



# Criminaliteit bij internationale afvalstromen

Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigings-  
beeld criminaliteit met een georganiseerd karakter

KLPD - Dienst IPOL

«waakzaam en dienstbaar»

### *Uitgave*

Korps landelijke politiediensten (KLPD)  
Dienst IPOL  
Postbus 3016  
2700 KX Zoetermeer

Zoetermeer, oktober 2008  
Copyright © 2008 KLPD - Dienst IPOL  
IPOL nummer 32-2008

### *Colofon*

*Tekst* Drs. C.J.T. Esman, Dr. B.H. Ruessink en Drs. F. van den Heuvel  
*Vormgeving* Het Lab - grafisch ontwerpers BNO, Arnhem  
*Foto omslag* Goos van der Veen, Hollandse Hoogte  
*Druk* Thieme MediaCenter, Rotterdam

### *Copyright*

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

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

# Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	13
	1.1 Het Nationaal dreigingsbeeld	13
2	Onderzoeksopzet	16
	2.1 Inleiding	16
	2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	16
	2.3 Uitvoering van het deelproject	17
	2.4 Begripsafbakening	18
	2.5 Leeswijzer	20
3	De markt van afvalstromen	21
	3.1 Inleiding	21
	3.2 Geschiedenis van de markt	21
	3.3 Afvalverwerking: wat en hoeveel	23
	3.4 Markt van de drie deelstromen	24
	3.4.1 Gevaarlijke afvalstoffen	24
	3.4.2 Autowrakken	25
	3.4.3 E-afval	27
	3.5 Omvang afvaltransporten	28
	3.6 De actoren in de keten	30
	3.6.1 Ontdoener	31
	3.6.2 Inzamelaar	31
	3.6.3 Transporteur	32
	3.6.4 Bewerker/verwerker	33
	3.6.5 Makelaar en handelaar	34
	3.6.6 Overige intermediaire organisaties	36
	3.7 Criminaliteit op de markt	37
	3.7.1 Omvang criminaliteit	37
	3.7.2 Bestemmingen	41
4	Beleid en regelgeving rond afvalstromen	43
	4.1 Inleiding	43
	4.2 Het Verdrag van Bazel	43
	4.3 De kern van de nieuwe EVOA	44
	4.4 Belangrijke verschillen	46
	4.5 Specifieke regelgeving	48

4.5.1	Nederlandse regelgeving op het gebied van elektrische en elektronische apparatuur	48
4.5.2	Nederlandse regelgeving over autowrakken	48
4.6	Ladder van Lansink	49
4.7	Toezicht en handhaving	50
4.8	Handhavingspraktijk van milieucriminaliteit in Nederland	52
4.9	De EVOA in de praktijk	53
4.10	Problemen met de nieuwe EVOA	54
5	Gelegenheden en daders	56
5.1	Inleiding	56
5.2	Regelovertredingen	56
5.3	Nalevingsgedrag: de Tafel van elf	58
5.4	Gelegenheden voor criminaliteit	62
5.4.1	Baten die voor de kosten uitgaan	63
5.4.2	Complexe wet- en regelgeving	63
5.4.3	Definitieproblemen	64
5.4.4	Bepaalde transparantie van handelingen in de keten	64
5.4.5	Moeizame internationale samenwerking en informatie-uitwisseling	65
5.4.6	Gebrek aan inzicht in transportbewegingen en marktmechanismen	66
5.4.7	Groeiende behoefte aan materialen en grondstoffen	67
5.4.8	Ongelijk Europees speelveld	67
5.4.9	Lage prioriteit aanpak milieucriminaliteit	68
5.4.10	Kostenniveau verwerking afvalstoffen	69
5.4.11	Knelpunten bij handhaving en toezicht	69
5.4.12	Economische positie en open grenzen	71
5.4.13	Bepaalde pakkans	71
5.5	Daders	72
5.5.1	Normbesef makelaars en handelaren	72
5.5.2	Overige intermediairs	73
5.5.3	Kenmerken daders	73
5.5.4	Handelwijzen: bemoeilijken van controles en maskeren van illegaal handelen	74
5.6	Criminaliteit met een georganiseerd karakter en relaties met overige vormen van criminaliteit	76
5.6.1	Criminaliteit met een georganiseerd karakter	76
5.6.2	Links met andere vormen van criminaliteit	78
5.7	Drie afvalstromen en hun specifieke kenmerken	79
5.7.1	Autowrakken	79
5.7.2	E-afval	80
5.7.3	Gevaarlijke afvalstoffen	80

6	Gevolgen voor de samenleving	82
6.1	Inleiding	82
6.2	Gevolgen voor de Nederlandse samenleving	82
6.2.1	Sociaal–economische gevolgen	82
6.2.2	Politieke gevolgen	83
6.2.3	Gevolgen voor het beeld van de rechtspleging	84
6.2.4	Gevolgen voor vermogen en innovaties	84
6.2.5	Gevolgen voor milieu en leefomgeving	84
6.2.6	Gevolgen voor de volksgezondheid	85
6.2.7	Gevolgen voor imago en internationale verhoudingen	86
6.2.8	De rekening moet worden betaald	87
7	Criminaliteitsrelevante factoren	88
7.1	Inleiding	88
7.2	Sociaal–culturele factoren	88
7.3	Economische factoren	88
7.4	Politieke factoren	89
7.5	Technologische factoren	89
7.6	Ecologische factoren	90
8	Toekomstverwachtingen	91
8.1	Inleiding	91
8.2	Verwachte ontwikkelingen vanuit theoretische modellen	91
8.2.1	Economisch model	91
8.2.2	Strategisch model of risicomangement model	92
8.2.3	Routine Activity Theory	93
8.3	Verwachte ontwikkelingen ten aanzien van specifieke afvalstromen	95
8.3.1	Invloed van schaarste grondstoffen	95
8.3.2	E–afval	95
8.3.3	Autowrakken	96
8.3.4	Gemengde gevaarlijke afvalstoffen	96
8.4	Verwachtingen criminaliteit met een georganiseerd karakter	96
9	Conclusies	98
9.1	Inleiding	98
9.2	Aard en actoren	98
9.3	Factoren van invloed	99
9.4	De drie afvalstromen	101
9.5	Gevolgen voor de samenleving	102
9.6	Nieuwe EVOA	102

Literatuurlijst	104
Bijlage 1	
Overzicht geïnterviewden	109
Bijlage 2	
Handelingen welke cf. Richtlijn 2006/12/EG vallen onder 'nuttige toepassing'	110
Bijlage 3	
Handelingen welke cf. Richtlijn 2006/12/EG vallen onder 'verwijdering'	111
Bijlage 4	
Instanties op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing op het gebied van afvalstromen en overige betrokken organisaties.	112

# Samenvatting

Dit rapport beschrijft de achtergronden van internationale transporten van afvalstromen en de gelegenheden voor criminaliteit die zich hierbij voordoen.

Afval ontstaat bij vele maatschappelijke activiteiten en kent vele verschijningsvormen. In huishoudens en kantoren gaat het om huishoudelijk afval, bij bouwactiviteiten resteert bouw- en sloopafval en ziekenhuizen produceren specifiek ziekenhuisafval. Ook in de industrie ontstaan afvalstoffen. In Nederland wordt jaarlijks circa 60 miljoen ton afvalstoffen geproduceerd. Afhankelijk van de aard van het afval, kan het (gedeeltelijk) hergebruikt worden of moet het, uit belang van volksgezondheid of milieu, verwijderd worden door het te storten of te verbranden. Ongeveer een kwart van de afvalstoffen wordt op deze manier verwijderd.

In de laatste decennia van de vorige eeuw werd steeds meer het belang ingezien van een verantwoorde omgang met afvalstoffen. Enkele grote schandalen vormden extra aanleiding voor een scherper beleid en strengere regels. Daarom werden de productie, opslag, inzameling en verwerking van afval strikter gereguleerd. Ook zijn regels gesteld aan de import, doorvoer en export van afvalstoffen. In deze rapportage ligt de focus op de overbrenging van afvalstoffen. Op basis van een risicoinschatting is specifiek gekeken naar de stromen electronica-afval, autowrakken en gevaarlijke afvalstoffen.

Het beleid en de wet- en regelgeving voor de overbrenging van deze afvalstoffen, is in belangrijke mate internationaal geregeld op basis van het Verdrag van Bazel. Voor lidstaten van de Europese Unie geldt in dit kader een specifieke Europese verordening. Toezicht, handhaving en opsporing zijn verantwoordelijkheden van de individuele lidstaten.

Internationaal transport van afvalstoffen is een wijd verbreid fenomeen. Naar schatting 15 procent van alle transportbewegingen betreffen afvalstoffen. Hiervan kan een groot gedeelte als legaal bestempeld worden. Er zijn niettemin indicaties dat bij ongeveer 10 tot 15 procent van de transporten in meer of mindere mate sprake is van overtreding van regels. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) werd in 2005 circa 12,5 miljoen ton afval uit Nederland uitgevoerd. Iets meer dan een kwart hiervan betrof afval dat ook in Nederland ontstaan is; de rest betrof doorvoer van afval vanuit andere landen.



Onder een illegale overbrenging van afvalstoffen wordt verstaan elke overbrenging van afvalstoffen die, opzettelijk of niet, plaatsvindt zonder vereiste kennisgeving, zonder vereiste toestemming, op basis van fraude of door vervalsing verkregen toestemming of in strijd met communautaire bepalingen plaatsvindt dan wel nuttig wordt toegepast of verwijderd. Deze illegale handelingen worden ook wel sluikehandel genoemd. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is sprake van een misdrijf. Zonder opzet gaat het om een overtreding.

De markt van (illegale) overbrenging van afvalstoffen bestaat uit een keten van handelingen en actoren. Ontdoeners zijn degenen die afval veroorzaken of produceren zoals bedrijven en huishoudens. Afvalinzamelaars houden zich bezig met het ophalen en sorteren van afval. Zij verrichten deze werkzaamheden vaak tegen betaling door de ontdoeners. Afvaltransporteurs dragen zorg voor het transport van afval van de inzamelaar naar de plaatsen waar het afval verder wordt bewerkt of verwerkt. Afvalbewerkers richten zich op recycling of hergebruik van afval. Afvalverwerkers zijn de actoren die afvalstoffen verwijderen, bijvoorbeeld door het te verbranden of te storten. Verder opereren handelaren en makelaars in de afvalketen. Handelaren kopen afvalstoffen op en verkopen deze aan geïnteresseerde bewerkers. Makelaars kennen de afvalmarkt en verdienen hun geld door vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

De bestemmingen van de geëxporteerde afvalstoffen worden in belangrijke mate bepaald door de marktmechanismen. In delen van Azië bestaat, vanwege de sterke economische groei, grote behoefte aan grondstoffen. Hierin kan voor een deel (goedkoop) voorzien worden door het recyclen van afvalstoffen. Dit geldt vooral voor elektronica-afval. Een regelmatig gebruikte methode om op illegale wijze een partij afval te exporteren om deze later te recyclen, is deze ten onrechte aan te merken als een soort afvalstof waarvoor dergelijke export toegestaan is. Ook komt het voor dat regels overtreden worden door aan afvalstoffen het etiket 'tweedehands goed' te hangen.

In Afrika en Oost-Europa bestaan markten voor afval dat in Nederland (en in het Westen in het algemeen) ontstaan is, zoals elektronische apparaten en auto-wrakken. Deze laatste worden vaak geëxporteerd om bruikbare onderdelen te demonteren, om op te knappen en opnieuw in het verkeer brengen, als vervoermiddel voor andere afvalstoffen (bijvoorbeeld afgedankte apparaten) of om gedumpt te worden. Behalve deze vraag, speelt ook mee dat de kosten voor afvalbewerking en -verwerking in Nederland hoog zijn.

Aan overbrenging van afvalstoffen is op de internationale markt op legale wijze veel geld te verdienen of te besparen. De opbrengsten kunnen vergroot worden door op illegale wijze met afvalstoffen om te gaan. De kans dat dit ontdekt wordt en tot ingrijpende sancties leidt, is niet groot. Gelegenheden voor het plegen van criminaliteit in de sfeer van overbrengingen van afvalstoffen zijn er volop. De belangrijkste conclusies over het misbruik van die gelegenheden zijn:

- de baten gaan in de afvalsector vaak voor de kosten. Zo moeten ontdoeners betalen zodra zij afval afgeven aan inzamelaars. Deze maken pas daarna kosten voor de be- of verwerking van die afvalstoffen. Dit brengt sommige actoren in de verleiding om die kosten langs oneigenlijke weg te minimaliseren of te vermijden
- de (internationale) wet- en regelgeving is complex, omvangrijk en niet altijd consistent. Daardoor lopen definities en interpretaties internationaal regelmatig uiteen. Actoren die daarnaar op zoek zijn, kunnen van deze onduidelijkheden profiteren.

Afvalstromen zijn steeds meer een internationaal verschijnsel vanwege de mogelijkheden van en de toegang tot de wereldwijde markt. Adequate opsporing van deze criminaliteit vergt daarom inspanningen op het vlak van internationale samenwerking, zoals een goede informatie-uitwisseling. Dit blijkt in de praktijk nog bijzonder moeilijk. Deze situatie speelt de criminele actoren in de kaart. Een andere criminaliteitsbevorderende factor is dat de organisatie, werkwijze en prioriteit voor handhaving en opsporing op het terrein van illegale afvalstromen aanzienlijke verschillen tussen landen laat zien.

Aan de bestrijding van milieucriminaliteit wordt vaak minder gewicht en belang toegekend dan aan de aanpak van andere vormen van criminaliteit. Daardoor zijn capaciteit en faciliteiten niet altijd adequaat ingericht en hebben criminele actoren in het milieudomein relatief weinig van de autoriteiten te duchten. De keten en de markt van internationale afvalstromen, de mechanismen die er spelen en de actoren zijn in feite nog weinig transparant en inzichtelijk. Dit belemmert een effectieve aanpak van deze vorm van criminaliteit en houdt gelegenheden in stand.

Op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing in relatie tot overbrenging van afvalstromen spelen aspecten van beperkte capaciteit, leemtes in kennis en deskundigheid, versnippering en soms conflicterende belangen. Dit beperkt de effectiviteit van het optreden van instanties en biedt gelegenheid voor criminaliteit.

Wat de daders betreft, zijn vooral handelaren en makelaars in afvalstromen risicogroepen voor crimineel gedrag. Deze actoren zijn voor de instanties

tamelijk ongrijpbaar, zijn uit op het snel en gemakkelijk verdienen van geld en worden gekenmerkt door een beperkt normbesef. Transporteurs van afvalstoffen stellen zich vaak flexibel en faciliterend op ten aanzien van hun soms malverserende opdrachtgevers, bijvoorbeeld door een strategische keuze van rijroutes en andere methoden om controles zoveel mogelijk te vermijden. De sterke concurrentie in de transportbranche verlaagt voor sommige ondernemers de drempel tot deze praktijken.

Er zijn duidelijke indicaties voor omstandigheden waaronder er bij de overbrenging van afvalstoffen sprake kan zijn van criminaliteit met een georganiseerd karakter. Vanwege onderlinge afhankelijkheid in de keten van afvalstromen zijn namelijk bij de illegale overbrenging van afval vormen van gestructureerde samenwerking tussen verschillende actoren nodig. Met deze activiteiten is veel geld te verdienen omdat er een grote markt is voor recycling van afvalstoffen. De gevolgen voor de samenleving kunnen aanzienlijk zijn.

ICT speelt een rol bij het op een snelle en flexibele manier bedienen van de markt voor illegale afvalstromen en bij het organiseren van de logistiek. Voor het bestaan van corruptie zijn geen aanwijzingen gevonden, althans niet in Nederland. Van het gebruik van geweld is voor zover bekend geen sprake.

De gevolgen van criminaliteit met overbrenging van afvalstoffen voor de samenleving laten zich als volgt beschrijven:

- Doordat afvalstromen illegaal naar elders wegstromen, kan de Nederlandse infrastructuur voor be- of verwerking van afvalstoffen met overcapaciteit geconfronteerd worden. De vaak hoge investeringen die de eigenaren doen – ook vanwege strenge (milieu)regelgeving – renderen daardoor minder. Het gaat hier in feite om economische schade door valse concurrentie. Deze kan ook negatieve gevolgen hebben voor (kostenintensieve) innovaties;
- Als ten gevolge van illegale (en helaas vaak ook van legale) export van afvalstoffen vanuit Nederland in een ander land schade berokkend wordt aan het milieu of de gezondheid of veiligheid van mensen, ontstaat al gauw politieke onrust en loopt het imago van ons land averij op;
- Het beeld dat van milieucriminaliteit naar het zich laat aanzien slechts een klein deel kan worden achterhaald, ondermijnt het vertrouwen in de competenties van de overheid en de instanties die zich met de bestrijding hiervan bezighouden.
- Voor zover de directe of indirecte schade van criminaliteit met afvalstromen niet op de daders te verhalen valt, draait de overheid (en dus de belastingbetaler) uiteindelijk voor de kosten op.

## **Criminaliteitsrelevante factoren**

De criminaliteitsrelevante factoren van criminaliteit met afvalstromen kunnen (in termen van de SEPTED<sup>1</sup>-dimensies) als volgt geschetst worden.

In sociaal–cultureel opzicht legt de verontwaardiging over schandalen met overbrenging van afvalstromen druk op de autoriteiten om effectiever tegen dit verschijnsel op te treden. De toenemende aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen zal de acceptatie van handelen in strijd met regels binnen (een deel van) de afvalsector doen afnemen.

In economische termen is de grote internationale marktwaarde van veel afvalstoffen een factor die bepaalde actoren aanzet tot criminele handelingen. Dit komt vooral doordat bij afvalstromen de baten vaak voor de kosten uitgaan. Daarbij is de pakkans en ernst van de sancties voor daders niet zo groot. Aanzienlijke verschillen in kosten van afval be– en verwerking, interpretatie en uitvoering van regelgeving zijn factoren die criminaliteit kunnen bevorderen. Op politiek vlak wordt het accent gelegd op vermindering van regeldruk en toezichtslast. In de afvalsector zullen niet alle actoren goed met een terug-tredende overheid kunnen omgaan. Daardoor kan de criminaliteit toenemen. De versnippering van toezicht, handhaving en opsporing, zowel nationaal als internationaal, belemmert effectief optreden tegen criminele actoren en speelt hen in de kaart. De neiging bij handhavings– en opsporingsinstanties van milieudelicten om liever meer zaken op te lossen dan één grote zaak tot op de bodem uit te zoeken, belemmert de effectieve aanpak van zwaardere zaken. Moderne informatie– en communicatietechnologie faciliteert actoren die snel en dynamisch op criminele kansen en situaties willen inspelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor handelaren en makelaars.

Negatieve ecologische effecten (zoals bodemvervuiling) vinden vooral plaats in landen waar de afvalstoffen terecht komen. Daar prevaleren de economische voordelen die de afvalstoffen bieden vaak boven de negatieve gevolgen voor het milieu en de bevolking. De wereldwijd toenemende inzet op duurzaamheid zal mogelijk op termijn verzet tegen (ongewenste gevolgen van legale en) illegale overbrengingen genereren en criminaliteit op dit vlak afremmen.

## **Ontwikkelingen**

Qua verwachte ontwikkelingen in criminaliteit met overbrenging van afvalstoffen zijn de volgende noties van belang:

---

<sup>1</sup> Sociaal–culturele, economische, politieke, technologische, ecologische en demografische factoren.

De internationale markt van afvalstromen zal verder floreren door voortgaande economische ontwikkeling en daaraan gekoppelde stijgende vraag naar grondstoffen uit recycling van afvalstoffen. Actoren die langs criminele weg hiervan willen profiteren zullen een rol blijven spelen; ook in de ontvangende landen worden uit de afvalstromen inkomsten verworven.

Verder zal de markt voor afvalstoffen door economische vooruitgang in de ontvangende landen waarschijnlijk veranderen. Met de toenemende welvaart ontstaat minder behoefte aan hergebruik van afvalproducten, omdat mensen in die landen dan zelf nieuwe producten aan kunnen schaffen. Deze ontwikkeling is in feite hier en daar al ingezet. Autowrakken gingen voorheen vaak naar Oost-Europa, maar momenteel overwegend naar Afrika.

De naar verwachting doorstijgende kosten voor verantwoorde be- en verwerking van afvalstoffen – vooral door strengere regelgeving – leidt ertoe dat sommige spelers goedkope illegale opties blijven zoeken.

Daarnaast kan de trend van vermindering van toezichtslast en regeldruk ertoe leiden dat schending van regels onopgemerkt blijft en illegaal handelen niet wordt aangepakt.

De voortgaande (legale en illegale) export van afvalstoffen kan tot ongewenste onderbenutting van de Nederlandse infrastructuur voor de be- en verwerking van afvalstoffen leiden. Dit kan de financiële resultaten in de betreffende sector onder druk zetten.

Ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie zullen doorgaan. Dit biedt actoren in de keten steeds betere kansen om effectief en flexibel op gelegenheden voor criminele activiteiten in te spelen, bijvoorbeeld door snel te reageren op signalen over transportcontroles en andere acties van overheidsinstanties. Tegelijkertijd kunnen deze instanties ook profiteren van de ontwikkelingen in de technologie, mits ze in staat zijn onderlinge belemmeringen voor effectieve informatie en communicatie weg te nemen. Niet ondenkbaar is dat (micro)technologie om transporten en ladingen nauwkeurig in tijd en ruimte te volgen de komende tijd voor de autoriteiten meer beschikbaar komt en helpt bij het bestrijden van criminaliteit.

# 1

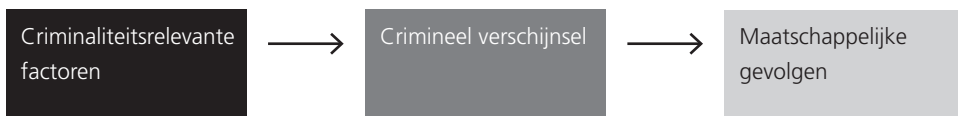
## Inleiding

### 1.1 Het Nationaal dreigingsbeeld

Dit rapport is een verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld (NDB). Het NDB beoogt inzicht te verschaffen in de criminaliteit met een georganiseerd karakter waarmee Nederland heden ten dage kampt en in de nabije toekomst zal worden geconfronteerd.

In 2004 verscheen het eerste Nationaal dreigingsbeeld (DNRI, 2004). Dit dreigingsbeeld was de eerste poging om de georganiseerde criminaliteit en haar dreigingen voor de Nederlandse samenleving in kaart te brengen sinds de Parlementaire Enquêtecommissie uit de jaren negentig. In 2006 is in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen een vervolgstudie verschenen waarin nader werd ingegaan op enkele specifieke criminele verschijnselen die in het eerste NDB onderbelicht waren gebleven (DNRI, 2006). Door de politieminsters is bepaald dat het Nationaal dreigingsbeeld vierjaarlijks moet worden vervaardigd. Reden waarom in 2008 het tweede NDB is vervaardigd.

Vanwege het toekomstgerichte karakter van het NDB wordt niet alleen de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen onderzocht, maar gaat de aandacht ook uit naar maatschappelijke factoren die van invloed zijn (of kunnen zijn) op de criminele verschijnselen. Deze worden aangeduid als criminaliteitsrelevante factoren. De invloed op aard en omvang van de criminaliteit kan zowel bevorderend als remmend zijn. Bij remmende factoren kan mede worden gedacht aan inspanningen op het vlak van de criminaliteitsbeheersing, zoals de intensivering van controles bij de export van goederen naar het buitenland. Ook wordt aandacht besteed aan maatschappelijke gevolgen. Hiermee worden de schadelijke gevolgen bedoeld van de criminele verschijnselen in hun totaliteit voor de Nederlandse samenleving. De (veronderstelde) causale samenhangen tussen criminaliteitsrelevante factoren, criminele verschijnselen en maatschappelijke gevolgen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



Het NDB wordt in opdracht van het College van procureurs-generaal samengesteld door de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Het wordt gebruikt om beleidsprioriteiten vast te stellen in de aanpak door politie en justitie van criminaliteit met een georganiseerd karakter op nationaal en regionaal bestuursniveau. Tevens beoogt het aanknopingspunten te bieden voor een bestuurlijke aanpak.

Het domein van criminaliteit met een georganiseerd karakter is breed. Het bevat de criminaliteit die haar beslag krijgt in de structurele samenwerking tussen personen, die wordt gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin, en die ernstige gevolgen heeft voor de samenleving. 'Criminaliteit met een georganiseerd karakter' omvat zowel misdrijven die gerelateerd zijn aan illegale markten ('handelsmisdaad') als roofmisdrijven die worden gepleegd door meerdere plegers gezamenlijk ('banditisme'). Het kenmerk 'structurele samenwerking tussen personen' betekent niet alleen dat sprake is van (de intentie tot) herhaald plegen, maar ook van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. Vanwege de gerichtheid op financieel of materieel gewin behoort ideologisch gemotiveerde criminaliteit niet tot het onderzoeksdomein.

Begin 2007 zijn in een voorstudie mogelijke onderwerpen voor nadere studie belicht. In overleg met de begeleidingscommissie van het NDB zijn binnen de Dienst IPOL zes deelprojecten gestart en inmiddels uitgevoerd. De onderwerpen die in deze deelprojecten centraal stonden, zijn:

- productie, handel en smokkel van cannabis;
- criminaliteit bij bodemsanering en grensoverschrijdende afvalstromen;
- fraudeconstructies;
- georganiseerde vermogenscriminaliteit;
- witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen;
- actualisering van dreigingen uit het eerste NDB.

De algemene vragen waarop in deze deelprojecten een antwoord moest worden geformuleerd, luiden telkens als volgt:

- 1 Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de wijze waarop die criminaliteit wordt gepleegd?
- 2 Hoe heeft de omvang van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld in termen van hoeveelheid van activiteit (frequentie, incidentie, prevalentie, schaalgrootte)?
- 3 Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de kenmerken van personen en criminele samenwerkingsverbanden die van (betrokkenheid bij) het plegen daarvan worden verdacht?

- 4 Wat zijn de gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
- 5 Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn in welke mate en op wat voor wijze van invloed op het criminele verschijnsel?
- 6 Wat zijn de verwachtingen over omvang, werkwijze, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen van het criminele verschijnsel voor de komende jaren?

Bovenstaande vragen zijn niet alleen uitgangspunt geweest voor de deelrapporten van de Dienst IPOL, maar zijn ook richtinggevend geweest voor landelijke criminaliteitsbeeldanalyses op de aandachtsgebieden van de dienst Nationale Recherche als ook voor analyserapporten van regionale politiekorpsen over criminaliteit met een georganiseerd karakter. De bevindingen uit deze rapporten vormen het basismateriaal voor het eindrapport NDB2008.



# 2

## Onderzoeksopzet

### 2.1 Inleiding

Bij de voorstudie van het Nationaal dreigingsbeeld 2008 is milieucriminaliteit en dan specifiek afvalverwerking als belangrijk crimineel verschijnsel met mogelijk een grote impact voor de Nederlandse samenleving naar voren gekomen.

Voor dit specifieke onderwerp is besloten om in het onderzoek vooral op de gelegenheden voor criminaliteit door criminele samenwerkingsverbanden in te gaan, omdat uit de reeds genoemde voorstudie bleek dat er weinig empirische gegevens voor handen waren. Daarnaast bleek uit de inventarisatie milieucriminaliteit van de Dienst Nationale Recherche Informatie uit 2003, dat de grijze, niet zichtbare milieucriminaliteit zich voor een groot deel afspeelt in de afvalverwijderingsketen, waarbij vaak sprake is van ketencriminaliteit (Dienst Nationale Recherche Informatie, 2003).

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de doelstelling en onderzoeksvragen, de uitvoering van dit deelproject en de begripsafbakening. Als laatste treft u een leeswijzer aan.

### 2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Van de algemene projectdoelstelling, die uiteengezet is in paragraaf 1.1, is de specifieke doelstelling van het deelproject afvalverwerking afgeleid:

Het inzichtelijk maken van de mate waarin en de wijze waarop in het kader van afvalverwerking zich bij grensoverschrijdende transporten van afvalstoffen gelegenheden voor criminele activiteiten voordoen en de in de in de naaste toekomst hieromtrent te verwachten ontwikkelingen.

Uit deze doelstelling en het kader van het project Nationaal dreigingsbeeld, zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

- 1 Was is de aard van afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten en op welke wijze wordt binnen dit domein criminaliteit gepleegd?
- 2 Wat is de omvang van (criminaliteit met) afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten in termen van hoeveelheid (frequentie, prevalentie, schaalgrootte) van activiteiten?

- 3 Hoe heeft de aard van (criminaliteit met) afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten zich ontwikkeld voor wat betreft de kenmerken van personen en criminele samenwerkingsverbanden die van (betrokkenheid bij) het plegen daarvan worden verdacht?
- 4 Wat zijn de gevolgen voor de Nederlandse samenleving van (criminaliteit met) afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten?
- 5 Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn, in welke mate en op wat voor wijze, van betekenis voor c.q. van invloed op (criminaliteit met) afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten?
- 6 Wat zijn de verwachtingen over omvang, toegepaste werkwijzen, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen van (criminaliteit met) afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten in de komende jaren?

Voor dit onderzoek is om praktische redenen besloten een selectie van soorten afval nader te onderzoeken, namelijk die categorieën met een groot aandeel in het transport naar het buitenland en/of categorieën die milieugevaarlijke stoffen bevatten. Dit onderzoek richt zich dan ook op elektronische en elektrische apparaten, autowrakken en gemengde gevaarlijke stoffen.

De onderzoeksvragen bleken voor de gemengde gevaarlijke afvalstoffen zeer lastig te beantwoorden. Onder deze noemer vallen zo veel verschillende soorten stoffen, dat deze zich moeilijk binnen het onderzoek als één generieke afvalstroom laten beschrijven en uitdiepen. Concreet cijfermateriaal is bovendien beperkt en weinig gespecificeerd naar soorten afvalstoffen. In het onderzoek is niettemin daar waar mogelijk aandacht besteed aan de gemengde gevaarlijke afvalstoffen.

## 2.3 Uitvoering van het deelproject

Voor dit onderzoek is in de periode van augustus tot november 2007 (internationaal) literatuur- en documentenonderzoek verricht. De gebruikte literatuur is in de literatuurlijst opgenomen.

Verder zijn bronnen op internet geraadpleegd. Daarnaast zijn in de periode van september tot oktober 2007 interviews afgenomen met functionarissen binnen de opsporings- en handhavingdiensten en andere deskundigen.

De selectie van interviewkandidaten heeft plaatsgevonden in overleg met de projectleiders. De respondenten werkten graag mee aan dit onderzoek. Daarnaast boden geïnterviewden ook spontaan of op verzoek schriftelijk

materiaal aan. Bij de selectie van respondenten is zoveel mogelijk gekeken naar de deskundigheid op het gebied van specifieke afvalstromen. Enkele respondenten zijn geïnterviewd op aanwijzing van eerdere gesprekspartners. Hierdoor breidde het aantal interviews zich uit. Uiteindelijk zijn 12 interviews afgenomen bij 7 organisaties. Een overzicht van de organisaties en de functies van de geïnterviewden is te vinden in bijlage 1.

De interviews zijn afgenomen door één of twee medewerkers van de Politieacademie of door een medewerker van de Politieacademie en een medewerker van de DNRI. De gesprekken namen gemiddeld twee uur in beslag. De meeste interviews vonden plaats met één respondent. Bij één gesprek waren twee respondenten aanwezig.

In overleg met de projectleiding is afgezien van het beleggen van een expertmeeting. De reden was dat het in de beschikbare tijd voor het onderzoek te arbeidsintensief was om een meeting te organiseren. Ook het feit dat een aantal experts al geïnterviewd werd, maakte dat van een expertmeeting weinig meerwaarde werd verwacht.

Het onderzoek en vooral de interviews, leverden slechts weinig concrete gegevens op over de omvang van de gepleegde criminaliteit. Respondenten gaven aan dat verschijnselen 'vaak' voorkwamen of in 'veel gevallen' zonder dit met cijfers te kunnen onderbouwen. In de literatuur wordt vaak gewerkt met schattingen. Hiervan was vooral sprake bij de stroom gemengde gevaarlijke afvalstoffen. Daarom is enige terughoudendheid ten aanzien van de bevindingen omtrent deze afvalstroom geboden.

## 2.4 Begripsafbakening

In dit onderzoek staat een aantal begrippen centraal en voor de duidelijkheid worden deze hieronder weergegeven.

Criminaliteit met een georganiseerd karakter:

er is sprake van criminaliteit met een georganiseerd karakter indien structureel wordt samengewerkt tussen personen, met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin met ernstige gevolgen voor de samenleving.

Afvalstof (definitie uit de Wet milieubeheer):

alle stoffen, preparaten of andere producten, waarvan de houder zich, met het oog op verwijdering ervan, ontdoet, van plan is zich ervan te ontdoen, of verplicht is zich ervan te ontdoen.

Grensoverschrijdende afvalstromen:  
afvalstromen die over landsgrenzen vervoerd worden.

Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA):  
verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en van de Raad van  
14 juni 2006 over de overbrenging van afvalstoffen.

Groene lijst en oranje lijst:  
de EVOA maakt onderscheid tussen gevaarlijke en ongevaarlijke stoffen. De  
ongevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld huishoudelijk afval) staan op de groene lijst,  
gevaarlijke stoffen (zoals chemische stoffen) staan op de oranje lijst.

Conventie van Bazel:  
Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 over de beheersing van de grensover-  
schrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan.

Criminaliteitsrelevante factor:  
een maatschappelijke factor die van invloed is, of kan zijn, op criminele  
verschijnselen.

Tafel van 11:  
een door het ministerie van Justitie ontwikkeld hulpmiddel waarmee aan de  
hand van elf variabelen, inzichtelijk kan worden gemaakt waarom bepaalde  
regels al dan niet worden nageleefd.

E-afval:  
elektrisch en elektronisch afval, zoals witgoed en bruingoed. In de literatuur  
wordt vaak gesproken over E-waste of WEEE2. In dit rapport wordt gesproken  
over E-afval.

Autowrakken:  
voertuigen die in Nederland niet meer aan de APK-eisen voldoen en zijn afgemeld  
bij de Rijksdienst voor Wegverkeer. In landen waar geen of weinig regels zijn,  
mogen ze nog wel rijden. In de literatuur worden deze ook wel aangeduid met  
de term End-of-life vehicles. In dit rapport wordt gesproken van autowrakken.

Gevaarlijk afval:  
afval dat gevaarlijk is voor mens, dier of milieu. Voorbeelden zijn afvalstoffen die  
zware metalen, polychloorbifenylen (PCB's) of landbouwchemicaliën bevatten.

---

<sup>2</sup> Waste Electrical and Electronic Equipment

Ook afgewerkte olie, oliefilters, batterijen en accu's behoren tot het gevaarlijke afval. Voor andere stoffen zoals bijvoorbeeld oplosmiddelen en beitsbaden, geldt dat deze in bepaalde samenstellingen worden gerekend tot de gevaarlijke stoffen. De Europese lijst afvalstoffen (Eural) biedt een overzicht van alle afvalstoffen. De lijst geeft per stof aan of al dan niet sprake is van gevaarlijk afval.

## 2.5 Leeswijzer

Deze rapportage besteedt aandacht aan de criminaliteit bij grensoverschrijdende afvalstromen. De rapportage is gericht op de drie deelstromen elektrisch en elektronisch afval, gemengde gevaarlijke stoffen en autowrakken. De schrijvers van dit rapport hebben ervoor gekozen de vragen in het algemeen te beantwoorden, omdat er sterke overeenkomsten tussen deze stromen bestaan. Daar waar specifieke duidingen voor een afvalstroom relevant zijn, zal dit apart aangegeven worden.

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 3 beschrijft de markt van afvalstromen. In hoofdstuk 4 volgt een weergave van beleid- en regelgeving. In hoofdstuk 5 worden de gelegenheden en daders beschouwd. Hoofdstuk 6 geeft een beschrijving van de gevolgen voor de samenleving en verdachten. Hoofdstuk 7 gaat over criminaliteitsrelevante factoren. In hoofdstuk 8 worden verwachtingen voor de toekomst besproken. Tot slot volgen in hoofdstuk 9 de conclusies.

# 3

## De markt van afvalstromen

### 3.1 Inleiding

Vanaf het eind van de jaren zestig ontstond, onder andere door de bewustwording van de mate van milieuverontreiniging in ons land, meer aandacht voor afvalbeheer. Toch lag hier nog steeds geen prioriteit. Door enkele incidenten in de jaren tachtig ontstond echter sterke onrust binnen de samenleving en groeide het besef van het belang van afvalbeheer. De nadelige effecten van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) kwamen aan het licht door de dioxineaffaire. Stortplaatsen bleken zware bodemverontreinigingen te kennen, soms zelfs dichtbij bewoning (Noordhoek, 2007).

Voordat concrete regelgeving hierover bestond, werd België lange tijd door Nederland als stortplaats gebruikt voor afval. In 1981 werd in Vlaanderen een stortverbod afgekondigd, waarna men uitweek naar Wallonië, waar het toezicht gering was. De grond die in Lekkerkerk voor zo veel opschudding had gezorgd, verdween door optreden van louche afvalmakelaars in Belgische bodem (Van Vugt & Boet, 1994).

Hoofdstuk 3 beschrijft de markt van de afvalstromen. Paragraaf 3.2 schetst de historische ontwikkeling van de markt terwijl in paragraaf 3.3 de aard en omvang aan de orde komt. Afvalverwerking, specifiek gericht op de drie deelstromen, is het onderwerp in paragraaf 3.4, waarna in paragraaf 3.5 de omvang van de afvaltransporten wordt behandeld. Paragraaf 3.6 geeft inzicht in de spelers in de keten en tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met een omschrijving van de criminaliteit op de markt.

### 3.2 Geschiedenis van de markt

De afvalverwerkingsbranche heeft in de afgelopen decennia een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. Was er in deze branche eind jaren tachtig nog sprake van kleine bedrijven, in de periode erna heeft deze sector zich vlot weten te ontwikkelen tot een krachtige en actieve markt (Van Traa et al., 1996).

Waar voorheen sprake was van vooral familiebedrijven, geleid vanuit onder meer woonwagencampen, is in de loop der jaren steeds meer schaalvergroting opgetreden en wordt de markt gedomineerd door enkele grote spelers. Deze bezitten niet alleen een groot marktaandeel van de hoeveelheid afvalstoffen die

zij verwerken, zij bewegen zich ook op meerdere gebieden binnen de afvalketen. De resultaten van de Inventarisatie milieucriminaliteit (Dienst Nationale Recherche Informatie, 2003) bevestigen het beeld van enkele grote ondernemingen die meerdere schakels in de keten beheersen. Hoewel schaalvergroting, gezien vanuit economische motieven, wel degelijk voordelen kent, kunnen hier nadelen aan kleven in termen van gelegenheden voor criminaliteit. Dit komt in hoofdstuk 7 aan de orde. Naast de genoemde ontwikkelingen hebben zich in de afvalbranche ook technologische veranderingen voorgedaan. Ook in deze sector heeft de tijd niet stilgestaan en wordt gewerkt met meer *hightech* installaties. Bovendien hebben de toegenomen normen op het gebied van milieu, arbeidsomstandigheden en veiligheid de lat voor de kwaliteit van verwerkingsmethoden steeds hoger gelegd.

De Nederlandse afvalmarkt kent deelsegmenten voor de verschillende afvalstromen, waarbinnen verschillende bedrijven zich bezighouden met de inzameling en verwerking van afval. Deze verschillende deelmarkten hebben specifieke eigenschappen, wat de afvalbranche tot een complex geheel maakt (De Bree, 2005). Nederland speelt, samen met België en Duitsland, in Europa een grote rol bij het transport van afvalstoffen (IMPEL-TFS, 2006B). Nederland drijft met veel landen handel en neemt daarom een prominente positie in bij het importeren, exporteren en doorvoeren van zowel goederen als afvalstoffen. De Nederlandse handel in afval bestaat voor het grootste deel uit export. Nog geen 10 procent van de handel wordt gevormd door import van afvalstoffen (IMPEL-TFS, 2006B).

In het verleden beschikte Nederland over te weinig verwijderingscapaciteit voor het eigen afval. Dit maakte ons land afhankelijk van de capaciteit van andere landen. De nadruk op zelfverzorging leidde in de jaren tachtig tot de noodzaak van uitbreiding van de Nederlandse verwerkingscapaciteit (Noordhoek, 2007).

Sinds een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in 1998, zijn de grenzen niet meer zo gesloten als voorheen. Het nabijheidsbeginsel en zelfverzorgingsprincipe worden afgewogen ten opzichte van het belang van vrij (handels) verkeer van afvalstoffen.

Een beperking van het vrije verkeer van afvalstoffen dient volgens het Hof niet te gebeuren vanuit economische motieven, maar vanuit zwaarwegende milieuhygiënische overwegingen (Noordhoek, 2007).

Onder andere naar aanleiding van dergelijke ontwikkelingen in de jurisprudentie en een steeds verdere liberalisering van de afvalmarkt, vormen landsgrenzen tegenwoordig steeds minder een belemmering voor de handel in afvalstoffen. Inmiddels zijn de grenzen opengesteld voor het overbrengen van brandbare

afvalstoffen. Deze kunnen buiten de Nederlandse grenzen op een milieuhygiënische manier verwerkt worden.

Begin deze eeuw vond een explosieve stijging plaats van de export van afval uit Nederland. Een eerste oorzaak hiervan vormde de stijging van de stortbelasting. Duitsland was een concurrerend alternatief omdat daar tot 2005 vrij gestort mocht worden. Een tweede ontwikkeling die tot een toename in export heeft geleid, is het stortverbod voor bouw- en sloopafval dat op 1 januari 2001 van kracht werd. De derde ontwikkeling die een rol heeft gespeeld, is dat vanaf hetzelfde moment afvalexport voor (verdere) sortering werd toegestaan, als tenminste de helft van het afval nuttig wordt toegepast. Dit betekent dus dat 50 procent gestort mag worden (Noordhoek, 2007).

De economie is enkele jaren geleden enigszins ingezakt, wat ook zijn weerslag had op de afvalbranche. In economisch mindere tijden besteden consumenten minder, waardoor ook minder afval ontstaat. Daarnaast is de prijsstelling steeds scherper geworden en kende de inzamelingsmarkt een hevige concurrentie (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Voor de (afval)transportsector kan worden gesteld dat vooral de grote bedrijven eenvoudiger overleven.

In *Fraude In Beeld* (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) komt de afvalsector naar voren als een sector waar veel geld te verdienen valt, vooral door de verschillen in verwerkingskosten met andere landen. Dat afval interessante handel is geworden, komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat investeringsmaatschappijen geïnteresseerd blijken te zijn in de afvalsector.

De afvalverwerkingsmarkt voor 'nuttige toepassing' is inmiddels grotendeels in handen van het bedrijfsleven. De markt voor afvalverwijdering kent daarentegen nog steeds een sterke overheidsinvloed. De overheid bezit het leeuwendeel van de afvalverbrandingsinstallaties en circa 80 procent van de stortplaatsen (VROM, 2007).

### 3.3 Afvalverwerking: wat en hoeveel

Hoewel iedereen bij het woord afval vaak een aardig beeld heeft van de inhoud van dit begrip, is de definiëring ervan geen eenvoudige zaak. Wat voor de één afval is, kan voor een ander de basis vormen van een nieuw product, oftewel een grondstof zijn. Of een stof als afval moet worden bestempeld, hangt vooral af van het doel dat de eigenaar van de stof ermee heeft (VROM, 2007). Hoewel afval vaak een overblijfsel is van een productieproces of van de consumptie van een product, betekent dit niet dat het een nutteloos restant is. Afval is tegen-



woordig handelswaar op zich geworden en wordt nog maar voor een beperkt deel definitief verwijderd.

Naast het feit dat afval geen eenvoudig af te bakenen begrip is, verwijst het ook niet naar een uniform verschijnsel. Afval bestaat in vele vormen en kent verschillende behandelingswijzen. Binnen Europa worden Eural-codes gehanteerd, welke onderverdeeld zijn in enkele afvalcategorieën, te weten (Werkgroep Afvalregistratie, 2006):

- huishoudelijk afval;
- bouw- en sloopafval;
- bedrijfsafval (waaronder de subcategorie 'industriële afval, gevaarlijk afval');
- grond;
- reststoffen;
- overig afval.

In Europees verband leeft de opinie dat nog steeds te veel afval wordt gestort en te weinig wordt hergebruikt of gerecycled (Blokland, 2006). Het ministerie van VROM geeft in haar Voortgangsrapportage Landelijk Afvalbeheerplan aan dat het totale afvalaanbod in Nederland in 2002 een kleine 58 miljoen ton bedroeg (VROM, 2004). Van deze hoeveelheid afval wordt ongeveer 77 procent nuttig toegepast. Dit is een vrij hoog percentage en Nederland doet het in verhouding met andere landen dan ook behoorlijk goed. Toch bestaat ook in ons land het streven naar een nog hoger percentage (VROM, 2004).

Zoals gemeld bestaan er diverse behandelingen van afval, waarin een duidelijke voorkeursvolgorde is vastgesteld, bekend als de Ladder van Lansink (zie paragraaf 3.7). Om als overheid te bereiken dat bedrijven deze voorkeursvolgorde volgen, is het van belang dat deze volgorde terug te zien is in de kosten van de verschillende behandelingen. Om het storten of verbranden van afval te ontmoedigen, zal de keuze voor nuttige toepassing aantrekkelijk gemaakt moeten worden. Als storten of verbranden goedkoper is dan nuttige toepassing van afval, zullen bedrijven uit oogpunt van kostenbeheersing vaak kiezen voor de goedkopere variant.

## 3.4 Markt van de drie deelstromen

### 3.4.1 Gevaarlijke afvalstoffen

Zoals in hoofdstuk 2 reeds gedefinieerd, omvat het begrip 'gevaarlijke stoffen' een brede categorie stoffen. Voorbeelden zijn afvalstoffen die zware metalen, polychloorbifenylen (PCB's) of landbouwchemicaliën bevatten. Afgewerkte olie,

oliefilters, batterijen en accu's behoren ook tot het gevaarlijke afval. Over het algemeen zijn deze stoffen schadelijk voor mens, dier en milieu.

De diversiteit binnen de gevaarlijke stoffen is zodanig dat gevaarlijke afvalstoffen zich binnen dit onderzoek moeilijk als één afvalstroom laten beschrijven. Concreet cijfermateriaal is bovendien beperkt beschikbaar en nauwelijks gespecificeerd naar soorten afvalstoffen. Zoals in de onderzoeksopzet al is toegelicht, zal dan ook beperkt op deze stroom worden ingegaan. Ter illustratie komt de casus van de Probo Koala aan bod: een situatie waarin sprake was van overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen. Een ander concreet voorbeeld van illegaal handelen met gevaarlijke afvalstoffen is hieronder beschreven in het kader.

In november 2000 werden bijna 30 doorgeroeste, lekkende containers vol chemische afvalstoffen ontdekt in de Rotterdamse haven. Dit illegale afval was afkomstig uit de Verenigde Staten en zou worden doorgevoerd naar Nigeria. Bijna drie jaar lang heeft de VROM-Inspectie geprobeerd voor elkaar te krijgen dat de eigenaar de lading terug zou nemen. Het lekkagegevaar werd echter steeds groter, waardoor besloten is het afval te laten verbranden, om de kosten (circa 1,1 miljoen euro) daarna op de afzender te verhalen (VROM-Inspectie, 2004).

### 3.4.2 Autowrakken

Nederland telde in 2006 ongeveer 8,4 miljoen auto's, grotendeels personenauto's. De gemiddelde leeftijd van het Nederlandse wagenpark lag in dat jaar op 8,1 jaar. De Rijksdienst voor het Wegverkeer nam in 2006 van 484.000 voertuigen het kenteken in. Voertuigen waarvan het kenteken wordt ingenomen, worden meestal aangeboden voor recycling of naar het buitenland geëxporteerd. Voertuigen ouder dan 15 jaar mogen overigens door particulieren zelf worden gedemonteerd, wat in 2006 bij een kleine 6.000 voertuigen is gebeurd (Auto Recycling Nederland, 2007).

Afgedankte voertuigen kunnen worden ontmanteld om waardevolle onderdelen te herwinnen, ze kunnen ook direct naar een shredder worden gestuurd. Hiervoor bestaan inzamelpunten zoals metaalhandelaren en schrootplaatsen. De aanwezige schadelijke stoffen moeten uit het voertuig worden verwijderd voordat het voertuig uit elkaar wordt gehaald, of vlak voordat deze naar de shredder gaat. Tegenwoordig ligt steeds meer nadruk op het recyclen van producten of onderdelen. Zodoende belanden voertuigen veel minder vaak in het geheel in de shredder. Steeds meer wordt het voertuig eerst van allerlei onderdelen ontdaan voordat het restant de shredder ingaat (GHK, 2006). Voor Nederland geldt dat ongeveer 85 procent van een afgedankt voertuig wordt gerecycled.

De gemiddelde leeftijd van de autowrakken is in de loop der jaren toegenomen. In 2006 bedroeg deze 15,9 jaar, wat bijna een half jaar ouder is dan het jaar daarvoor. Wrakken die in Nederland worden verwerkt, worden voor het grootste deel verwerkt door Auto Recycling Nederland (ARN) (zie hoofdstuk 6). ARN heeft een marktaandeel van 90 procent, wat betekent dat slechts 10 procent van de afgemelde voertuigen niet door ARN wordt verwerkt. In 2006 was ARN verantwoordelijk voor de verwerking van bijna 210.000 voertuigen (Auto Recycling Nederland, 2007). De overige 10 procent van de auto's die niet door ARN worden verwerkt, is door buitenlanders opgekocht of gestolen.

Nederlandse voertuigen zijn aantrekkelijk voor het buitenland, zelfs als ze oud zijn en afgedankt. Inwoners van landen die Nederlandse auto's opkopen, zijn vaak afkomstig uit Polen, Roemenië en Bulgarije. Een klein aantal komt uit de Afrikaanse landen Ghana en Nigeria. Door de periodieke APK-keuring is de kwaliteit van de auto's relatief goed en het onderhouden weggennet in Nederland zorgt voor relatief weinig slijtage van de voertuigen. Bovendien is het afhandelen van exportdocumenten in ons land vaak snel gebeurd, wat maakt dat de overbrenging van voertuigen doorgaans vlot geregeld is (Auto Recycling Nederland, 2007). In 2006 werden in totaal 250.000 wagens geëxporteerd. Een interessante ontwikkeling is dat sinds het laatste kwartaal van 2004 meer voertuigen worden geëxporteerd dan gedemonteerd (Auto Recycling Nederland, 2007). De export van gebruikte auto's kende in 2004 een grote stijging, die voor een groot deel toe te schrijven is aan de toetreding van tien nieuwe lidstaten aan de Europese Unie. Door deze toetreding is het voor de nieuwe lidstaten gemakkelijker en voordeliger geworden om voertuigen te importeren uit West-Europa (Auto Recycling Nederland, 2007). De vraag naar West-Europese gebruikte auto's is in Oost- en Midden Europa zeer groot. De export van tweedehands auto's uit Nederland vindt dan ook vooral plaats naar deze regio; zij nemen circa 75 procent van de geëxporteerde Nederlandse gebruikte auto's af. Vooral Polen is een grote afnemer, vooral omdat dit land fungeert als doorvoerland. Naast Polen zijn ook Tsjechië, Litouwen, Oekraïne en Wit-Rusland belangrijke afnemers van Nederlandse exportvoertuigen. (Auto Recycling Nederland, 2007). Aangezien de laatste twee landen geen lidstaten van de Europese Unie zijn, houdt dit in dat uitvoer over de EU-buitengrenzen plaatsvindt.

Het vaststellen van concrete aantallen voertuigen die in Europa tot schroot worden verwerkt, blijkt lastig en zeker niet waterdicht te zijn (Fergusson, 2007). Een aanzienlijk deel van de afgedankte voertuigen komt niet bij officiële schrootplaatsen terecht en is niet in de officiële exportcijfers van een land terug te vinden. Deze voertuigen blijken illegaal hun weg naar het buitenland te vinden, waar zij vervolgens door niet erkende verwerkers verwerkt worden, die

alleen baat hebben bij de waardevolle onderdelen. Sommige voertuigen worden gewoon gedumpt in plaats van ingeleverd (Fergusson, 2007).

Naast afgedankte voertuigen worden ook tweedehands voertuigen uitgevoerd die nog niet aan het eind van hun levensduur zijn. Het lijkt erop dat de markt voor jongere en kwalitatief hoogwaardiger gebruikte voertuigen toeneemt. Een verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat het welvaartsniveau in onder meer Oost-Europa, een belangrijke afzetmarkt voor Nederlandse tweedehands voertuigen, in de loop der tijd is gestegen. Met een stijging van de welvaart, stijgen de eisen die afnemers aan producten stellen. Tweedehands voertuigen uit Nederland worden minder aantrekkelijk, omdat de inwoners uit de landen van Oost-Europa nu zelf in staat zijn om nieuwe auto's te kopen en niet meer afhankelijk zijn van de afdankertjes uit West-Europa.

### 3.4.3 E-afval

Inwoners van de Europese Unie gooien naar schatting per persoon per jaar gemiddeld 12 tot 16 kilo E-afval weg (European Electronic Recyclers Association, 2007). In Nederland werd hiervan in 2006 5,6 kilo per persoon ingezameld. Het verschil tussen de hoeveelheid afgedankt en ingezameld E-afval is groot. 90 procent van het klein huishoudelijk afval, zoals scheerapparaten, elektrische tandenborstels en föhns verdwijnt in de prullenbak. De overige 10 procent gaat naar kringloophandels en rommelmarkten of wordt op sites als marktplaats.nl gezet. Bij televisies en ICT-apparatuur is er een ander beeld zichtbaar: Deze gaan regelmatig naar handelaren die deze apparaten opkopen.

Voor wit- en bruingoed geldt dat de inzameling de afgelopen jaren gestegen is. In 2004 was dit nog 67.000 ton, in 2005 werd al 71.000 ton ingezameld (Noordhoek, 2007). In Nederland wordt veel hergebruikt en gerecycled (VROM-Inspectie, 2004). Veel wit- en bruingoed en ICT-apparatuur vindt hierdoor een nuttige nieuwe bestemming. Voor wit- en bruingoed geldt dat meer dan 75 procent wordt hergebruikt en zelfs meer dan 80 procent nuttig toegepast. De verwerkingsresultaten van televisies liggen ook hoog: 85 procent hergebruik en 94 procent nuttige toepassing (Stichting Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten, 2006). Een groot deel van de organisaties die zich op de markt voor hergebruik en recycling beweegt, lijkt zich aan te sluiten bij koepelorganisaties en werkt onder de vereiste vergunningen. Er bestaat echter ook een groep bedrijven die geen lid is van een dergelijke koepelorganisatie en weinig investeert in milieuhygiënische verwerkingsmethoden of recycling. Dit zijn bijvoorbeeld kleine ondernemers die een handeltje in computers beginnen en losse onderdelen in- en verkopen (VROM-Inspectie,

2004). Doordat zij niet aangesloten zijn bij een recyclingstichting, zijn zij voordeliger uit en zijn zij niet gebonden aan algemene afspraken binnen de koepel. Dit soort *free riders* gaat veel meer hun eigen gang en heeft vaak minder aandacht voor het milieu.

Schattingen over de totale markt voor afval en recycling in Nederland komen voor het jaar 2005 op ongeveer 10 miljard euro. Dit bedrag bestaat uit de markt van afvalinzameling en –verwerking (5,1 miljard), de recyclingmarkt (1,2 miljard) en de groep bedrijven die handelt in afvalstoffen (3,9 miljard) (Noordhoek, 2007). Hoewel de bedrijfsomzetten tot 2004 zijn gestegen, hebben deze zich de afgelopen jaren gestabiliseerd. De winstgevendheid is voor de meeste delen van de markt gedaald van 11 naar 4 procent.

“E-waste is een van de snelst groeiende afvalstromen binnen de EU”, aldus Noordhoek (2007, p. 31) en “een internationale business” (VROM-Inspectie, 2007B). In de media zijn tegenwoordig steeds vaker geluiden te horen over afvaltransporten van afgedankte elektrische of elektronische apparaten. Het is bij elektronica lastig te bepalen of sprake is van tweedehands goederen of dat het om afval gaat (VROM-Inspectie, 2007). Wat dan ook vaak voorkomt is dat partijen met zowel functionerende als niet-functionerende elektronica onder de noemer van tweedehands goederen worden geëxporteerd naar landen zoals China, India of Afrikaanse landen (VROM-Inspectie, 2004). Om in dergelijke gevallen met zekerheid te kunnen vaststellen of het gaat om afval of tweedehands goederen, zouden alle apparaten uit een lading moeten worden gecontroleerd. Wettelijk gezien mag elektronica namelijk worden uitgevoerd als het nog werkt, maar niet in alle lidstaten bestaat de verplichting dit te testen. Nederland kent deze verplichting overigens wel (Schilders, 2007).

Controle op defecte of werkende goederen is erg lastig. In de praktijk blijkt dat de tijd, de kennis en de middelen niet altijd beschikbaar zijn om controles uit te voeren. Het gevolg is dat er een discrepantie ontstaat tussen wetgeving en uitvoering, met als resultaat (illegale) export van E-afval uit Europa.

### 3.5 Omvang afvaltransporten

Naar schatting 15 procent van alle transportladingen binnen Europa is afval. Onder andere door gebrek aan verwerkingscapaciteit in eigen land, kostenbesparing en handelsdoeleinden vindt vanuit OESO- en EU-landen een groot aantal grensoverschrijdende transporten plaats. (IMPEL-TFS, 2006A). Zoals eerder gesteld bestaat de Nederlandse handel in afval voor het grootste deel uit

export. Nog geen 10 procent van de handel wordt gevormd door import van afvalstoffen en de doorvoer (IMPEL-TFS, 2006B).

Uit gegevens van SenterNovem blijkt dat vanaf 1998 sprake is van een sterke toename in de hoeveelheid afval die vanuit Nederland is geëxporteerd. In 1998 werd 500 kton geëxporteerd, terwijl in 2004 de export toenam tot 4.100 kton. In 2005 was er sprake van een daling in de afvalexport, wat mede te verklaren is door het invoeren van het stortverbod in Duitsland. Er is toen 3.600 kton afval uit Nederland geëxporteerd voor nuttige toepassing en verwijdering. Het grootste deel betrof nuttige toepassing, slechts 500 kton was bestemd voor verwijdering. Ter vergelijking: de import van afval bedraagt voor ons land ongeveer 500 kton (Noordhoek, 2007).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) komt met andere cijfers. Volgens gegevens van het CBS bedroeg de totale hoeveelheid afval in Nederland in 2005 71.956 kton, waarvan meer dan 61.000 kton in Nederland zelf is gecreëerd (CBS, 2007). De totale hoeveelheid afval die uit Nederland is geëxporteerd, bedroeg volgens het CBS bijna 12.500 kton. Hier gaat het niet slechts om afval dat in Nederland is gegenereerd, maar ook om afval dat eerst is geïmporteerd. Het gaat dus zowel om de uitvoer als doorvoer van afvalstoffen.

Voor de verschillen tussen de gegevens van het CBS en SenterNovem bestaat een aantal mogelijke verklaringen. Allereerst heeft SenterNovem te maken met transporten waarvoor een kennisgeving is gedaan. Overige transportbewegingen hoeven bij deze uitvoeringsorganisatie niet te worden gemeld. Dit betekent dat de gegevens die SenterNovem hanteert, betrekking hebben op afvaloverbrengingen die met kennisgeving hebben plaatsgevonden. Een tweede mogelijke verklaring is dat verschillende systemen vaak verschillende manieren van registreren kennen. Daarnaast neemt zoals gezegd het CBS ook de gegevens met betrekking tot doorvoer van afvalstoffen mee, iets wat in de cijfers van SenterNovem niet wordt meegenomen. Blijkbaar is het zelfs in een land als Nederland, dat al behoorlijk ontwikkeld is in het bijhouden van dergelijke informatie, niet gemakkelijk om met eenduidige cijfers te komen. Een probleem dat ook op Europees niveau speelt en het lastig maakt verschillende stromen en landen met elkaar te vergelijken. Het feit dat voor een groot deel van de afvalstoffen die worden vervoerd in het kader van de EVOA (groene lijst) geen verplichting geldt tot het doen van een kennisgeving, maakt het lastig om de precieze omvang van de export van afvalstoffen te bepalen.

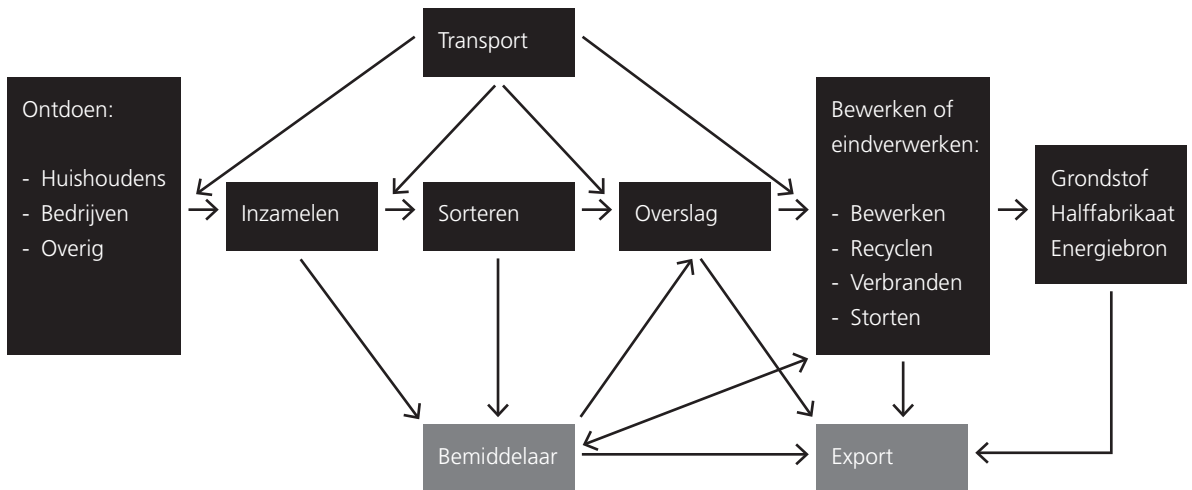
### 3.6 De actoren in de keten

Op de afvalverwerkingsmarkt zijn verschillende actoren te onderscheiden, (zie ook figuur 1):

- ontdoener;
- inzamelaar;
- transporteur;
- bewerker/verwerker (recycler, eindverwerker);
- makelaars en handelaren;
- overige intermediaire organisaties.

Figuur 1

Spelers in de keten van afvalstromen (Gebaseerd op Van Vugt & Boet, 1994).



Bedrijven die actief zijn op het terrein van vervoer, inzameling, handel of bemiddeling van bedrijfsafval of gevaarlijk afval, moeten voorkomen op de VIHB-lijst. Bedrijven die niet op deze lijst staan, mogen geen bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen vervoeren, verzamelen, verhandelen of bemiddelen bij de verwijdering hiervan (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). De instantie die belast is met de behandeling van aanvragen voor vermelding op de VIHB-lijst is de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Deze stichting toetst bedrijven aan de criteria betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid voordat ze tot honorering van een aanvraag overgaat.

### 3.6.1 Ontdoener

De ontdoeners van afval zijn bedrijven, instellingen, overheden en particulieren die afval veroorzaken. In het geval van afgedankte elektronische en elektrische apparatuur kunnen dit ook electronicawinkels zijn die afgedankte apparatuur van particulieren in ontvangst nemen bij de aankoop van een nieuw apparaat. Door landelijke afspraken over inzameling en recycling, is het de bedoeling dat deze detaillisten de afgegeven apparaten naar een erkend inzamelaar brengen. Het vervoeren en afgeven bij een erkende inzamelaar blijkt echter regelmatig niet te gebeuren.

Hier bestaat een aantal redenen voor (VROM-Inspectie, 2006D). Allereerst is er de financiële factor. De winkelier krijgt meestal een vergoeding voor de apparaten van de opkoperende handelaar. Deze factor speelt vaak bij de grotere ketens een rol. Voor kleine zelfstandigen heeft het afgeven van elektronica aan een handelaar meestal een praktische reden. Hun opslagcapaciteit is vaak beperkt, zodat zij graag snel van afgedankte apparaten af willen zijn. Volgens hen halen handelaren de apparaten sneller op dan de NVMP (zie hoofdstuk 6). Zij stellen bovendien minder eisen aan omvang en verpakkingswijze van de op te halen partij (VROM-Inspectie, 2006D).

De ontdoener is zich niet altijd bewust van illegale handelingen die met 'zijn' afvalstoffen plaatsvinden. Het kan gebeuren dat een ontdoener te goeder trouw en conform de marktprijs een makelaar of handelaar inschakelt om te zorgen dat het afval wordt verwerkt, maar dat deze laatste vanuit winst oogmerk kiest voor een goedkope en illegale verwerkingsmethode (Comte, 2006).

De kosten voor het bedrijfsleven om zich van afval te ontdoen, zijn jarenlang fors gestegen. In 1997 was het bedrijfsleven hiervoor nog 253 miljoen euro kwijt, in 2003 was dit opgelopen tot 367 miljoen euro (Noordhoek, 2007). In 2004 lagen de kosten 7 miljoen euro lager, waarbij de verwijdering van gevaarlijk afval ongeveer een derde van de totale kosten uitmaakt. Hogere kosten vergroten de kans dat naar (internationale) alternatieven wordt gezocht.

### 3.6.2 Inzamelaar

Inzamelaars houden zich bezig met het ophalen, sorteren en/of samenvoegen van afvalstoffen om deze verder te vervoeren. Zij zijn gebonden aan voorschriften en richtlijnen die voortvloeien uit hun vergunningssituatie. Er bestaan inzamelbedrijven voor wie het inzamelen hun hoofdactiviteit vormt. Daarnaast kan inzameling plaatsvinden door gemeenten (bijvoorbeeld huishoudelijk afval), afvalbewerkers/verwerkers die afvalstoffen zelf ophalen om ze te kunnen



be- of verwerken en er kan sprake zijn van een centraal afvalbeheersysteem op een bedrijfsterrein (Bex & Van der Poll, 2007). Voor elektrische en elektronische apparaten en voor autowrakken bestaan goed georganiseerde inzamel- en recyclingstructuren. Voor autowrakken geldt dat deze bij ARN kunnen worden aangeboden. Elektronica kan men kwijt bij elektronicawinkels bij de aankoop van een nieuw apparaat of bij een milieustraat. Hiervoor betaalt men een verplichte verwijderingsbijdrage bij de aankoop van het apparaat. De winkels kunnen de apparatuur op hun beurt gratis afgeven via de inzamelstructuur van producenten en importeurs, waarna het naar een erkend verwerker gebracht wordt. Dit is de geëigende route van afgedankte apparatuur. Het blijkt echter dat een deel van de afgedankte apparaten door de detailhandel wordt afgegeven aan niet-erkende handelaren. In 2006 betrof dit ongeveer 11 procent van de detailhandelaren, terwijl zich in 2004 nog 60 procent van de onderzochte detaillisten schuldig maakte aan deze overtreding (VROM-Inspectie, 2007D). Deze daling is te verklaren door het toezicht dat de VROM-inspectie hield. De VROM-inspectie heeft in de periode van 2004 tot 2006 erop toegezien dat de door de consumenten ingeleverde afgedankte apparaten afgegeven werden aan erkende handelaren, die in het bezit zijn van de juiste vergunningen.

Over het algemeen is het zo dat een inzamelaar afvalstoffen tegen betaling van een ontdoener overneemt. Dit is anders dan bij handelaren die de ontdoener juist betalen voor het afnemen van afvalstoffen (Noordhoek, 2007). Hierdoor kan bij de ontdoener de neiging ontstaan vooral met handelaren in zee te gaan, omdat dit voor hem financieel aantrekkelijker is.

### 3.6.3 Transporteur

De transporteur zorgt meestal voor het vervoer van afvalstoffen van inzamelplaatsen naar de plaats waar het verder wordt bewerkt of verwerkt (Bex & Van der Poll, 2007). Aan het vervoer van gevaarlijke stoffen worden zwaardere eisen gesteld dan aan het vervoer van ongevaarlijk afval. Dit komt tot uiting in verschillende soorten vergunningen. Volgens de wet- en regelgeving blijft de ontdoener van afvalstoffen in principe verantwoordelijk voor wat er met het afval gebeurt, totdat het afval van eigenaar verandert. Dit betekent in de praktijk vaak dat transporteurs zich nauwelijks verantwoordelijk voelen voor hun lading (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Uit zowel interviews als literatuur (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) blijkt dat de concurrentie binnen de transportwereld groot is. Om klanten tevreden te stellen wordt daarom nog wel eens 'aanvullende service' verleend, in de vorm van bijvoorbeeld het ontlopen van inspecties of het zo laden van de afvalstoffen dat handhavers het illegale karakter er niet zo snel van zullen opmerken. Dit kan

bijvoorbeeld door goederen van de oranje lijst te bedekken met afvalstoffen van de groene lijst.<sup>3</sup>

Voor containervervoer over zee wordt regelmatig gebruik gemaakt van stuwadoors. Zij verzorgen het transport, maar zijn geen eigenaar van de afvalstoffen. In veel gevallen vinden boekingen en afspraken over transporten telefonisch plaats, waardoor de bedrijven de feitelijke lading vaak niet te zien krijgen. Dit wordt nog wel eens als argument gebruikt door de stuwadoors wanneer zij worden betrappt op het vervoeren van onjuiste partijen; ze zijn slechts documentenopmaker en het zou ondoenlijk zijn om al het aangeboden afval te controleren (VROM–Inspectie, 2004). Dit argument speelde een centrale rol bij het bezwaar dat een grote expediteur maakte tegen een opgelegde dwangsom. Na 2,5 jaar procederen, tot aan de Raad van State, heeft dit expeditiebedrijf de zaak verloren (VROM, 2004).

#### 3.6.4 Bewerker/verwerker

Er bestaan verschillende vormen van bewerking en verwerking van afvalstoffen en een (beleidsmatige) onderlinge voorkeursvolgorde (zie paragraaf 3.6). Bij bewerking is het doel nuttige toepassing: de afvalstoffen worden behandeld, waardoor ze geheel of gedeeltelijk opnieuw kunnen worden gebruikt.

In Nederland houden zich ruim 200 bedrijven bezig met het recyclen van afvalstoffen. Deze organisaties betalen meestal voor het verkrijgen van nog waardevolle afval- en reststoffen. De opbrengsten van deze bedrijven zitten in de verkoop van de stoffen die zij hebben teruggewonnen uit de ontvangen afvalstoffen. Deze opbrengsten zijn in het begin van deze eeuw behoorlijk gestegen: van 575 miljoen euro in 2000 naar 1.199 miljoen in 2004 (Noordhoek, 2007).

Hoewel de hoeveelheid verwerkt afval al jaren is afgenomen, is in 2005 een toename te zien van het door ons land verwerkte afval van ongeveer 6 procent. De afname is te verklaren door het in gebruik nemen van meerdere bewerkingsinstallaties in 2000, het hoge tarief voor afvalverwerking in Nederland en de export van afval naar Duitsland omdat daar geen stortbelasting bestond. Door het stortverbod in Duitsland in juni 2005, stagneerde de uitvoer van afval uit ons land direct, met als gevolg dat het afval dat eerst het land zou verlaten, nu toch in eigen land verwerkt moest worden. Aangezien de verbrandingscapaciteit bijna volledig benut was, werd toevlucht gezocht in storten en dit leidde tot een toename van de hoeveelheid gestort afval (Noordhoek, 2007).

---

<sup>3</sup> Bron: interview met respondent

Aan de bewerking en verwerking van afvalstoffen worden in Nederland en de rest van West-Europa behoorlijk hoge eisen gesteld. Er bestaat een veelheid aan richtlijnen en voorwaarden die betrekking hebben op (de wijze van) verwerken en bewerken. In landen waar afvalstoffen naar worden geëxporteerd, bestaan deze hoge eisen vaak niet. In die landen worden vaak op primitievere wijze materialen teruggewonnen of afvalstoffen verwijderd, met alle gevolgen voor gezondheid en milieu van dien. Denk hierbij aan personen die met de hand kabels strippen om ze te ontdoen van metalen, of die boven een gasstel computerchips losbranden van printplaten. Een voorbeeld hiervan is de Chinese regio Guiyu waar veel Chinezen circa één euro per dag verdienen met het bewerken van elektronica-afval (Schilders, 2007).

In 2005 kende Nederland 12 afvalverbrandingsinstallaties, die gezamenlijk zorgden voor de verwerking van 5,5 miljoen ton afval (Noordhoek, 2007). De sluiting de AVR Chemie DTO leidde in 2005 tot een afname van bijna 70 procent van de hoeveelheid gevaarlijk afval dat is verbrand. De meeste geïnterviewden geven aan dat activiteiten op het gebied van afvalverbranding doorgaans redelijk goed gecontroleerd zijn. Afvalverbrandingsinstallaties zijn voor het merendeel gelieerd aan of in handen van de overheid (VROM, 2007) en hebben vaak veel investeringen gedaan. Om rendement uit deze investeringen te halen, is het voor hen niet aantrekkelijk om met afvalladingen te frauderen zodat deze geëxporteerd (kunnen) worden. De beschikbare afvalverbrandingscapaciteit in Nederland wordt bijna volledig benut (Noordhoek, 2007).

Stortplaatsen hebben net als afvalverbrandingsinstallaties een sterke link met de overheid en zijn vaak voor een groot deel in handen van de overheid. Storten is de laatste optie in de voorkeursvolgorde van afvalbehandelingen. Hier hoort men dan ook pas naartoe uit te wijken als andere mogelijkheden niet toereikend of mogelijk zijn. Voordat het stortverbod in Duitsland in werking trad, werd in Nederland weinig gestort. Sinds de invoering van dit verbod is het aantal toestemmingen om te storten sterk gestegen, met als gevolg dat in 2005 zeven procent meer afval is gestort dan het jaar daarvoor (Noordhoek, 2007).

### 3.6.5 Makelaar en handelaar

Makelaars en handelaren zijn personen die een intermediaire rol vervullen tussen de ontdoener van de afvalstoffen en de verwerkers ervan. Een makelaar heeft zelf het afval niet in handen, maar heeft de contacten met bezitters en verwerkers. De makelaar weet wie in de markt afval aanbiedt, waar de vraag bestaat en zorgt dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Dit alles zonder zelf eigenaar te worden van de afvalstoffen. De handelaar werkt net

even anders. Deze koopt bij ontdoeners afval op, om dit vervolgens door te verkopen aan verwerkers. Het grote verschil met de makelaar, is dat de handelaar wel zelf eigenaar wordt van de afvalstoffen (VROM, 2007), ook al heeft hij ze misschien niet feitelijk in zijn bezit (Bex & Van der Poll, 2007). Verder is de insteek hetzelfde: beide intermediairs zoeken naar de mogelijkheden die de markt biedt om geld aan afval te verdienen. Zij hebben contacten met aanbieders en verwerkers, waarbij ze proberen de eigen winstmarge zo groot mogelijk te maken. De opdrachten verlopen meestal telefonisch. Handelen of makelen is op zichzelf niet verboden en er bestaat vooralsnog relatief weinig wetgeving die op deze categorie actoren van toepassing is.

Het voortbestaan van handelaars of makelaars is afhankelijk van een netwerk, de behoefte vanuit marktpartijen om het zoeken van aanbieders en vragers uit te besteden en hun kennis van wetten, regels en afzetgebieden (Van den Anker, 1999). Andere marktpartijen moeten meerwaarde zien in de bijdrage van de makelaar of handelaar, anders zouden zij deze kosten niet bereid zijn te betalen. Makelaars en handelaren hebben vaak zelf de beschikking over transportfaciliteiten of goede connecties met transportbedrijven (Van Traa et al., 1996). Ook opereren zij bij voorkeur onder strikte geheimhouding, aangezien hun bestaansrecht voor een groot deel voortkomt uit het feit dat zij de contacten hebben die anderen niet hebben. De ondoorzichtigheid van hun handelen maakt het een groep die extra aandacht behoeft in relatie tot gelegenheid voor criminaliteit/illegaal handelen.

Voor een handelaar of makelaar valt extra geld te verdienen als hij het afval niet onder de noemer afvalstoffen kwijtraakt, maar dit als grondstof in het buitenland weet te verkopen (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Op deze manier verdient hij dubbel: allereerst krijgt hij betaald door de ontdoener om het afval af te nemen en vervolgens ontvangt hij geld voor het doorverkopen van het afval aan een afnemer. Als het voor de handelaar of makelaar niet mogelijk is het afval te verkopen, zal hij zoeken naar de goedkoopste manier om het ergens te laten verwerken of verwijderen. Soms ongeacht het illegale karakter van zijn handelen en schade aan natuur, milieu of gezondheid. Respondenten schetsen de volgende werkwijze. Makelaars of handelaren berekenen de ontdoener het hoogste ontdoenerstarief dat voor de afvalstof gehanteerd wordt. Vervolgens gaan zij op zoek naar mogelijkheden om het afval door te verkopen of zich voor een lager tarief ervan te ontdoen, onder meer door uit te wijken naar andere verwerkingsmogelijkheden dan afgesproken of naar verwerking in andere landen. Een voorbeeld van de te behalen winst voor een handelaar is zichtbaar op het terrein van de afgedankte televisies. Deze worden voor circa vijf euro per stuk opgekocht bij detaillisten en vervolgens doorverkocht voor 25 euro (VROM-Inspectie, 2005B). Het is duidelijk dat dit een lucratieve

business kan zijn als het om grotere partijen apparaten gaat. Het bedrijfsresultaat voor bedrijven die zich bezighouden met de handel in afvalstoffen binnen Nederland laat een grote stijging zien, van 135 miljoen euro in 2003 naar 249 miljoen euro in 2004 (Noordhoek, 2007).

### 3.6.6 Overige intermediaire organisaties

Actoren binnen de afvalketen kunnen ervoor kiezen zich te laten bijstaan door intermediaire organisaties zoals milieudvies- en ingenieursbureaus en onderzoeksinstituten (Van den Anker, 1999).

Deze organisaties zijn zelf nauwelijks onderwerp van milieuwetgeving en worden ook geen houder of eigenaar van de afvalstoffen, maar kunnen vanuit hun expertise een bijdrage leveren op verschillende vlakken, waaronder het zoeken naar verschillende verwerkingstechnieken, het uitvoeren van milieutechnische onderzoeken en het adviseren over vergunningvoorwaarden. Uit onderzoek door Van den Anker (1999) blijkt dat ook bij deze organisaties zaken mis kunnen gaan en frauduleuze praktijken kunnen plaatsvinden. In Dossier Zelfcontrole beschrijft zij de casus van een adviesbureau dat analyses uitvoert voor een recyclingbedrijf in het kader van de vergunningvoorwaarden. Dit moet gebeuren bij een deskundig en onafhankelijk bureau. De onafhankelijkheid blijkt echter ver te zoeken wanneer duidelijk wordt dat de directeur en een medewerker van het recyclingbedrijf ook functies hebben binnen adviesbureau en het adviesbureau kantoor houdt op het terrein van het recyclingbedrijf. Uit later onderzoek blijkt dat de aard en samenstelling van de afvalstroom die gestort is, niet overeenkwamen met de analyseresultaten van het adviesbureau. De storting heeft dan ook in strijd met de vergunning van de stortplaats plaatsgevonden.

Milieudvies- en ingenieursbureaus en onderzoeksinstituten zoals laboratoria kunnen op verschillende manieren een rol spelen bij frauduleuze of illegale activiteiten. Soms gaat het hierbij om strafbare feiten als valsheid in geschrifte, vaak gaat het om het meewerken aan de strafbare praktijken van anderen, meestal opdrachtgevers (Van den Anker, 1999). Hierbij moeten objectiviteit en onafhankelijkheid wijken voor commerciële belangen. Frauduleuze handelingen die bij deze intermediaire organisaties kunnen voorkomen zijn onder meer:

- onjuiste of onvolledige rapportage van analyseresultaten;
- metingen manipuleren;
- dubieuze of ondeskundige advisering;
- kwalitatief slecht onderzoek, op basis waarvan bijvoorbeeld nuttige toepassing wordt gerechtvaardigd;
- gebrek aan onafhankelijkheid ten opzichte van opdrachtgever;
- niet melden van geconstateerde illegale meldingen van andere partijen.

De advieswereld is klein en er bestaat een sterke afhankelijkheid tussen de verschillende actoren binnen de afvalverwijderings- en secundaire grondstoffenketen (Van den Anker, 1999). Soms worden verschillende bureaus voor dezelfde klus ingehuurd en kiest een opdrachtgever uiteindelijk het rapport dat voor hem het meest gunstige resultaat oplevert. Naast genoemde organisaties bestaat ook nog de groep handelsagenten, die ingehuurd wordt door bedrijven die afvalstoffen of secundaire grondstoffen willen importeren of exporteren (Van den Anker, 1999). Zij verzorgen de begeleidende informatie bij transporten en in sommige gevallen zorgen zij voor verpakking van het afval. Hun rol is in verhouding tot de eerder genoemde handelaren en makelaars beduidend kleiner. De handelsagenten vervullen voornamelijk een administratieve rol.

## 3.7 Criminaliteit op de markt

Zoals Van Vugt & Boet in 1994 al stellen, "Afval is big business" (p. 31). Comte geeft aan dat milieucriminaliteit één van de meest lucratieve vormen van criminaliteit is. Er wordt geschat dat de illegale handel in afvalstoffen per jaar wereldwijd circa 10 tot 12 miljard euro oplevert (Comte, 2006). Bovendien geeft zij aan dat de illegale handel in afval schrikbarend is gestegen, sinds er regelgeving is ontwikkeld over de behandeling van afvalstoffen. Door de verscherpte eisen op het gebied van de bescherming van het milieu en de veiligheid, is de afgelopen jaren een stijging in de prijzen voor afvalverwerking ontstaan. Een mogelijk gevolg hiervan is een toename in milieucriminaliteit, doordat er gezocht wordt naar opties om zich op een goedkope manier van afval te ontdoen. Hierbij valt te denken aan het 'om-katten' van een afvalstof op de oranje lijst naar een afvalstof op de groene lijst, zodat export naar bijvoorbeeld Aziatische markten gemakkelijker wordt, evenals het illegaal dumpen van afval.

### 3.7.1 Omvang criminaliteit

Criminaliteit in het algemeen en milieucriminaliteit in het bijzonder kennen een grote 'dark number', wat wil zeggen dat een groot deel van de overtredingen en misdrijven niet in de statistieken terug te vinden is. Naar schatting wordt 20 tot 40 procent van de gevallen niet gemeld, maar er zijn ook statistieken die hogere percentages laten zien (Comte, 2006). Het is dan ook belangrijk om te beseffen dat de aantallen die naar voren komen, slechts de bekende gevallen betreffen en dat de ware omvang van illegale activiteiten waarschijnlijk aanzienlijk hoger ligt. De Dienst Nationale Recherche Informatie gaf in 2003 in haar Inventarisatie Milieucriminaliteit al aan dat de grijze, niet zichtbare milieucriminaliteit zich voor een groot deel afspeelt in de afvalverwijderingsketen, waarbij vaak sprake is van ketencriminaliteit (Dienst Nationale Recherche Informatie, 2003).

De VROM-Inspectie constateert dat regelmatig overtredingen plaatsvinden bij het transporteren en verwerken van afvalstoffen. De juiste procedures worden niet gevolgd, de afvalstoffen voldoen niet aan de gestelde eisen of de verwerking vindt niet plaats op de voorgeschreven, milieuhygiënisch correcte manier (VROM-Inspectie, 2006B). Over het algemeen ligt het aandeel overtredingen op 10 tot 15 procent, waarbij er een variatie is in de aard van de overtredingen. Voor de afvalketen geldt dat de kans op detectie van overtredingen klein is en het potentiële profijt groot (IMPEL-TFS, 2006B). Dit geldt zeker voor buitenlandse daders, omdat deze vaak de landsgrenzen al weer zijn overgestoken voordat misstanden worden ontdekt. Het is voor de autoriteiten in dergelijke gevallen bijna onmogelijk om nog iets van de kosten te verhalen op de daders of om de afvalstoffen terug te sturen naar de bron (IMPEL-TFS, 2006B).

Bij handhavingacties werden in 2003 in Nederland 1.709 controles uitgevoerd die betrekking hebben op de naleving van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Hierbij werden 353 overtredingen geconstateerd, wat wil zeggen dat bij ruim 20 procent van de inspecties sprake was van overtredingen (VROM-Inspectie, 2004). Uit het rapport over het IMPEL-TFS Seaport Project II, blijkt dat van de ruim 1.100 gecontroleerde grensoverschrijdende afvaltransporten in Europees verband 51 procent illegaal is (IMPEL-TFS, 2006C). Daarnaast geeft de rapportage aan dat bij 43 procent van de afvaltransporten sprake is van onregelmatigheden. Er moet echter worden opgemerkt dat tussen de deelnemende landen verschillen bestaan in de wijze van registreren en dat van sommige landen bepaalde gegevens ontbreken, terwijl toch een totaalberekening is gemaakt. Dit leidt mogelijk tot een vertekening van het eindresultaat. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat gemiddeld bij meer dan de helft van de transporten zaken niet volgens de regels verlopen, variërend van relatief kleine fouten in de documentatie tot transporten die volgens EVOA niet naar het land van bestemming vervoerd mogen worden en daarmee illegaal zijn.

Uit het tweede Europese Verificatieproject blijkt dat ongeveer 12 procent van alle transportbewegingen niet voldoet aan de regels van de EVOA (IMPEL-TFS, 2006A). Het gaat hierbij zowel om illegale overbrengingen als om administratieve onjuistheden. In het IMPEL-TFS Seaport Project II werd gesproken over 51 procent van de transporten waarbij sprake was van overtredingen: een aanzienlijk verschil met de 12 procent uit het Europese Verificatieproject. Dit kan verklaard worden door een verschil in steekproeven: in het Seaport Project werd gewerkt met voorselectie, terwijl bij het Verificatieproject sprake was van een aselechte steekproef.

Op het gebied van illegale handelingen op het vlak van de export van E-afval, is door de VROM-Inspectie een aantal onderzoeken uitgevoerd. In het rapport 'Het beeld verhelderd', wordt een beschrijving gegeven van handhaving-activiteiten ten aanzien van dit onderwerp in 2006 (VROM, 2007C). Hieruit blijkt dat van de geselecteerde inzamelaars en exporteurs, 28 procent betrokken was bij illegale afvalexport.

Controles op uitvoer leidden tot het tegenhouden van 32 zendingen (285 ton) met afgedankte apparaten die men illegaal probeerde te exporteren (VROM-Inspectie, 2007C).

In 2005 werd door de VROM-Inspectie in samenwerking met de douane en het KLPD 1.000 ton E-afval onderschept, die illegaal werd getransporteerd (VROM-Inspectie, 2006D). De meeste van de bijna 70 transporten hadden als bestemmingen China, Hong-Kong en West-Afrikaanse landen en waren afkomstig uit Nederland. In meer dan een derde van de gevallen bestond de lading gevaarlijk afval uit monitoren en televisies. Eveneens een derde van de transporten bevatte koel- en vriesapparatuur met (H)CFK-houdende koelgassen, wat gevaarlijke afvalstoffen zijn.

Voor 2006 gold dat er 44 transporten met afgedankte apparatuur zijn tegengehouden met gezamenlijk een massa van 430 ton. Hieruit blijkt een afname van 36 procent van het aantal transporten dat is gestopt. Gerekend in tonnen afval gaat het zelfs om een afname van meer dan 50 procent. Dit duidt erop dat ladingen gemiddeld kleiner zijn. De VROM-Inspectie ziet hierin een bevestiging van het vermoeden dat het tegenwoordig vooral de kleinere handelaren zijn die de wet overtreden (VROM-Inspectie, 2006D).

De VROM-Inspectie heeft via het project Prioritering en Monitoring (VROM-Inspectie, 2005A) geprobeerd toch een beter overzicht te krijgen van exportstromen en sluikhandel. Op basis van gegevens van de douane en het CBS, is informatie verzameld over het aantal transporten dat aangemeld is en waarvoor toestemming voor import vereist is en over het aantal transporten waarvoor daadwerkelijk toestemming is verleend.

De veronderstelling is dat het verschil tussen deze twee de hoeveelheid illegale overbrengingen aangeeft. Het gaat hier namelijk om ladingen waarvoor wel toestemming nodig was, maar die niet is verleend, terwijl het transport toch heeft plaatsgevonden.

Uit dit project blijkt dat in 2003 bijna 88 kton afval zonder vereiste beschikking is uitgevoerd naar niet-OESO-landen, wat duidt op mogelijke sluikhandel. Dit is 72 procent van de totale hoeveelheid afval die naar niet-OESO-landen is uitgevoerd. Het gaat om 93 procent van het totaal aantal aangiften van uitvoer. Het gewichtspercentage ligt lager, dus het lijkt erop dat met name de grote transporten wel op legale wijze verlopen (7 procent van de aangiften had wel



toestemming, het gaat hierbij om 28 procent van het totaal gewicht aan afval). Dit sluit aan bij de eerder genoemde bevindingen dat het bij illegale transporten tegenwoordig vooral om kleinere transporten gaat (VROM-Inspectie, 2006D). Uit onderzoek van de VROM-Inspectie uit 2004 is al gebleken dat veel afgedankte elektrische en elektronische apparaten onder de noemer tweedehands goederen worden geëxporteerd naar Azië, Afrika en Oost-Europa. Het project Prioritering en Monitoring (VROM-Inspectie, 2005A) concludeert dat op de goederencodes voor koelkasten, televisies en radio's grote hoeveelheden apparaten worden uitgevoerd, wat voor een deel overeenkomt met eerdere sluikhandel die is geconstateerd. Het gaat om kleine partijen met gebruikte apparaten, vooral naar Afrika en Oost-Europa. ICT-apparatuur wordt ook veel geëxporteerd. Een lastige kwestie hierbij is dat het bij deze aangiften moeilijk te bepalen is of het gaat om afval, of om tweedehands goederen. Er bestaat namelijk zowel een legale stroom met dit soort tweedehands goederen, als een illegale stroom van afgedankte producten die kapot en daarmee dus afval zijn.

In 2005 heeft de VROM-Inspectie een landelijke actie uitgevoerd gericht op de naleving binnen de afvalverwijderingsketen van de regels elektrisch en elektronisch afval. Bij de inspectie was bekend dat minimaal 20 procent van de afgedankte televisies in het illegale circuit terecht kwam (VROM-Inspectie, 2007B). Bij controles in 2004 bleek dat zowel kleine zelfstandigen als grote winkelketens hun apparaten aan niet-erkende inzamelaars en handelaren afgaven. In 2006 zijn opnieuw inspecties uitgevoerd bij opkopers en exporteurs van afgedankte elektronische apparatuur.

Volgens de VROM-Inspectie is sinds de controles in 2005 en 2006, in combinatie met acties tot bewustzijnsvergroting over wet- en regelgeving, het aantal overtredingen gedaald (VROM-Inspectie, 2007B). De grote winkelketens blijken tegenwoordig hun zaken op orde te hebben, maar de kleine zelfstandigen laten zich nog verleiden tot het verkopen van afgedankte apparaten aan niet-erkende inzamelaars (VROM-Inspectie, 2006D).

Tijdens het tweede IMPEL-TFS Verificatieproject ontdekte de VROM-Inspectie een illegale lading afgedankte computermonitoren, die men naar China wilde overbrengen om te repareren. Aangezien computermonitoren stoffen bevatten waardoor ze onder de categorie gevaarlijk afval vallen, is het verboden deze te exporteren naar niet-OESO-landen. Het transport werd tegengehouden en de vervoerder gaf aan de monitoren in Nederland te zullen laten repareren. Later bleek deze lading monitoren illegaal overgebracht te zijn naar Polen. (Impel, 2006A, pag 30-31)

### 3.7.2 Bestemmingen

De landen waar illegaal afval naar wordt getransporteerd, zijn vaak landen die vanuit economisch oogpunt aantrekkelijke omstandigheden kennen (hogere prijzen voor de afvalstoffen, lagere eisen aan kwaliteit of samenstelling) of waar de kans op ontdekking kleiner is (IMPEL–TFS, 2006B). Deze factoren zijn vooral gunstig voor de aanbieders van het afval (vaak handelaren). Hoewel in het ontvangende land (sterke) nadelen kunnen kleven aan het importeren van afval<sup>4</sup>, levert recycling nieuwe grondstoffen op en dus een bron van inkomsten.

Keerzijde van de handel is dat er naast bruikbare goederen of afvalstoffen, ook regelmatig onbruikbare en zelfs gevaarlijke afvalstoffen met een lading meegestuurd worden. Denk hierbij aan oude accu's die niet correct verwerkt zijn en lekkende gasflessen (VROM–Inspectie, 2004). Naast de risico's die dergelijke ladingen tijdens het vervoer met zich mee brengen (bijvoorbeeld grotere kans op brand), zit het ontvangende land hierdoor in haar maag met afval dat ter plaatse niet op milieuverantwoorde wijze verwerkt kan worden. De kans op dumping van dergelijke onbruikbare en gevaarlijke stoffen is hierbij groot. Op grond van de EVOA hadden deze afvalstoffen niet overgebracht mogen worden.

Door de VROM–Inspectie is geconstateerd dat vooral vanuit de haven van Amsterdam veel overtredingen van het exportverbod plaatsvinden (VROM–Inspectie, 2007B). Het gaat hierbij om de uitvoer van afvalstoffen zoals computeronderdelen, televisies en autowrakken naar Afrika, landen in het Caribisch gebied en eilanden in de Stille Zuidzee. Afrika wordt door velen al jaren gezien als de plek voor afvaldumping (Søyland, 2000). Momenteel wordt gestreefd naar betere samenwerking met Afrika en Azië, met als doel beter tegen overtredingen te kunnen optreden en beter toezicht op de verwerking van afvalstromen in ontvangende landen te bewerkstelligen.

Bepaalde specifieke illegale afvalstromen vanuit de EU en IMPEL–lidstaten, lijken een aantal specifieke bestemmingen te hebben. Grofweg kan worden gezegd dat (IMPEL–TFS, 2006B):

- plastic afval wordt vervoerd richting Aziatische landen;
- koelkasten en andere CFK–houdende producten vaak naar (West–) Afrikaanse landen worden getransporteerd;
- autowrakken zowel naar Afrika als naar Oost–Europa geëxporteerd worden;
- elektronisch en kabelafval naar West– en Oost–Azië wordt vervoerd.

---

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld vanwege milieuschade of risico's voor de gezondheid.

Opvallend is dat de legale stroom van een bepaald soort afval een andere route kan volgen dan de illegale stroom van hetzelfde afvalstof. Een voorbeeld vormen de transporten van koelkasten en elektronica. De legale stroom hiervan blijft binnen de Europese Unie, terwijl illegale transporten richting Afrika en Oost-Azië gaan (IMPEL-TFS, 2006B). Overigens zijn afvalstromen niet altijd strikt van elkaar te scheiden. In het tweede IMPEL-TFS project werd tijdens inspecties in de haven van Amsterdam geconstateerd dat veel transporten bestaan uit elektronische apparatuur die in gebruikte voertuigen is geladen (IMPEL-TFS, 2006C).

# 4

## Beleid en regelgeving rond afvalstromen

### 4.1 Inleiding

Het beleid op het gebied van grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen is al geruime tijd op Europees niveau vastgesteld. Sinds 1994 is de Europese Verordening 259/93 inzake Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) van kracht. Onlangs is deze 'oude' EVOA vervangen door een nieuwe verordening. Deze trad op 12 juli 2007 in werking en kreeg de aanduiding 1013/2006<sup>5</sup>.

Zoals vaker het geval is voor de ontwikkeling van (internationaal) milieubeleid- en regelgeving, vormde een groot ongeval een belangrijke aanleiding. Voor het ontstaan van de EVOA was dat de chemische ramp in 1976 bij het Italiaanse plaatsje Seveso, waarbij veel van de zeer milieugevaarlijke stof dioxine vrijkwam en onder andere de bodem ernstig vervuild raakte. In de jaren erna bleek de verontreinigde Seveso-grond over de hele wereld op te duiken. Dit heeft (uiteindelijk) geleid tot Europese richtlijnen, nationale wetgeving en sinds 1994 tot gezamenlijke Europese wetgeving in de vorm van Verordening 259/93. Behalve grote incidenten, zijn ook enkele internationale verdragen van direct belang geweest voor het ontstaan van de EVOA, met name het Verdrag van Bazel. Dit verdrag, officieel het 'Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan', werd door de Europese Unie in 1989 samen met 34 andere landen getekend.

### 4.2 Het Verdrag van Bazel

Het Verdrag van Bazel is een wereldwijde overeenkomst om het internationale vervoer en de verwijdering van gevaarlijk afval voor mens, milieu en dier te beheersen. Dit internationale verdrag kwam tot stand om het groeiende verkeer van giftig of gevaarlijk afval vanuit geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden en landen uit het Oostblok, te beheersen. Deze praktijk was het gevolg van de strenger wordende milieuregelgeving in geïndustrialiseerde landen, waardoor het steeds moeilijker en duurder werd voor vele bedrijven om zich op verantwoorde wijze van hun gevaarlijk afval te ontdoen. In plaats daarvan werd meer en meer afval verscheept naar en gedumpt in landen met minder strenge

---

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en van de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

regels of controles. Dit leverde een aanzienlijk risico op voor het milieu en de gezondheid van de bevolking in die landen.

In het Verdrag van Bazel zijn afspraken gemaakt over internationale afvaltransporten. Enkele van deze afspraken zijn:

- Gevaarlijk afval mag alleen worden uitgevoerd als het land van bestemming toestemming geeft voor invoer. Uitvoer naar landen die het verdrag niet hebben ondertekend, is niet toegestaan.
- Als een overbrenging heeft plaatsgevonden en later blijkt dat het afval in het land van bestemming niet milieuverantwoord kan worden verwerkt, moet het land van verzending het afval terugnemen (*het return to sender-principle*).
- Het verdrag roept op tot internationale samenwerking op het gebied van afvalverwijdering en afvalverwerking en tot het zo min mogelijk produceren van gevaarlijk afval, bijvoorbeeld door schonere productietechnologie te gebruiken. Uitgangspunt is dat afval zo dicht mogelijk bij de ontstaansbron wordt verwerkt ('nabijheidsbeginsel').

### 4.3 De kern van de nieuwe EVOA

In essentie voorziet de EVOA in een systeem van toezicht op en controle van de overbrenging van afvalstoffen naar andere landen. Hierbij gaat het zowel om invoer als uitvoer van afvalstoffen. De doelen van de EVOA zijn:

- overheden op de hoogte stellen van de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen;
- overheden de mogelijkheid geven gemotiveerde bezwaren hiertegen te maken om uitvoering te kunnen geven aan hun afvalbeheerplan(nen);
- ondersteuning van de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

Correcte toepassing van de bepalingen in de EVOA moet ertoe leiden dat het risico dat afvalstoffen op een ongecontroleerde manier tussen landen worden overgebracht, verminderd wordt.

De EVOA geldt voor overbrengingen van afvalstoffen tussen landen van de Europese Unie en van/naar landen van de Europese Vrijhandelsassociatie<sup>6</sup>, de landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en overige landen die het Verdrag van Bazel hebben ondertekend. De

---

<sup>6</sup> Europese Vrijhandelsassociatie is een economisch samenwerkingsverband tussen (thans nog) Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland – Europese landen die geen lid zijn van de EU.

verordening geldt voor alle afvalstoffen, maar er zijn, onder bepaalde condities, enkele uitzonderingen<sup>7</sup>.

Voor een goed begrip van de EVOA zijn twee definities essentieel: de definities van 'nuttige toepassing' en van 'verwijdering'. Wat in het kader van de EVOA onder nuttige toepassing verstaan moet worden, is in een Europese Richtlijn vastgelegd. Conform artikel 3 van Richtlijn 2006/12/EG bestaat nuttige toepassing uit recycling, hergebruik en terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen. In bijlage II B (j° 1.1f), van de richtlijn zijn handelingen die vallen onder het begrip nuttige toepassing van afvalstoffen specifiek aangegeven. In bijlage 2 zijn deze handelingen opgesomd. Het begrip verwijdering staat voor alle handelingen die niet als nuttige toepassing aangemerkt kunnen worden. In bijlage II A (j° 1.1e), van Richtlijn 2006/12/EG, wordt een overzicht gegeven van handelingen die in Europees verband als handelingen gericht op verwijdering worden gezien (zie ook bijlage 3).

De verordening onderscheidt twee procedures om de overbrenging van afvalstoffen te reguleren. Welke procedure van toepassing is, wordt bepaald door de aard van de afvalstof en de beoogde wijze van verwerking van het afval (verwijdering of nuttige toepassing).

- De procedure voor schriftelijke en voorafgaande kennisgeving en toestemming: deze is van toepassing op de overbrenging van gevaarlijke en semi-gevaarlijke voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen en op alle voor verwijdering bestemde afvalstoffen.
- De procedure voor overbrenging begeleid met bepaalde informatie: deze is van toepassing op niet-gevaarlijk afval bestemd voor nuttige toepassing.

In overeenstemming met deze procedures geeft de EVOA lijsten van afvalstoffen af waarvan de overbrenging is toegestaan: afvalstoffen waarvoor kennisgeving en toestemming zijn vereist staan op de oranje lijst (bijlage IV van de verordening), terwijl afvalstoffen waarover uitsluitend informatie moet worden verstrekt zijn opgenomen in de groene lijst (bijlage III). Afvalstoffen waarvoor een verbod op overbrenging geldt, staan op afzonderlijke lijsten (bijlage V).

---

<sup>7</sup> Uitzonderd zijn afvalstoffen van schepen en offshoreplatforms, van voertuigen, treinen, vliegtuigen en van afval dat aan boord is ontstaan. De EVOA is ook niet van toepassing op radioactief afval, afvalstoffen van delfstofwinning en afvalstoffen die ontstaan zijn bij strijdkrachten en hulporganisaties. Meestal gelden specifieke regelingen voor deze afvalstoffen.

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

De EVOA bevat verder algemene bepalingen zoals het verbod op menging van afvalstoffen tijdens de overbrenging, het ter beschikking stellen van informatie aan het publiek, de bewaarplicht van documenten en informatie voor de kennisgever, de bevoegde autoriteiten, de ontvanger en de inrichtingen in kwestie.

De uitvoer van afvalstoffen naar niet-OESO landen of landen met een speciale regeling, de zogenaamde derde-landenregeling, met het oogmerk om te worden verwijderd, is verboden.

Hiervan uitgezonderd is de uitvoer van afvalstoffen naar zogenoemde EVA-landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel. EVA-landen zijn landen die lid zijn van de Europese Vrijhandelsassociatie: momenteel zijn dit Zwitserland, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

De uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassingen is verboden. Hiervan uitgezonderd is de uitvoer naar landen waarop het OESO-besluit van toepassing is, naar derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel en naar landen die met de EU een bilaterale overeenkomst hebben gesloten. Voor de invoer van afvalstoffen uit derde landen die bestemd zijn voor verwijdering of nuttige toepassing, gelden dezelfde regels als voor de uitvoer van deze afvalstoffen.

## 4.4 Belangrijke verschillen

Omdat dit onderzoek voor een belangrijk deel gebaseerd is op kennis, ervaring en inzichten opgedaan tijdens de oude verordening, welke in werking was tot

medio juli 2007, is het relevant om aan te geven welke verschillen er tussen de oude en nieuwe EVOA bestaan.

Wezenlijk is dat afvalstoffen van de groene lijst – afvalstoffen voor nuttige toepassing – niet langer uitgesloten zijn van de werking van de EVOA. Dit betekent dat ook voor deze categorie bij het niet voldoen aan de bepalingen van de verordening, voortaan sprake is van sluikhandel.

De (Europese) praktijk voor de verwerking van afvalstoffen bestaat vaak uit een aantal opeenvolgende behandelingen van afvalstoffen. Deze behandelingen kunnen op één locatie of op meer locaties in een land, maar ook verspreid in verschillende landen binnen en buiten de EU plaatsvinden. In aansluiting op deze complexe werkelijkheid introduceert de nieuwe EVOA definities voor voorlopige nuttige toepassing en voorlopige verwijdering. Dit leidt ertoe dat bij de kennisgeving van overbrenging alle inrichtingen moeten worden vermeld waar handelingen tot voorlopige of definitieve nuttige toepassing of verwijdering worden gepland, inclusief een beschrijving van de handelingen. De bevoegde autoriteiten toetsen vervolgens niet alleen de (eerste) voorlopige handeling, maar beoordelen ook de daarop volgende (voorlopige dan wel definitieve) handelingen voor nuttige toepassing of verwijdering.

In de nieuwe verordening zijn voorzieningen getroffen om preciezer aan te geven wie als kennisgever van de overbrenging aangemerkt moet worden. Dit is in principe de producent van het afval, maar dit kan ook de bewerker, inzameelaar, makelaar of handelaar zijn. De bedoeling is om de verantwoordelijkheid zo hoog mogelijk in deze reeks van betrokkenen te leggen. Dit heeft tot resultaat dat de verantwoordelijken bij voorbaat bekend zijn. Zij kunnen later worden aangesproken om de afvalstoffen terug te halen of de kosten voor het retourtransport en de verwerking te betalen.

Met de nieuwe verordening is het aantal lijsten van afvalstoffen teruggebracht van drie naar twee. In de oude EVOA wordt onderscheid gemaakt tussen niet-gevaarlijke afvalstoffen (groene lijst), semi-gevaarlijke afvalstoffen (oranje lijst) en gevaarlijke afvalstoffen (rode lijst). Ter implementatie van besluitvorming in de OESO, is het onderscheid tussen afvalstoffen op de oranje lijst en de rode lijst in de nieuwe verordening vervallen. De oranje en rode lijsten zijn vervangen door één afvalstoffenlijst (bijlage IV) waarvoor de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming geldt: de oranje lijst. Daarnaast bestaat er een nieuwe groene lijst (bijlage III), met informatieverplichtingen.



## 4.5 Specifieke regelgeving

In het kader van dit onderzoek is het relevant kort in te gaan op specifieke regelgeving die voor de onderzochte afvalstoffen geldt. Dit is regelgeving die gebaseerd is op Europese richtlijnen, zodat die geïmplementeerd moet worden in de nationale wet- en regelgeving.

### 4.5.1 Nederlandse regelgeving op het gebied van elektrische en elektronische apparatuur

Ter implementatie van Europese richtlijnen zijn in Nederland sinds augustus 2004 het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur en de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur van kracht. Deze bepalen dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer zodra apparatuur (zowel van consumenten als van professionele gebruikers) in het afvalstadium komt. Om deze verplichting goed na te komen, moeten producenten/importeurs een inname- en verwerkingsstructuur opzetten en beheren. In principe vallen alle apparaten met een stekker of werkend op batterijen onder de regels, evenals bepaalde verlichtingsapparatuur zoals TL-buizen en spaarlampen. Gemeenten moeten er in het kader van de regelgeving voor zorgen dat burgers en detailhandel – maar onder bepaalde voorwaarden ook instellingen als scholen – afgedankte apparaten kosteloos kunnen inleveren. Actoren in de sfeer van distributie (winkeliers, internetleveranciers), moeten bij aankoop van een nieuw apparaat het afgedankte apparaat innemen als de klant dat wenst. Verder ziet de regelgeving toe op (beperking van) het gebruik van bepaalde milieugevaarlijke stoffen in nieuw geproduceerde apparatuur, zodat ook in preventieve zin wordt bijgedragen aan vermindering van de afvalstoffenproblematiek. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om zware metalen als lood, kwik en cadmium, maar ook om schadelijke brandvertragende stoffen. In verband hiermee zijn maximale eisen van de concentratie van dergelijke stoffen opgenomen.

### 4.5.2 Nederlandse regelgeving over autowrakken

In het kader van de producentenverantwoordelijkheid, ligt de verantwoordelijkheid voor de juiste verwijdering van afgedankte auto's bij de producenten en importeurs van voertuigen. Europees beleid op dit gebied valt in Nederland onder het Besluit beheer autowrakken, dat in juli 2002 in werking is getreden. Producenten/importeurs moeten op basis van de regelgeving zorgdragen voor een landelijke inzamel- en verwerkingsstructuur (en de financiering daarvan), waar de (laatste) eigenaar een wrak gratis kan afgeven. Het besluit richt zich op

personenauto's, lichte bedrijfswagens en drie- en vierwielige brommers en stelt eisen aan nuttige toepassing en hergebruik van producten en materialen. Verder geldt voor producenten de eis om bij het ontwerp en de productie van voertuigen, het ontstaan van moeilijk verwerkbaar afval in het afdankstadium zoveel mogelijk te voorkomen (preventie van afval).

Net zoals bij de aanschaf van elektrische apparaten, betaalt de consument bij de aanschaf van een auto een bijdrage voor de latere verwijdering ervan (momenteel 15 euro). Dit geld komt terecht bij de Stichting Auto Recycling Nederland (zie Bijlage 4, onder 11). Deze stichting keert verwijderingspremies uit aan autodemontagebedrijven voor het, uit oogpunt van milieuhygiëne en hergebruik van materialen, correct verwerken van wrakken. Autodemontagebedrijven hebben de plicht wrakken volledig te demonteren binnen hun bedrijf: het is niet toegestaan een voor een deel gedemonteerd wrak voor verdere sloop naar een ander bedrijf te brengen. Gedemonteerde wrakken moeten worden afgevoerd naar een shredderinstallatie, die een scheiding maakt tussen direct herbruikbaar metaalschoot en shredderafval. Ook wanneer derden de afvoer naar de shredder verzorgen, blijft het autodemontagebedrijf verantwoordelijk. De geschetste bepalingen voor deze sector dienen ertoe om de greep op de keten van afvalstoffen uit autowrakken te versterken. Garagebedrijven mogen in het kader van hun activiteiten nog wel (beperkt) wrakken opslaan, maar niet demonteren. Gemeenten moeten in hun afvalstoffenverordening opnemen dat wrakken uit particuliere huishoudens moeten worden afgegeven bij vergunde sloopinrichtingen.

## 4.6 Ladder van Lansink

In de behandelingen van afval is in 1979 een duidelijke voorkeursvolgorde vastgesteld, die sindsdien als leidraad geldt voor het nationale beleid voor afvalverwerking en verwijdering.

Deze volgorde van afvalverwerking en –verwijdering is voorgesteld door toenmalig Tweede Kamerlid Lansink en wordt dan ook wel de 'Ladder van Lansink' genoemd (VROM, 2007). De Ladder van Lansink is in strikte zin geen regelgeving, maar een beleidsregel, en bestaat uit een onderverdeling in zeven mogelijkheden voor de behandeling van afval:

- 1 preventie: voorkomen dat afval ontstaat;
- 2 preventie: bij het ontwerpen van producten de hoeveelheid afval beperken en de mogelijkheid van nuttige toepassing creëren;
- 3 nuttige toepassing door product hergebruik;
- 4 nuttige toepassing door materiaalhergebruik;
- 5 nuttige toepassing als brandstof;
- 6 verwijderen door verbranding;
- 7 verwijderen door storten.

Deze voorkeursvolgorde weerspiegelt de mate van wenselijkheid van de genoemde behandeling, in aflopende volgorde. Het voorkomen dat afval ontstaat is de beste optie (1 en 2). Als dit niet mogelijk is en toch afval ontstaat, moet allereerst geprobeerd worden dit nuttig toe te passen (3, 4 en 5). Pas wanneer nuttige toepassing niet mogelijk is, wordt uitgeweken naar de laatste twee treden van de ladder: het definitief verwijderen van het afval (6 en 7): in veel gevallen de meest schadelijke behandeling voor het milieu.

## 4.7 Toezicht en handhaving

De Europese lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de organisatie van toezicht op en handhaving van de bepalingen van de EVOA. Om dat te realiseren kunnen controles worden uitgevoerd bij verschillende schakels van de afvalstoffenketen:

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

De precieze organisatie van toezicht en handhaving in de lidstaten is in feite overall anders geregeld, aansluitend op de specifieke bestuurlijke systemen en bevoegdheden in de landen. Voor het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de EVOA in Nederland, is de inspectiedienst van het ministerie van VROM, de VROM-Inspectie, verantwoordelijk. Deze taak ligt in het verlengde van de bevoegdheid van de minister van VROM om bij beschikking toestemming te verlenen (of te weigeren) voor grensoverschrijdende transporten van afvalstoffen (de uitvoering van deze taak heeft de minister overigens neergelegd bij de organisatie SenterNovem, zie hoofdstuk 6). Bij het niet naleven van de bepalingen van de EVOA en/of de aan de beschikking verbonden voorwaarden, kan de VROM-Inspectie met bestuurlijke handhavingsinstrumenten tegen de overtreder optreden.

Om toezicht op en handhaving van de EVOA effectief te kunnen uitvoeren, werkt de VROM-Inspectie samen met een aantal netwerkpartners. In verband hiermee zijn de nodige maatregelen en voorzieningen getroffen. Zo zijn functionarissen aangewezen die de bevoegdheid hebben toe te zien op de naleving van de voorschriften in het kader van de EVOA, waarbij een aantal ambtenaren de bevoegdheid heeft een transport van afvalstoffen staande te houden. Het gaat om functionarissen van de:

- VROM-Inspectie;
- Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- Douane;
- Politie.

Het niet naleven van de EVOA wordt via bepalingen in de Wet milieubeheer, titel 10.7, door de Wet op de economische delicten beschouwd als een economisch delict en is strafbaar.

Onder een illegale overbrenging van afvalstoffen wordt verstaan elke overbrenging van afvalstoffen die, opzettelijk of niet, plaatsvindt zonder vereiste kennisgeving, zonder vereiste toestemming, op basis van fraude of door vervalsing verkregen toestemming of in strijd met communautaire bepalingen plaatsvindt dan wel nuttig wordt toegepast of verwijderd. Deze illegale handelingen worden ook wel sluikhandel genoemd. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is sprake van een misdrijf. Zonder opzet gaat het om een overtreding.

Misdrijven kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren en/of een geldboete van 45.000 euro (voor rechtspersonen 450.000 euro). Ook kunnen bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd zoals verbeurdverklaring en de verplichting het wederrechtelijk verrichte teniet te doen. Als er sprake is van een overtreding, is gevangenisstraf mogelijk van ten hoogste één jaar en/of een geldboete van 11.250 euro. Voor administratieve overtredingen gelden lagere straffen. Dit zijn de Nederlandse strafmaten. Elke lidstaat geeft eigen vorm en inhoud aan de bestraffing<sup>8</sup>. Het Europese speelveld is hier ongelijk: het ene land vervolgt en straft wel, het andere land constateert een overtreding, maar doet niets aan de vervolging.

In februari 2007 is een voorstel door de Europese Commissie ingediend om bepaalde milieudelicten strafrechtelijk te vervolgen zoals het uitstoten of illegaal

---

<sup>8</sup> Voor dezelfde overtreding bestaat er tussen Europese landen soms een factor 100 verschil in financiële sanctie.

lozen van gevaarlijke afvalstoffen, het onrechtmatig vervoeren of verwijderen van gevaarlijke stoffen, beschadigen of stelen van beschermde plant- en diersoorten en de onrechtmatige handel in stoffen die de ozonlaag aantasten. De Europese Commissie wil verder dat de lidstaten aan deze overtredingen ook daadwerkelijk sancties verbinden. Welke dat zijn, wordt aan de landen zelf overgelaten. Maar, de Europese Commissie stelt wel als voorwaarde dat zij proportioneel, doelmatig en afschrikwekkend zijn.

De opsporing van delicten die verband houden met het overtreden van de bepalingen van de EVOA, is in handen van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Meer concreet gaat het dan om het Korps landelijke politiediensten, de gespecialiseerde milieuteams van de politie en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van VROM (VROM-IOD). Volgens een respondent kunnen ook sommige ambtenaren van andere diensten met bijzondere opsporingsbevoegdheid voor de opsporing in het kader van de EVOA ingezet worden.

In Bijlage 4 wordt een uitgebreid overzicht geboden van de bij toezicht, handhaving en opsporing in de afvalstoffenketen betrokken instanties, alsmede enkele andere gelieerde organisaties.

## 4.8 Handhavingspraktijk van milieucriminaliteit in Nederland

Het nut van de EVOA wordt in zeer belangrijke mate bepaald door de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de politie. De politie zal te werk gaan conform de werkwijze bij de bestrijding van reguliere criminaliteit. De invalshoek van het Openbaar Ministerie brengt met zich mee dat alleen aandacht bestaat voor groeperingen verdachten. Op dat punt lopen beleid (Openbaar Ministerie) en praktijk (politie) uiteen.

Hoe degelijk de regelgeving ook is op het gebied van bevoegdheden, als de samenwerking tussen de handhavende instanties niet wordt verbeterd, blijft ook de EVOA een papieren tijger. Een ander gevolg van het op het beleid gebaseerde optreden van het Openbaar Ministerie is dat een te groot aantal zaken opgelost wordt door een schikking buiten het strafproces om. Een consequentie van deze werkwijze is dat ook de openbaarheid van het strafproces niet gebruikt kan worden om het bewustzijn van burgers in Nederland te confronteren met aard en omvang van milieucriminaliteit.

## 4.9 De EVOA in de praktijk

Sinds 12 juli 2007 is een nieuwe EVOA van kracht. De regelgeving is van toepassing voor bedrijven die afvalstoffen willen uitvoeren, invoeren of door een Europese lidstaat willen vervoeren. De verordening omschrijft verschillende procedures voor in- en export van afvalstoffen. Aanleiding voor de gewijzigde EVOA is de aanpassing van het OESO-verdrag. Tegelijkertijd is de aanpassing een verheldering en vereenvoudiging van de procedures. Kanttekening daarbij is dat de tekst van de verordening er niet korter op is geworden. De belangrijkste wijzigingen:

- de oranje afvalstoffen-lijst is samengevoegd met de rode;
- er kan bezwaar gemaakt worden tegen de uitvoer van afvalstoffen wanneer de verwerkingswijze in het land van bestemming minder geavanceerd is dan in het land van verzending;
- de EVOA geldt ook bij uitvoer voor 'voorlopige' nuttige toepassing of verwijdering (bijvoorbeeld, opslag, vermengen, of verpakken);
- overbrenging van huishoudelijke afvalstoffen kan altijd als verwijdering worden aangemerkt;
- snellere afhandeling van kennisgevingen voor overbrenging naar 'vooraf goedgekeurde inrichtingen';
- in alle gevallen kennisgevingen binnen 30 dagen;
- meer nadruk op handhaving en onderlinge samenwerking.

De nieuwe EVOA heeft voor twee van de drie gedefinieerde stromen geen consequenties. E-afval mag geëxporteerd worden, mits het werkende goederen zijn. Onder de oude EVOA viel E-afval onder de groene lijst, met de nieuwe EVOA blijft dat zo. Gemengde gevaarlijke stoffen stonden onder de oude EVOA op de rode lijst, maar zijn met de nieuwe EVOA verhuisd naar de oranje lijst.

Voor autowrakken zijn de regels bij de nieuwe EVOA wat meer aangescherpt:

### **Import van de te demonteren wrakken:**

Alleen vloeistofvrije wrakken mogen zonder speciale bevoegdheid en procedures geïmporteerd worden. Zij worden beschouwd als zogenaamde groene lijst-stof. Wel moet een dergelijk transport voorzien zijn van een houderschapsverklaring. Voor niet vloeistofvrij gemaakte wrakken geldt de rode lijst procedure. Import daarvan kan alleen in het exporterende land geregeld worden.

### **Export van gedemonteerde onderdelen:**

Bij export van onderdelen moet gezorgd worden dat de onderdelen duidelijk als producten aan te merken zijn en niet als afval. In dat geval geldt de EVOA niet. Dit betekent dat de onderdelen netjes geladen en geadmistreerd moeten zijn.

Een klein stukje niet direct te gebruiken product kan de hele lading tot afval degraderen. Dan gelden zware procedures. Als een container in de haven wordt aangehouden en er bestaat twijfel over de status van de lading dan is het bijna altijd het bedrijf waar de lading vandaan komt, dat zich moet verantwoorden. Het is dus zaak dat een demontagebedrijf weet wat er in de container gaat en wat de toestand van de onderdelen is. Boetes van 8000 tot 10.000 euro zijn heel normaal.

## 4.10 Problemen met de nieuwe EVOA

In juli 2007 werd voor het internationaal afvalvervoer de nieuwe EVOA van kracht. Nu al zijn er twee grote problemen ontstaan.

### **Eindverwerkingscontract**

Afvalstoffen op de groene lijst mogen nog altijd volgens de eenvoudige procedure de grens over, maar alleen met een officieel begeleidingspapier. Bovendien moet er een eindverwerkingscontract bij de lading aanwezig zijn. Voor veel stromen afvalstoffen van de groene lijst zal het een groot probleem zijn om aan die laatste eis te voldoen. Denk hierbij aan oud papier en schroot, dat vaak naar Azië gaat. Zo'n stroom verandert onderweg een aantal keren van eigenaar; dat is handel. Pas de laatste eigenaar sluit het verwerkingscontract af. Dat betekent dat het dus niet mogelijk is om aan die eis te voldoen.

### **Derdelandenregeling**

Een ander groot probleem is de derdelandenregeling. Voor de export van groenelijst-afvalstoffen zou met ingang van de nieuwe EVOA voor een aantal landen een kennisgevingsprocedure gelden die op grond van de oude EVOA niet gold. Dit komt omdat deze landen niet op tijd hebben aangegeven volgens welke procedure zij die afvalstoffen binnen wilden krijgen. China heeft nog net op tijd aangegeven dat het de afvalstoffen volgens de eenvoudige procedure wil krijgen. Indonesië en India hebben echter niets van zich laten horen. Dit leidt dus tot grote stagnatie en ongecontroleerde opslag van afval.

### *Overgangstermijn*

Op een in 2006 door de Europese Commissie verzonden document aan de 163 niet-OESO landen met de vraag welke afvalstoffen deze landen willen ontvangen, hebben slechts 25 landen gereageerd. Veel belangrijke bestemmingslanden voor de export van waardevolle recyclingstromen vanuit de Europese Unie, hebben niet, of niet op de voorgeschreven manier gereageerd. Deze laatste reacties heeft de Commissie terzijde gelegd of verkeerd geïnterpreteerd.

Dit tot wanhoop van de betreffende landen en de Europese recyclingsector. Door de handelswijze van de Europese Commissie moet de export van waardevolle secundaire grondstoffen als oud papier en metalen naar niet reagerende landen sinds 12 juli 2007 worden behandeld alsof het gevaarlijk afval is. Hierdoor wordt de export van deze stromen onmogelijk gemaakt. De meeste EU lidstaten hebben inmiddels te kennen gegeven de nieuwe EVOA-regels voorlopig niet te handhaven.

Het ministerie van VROM heeft daarop besloten een overgangstermijn toe te staan voor het zonder kennisgeving exporteren van ongevaarlijke afvalstoffen zoals papier, kunststof en metaalschroot. Deze overgangstermijn liep af op 1 november 2007, of eerder in die gevallen dat een importerend land voor deze datum aan de Europese Commissie heeft aangegeven welke procedures gevolgd moeten worden. Tijdens de overgangperiode heeft de VROM-Inspectie niet bestuursrechtelijk opgetreden als de kennisgevingsprocedure niet was toegepast.



# 5

## Gelegenheden en daders

### 5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de keten van afvaltransporten en de daarin opererende actoren beschreven. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke gelegenheden voor illegale handelingen zich voordoen en welke daders hierbij betrokken kunnen zijn.

### 5.2 Regelovertredingen

Hieronder volgt een overzicht van overtredingen die op verschillende momenten in de afvalstoffenketen, meer specifiek in de transportketen, kunnen plaatsvinden. De handelingen hebben gemeen dat ze bewust worden uitgevoerd, met het doel om controles te ontlopen en/of regelgeving te ontduiken. Vanwege de vele varianten in overtredingen, is soms sprake van overlap of dubbels. Dit overzicht is gebaseerd op analyses van de Procedure EVOA (VROM-Inspectie, 2007A), Van Vugt & Boet (1994) en interviews met respondenten.

Tabel 1

Overtredingen bij internationale afvalstromen	
Fasen	Overtreding
Vóór transport	Vervoersdocument niet tijdig verstrekken aan bevoegd gezag.
	Afvalstof classificeren onder verkeerd regime (onder andere classificeren als groene lijst-stof terwijl het een oranje lijst-stof is) of als andere afvalstof.
	Mengen van afvalstoffen (bijvoorbeeld schoon afval aanvullen met licht verontreinigd afval, of elektronica-afval in autowrak vervoeren).
	Lading maskeren; gebruik maken van deklading.
	Afvalstoffen verpakken alsof het herbruikbare goederen zijn.
	Onjuiste analyse; niet alle parameters laten analyseren bij laboratorium-onderzoek of vervalsing van analyseresultaten.
	Toestemming verkrijgen door verkeerde voorstelling van zaken, vervalsing of fraude.

Fasen	Overtreding
Tijdens transport	Onvolledige of onjuiste invulling vervoersdocument (onder andere ontbreken van houderschapsinformatie/ bijlage VII).
	Onduidelijke of ontbrekende analyse-informatie bij gevaarlijke stoffen.
	Geheel of gedeeltelijk ontbreken van juiste documentatie.
	Vervoer door niet-vergunde transporteur.
	Afvalstof onder een andere noemer vervoeren.
	Tijdens transport afvalstoffen samenvoegen/mengen.
	Uitvoer in strijd met uitvoerverbod of naar land waar dit niet heen mag.
	Uitvoer of doorvoer niet conform de gestelde regels (ten aanzien van bestemming, kennisgeving, documentatie).
	Overbrenging zonder kennisgeving en/ of vereiste toestemming.
	Vervoer buiten de in de kennisgeving aangegeven periode of op andere transportdatum (eerder vertrekken, buiten kantooruren rijden).
	Bevoegd gezag niet tijdig op hoogte brengen van onverwachte routewijziging.
	Niet via douanekantoor bij binnenkomst in of vertrek uit EG.
	Meer afvalstoffen vervoerd dan waarvoor kennisgeving is gedaan.
	Andere route volgen dan opgegeven in kennisgeving.
	Overbrenging op de kennisgeving van een ander/eigen kennisgeving aan derden beschikbaar stellen.
	Vervoer naar andere of niet-vergunde ontvanger dan in kennisgeving.
	Onjuiste gevarenklasse, UN-identificatienummer of vervoersaanduiding.
	De afvalstoffen komen niet overeen met kennisgeving of vervoersdocumenten.
	Samenstelling van afvalstoffen niet conform kennisgeving/vervoersdocumenten.
	Niet voldoen aan voorwaarden voor overbrenging.
Begeleidende informatie (houderschapsinformatie/bijlage VII) aanwezig in plaats van vereiste kennisgeving.	
Overbrenging afvalstoffen voor laboratoriumanalyse of nuttige toepassing niet conform specificatie in bijlage VII.	

Fasen	Overtreding
Na transport	Geen tijdige bevestiging van ontvangst afvalstoffen door ontvangende inrichting.
	Geen bevestiging van de voltooiing van de voorlopige of definitieve toepassing of verwijdering door uitvoerende inrichting.
	Niet bewaren van documentatie.
	Overbrengen voor een andere toepassing dan volgens kennisgeving (onder mom van nuttige toepassing, maar het wordt verwijderd).
	Overbrenging met als doel een verwijdering of nuttige toepassing in strijd met regelgeving.
	Vervoer naar inrichting waar het afval niet conform vergunning, kennisgevings- en vervoersdocumenten wordt be-/verwerkt.
	Uitvoer waarbij nuttige toepassing niet plaatsvindt in een inrichting die conform wetgeving van land van invoer geëxploiteerd wordt/mag worden.
	Onvolledige of onjuiste be- of verwerking (minder vergaande demontage van autowrakken, niet conform regels verwijderen van materialen).

### 5.3 Nalevingsgedrag: de Tafel van elf

Er zijn diverse factoren van invloed op de naleving van regelgeving. In opdracht van het ministerie van Justitie is in 1994 de 'Tafel van elf' (T11) ontwikkeld: een analysemodel dat elf factoren omvat die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Dit model is verder ontwikkeld en biedt een hulpmiddel om te komen tot inzichten in de factoren die een rol spelen in het overtredings- en nalevingsgedrag van individuen en organisaties (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006). Hieronder zullen de elf onderdelen van het T11 model beschouwd worden, waar mogelijk in het perspectief van grensoverschrijdende afvaltransporten. Enkele gelegenheden voor criminaliteit komen hierbij ook in beeld.

- 1 Kennis van regels
  - a Bekendheid met regels.
  - b Duidelijkheid van regels.

Enkele geïnterviewden wezen erop dat men binnen de afvalbranche over het algemeen zorgt goed op de hoogte te blijven van de (veranderende) regels en wetgeving, onder meer door het volgen van cursussen. Hierbij moet worden opgemerkt dat juist het hebben van veel kennis over de regels, ook kan betekenen dat kennis van de mogelijkheden om te frauderen of de regels te ontduiken groot is (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006).

## 2 Kosten/baten

- a Financiële/ economische kosten en baten.
- b Immateriële kosten en baten.

Typierend voor de afvalsector is dat de baten vaak voor de kosten uitgaan. De voordelen die te behalen zijn met regelovertreding, liggen dan ook vaak binnen handbereik, terwijl tegelijkertijd de kans op nadelen (eventuele boetes, imagoschade, pakkans) vrij klein lijkt te zijn. Uit diverse interviews komt het beeld naar voren van berekenende overtreders, wat ook door Comte wordt herkend (Comte, 2006). Overtreders calculeren de mogelijke boete die betaald moet worden in en dan nog loont het vaak om de illegale activiteiten voort te zetten. De zwaarte van de straf weegt meestal niet op tegen de winst die te behalen is (Van den Anker, 1996), zeker wanneer in de afweging de lage kans op en kosten van detectie en sancties worden meegenomen (Impel, 2006B).

## 3 Mate van acceptatie

- a Acceptatie van beleidsdoel.
- b Acceptatie van uitwerking beleid.

Een regelmatig gehoord geluid is dat de hoeveelheid regels, richtlijnen, administratieve procedures en formulieren binnen de afvalsector te groot is. Dit zou belemmerend werken op de acceptatie van regels, vanwege zorgen over onnodige onduidelijkheid en rompslomp. Het zou ook de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven negatief beïnvloeden. Van Vugt en Boet (1994) constateerden al dat de milieuregelgeving inderdaad niet altijd even doelmatig en makkelijk uitvoerbaar is. De klachten over een hoge regeldruk hebben inmiddels politieke weerklank gevonden, wat heeft geleid tot overheidsprogramma's om het aantal regels en het toezicht daarop te verminderen. De overheid gaat vaker uit van zelfregulering en marktmechanismen. Bedrijven die daarop uit zijn, kunnen van de afwezigheid van directe controle door de overheid misbruik maken en regels (bewust) overtreden.

## 4 Normgetrouwheid doelgroep

- a Overheidsgezag.
- b Concurrerend gezag.

Vooraf in Fraude in beeld (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) komt de houding ten opzichte van normen van verschillende actoren nadrukkelijk aan de orde. Vooral de normloosheid van de afvalintermediairs wordt als punt van zorg bestempeld. Overigens zijn het niet alleen de handhavers die deze normloosheid signaleren. Ook de ondernemers die

deelgenomen hebben aan genoemd Platform geven aan dat de milieuregels en import-, export- en transportregels, door relatief veel collega's worden overtreden. Uit het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Van Traa (1996) blijkt dat malafide afvalverwerkers weinig onder de indruk zijn van de overheid en haar voorschriften of (mogelijke) sancties.

5 Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

a Sociale controle.

b Horizontaal toezicht.

Zoals bij de vorige factor reeds gemeld is, wordt in 'Fraude in beeld' (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) de normgetrouwheid of normeloosheid van verschillende fraudeurs en clusters besproken. Met betrekking tot de afvalsector lijkt sprake te zijn van een lage interne norm en een lage sociale norm: fraude lijkt min of meer geaccepteerd te zijn binnen de branche. Er wordt in ieder geval nauwelijks op gecorrigeerd door de branche zelf. Van den Anker wees in 1996 al op de onderlinge afhankelijkheid binnen de sector die het moeilijk maakt om eventuele misstanden te melden en aan de kaak te stellen (Van den Anker, 1996). Reacties van respondenten wijzen in dezelfde richting.

6 Meldingskans

Dit punt heeft betrekking op de gepercipieerde kans dat een geconstateerde overtreding (door anderen dan de overheid) aan een overheidsinstantie zal worden gemeld. Wat bij deze factor meespeelt, is dat een overtreding moet worden waargenomen voordat deze kan worden gemeld. De overtredingen op het gebied van afval(transporten) zijn vaak niet op het eerste oog zichtbaar. Zo valt het gebruik van een deklading pas te ontdekken als deze is verwijderd of nog niet geplaatst is. Ook het vervoeren van een andere lading dan op de documenten is aangegeven, kan pas worden geconstateerd bij het inspecteren (of zelfs bemonsteren) van de lading. Voor derden die geen toegang hebben tot de documenten of lading en niet aanwezig zijn bij handelingen met de afvalstoffen, is het hierdoor lastig om een overtreding te constateren. Dit impliceert dat eventuele meldingen dus zouden moeten komen uit de afval(transport)sector, of uit kringen binnen het bedrijf zelf. Dit lijkt vooralsnog weinig te gebeuren. De sector lijkt tamelijk gesloten van karakter.

## 7 Controlekans

a Administratieve controle.

b Fysieke controle.

Uit diverse rapporten (VROM-Inspectie, 2006C; Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) blijkt dat de kans op controle slechts beperkt is. Mede door een beperkte capaciteit, de kosten die een grondige controle met zich meebrengt en het grote aantal transportbewegingen die Nederland als doorvoerland kent, is de kans dat een bepaalde lading afvalstoffen wordt gecontroleerd niet groot. De mogelijke repercussies die volgen op een (achteraf) onterecht opgehouden transport, leiden tot een zekere terughoudendheid. Ook de soms aanzienlijke implicaties van het tegenhouden en (tijdelijk) moeten opslaan van illegaal getransporteerde afvalstoffen, resulteren in enige voorzichtigheid van de controlerende instanties. Respondenten geven aan dat eerder gekozen wordt voor het houden van meerdere administratieve controles (of controles op systeemniveau<sup>9</sup> dan het uitvoeren van een enkele, diepgaande fysieke controle: fysieke controle zou een te groot deel van de beschikbare capaciteit opeisen. Ook Van den Anker (1996) signaleerde al dat toezicht zich vaak beperkt tot 'papieren' controles, waarbij bovendien vooral wordt gekeken naar zaken die ontbreken.

## 8 Detectiekans

a Administratieve detectiekans.

b Fysieke detectiekans.

De detectiekans duidt op de kans dat in geval van controle, de overtreding ook daadwerkelijk wordt geconstateerd. Zoals hierboven gemeld, richten controles zich vaak op het administratieve deel van afvaltransporten en wordt de aandacht vooral gewekt door zaken die in administratieve zin ontbreken. Minder vaak worden documenten inhoudelijk kritisch doorgelicht of wordt een lading feitelijk geïnspecteerd om te bepalen of deze overeenkomt met de omschrijving in de documenten. Het vaststellen van een overtreding vereist bovendien kennis en expertise, zeker in het ingewikkelde milieuveld en al helemaal op het complexe veld van afval. Deze kennis en expertise zijn niet altijd (in voldoende mate) bij toezichthouders aanwezig (Van den Anker, 1996; IMPEL-TFS, 2006B).

---

<sup>9</sup> Bij een controle op systeemniveau onderzoekt de inspecterende instantie of de bedrijfsinterne zorgsystemen (voor kwaliteits- en/of milieumanagement) adequaat functioneren. Bij een positief oordeel vertrouwt men erop dat het bedrijf zelf-corrigerend opereert.

#### 9 Selectiviteit

Door de VROM–Inspectie is een nalevingstrategie opgesteld die als richtlijn dient voor de prioriteiten waarop capaciteit wordt ingezet (VROM–Inspectie, 2007A). Op basis van deze prioriteiten wordt bepaald waar intensief en waar minder intensief op wordt gecontroleerd en waar de Inspectie haar middelen op inzet. Door bepaalde transportbewegingen of soorten ladingen extra aandachtig te bekijken, wordt de kans op detectie vergroot. Voor de oranje lijst geldt een zwaarder regime, waarbij meer controlemomenten zijn ingebouwd. Over deze strategie wordt vaak open door de betrokken instanties gecommuniceerd. Denkbaar is dat bepaalde actoren hiervan misbruik maken.

#### 10 Sanctiekans

Van invloed op de sanctiekans zijn onder andere het sepotbeleid, de prioriteit die het Openbaar Ministerie aan zaken geeft en de beschikbare capaciteit bij de rechterlijke macht. Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat na opsporing van illegale activiteiten met betrekking tot afvaltransporten, vaak weinig geïnvesteerd wordt in de vervolging van de daders. Dus bestraffing is allerminst zeker nadat men tegen de lamp loopt.

#### 11 Sanctie–ernst

Voor milieuovertredingen lijken de straffen over het algemeen laag te liggen. Deze mildheid in straffen komt ook naar voren in Fraude in beeld (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Diverse respondenten geven in interviews aan dat het financiële gewin van de dader vaak in geen verhouding staat tot de hoogte van de straf die uiteindelijk wordt opgelegd. Een factor die volgens respondenten mogelijk meespeelt bij de milde sancties, is de beperkte kennis en expertise binnen de strafrechtelijke keten over milieu en de gevolgen van milieudelicten.

Dit is in lijn met de uitkomst van het IMPEL Threat Assessment (IMPEL–TFS, 2006B), dat in EU–lidstaten weinig inzicht bestaat in de werkelijke economische voordelen die overtreders behalen met het illegaal overbrengen van afvalstoffen.

## 5.4 Gelegenheden voor criminaliteit

In de voorgaande paragraaf kwamen bij de bespreking van het nalevingsmodel T11 al enkele gelegenheden voor het plegen van criminaliteit bij (internationale) afvaltransporten in beeld. In deze paragraaf wordt een breder overzicht geboden van de gelegenheden die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van afvalcriminaliteit. Deze gelegenheden creëren omstandigheden

die de stap naar criminele handelingen door betrokken actoren kunnen vergemakkelijken of versnellen.

#### 5.4.1 Baten die voor de kosten uitgaan

“Afval is big business”, aldus Van Vugt & Boet (1994). De opbrengsten binnen de afvalsector kunnen aardig oplopen, aangezien afval tegenwoordig handelswaar op zich is geworden. Dit vormt een legitiem motief om in de afvalsector (legale) activiteiten te ontplooiën. De winsten langs de weg van de illegaliteit zijn vaak nog hoger. Afvalstoffen leveren op verschillende manieren geld op:

- men ontvangt geld van de ontdoener om het afval te verwerken. Vervolgens wordt een (al dan niet oneigenlijke) verwerkingsmethode of –locatie gezocht, waar de kosten lager zijn dan de reeds ontvangen inkomsten;
- afvalstoffen worden voor een klein bedrag van de ontdoener overgenomen en voor een groter bedrag doorverkocht. Hoe groter de marge tussen opkoopprijs en prijs bij doorverkoop, hoe groter de winst.

Met name het eerste mechanisme is tevens een gelegenheid voor criminaliteit. Sommige ondernemers kunnen de verleiding niet weerstaan om slechts de baten op te strijken en de kosten te minimaliseren door geen of inadequate verwerking te (laten) plegen.

#### 5.4.2 Complexe wet- en regelgeving

Uit interviews met de respondenten komt naar voren dat overtreders regelmatig de onduidelijkheid, complexiteit en omvang van de wet- en regelgeving als argument gebruiken voor het overtreden ervan. Een overtreding zou dan geen kwade opzet zijn, maar slechts het gevolg van onbegrip en het ontbreken van de juiste kennis. In *Fraude in beeld* (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) wordt aangegeven dat de branchevereniging stelt dat haar achterban niet bewust fraudeert, maar dat (administratieve) ‘fouten’ vooral het gevolg zijn van de hoeveelheid regels. Hoewel deze stelling niet onbetwist is, is het wel degelijk zo dat op afvalstoffen en de logistiek vele, soms ingewikkelde wetten, regels, voorwaarden en procedures van toepassing zijn (VROM-Inspectie, 2006C). Milieuwetgeving verandert regelmatig en blijkt niet altijd consistent (Van Vugt & Boet, 1994) te zijn. Bovendien zijn begrippen en definities niet altijd even eenduidig te noemen en soms zelfs op onderdelen (schijnbaar) tegenstrijdig (Van den Anker, 1996), waardoor door marktpartijen regelmatig getracht wordt de grenzen op te zoeken van de wetgeving (Blokland, 2006). Regeldichtheid en complexiteit van regelgeving werken onduidelijkheden in de hand en maken handhaving soms lastig uitvoerbaar (Van Vugt & Boet, 1994).



Bovendien kunnen mazen, onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in regelgeving ertoe leiden dat bepaalde actoren in de keten juist op zoek gaan naar het voordeel dat zij daarmee kunnen behalen (Blokland, 2006). Een voorbeeld van een gat in de wetgeving betreft elektronica. Dit mag worden uitgevoerd als het nog werkt, maar in veel lidstaten bestaat geen verplichting om dit te testen (Schilders, 2007). Toch vindt export van niet-werkende apparatuur plaats. Kennelijk is het zelfregulerende vermogen daarvan af te zien niet alom tegenwoordig.

### 5.4.3 Definitieproblemen

Een van de voortdurende kwesties binnen het veld van afvalverwerking, is de definiëring van het begrip afval. Binnen Europa blijken tussen de verschillende lidstaten interpretatieverschillen te bestaan over de definitie van afval (Blokland, 2006; IMPEL-TFS, 2006A). Afvalstromen en -behandelingen komen in verschillende verschijningsvormen voor, wat het een complex terrein maakt. Onduidelijkheden, interpretatieverschillen en misverstanden over begrippen zijn dan ook bepaald niet uitzonderlijk. Bovendien zorgt het tekort aan eenduidige en duidelijke definities ervoor dat marktpartijen op zoek gaan naar de grenzen van de wetgeving (Blokland, 2006). Door meerdere respondenten wordt het beeld bevestigd van actoren die de definities van afvalstoffen trachten uit te dagen of op te rekken. Zo blijkt het volgens respondenten nog steeds lastig om onderscheid te maken tussen afvalstoffen en secundaire grondstoffen; dit lijkt een slepend probleem (Van Vugt & Boet, 1994). Verder is het verschil tussen een afvalstof en een tweedehands goed moeilijk te bepalen. Actoren maken gebruik van de onduidelijkheden en zoeken de speelruimte op die de regelgeving biedt. Dit kan criminaliteit in de hand werken.

Een voorbeeld van de gevolgen van het probleem om vast te stellen wat afval is en wat niet, komt uit Tsjechië (IMPEL-TFS, 2006B). Autowrakken uit Nederland en Duitsland worden geïmporteerd om zeged gerepareerd en opnieuw verkocht te worden in Tsjechië. Echter, de voertuigen komen op grote stapels terecht (niet eens bij een schroothandel), liggen lange tijd in de open lucht te roesten en lekken zelfs vloeistoffen. Het probleem voor de Tsjechische autoriteiten is dat aan de grens moeilijk is vast te stellen welke voertuigen wel en welke niet meer te repareren zijn. Eenmaal in het land gedumpt, kunnen de importeurs blijven zeggen dat de auto's nog wel gerepareerd worden.

### 5.4.4 Beperkte transparantie van handelingen in de keten

Toezicht is traditioneel gericht op inrichtingen en de activiteiten die hierbinnen plaatsvinden. Echter, deze aanpak sluit tegenwoordig niet meer goed aan bij de

complexiteit en dynamiek van de afvalverwijderingsketen (Frederiks et al., 2003). Door de aandacht vooral te richten op de inrichtingen, wordt een steeds groter wordend deel van de activiteiten in de afvalstoffenketen over het hoofd gezien, namelijk de handelingen die tussen de inrichtingen plaatsvinden. Tussenhandel en transport vallen hierdoor voor een groot deel buiten het veld van toezicht. Autoriteiten proberen overigens in de leemte te voorzien, bijvoorbeeld door te werken volgens de aanpak van ketenhandhaving (Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 2006) en nodale oriëntatie (Bekkers et al., 2007). Verder heeft zich binnen de sector van de afvalverwerking in de loop der jaren een duidelijke nationale en internationale schaalvergroting en monopolisering voorgedaan. Dit heeft voordelen in economisch opzicht en vanuit efficiency-oogpunt. Doordat echter steeds minder bedrijven meerdere facetten van de afvalketen in handen hebben, ontstaan meer mogelijkheden om handelingen met afvalstoffen buiten het zicht van controle- en handhavinginstanties (en/of bedrijfsinterne controleurs) plaats te laten vinden. Dit vergroot de kans op criminaliteit. Zo zijn er bijvoorbeeld signalen over het mengen van verschillende soorten afvalstoffen: iets dat in principe niet is toegestaan (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Hier komt bij dat grote (vaak multinationale) bedrijven nadrukkelijk aandringen op mogelijkheden voor zelfregulering. Zonder adequate (capaciteit voor) regie en verificatie door de autoriteiten en/of (toetsbare) interne controlemechanismen biedt ook dit gelegenheid voor illegaal handelen.

#### 5.4.5 Moeizame internationale samenwerking en informatie-uitwisseling

Het internationale karakter van grensoverschrijdende afvaltransporten vereist samenwerking tussen verschillende nationale organisaties om grensoverschrijdende criminaliteit effectief aan te pakken. Helaas blijkt in de praktijk internationale samenwerking nog moeizaam te verlopen. Zo zijn het systeem en de organisatie van handhaving in landen verschillend geregeld, wat aansluiting op elkaar soms lastig maakt (IMPEL-TFS, 2006A). Bovendien zijn er regelmatig meerdere instanties- soms op verschillende overheidsniveaus- binnen één land betrokken, wat internationale samenwerking complex maakt. Om adequaat te kunnen handhaven en alert te kunnen optreden tegen eventuele milieucriminaliteit, is het van belang dat landen informatie met elkaar uitwisselen en dit tijdig doen (IMPEL-TFS, 2006A). Er bestaat echter nog geen gezamenlijke internationale database of een soortgelijk systeem voor effectieve en snelle informatieuitwisseling. Daardoor is het bijvoorbeeld niet internationaal bekend als een dader al eerder betrapt is in andere landen (IMPEL-TFS, 2006B). Dit geeft criminele actoren die internationaal opereren gelegenheid buiten de greep van handhavinginstanties te blijven.

In gevallen waar wel internationale samenwerking plaatsvindt, levert dat ook resultaten op, zoals blijkt uit activiteiten binnen het Europese handhavings-netwerk (IMPEL-TFS, 2006C) en enkele individuele gevallen<sup>10</sup>. In het onderstaande kader wordt de internationale samenwerking in de Grosvenor-casus geschetst. Vanuit de Pollution Working Group van Interpol worden inmiddels initiatieven ontplooid. Zo wordt de implementatie van een eenvoudig systeem voor de internationale uitwisseling van zaaksgerichte informatie over milieucriminaliteit gestimuleerd<sup>11</sup>.

De VROM-Inspectie heeft een fikse bijdrage geleverd aan de veroordeling van een Brits bedrijf, dat zich schuldig heeft gemaakt aan internationale milieucriminaliteit. Het Engelse bedrijf Grosvenor Waste Management kreeg van de rechter van de Crown Court te Maidstone in Engeland een straf van 55.000 pond opgelegd. Al eerder was bepaald dat het bedrijf tevens de onkosten van 85.000 pond moet betalen aan de Environment Agency. Omgerekend een bedrag van ongeveer 210.000 euro. Het bedrijf heeft bekend dat het opzettelijk grote hoeveelheden huishoudelijke afvalstoffen uit Engeland illegaal heeft geëxporteerd naar verschillende landen in Azië.

In januari 2005 hebben de VROM-Inspectie en de douane op vijf locaties in Nederland in totaal rond de 1.500 ton huishoudelijk afval geblokkeerd en teruggestuurd naar Groot-Brittannië in samenwerking met de Britse autoriteiten. Dit komt neer op een lading van 60 zeecontainers. Het huisvuil was op de documenten vals omschreven als oud papier en was op weg naar Hong Kong en China. De onderschepte afvalstoffen in Nederland zijn een belangrijk onderdeel geweest van het grote strafrechtelijke onderzoek in Groot-Brittannië. De Environment Agency heeft met succes de hulp van het Nederlandse Openbaar Ministerie en de VROM-Inspectie ingeschakeld. Naast de zendingen in Nederland zijn er containers met afval gestopt in Thames Port, Southampton en Indonesië.

#### 5.4.6 Gebrek aan inzicht in transportbewegingen en marktmechanismen

Helaas moet worden geconstateerd dat er nog maar een beperkt inzicht bestaat bij overheden en handhavinginstanties in de aard van de handel en de mechanismen die van invloed zijn op (legale en illegale) internationale transporten van afvalstromen (IMPEL-TFS, 2006B). Als zij een beter begrip zouden hebben van de factoren die een rol spelen bij afvalhandel en van de rol die de verschillende

---

<sup>10</sup> De Pyramid-casus werd opgelost door samenwerking tussen Amerikaanse en Nederlandse autoriteiten. Voor meer informatie: <http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Pollution/SuccessStories.asp>.

<sup>11</sup> Uitgebreide informatie over dit informatiesysteem, Eco-Message, is te vinden op: <http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Pollution/EcoMessage/default.asp>.

actoren spelen, kan toezicht, handhaving en opsporing beter toegesneden worden op de problematiek. Dit kan leiden tot effectievere handhaving en opsporing en wellicht tot een meer proactieve aanpak dan het huidige, reactieve optreden van de meeste instanties. Door te weinig inzicht in de onderliggende mechanismen, lukt het instanties vooralsnog nauwelijks om de overtreders bij te benen in hun creatieve zoektocht naar nieuwe gelegenheden voor illegale overbrengingen van afvalstoffen.

#### 5.4.7 Groeiende behoefte aan materialen en grondstoffen

De wereldwijde economische groei veroorzaakt een grote vraag naar energie en grondstoffen. Omdat voorraden en aanbod beperkt zijn, stijgen de prijzen van bijvoorbeeld aardolie en erts<sup>12</sup>.

Hergebruik en recycling zijn in principe goede en verantwoorde mogelijkheden om primaire grondstoffen te sparen en via teruggewonnen (secundaire) grondstoffen en materialen in de toenemende behoeften te voorzien<sup>13</sup>. Daarom is er een (groei)markt voor herbruikbaar afval zoals momenteel in de zich sterk ontwikkelende economieën in Azië al zichtbaar is. Dit biedt illegale actoren de gelegenheid hiervan te profiteren. Met stijgende prijzen zal dit fenomeen waarschijnlijk toenemen.

Uit diverse rapportages en onderzoeken komt naar voren dat al enige tijd aanzienlijke hoeveelheden afvalstoffen illegaal naar Aziatische landen zoals China en India getransporteerd worden (IMPEL-TFS, 2006B).

#### 5.4.8 Ongelijk Europees speelveld

De laatste jaren is een aantal Oost-Europese landen toegetreden tot de Europese Unie. Deze landen beschikken in het algemeen nog niet over hoogwaardige en milieuhygiënisch verantwoorde verwerkingstechnieken en -inrichtingen zoals andere EU-landen. Hun lidmaatschap biedt voor andere Europese landen nieuwe mogelijkheden voor goedkope (maar wel minder hoogwaardige) verwerkings- en stortcapaciteit. Zolang deze nieuwe lidstaten nog niet volgens de standaarden werken die in de andere EU-landen gelden, zullen zij een aanzuigende werking hebben op afval. Dit biedt ook mogelijkheden voor actoren om hiervan op illegale wijze te profiteren. Bovendien hebben deze landen – die een belangrijk deel van de buitengrens van de EU vormen – nog niet altijd goede maatregelen getroffen

---

<sup>12</sup> Door intensief en niet-duurzaam gebruik van de eindige voorraden natuurlijke (primaire) hulpbronnen dreigt overigens uitputting en schade aan natuur en milieu.

<sup>13</sup> Mits hergebruik/recycling wordt gerealiseerd op een wijze die rekening houdt met de risico's voor mens, natuur en milieu.

voor toezicht op in-, uit- en doorvoer, waardoor het risico bestaat dat ze als doorgeefluik zullen fungeren voor afvalstoffen van/ naar landen in Afrika en Azië. Volgens respondenten ontstaat aldus de gelegenheid om illegale transporten (die moeilijk rechtstreeks te realiseren zijn door strengere controles in andere Europese landen) met minder belemmeringen<sup>14</sup> naar Oost-Europa over te brengen, om daarna alsnog naar de uiteindelijke bestemming vervoerd te worden. Bekend is dat voor dergelijke transporten de havens van Rotterdam en Antwerpen een rol spelen (IMPEL-TFS, 2006B).

#### 5.4.9 Lage prioriteit aanpak milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit is een vorm van criminaliteit die niet altijd even tastbaar is en waarvan de effecten vaak pas na enige of zelfs lange tijd merkbaar worden (Comte, 2006). Bovendien kent deze vorm van criminaliteit meestal geen duidelijk slachtoffer, waardoor er niet direct iemand is die alarm slaat bij het plaatsvinden ervan<sup>15</sup>. Binnen de samenleving is men zich niet altijd goed bewust van de gevolgen van bepaalde milieudelicten, wat kan leiden tot een onderschatting van de ernst van de situatie en de overtreding. Milieucriminaliteit wordt nog regelmatig niet als ernstig gezien en lijkt soms bij voorbaat de strijd met andere vormen van criminaliteit te verliezen. Deze opvatting heerst niet alleen binnen de samenleving, maar lijkt ook bij politie en justitie te bestaan. Rechters zijn terughoudend in het opleggen van zware straffen en binnen de opsporing worden vaak andere prioriteiten gesteld (Comte, 2006). Het heeft bijvoorbeeld lang geduurd voordat capaciteit beschikbaar werd gemaakt voor de opsporing en aanpak van milieucriminaliteit, in de vorm van Regionale en Interregionale Milieuteams.

Bovendien is vaak sprake van juridische knelpunten. Het causaal verband tussen een milieubelastende gebeurtenis en de schadelijke gevolgen hiervan, is vaak lastig hard te maken (Comte, 2006). Om vervolgens ook nog de verantwoordelijke(n) aan te wijzen en de precieze schade vast te stellen, levert ook de nodige moeilijkheden op. In veel rapporten en onderzoeken wordt dan ook steeds weer het beeld bevestigd van een minimale vervolging en strafmaat voor milieucriminaliteit. Bij administratieve en relatief kleine overtredingen wordt nog wel eens vervolging ingesteld, maar grotere zaken lijken weinig voor te komen.

---

<sup>14</sup> Hierbij is van belang dat transporten binnen de EU over het algemeen nauwelijks aan grenscontroles/formaliteiten onderworpen zijn.

<sup>15</sup> Zodra duidelijk is dat slachtoffers vallen als direct gevolg van een milieudelict, ontstaat overigens wel maatschappelijke verantwoordiging. Denk aan de affaire Probo Koala, Lekkerkerk, maar ook aan besmeurde vogels door illegale olielozingen op zee.

Hoewel het bij afvalcriminaliteit vaak om milieu-economische delicten gaat, wordt er nog weinig gewerkt met negatieve financiële prikkels zoals ontnemingen van verkregen voordelen en hogere boetes. De geschetste 'onderwaardering' van milieudelicten biedt in feite de plegers gelegenheid illegale activiteiten te plegen of ermee door te gaan.

#### 5.4.10 Kostenniveau verwerking afvalstoffen

Er bestaan aanzienlijke verschillen in de kosten van verwerking van afvalstoffen, zowel voor de verschillende verwerkingsmethoden, als voor verschillende verwerkers binnen een land en tussen verschillende landen. Daarnaast is het kostenniveau van handelingen met afval de afgelopen jaren überhaupt toegenomen door scherpere milieunormen en de ontwikkeling van nieuwe, milieuvriendelijker verwerkingstechnieken. Deze verscherping van milieunormen en ontwikkeling van nieuwe technieken, hebben vooral in Westerse landen plaatsgevonden en spelen minder in Aziatische, Afrikaanse en Oost-Europese landen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat het in een OESO-land bijvoorbeeld tussen de 100 en 2.000 dollar kost om van een partij gevaarlijk afval af te komen, terwijl de kosten hiervoor in ontwikkelingslanden tussen de 2,5 en 50 dollar (Comte, 2006). De grote verschillen in verwerkingsprijzen vormen een gelegenheid om door illegaal handelen flink te verdienen.

#### 5.4.11 Knelpunten bij handhaving en toezicht

##### **Beperkte capaciteit**

Een knelpunt waar vaak tegenaan gelopen wordt, is het tekort aan capaciteit bij de organisaties die zich bezighouden met de opsporing, het toezicht en de handhaving van afvalverwerking en -overbrenging. Nederland wordt niet voor niets transportland genoemd. Ter illustratie: alleen al door de haven van Rotterdam gaan jaarlijks meer dan drie miljoen containers (IMPEL-TFS, 2006C). Het is ondoenlijk en onwenselijk om alle transportbewegingen over water, weg en spoor te controleren. Zoals al benoemd bij het doorlopen van het T11-model, is het voor de betrokken instanties vaak een kwestie van prioriteiten stellen en keuzes maken op welke zaken capaciteit wordt ingezet (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007; VROM-Inspectie, 2007A). Waar prioriteiten gesteld worden, zijn tegelijk ook posterioriteiten. In de Nederlandse context wordt transparantie en verantwoording verwacht over gemaakte keuzes. Dit biedt gelegenheid voor actoren om zodanig te opereren dat illegale activiteiten niet eenvoudig ontdekt worden.

### **Tekort aan kennis en deskundigheid**

De complexiteit en dynamiek van het veld en de bijkomende wet- en regelgeving, vraagt veel van functionarissen en instanties die verantwoordelijk zijn voor toezicht, handhaving en opsporing binnen de afvalsector. Gebleken is dat de kennis en expertise niet altijd toereikend zijn om overtredingen adequaat te herkennen en aan te pakken (Van den Anker, 1996; IMPEL-TFS, 2006B). Overtreders profiteren hiervan, doordat zij toezichthouders en handhavers soms om de tuin weten te leiden, waardoor overtredingen niet altijd worden herkend.

### **Versnippering van toezicht en handhaving**

Tal van instanties zijn in Nederland belast met toezicht en handhaving op milieugebied<sup>16</sup>. Dit geldt ook voor de afvalstoffenketen, zowel op het bestuurlijke als het strafrechtelijke vlak. Op het niveau van inrichtingen zijn gemeenten, provincies en waterschappen belast met toezicht en bestuurlijke handhaving. Voor het transport van afvalstoffen spelen de Vrom-Inspectie en de Inspectie Verkeer & Waterstaat een rol, evenals het KLPD. Op het gebied van export van afvalstoffen hebben de Vrom-Inspectie, de douane en havenautoriteiten een taak. Voor de strafrechtelijke handhaving en opsporing komen de politie en bijzondere opsporingsdiensten in beeld. Coördinatie en samenwerking tussen instanties is geen sinecure en verloopt vaak moeizaam (Struiksmá et al., 2007). Goede afstemming van taken en bevoegdheden ontbreekt vaak. Effectieve uitwisseling van informatie komt onvoldoende tot stand, ook door gebrek aan onderling vertrouwen en verkokering. Deze situatie komt de effectiviteit van het (gezamenlijke) optreden van de instanties niet ten goede en biedt kwaadwillende actoren gelegenheden voor criminele activiteiten.

### **Conflicterende belangen van overheidsinstanties**

In het veld van afval spelen diverse belangen een rol, die niet altijd met elkaar verenigbaar zijn. Bij wetgeving en beleidsbepaling spelen onder meer milieu-belangen een rol, waarbij het streven is dat afvalverwerking geschied op een manier die zo weinig mogelijk nadelige effecten met zich meebrengt. Daarnaast speelt de economische factor een belangrijke rol: de handel en het dagelijkse werkproces van bedrijven moeten zo min mogelijk worden belemmerd. Verder hebben (functionarissen van) overheidsinstanties nog al eens verschillende petten op, waardoor zij uiteenlopende rollen kunnen vervullen zoals vergunningverlener, toezichthouder, opsporingsambtenaar, exploitant, opdrachtgever et cetera. Dit kan

---

<sup>16</sup> Hoewel er in de lidstaten rechtstreeks werkende EU-regelgeving geldt (zoals de EVOA), zijn er momenteel op dat niveau geen bevoegdheden inzake toezicht, handhaving en opsporing. Wel wordt momenteel in EU kader gewerkt aan een richtlijn omtrent vervolging en strafbaarstelling van bepaalde milieudelicten.

leiden tot belangenverstrengeling. Uit interviews blijkt dat vanuit handhaving-instanties aspecten als goede onderlinge verhoudingen, het niet in gevaar brengen van de werkgelegenheid en verwerkingscapaciteit in de regio (bijvoorbeeld door sluiting van een verwerkingsbedrijf) een rol spelen. Hierdoor is het regelmatig niet in het belang van bestuurders of handhavers om meteen sancties op te leggen bij overtredingen. De situatie wordt enige tijd aangekeken, er wordt op andere manieren geprobeerd bij te sturen of soms wordt er (tijdelijk) een oogje toegeknepen of bestuurlijk gedoogd. Voor actoren die daarop uit zijn, biedt dit gelegenheid om het complexe veld van belangen te gebruiken om ongestoord door te gaan met het overtreden van regels.

#### 5.4.12 Economische positie en open grenzen

De afvalmarkt kent een behoorlijk sterke concurrentie, onder andere doordat export van afvalstoffen de laatste tijd steeds minder belemmeringen kent (Noordhoek, 2007). Door het openstellen van de grenzen binnen Europa voor het vervoer en de verwerking van afvalstoffen, is het speelveld toegenomen en ontstaan nieuwe mogelijkheden. De Europese afvalmarkt wordt gedomineerd door een aantal grote spelers en bestaat voor slechts 20 procent uit lokaal opererende bedrijven (Noordhoek, 2007). Naar verwachting bestaat er een direct verband tussen de economische situatie van organisaties en de kans op regel-overtreding (Van den Anker, 1999). Als bedrijven moeite hebben het hoofd boven water te houden, is de kans dat ze overgaan tot of meewerken aan milieucriminaliteit groter: Onder andere vanuit het streven geen opdrachten mis te lopen en met zo weinig mogelijk kosten zo hoog mogelijke inkomsten te genereren.

#### 5.4.13 Beperkte pakkans

Zoals al is aangegeven, is de capaciteit op het gebied van handhaving en toezicht beperkt. Dit maakt de kans op controle en detectie klein, zeker in samenhang met de grote hoeveelheid transportbewegingen. Door een kleine pakkans, zijn de risico's die men loopt bij het ondernemen van illegale activiteiten verhoudingsgewijs klein. Het gegeven dat de kans klein is dat men ontdekt wordt, kan ertoe leiden dat personen en organisaties zich laten verleiden tot de lucratieve illegale weg. Hoewel het toezicht beperkt is en de pakkans gering, zijn er momenten dat op bepaalde plaatsen toezicht en controles worden geïntensiveerd, wat de kans op ontdekking van illegale grensoverschrijdende afvaltransporten vergroot. De partijen die actief zijn in het op illegale wijze overbrengen van afvalstoffen, zullen er echter naar blijven streven de kans op ontdekking zo klein mogelijk te houden. Een toename van



handhaving/toezicht in een bepaalde haven of voor een bepaalde transportwijze, leidt dan ook nog al eens tot uitwijkgedrag: men wijkt uit naar andere havens (substitutie-effect), gebruikt andere transportmiddelen/-methoden (als bijvoorbeeld grote containers het doelwit zijn, schakelt men over op kleinere containers of op vrachtwagens) of volgt andere transportroutes. Ter illustratie: in 2003 werd door stuwadoors het signaal gegeven dat illegale export zich door handhavingsuccessen in Nederland, had verplaatst naar Antwerpen, Hamburg en Le Havre (VROM-Inspectie, 2004). Ook worden transporten regelmatig niet rechtstreeks naar de uiteindelijke bestemming verzonden, maar vindt het vervoer plaats via andere havens of landen. Autowrakken worden dan bijvoorbeeld eerst naar Polen geëxporteerd en van daaruit weer doorgezonden naar Ivoorkust. Door afvalstoffen 'rond te pompen' en veel transportbewegingen te laten ondergaan, raken zij uit het zicht, zeker in de massaliteit van het hedendaagse transport.

## 5.5 Daders

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal karakteristieken van daders. Zo komen normbesef, specifieke eigenschappen en werkwijzen aan de orde.

### 5.5.1 Normbesef makelaars en handelaren

Door diverse bronnen (onder meer Van den Anker, 1996; Van Traa et al., 1996; Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) wordt nadrukkelijk in de richting van handelaren en -makelaars gewezen als één van de meest kwetsbare schakels in de afvalketen met het oog op risico's ten aanzien van crimineel gedrag. Uit dreigingsanalyses blijkt dat het makelen in afvalstoffen een lucratieve business is en dat voor deze partijen dus veel te verdienen valt (IMPEL-TFS, 2006B).

Binnen de handhavingswereld bestaat vooral zorg over het normbesef van de makelaars en handelaren die zich bewegen op de afvalmarkt (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Voor deze spelers is afval voornamelijk een middel om hun doel te bereiken: zo veel mogelijk geld verdienen op een zo makkelijk mogelijke manier. Het bemiddelen in afval is geenszins moeilijk te noemen. Een eigen bedrijf is zo opgezet; een telefoon, computer en/of fax en men kan aan de slag. Wat niet onbelangrijk is, is dat een handelaar of makelaar er groot belang bij heeft dat informatie over zijn handelspartners niet bij anderen bekend is. Een van de manieren waarop dit gebeurt, is het onvolledig invullen van begeleidingsdocumenten. Juist het feit dat de handelaar of

makelaar bepaalde contacten heeft, vormt zijn bestaansrecht en maakt dat hij kan inspelen op de speelruimte die bestaat tussen vraag en aanbod. Wanneer de aanbieder zelf makkelijk de weg tot de goedkoopste verwerker zou weten, zou de rol van de handelaar of makelaar uitgespeeld zijn. Deze geheimzinnigheid en ondoorzichtigheid maken het lastig grip te krijgen op deze categorie actoren. Ook werken handelaren en makelaars vaak op afstand, wat het eveneens bemoeilijkt om inzicht te krijgen in hun precieze activiteiten. Bovendien is het toezicht op deze schakel in de keten beperkt.

Het lijkt er op dat de groep handelaren en makelaars een beperkte verantwoordelijkheid en nauwelijks normgevoel ervaart. In combinatie met de illegale winstmogelijkheden binnen de afvalbranche, is hierdoor de stap naar regelovertreding en illegale activiteiten voor hen soms maar klein. Zeker wanneer een handelaar of makelaar moeite heeft de verplichtingen na te komen die uit een contract voortvloeien, zal hij zoeken naar andere, mogelijk illegale manieren om dit toch voor elkaar te krijgen. Daarnaast lopen deze actoren het risico dat zij betrokken raken bij criminaliteit gepleegd door anderen, vooral wanneer zij de aard en samenstelling van stoffen alleen van op papier kennen (Van den Anker, 1999).

### 5.5.2 Overige intermediairs

Voor de overige intermediairs in de afvalbranche, speelt de drang tot overleven vaak een rol. Doordat hun voortbestaan afhangt van de opdrachten die zij krijgen, spelen commerciële belangen vaak een overheersende rol bij hun handelen. Het feit dat milieuadvies- en ingenieursbureaus niet in directe zin verantwoordelijk zijn voor wat er met afvalstromen gebeurt, creëert een gelegenheid voor (het faciliterend meewerken aan) crimineel gedrag (Van den Anker, 1999). Men voelt zich eigenlijk niet verantwoordelijk voor wat de opdrachtgever uiteindelijk met de analyseresultaten of het advies van het bureau doet. Verder komt het volgens respondenten ook voor dat betreffende bureaus door opdrachtgevers onder druk worden gezet, onder meer vanuit concurrentieoverwegingen.

Onlangs bleek dat transporteurs tientallen bedenkelijke transporten wisten te melden, toen zij daartoe via de Meld Misdaad Anoniem campagne werden opgeroepen.

### 5.5.3 Kenmerken daders

Uit het 'IMPEL-TFS Threat Assessment' (IMPEL-TFS, 2006B) blijkt dat de modus operandi van daders verschilt per soort afval, herkomst en bestemming. Door de

verschillen in methoden lijkt het erop dat sprake is van verschillende dadergroepen die zich met verschillende types export bezighouden. Ook valt uit de dreigingsinschatting van IMPEL-TFS (IMPEL-TFS, 2006B) op te maken dat daders van afvalcriminaliteit vaak een sterke band hebben met de landen die de afvalstoffen importeren. Deze sterke band bestaat doordat zij goede contacten met hun afnemers hebben, of omdat zij inwoner van het importerende land zijn. Hierbij kan sprake zijn van hechte netwerken. Er is een etnische link tussen de handelaren en het land waar de afvalstoffen naartoe vervoerd worden geconstateerd (IMPEL-TFS, 2006B).

In de jaarrapportage van de VROM-Inspectie over 2003 (VROM-Inspectie, 2004) wordt vermeld dat zich in de loop der jaren veranderingen in handelscultuur hebben voorgedaan in Amsterdam. Waar het voorheen ging om grote exportpartijen die met enige regelmaat door traceerbare expediteurs werden verzonden, gaat het steeds vaker om moeilijk traceerbare individuen die slechts enkele transporten per jaar regelen. Men huurt een container, haalt op allerlei plaatsen oude producten en afval op en verscheept dit (VROM-Inspectie, 2004).

Zoals al eerder aan de orde is geweest, is de wet- en regelgeving op het gebied van afvalstoffen niet eenvoudig. Deze complexiteit kan de gemiddelde crimineel ontmoedigen om zich op dit lastige terrein te begeven. Het vereist de nodige *knowhow* om van het systeem te profiteren en de mazen in de wet te benutten. Dit zou betekenen dat slechts een beperkte groep criminelen achter de illegale transportactiviteiten zou zitten iets dat in een Britse dreigingsanalyse dan ook wordt verondersteld te gelden voor de illegale transporten vanuit het Verenigd Koninkrijk (IMPEL-TFS, 2006B). Het lijkt erop dat transporten naar Afrikaanse landen vaak door Afrikaanse inwoners worden georganiseerd. Zij zorgen zelf voor vervoer van de afvalstoffen vanuit het land van herkomst naar het Afrikaanse land. Dit beeld komt zowel bij E-afval als bij het transport van autowrakken naar voren en wijkt af van de 'normale' situatie waarbij de export van afvalstoffen wordt georganiseerd door personen uit het exporterende land (IMPEL-TFS, 2006B).

#### 5.5.4 Handelwijzen: bemoeilijken van controles en maskeren van illegaal handelen

Daders van exportcriminaliteit proberen controles niet alleen te ontlopen, maar ook te bemoeilijken. Uit interviews komen voorbeelden naar voren over het zogenaamde 'top laden'. Dit houdt in dat een container verticaal wordt gezet, vervolgens tot aan de nok toe wordt gevuld en daarna wordt gesloten. Als bij controle deze container wordt geopend, zal de lading er met fikse kracht uitkomen, wat een risico vormt voor de controleur. Een tweede methode om

controles te bemoeilijken, is het dichtlassen van voertuigen en containers. Hoewel dit vaak gebeurt onder het mom van bescherming tegen diefstal, is het natuurlijk ook een manier om inspecties lastiger te maken (VROM-Inspectie, 2004). Een derde risico bij het uitvoeren van inspecties, vormt 'gassing'. Veel containers worden tegenwoordig na belading gevuld met bestrijdingsmiddelen. Hoewel bedoeld voor de bestrijding van ongedierte, kunnen deze gassen een aanzienlijk gezondheidsrisico vormen voor inspecteurs die nietsvermoedend de container openen. Het wachten tot gassen zijn uitgedampt, voordat tot controle kan worden overgegaan, levert de nodige vertraging op. Al eerder is aangegeven dat bij controles uit capaciteitsbeperkingen nog al eens gekozen wordt voor de kortdurende inspecties. Het is dan ook niet ondenkbaar dat transporteurs of bemiddelaars erop gokken dat een inspectie afgeblazen wordt als blijkt dat er door de 'gassing' meer bij de inspectie komt kijken dan was verwacht.

Daarnaast maken overtreders gebruik van verschillende manieren om illegale exporten te maskeren en de kans op ontdekking te verkleinen. Enkele methoden die regelmatig voorkomen (IMPEL-TFS, 2006B):

- meerdere tussenstops maken, waarbij verschillende havens/steden worden aangedaan, om te zorgen voor verwarring in het papieren spoor ('port hopping') en het traceren van de illegale ladingen te bemoeilijken;
- legale handelsroutes gebruiken om illegale activiteiten te verbergen (bijvoorbeeld huisvuil transporteren onder de noemer papierafval naar een land als India waar vaak papierafval naartoe vervoerd wordt);
- niet de geëigende procedure volgen (kennisgeving/ toestemming) of het vervalsen van documentatie;
- veelvuldig wisselen van eigenaar van de afvalstoffen en daarmee ook het veelvuldig wisselen van het land van herkomst, zorgt voor onoverzichtelijkheid (VROM-Inspectie, 2007B);
- omwegen gebruiken voor transporten. De wetgeving in Hong Kong was voor 2006 bijvoorbeeld vaag, waardoor het een veelgebruikte omweg naar China werd. Met vissersboten die 's nachts varen worden ladingen vanuit Hong Kong direct doorgevoerd naar China (Schilders, 2007);
- afvalstoffen onterecht niet aanmerken als afvalstof maar als product. Dit vindt vaak plaats bij televisies, monitoren en autowrakken. Deze worden dan vervoerd onder de noemer tweedehands goederen (IMPEL-TFS, 2006B), waardoor men zich onterecht onttrekt aan de afvalstoffenwetgeving;
- afvalstoffen die onder de oranje lijst-procedure vallen, onterecht vervoeren als groene lijst-afvalstoffen of bedekken in een lading met groene lijst stoffen. (VROM-Inspectie, 2006B). Aangezien voor groene lijst-afvalstoffen geen kennisgevingen noodzakelijk zijn, is het transport hiervan makkelijker te organiseren, goedkoper en komt dit minder in het vizier van overheidsinstanties.

## 5.6 Criminaliteit met een georganiseerd karakter en relaties met overige vormen van criminaliteit

### 5.6.1 Criminaliteit met een georganiseerd karakter

De dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps landelijke politiediensten en de Inlichtingen en opsporingsdienst van het ministerie van VROM verzamelen gegevens over opsporingsonderzoeken naar criminaliteit met internationale afvalstromen. Voor een deel gaat het daarbij om vermoedens van criminaliteit. In de paragraaf over toezicht en handhaving is geconstateerd dat de pakkans voor overtredingen met afvalstromen relatief gering is. Het aantal opsporingsonderzoeken of projectvoorbereidingen voor opsporingsonderzoeken naar criminaliteit met internationale afvalstromen in Nederland is dan ook niet groot. Uit het volgende voorbeeld blijkt zelfs dat het structureel plegen van overtredingen niet betekent dat er ook een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld.

In mei 2005 is een opsporingsonderzoek gestart naar de export van gevaarlijke afvalstoffen door een bedrijf dat zich bezighoudt met de inzameling en verwerking van metalen. Het bedrijf beschikt over een inrichting in Nederland. Daar zijn geen overtredingen geconstateerd. Echter, bij het exporteren van afval werden regelmatig overtredingen vastgesteld: in de periode van 1996 tot 2004 ging het om veertien overtredingen. Deze overtredingen zijn tot 2005 nooit strafrechtelijk vervolgd. Wel zijn er boetes opgelegd, tijdens het verhoor gaf de directeur van de verdachte onderneming aan, dat de boetes vooraf werden ingecalculeerd en dus geen enkel effect hadden op de handelswijze van de onderneming.

In het Nationaal dreigingsbeeld staat criminaliteit met een georganiseerd karakter centraal. Er is sprake van criminaliteit met een georganiseerd karakter bij:

- 1 structurele samenwerking;
- 2 van twee of meer personen;
- 3 die wordt gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin en
- 4 die ernstige gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving.

*Ad 1.* Binnen de afvalverwerkingsbranche bestaat zoals gezegd een sterke onderlinge afhankelijkheid. De meeste actoren in de keten kunnen niet zonder de andere actoren, tenzij zij zelf meerdere schakels van de keten in handen hebben. Veel activiteiten vinden dan ook plaats in samenwerking. Vaak is een samenwerking geen eenmalige gebeurtenis. Uit interviews blijkt dat binnen de branche sprake is van netwerken van organisaties die op regelmatige basis met elkaar samenwerken. Het gebeurt natuurlijk ook dat bedrijven die een dienst

willen afnemen, zoeken naar degene die dit voor het laagste tarief doet. Toch lijken diverse partijen vaak een beroep te doen op dezelfde partners. Ook voor de samenwerkingsverbanden die criminaliteit plegen geldt dat succesvolle samenwerking de basis voor verdere samenwerking vormt.

*Ad 2.* Gezien de verschillende actoren in de keten, zal vaak sprake zijn van twee of meer partijen in een samenwerking. Handelaren en makelaars zijn niet zelden eenmansbedrijven, maar dit betekent niet dat zij alleen kunnen werken. Zij zijn voor hun werk en voortbestaan afhankelijk van partijen die afval vragen of aanbieden. Daarnaast constateerde de parlementaire enquêtecommissie Van Traa (1996) dat bedrijven binnen de afvalverwerkingsbranche waarde hechten aan loyaliteit. Dit doet vermoeden dat bij eventuele overtredingen vertrouwd kan worden op de medewerking van meerdere personen. Bij een administratieve controle werd geconstateerd dat een bedrijf in een periode van anderhalf jaar vier containers met verboden afvalstoffen naar China had vervoerd. Alle vier de keren is gebruik gemaakt van dezelfde transporteur en dezelfde ontvanger.

*Ad 3.* Zoals gesteld, valt in de afvalhandel veel geld te verdienen. Hoewel concurrentiepositie en klantenbehoud motieven zijn die een rol spelen bij criminele gedragingen binnen het domein afval, is vooral het financieel gewin één van de cruciale motieven voor het plegen van illegale handelingen. In 2007 kwam in een opsporingsonderzoek naar voren dat bij een grote detailhandelsketen ingeleverd wit- en bruingoed werd opgehaald door een stichting. Deze verkocht het stukgoed aan een handelaar voor ongeveer 4 euro per stuk. De handelaar verkocht de goederen vervolgens voor 22,50 euro per stuk aan binnen- en buitenlandse handelaren. Exportdocumenten werden vals opgemaakt of vervalst.

*Ad 4.* De gevolgen van afvalcriminaliteit worden in hoofdstuk 6 besproken. Hieruit valt op te maken dat de consequenties van crimineel gedrag ten aanzien van grensoverschrijdende afvaltransporten behoorlijk ernstig kunnen zijn. Wellicht niet altijd voor de eigen samenleving, maar wel voor het land waar de afvalstoffen uiteindelijk terecht komen.

In het licht van het voorgaande, lijkt het er sterk op dat in het domein van grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen sprake is van criminaliteit met een georganiseerd karakter. Ook in Interpol-kader is deze conclusie getrokken<sup>17</sup>. Volgens de parlementaire enquêtecommissie Van Traa (1996) bestaan voorsnog geen harde bewijzen dat in Nederland van georganiseerde criminaliteit bij grensoverschrijdende afvaltransporten sprake is. Zij acht het

---

<sup>17</sup> Interpol Pollution Crime Workinggroup – interne rapportage.

onwaarschijnlijk dat criminele groepen zich in de afvalverwerkingsbranche hebben ingenesteld. Maar dit is een conclusie van meer dan tien jaar geleden. Verder moet erop gewezen worden dat in Italië, Ierland en enkele grote steden in de Verenigde Staten wel degelijk signalen voor georganiseerde criminaliteit op het gebied van afvalstoffen bestaan. Vooral voor Italië zijn diverse experts van mening dat de maffia een grote invloed heeft op de afvalverwerkingbranche (IMPEL–TFS, 2006B). Comte (2006) verwijst naar onderzoek in opdracht van de Amerikaanse overheid uit 2000, waarin wordt geschat dat bij de handel van afval een groot aandeel is weggelegd voor georganiseerde criminaliteit. Of deze bevindingen ook voor de Nederlandse situatie gelden, vergt nader onderzoek.

### 5.6.2 Links met andere vormen van criminaliteit

Het is lastig om vast te stellen of daders van afvalcriminaliteit zich ook bezighouden met andere soorten crimineel gedrag. Het is mogelijk dat de daders van dit type criminaliteit specialisten zijn die zich tot dit gebied beperken, mede doordat een behoorlijke mate van kennis over de complexe wet- en regelgeving nodig is om binnen het afvaldomein illegale activiteiten te ontplooiën zonder ontdekt te worden. Daarnaast is het ook goed mogelijk dat afvalcriminaliteit gepleegd wordt door generalisten die handel opzoeken waar goed geld mee te verdienen valt, welke handel dit ook is. Zij zijn niet gebonden aan het afvaldomein en houden zich mogelijk ook met andere lucratieve zaken bezig. Uit het IMPEL–TFS Threat Assessment (2006B) komen hier geen eenduidige resultaten over naar voren. Ook elders zijn weinig concrete aanwijzingen te vinden voor één van beide scenario's.

Door de DNRI is in 2003 geconstateerd dat illegale handelingen met afvalstoffen vaak samengaan met valsheid in geschrifte en/of (financiële) fraude en bedrog (Dienst Nationale Recherche Informatie, 2003). Verder blijkt uit interviews dat in ladingen autowrakken en E-afval nog wel eens gestolen voertuigen of apparatuur worden ontdekt tussen het overige afval.

In het Nationaal dreigingsbeeld uit 2004 zijn onder meer corruptie, geweld en het gebruik van ICT-middelen onderwerp van studie geweest. In dit onderzoek zijn geen indicaties geweest van geweld<sup>18</sup> en corruptie. Beide onderwerpen zijn ook besproken in de interviews met de respondenten. Wel werd aangegeven dat er indicaties zijn dat in andere landen in het kader van overbrenging van afvalstoffen corruptie soms een rol speelt.

---

<sup>18</sup> Bij het plegen van internationale (georganiseerde) criminaliteit in het kader van illegale handel in beschermde flora en fauna, komt wel geweld voor.

Het gebruik van ICT-middelen is ook naar voren gekomen in het onderzoek. Internet, telefoon en faxen spelen een grote rol bij de inkoop, doorkoop en verkoop van afval. Door het gebruik van deze middelen kan op snelle en flexibele wijze op de markt geopereerd worden en blijven illegale actoren in eerste aanleg voor instanties onzichtbaar. Door deze middelen kan ook dynamisch ingespeeld worden op handhavingsacties van autoriteiten, bijvoorbeeld door deze te mijden.

Het gebruik van ICT speelt een grote rol bij autowrakken en gemengde gevaarlijke stoffen. In het geval van autowrakken worden systemen gebruikt ter registratie, in het geval van de gemengde gevaarlijke stoffen is ICT een hulpmiddel om strafbare feiten te verdoezelen en de registratie achteraf kloppend te maken.

## 5.7 Drie afvalstromen en hun specifieke kenmerken

### 5.7.1 Autowrakken

Over de export van autowrakken kan worden opgemerkt dat het grootste deel richting West-Afrikaanse landen verscheept wordt, zoals Nigeria, Ghana en Zimbabwe. Soms vindt transport plaats via Oost-Europa, om uiteindelijk alsnog in Afrikaanse landen, terecht te komen. De overbrenging van autowrakken naar deze landen heeft verschillende doelen:

- demonteren van onderdelen die nog bruikbaar zijn;
- opknappen van de voertuigen zodat deze weer te gebruiken zijn;
- een manier om andere lading in te vervoeren;
- om uiteindelijk in het land van bestemming gedumpt te worden.

Uit meerdere interviews komt het volgende beeld naar voren van de werkwijze bij dubieuze export van autowrakken. In veel gevallen is sprake van individuen uit Afrikaanse landen die met een toeristenvisum naar Nederland komen. Het doel van deze personen is het organiseren van de aankoop en export van afval, wat hen de naam 'afvaltoeristen' oplevert. Zij regelen dat een container wordt gevuld en geëxporteerd, om vervolgens zelf vaak nog voordat het daadwerkelijke transport plaatsvindt, terug te keren naar het land van herkomst. Door de toeristenstatus van deze personen en het gebrek aan samenwerking met de douane, blijven zij vaak uit het zicht van opsporings- en handhavinginstanties. Als er onregelmatige of frauduleuze handelingen geconstateerd worden met betrekking tot de lading, is de organisator van het transport niet meer te traceren. Dit maakt het lastig om op te treden tegen daders.



De (legale) export van voertuigen is overigens tegenwoordig vooral een aangelegenheid van handelaren. In Nederland zijn steeds meer autohandelaren die zich toespitsen op het kopen van auto's, specifiek voor de export. Daarnaast zijn buitenlandse handelaren actief op de Nederlandse markt. Zij komen met opleggers naar Nederland om zoveel mogelijk voertuigen tegelijk mee te nemen naar hun eigen land (Auto Recycling Nederland, 2007).

### 5.7.2 E-afval

Uit het 'IMPEL-TFS Threat Assessment' (IMPEL-TFS, 2006B) komt over de export van E-afval naar Afrikaanse landen, het beeld naar voren van Afrikanen die verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de export vanuit het land waar het afval vandaan komt. De methode van deze afvaltoeristen staat beschreven in de vorige paragraaf. Verder is al geconstateerd dat veel E-afval zijn weg vindt naar Aziatische landen. Een regelmatig voorkomende manier van vervoeren, is het volladen van afgedankte voertuigen met E-afval. Op deze manier komen twee afvalstromen samen. Regelmatig wordt volgens respondenten geprobeerd E-afval onder andere noemers te vervoeren: transport als herbruikbare goederen terwijl het materiaal niet meer werkt, of transport als groen lijst-afval terwijl het afval nog niet ontdaan is van schadelijke stoffen.

### 5.7.3 Gevaarlijke afvalstoffen

Gevaarlijke afvalstoffen vallen onder de oranje lijst van de EVOA. Dit betekent dat vrij strenge richtlijnen gelden. Als afvalstoffen door de houder zelf worden aangemerkt als afvalstoffen van de oranje lijst, is dit dan ook meestal daadwerkelijk het geval. Frauderen door groene lijst afvalstoffen te classificeren als oranje lijst afvalstoffen, loont doorgaans niet omdat men een duurder en strenger traject ingaat, waarbij men veel met toezichhoudende instanties te maken krijgt. Wat volgens geïnterviewden wel voorkomt, is het mengen van verschillende afvalstoffen, iets dat in principe niet is toegestaan. De stroom gevaarlijke afvalstoffen is beduidend beperkter dan die van groene lijst-afvalstoffen.

Zoals eerder vermeld, is van Afrika al jarenlang bekend dat het regelmatig wordt gebruikt als dumpplaats. In de studie in opdracht van de Verenigde Naties, Criminal Organisations and Crimes against the Environment (Søyland, 2000), worden enkele voorbeelden gegeven van incidenten met de invoer van gevaarlijke afvalstoffen in Afrikaanse en Aziatische landen. In 1993/1994 was er sprake van vijftien incidenten, waarbij de daders voornamelijk Nigeriaanse zakenmannen waren. Slechts in drie gevallen bleek sprake te zijn van niet-Nigeriaanen, die het afval importeerden. De meest gehanteerde methode om ontdekking van

de illegale praktijken te voorkomen, was het 'mislabelen' van de afvalstoffen. Door stoffen te bestempelen als ruwe materialen of grondstoffen met een positieve economische waarde, wordt gepoogd controles te omzeilen.

Ook China is sinds de jaren negentig de bestemming van diverse zendingen gevaarlijk afval. Uit onderzoek van Greenpeace blijkt het grootste deel van deze ladingen afkomstig te zijn uit geïndustrialiseerde (OESO-)landen. De exporteur of bemiddelaar is in veel gevallen echter niet meer te achterhalen, onder meer doordat nog al eens wordt gewerkt met bedrijven die slechts over een postbus beschikken. De consequentie hiervan, is dat de kosten voor het retourneren en verwerken van het afval bij de nationale overheid terechtkomen (Søyland, 2000). Eind jaren negentig werden door de Filipijnen en Indonesië (met instemming van de autoriteiten) veel metaalresten van batterijen geïmporteerd. Dit gebeurde vaak onder het mom van recycling, maar gebleken is dat de kwaliteit van de verwerkingsinstallaties onvoldoende was. Gevolg was dat veel van het afval werd gedumpt op afvalbergen voor huishoudelijk afval (Søyland, 2000).

# 6

## Gevolgen voor de samenleving

### 6.1 Inleiding

“Op 5 juli 2006 verlaat de Probo Koala Amsterdam met tonnen giftig afval aan boord. Het schip gaat op weg naar Ivoorkust en zal als tussenstop aanmeren in Paldiski in Estland. Op 20 augustus ligt het afval verspreid over tien stortplaatsen in de Ivoiriaanse stad Abidjan. Gevolg: tien doden, duizenden mensen met gezondheidsklachten, een spoeddebat, een strafrechtelijk onderzoek en een actie van Greenpeace” (Bron NOS journaal).

In de zaak van de Probo Koala werden mens en milieu in Ivoorkust ernstig getroffen. In Nederland ontstond politieke onrust over de zaak. Dit leidde tot onderzoeken door de commissie Hulshoff, het Openbaar Ministerie en ook internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, de Europese Commissie en de Ivoorkust zelf. Zoals blijkt uit deze casus, hebben criminele activiteiten met afvalstoffen ook voor Nederland gevolgen.

### 6.2 Gevolgen voor de Nederlandse samenleving

#### 6.2.1 Sociaal–economische gevolgen

In Nederland en de rest van Europa gelden strenge regels voor de be- en verwerking van afval. Deze regels hebben betrekking op veiligheid, arbeidsomstandigheden en de milieuvoorzieningen. Nederlandse bedrijven hebben veel investeringen moeten doen om in overeenstemming met de regels te werken. Dit vertaalt zich in de kosten en prijzen. In veel Afrikaanse en Aziatische landen zijn de regels minder streng of ontbreken. Daar is het vooral het economische motief dat de boventoon voert. Activiteiten in afvalverwerking en het handelen hierin stelt de lokale bevolking in staat om in hun levensonderhoud te voorzien. Door armoede is het erg aantrekkelijk voor de bevolking om geld te verdienen met afvalverwerking. Door de genoemde lagere regeldruk en de vaak gunstigere loonkosten in Afrikaanse en Aziatische landen, kunnen afvalstoffen uit het Westen daar goedkoop bewerkt en verwerkt worden.

De grote exportstroom van afvalstoffen naar deze landen heeft echter gevolgen voor bedrijven in Nederland. Doordat de capaciteit van Nederlandse be- en verwerkingsbedrijven niet wordt benut, lopen zij inkomsten mis en kan hun

bestaanszekerheid in het geding komen. Bedrijven die op milieuhygiënisch verantwoorde wijze werken, leggen het dus in economisch opzicht af tegen bedrijven of handelaren die zich van illegale praktijken bedienen. Er kan dan ook gesteld worden dat sprake is van concurrentievervalsing en dit doet afbreuk aan het streven naar een *level playing field* binnen de Europese Unie. Als dat vervolgens leidt tot verlies aan werkgelegenheid, geeft dit sociale problemen.

Het verlies aan inkomsten en de onzekerheden over de economische bestaanszekerheid van sommige bedrijven, kunnen leiden tot het zoeken naar alternatieve manieren om toch het hoofd boven water te houden zoals aanpassingen in de winstmarges, de procesvoering of het accepteren van afvalstoffen uit andere landen. Hierbij is het overigens niet ondenkbaar dat toevlucht wordt gezocht in illegale praktijken. Bedrijven die onvoldoende renderen of verlies draaien, hebben minder mogelijkheden om te investeren in de toekomst, bijvoorbeeld door het ontwikkelen en toepassen van innovaties. Op de langere termijn is dit slecht voor de bestaanszekerheid van deze bedrijven en de kwaliteit van de infrastructuur voor de be- en verwerking van afval in Nederland.

Toezicht en controles kunnen ook economische gevolgen hebben. Uit onderzoek is gebleken dat streng toezicht en een sterke controledichtheid in Nederlandse havens, kan leiden tot verplaatsingen van transporten naar andere havens (*port hopping*) of tot veranderingen in transportwijze. Dit heeft gevolgen voor de economische bedrijvigheid in een haven: minder aanvoer leidt tot minder omzet en uiteindelijk tot risico's voor de werkgelegenheid.

Crimineel geld verdiend in de afvalindustrie, veroorzaakt financieel-economische schade als het geld via witwaspraktijken in de reguliere economie terecht komt. Overigens is ook denkbaar dat de zwarte verdiensten 'geïnvesteed' worden om andere criminele activiteiten te ontplooiën, welke op hun beurt schade aan de samenleving veroorzaken.

### 6.2.2 Politieke gevolgen

Zodra naar buiten komt dat met Nederlands afval door opzettelijk of onopzettelijk verkeerde praktijken schade in een ander land ontstaat, leidt dit meestal tot politieke onrust. Verantwoordelijke gezagsdragers moeten zich politiek verantwoorden, onderzoeken in gang zetten en schade proberen te beperken. In het verlengde daarvan eist de samenleving adequate maatregelen op korte en lange termijn om herhaling te voorkomen. Dit kan impliceren dat nieuwe beleidsmatige afwegingen omtrent prioriteitstelling en risicobeoordeling nodig zijn. Verder ontstaat er druk op bestuurders om menskracht en middelen vrij te maken om te helpen om de schade te

herstellen, de nood te lenigen en om extra in te zetten op toezicht, handhaving en opsporing van illegale praktijken en actoren. Meer in zijn algemeenheid lijdt het imago van en het vertrouwen in de politiek schade door incidenten of structurele misstanden met afvalstromen. Burgers en bedrijven gaan twijfelen aan de competenties van de overheid.

### 6.2.3 Gevolgen voor het beeld van de rechtspleging

Daders van milieudelicten komen er regelmatig af met slechts een geldboete. Als dit soort voorbeelden in de media breed uitgemeten worden, leidt dit vaak tot maatschappelijke verontwaardiging. Dit doet afbreuk aan het vertrouwen van burgers en bedrijven in het rechtssysteem. Dit doet zich vooral voor bij grote kwesties waarbij verdachten niet kunnen worden opgespoord, niet (kunnen) worden vervolgd of met een lichte straf weggelaten. Ook de vaak lange duur van opsporingsonderzoek en de verdere rechtsgang is niet gunstig voor de beeldvorming over de bestrijding van milieucriminaliteit.

### 6.2.4 Gevolgen voor vermogen en innovaties

Door uitvoer van afvalstoffen naar andere landen, wordt de capaciteit van de Nederlandse afvalverwerkingsinstallaties onvoldoende benut. Dit leidt tot verlies aan inkomsten en onzekerheden over de economische bestaanszekerheid van sommige bedrijven. Dit heeft ook consequenties voor innovatie en technologische ontwikkeling van de branche. Dergelijke omstandigheden stimuleren bedrijven niet om te investeren in verbeteringen en innovaties. De kans bestaat dat hierdoor de technologische ontwikkeling binnen de branche belemmerd wordt.

### 6.2.5 Gevolgen voor milieu en leefomgeving

De gevolgen voor milieu en leefomgeving van het niet juist verwerken van afval zijn groot, vooral in de landen waar het afval terecht komt. Dumping van auto-wrakken en E-afval in de natuur, kan ertoe leiden dat zware metalen en dioxines in grond, water of lucht terechtkomen. Dergelijke effecten spelen – op enkele uitzonderingen na – niet in die mate in Nederland. Wel zijn gevallen bekend waarbij een naar Nederland geëxporteerde stroom afval op de plaats van ontvangst voor milieuhygiënische problemen zorgde of dreigde te zorgen. Door adequaat optreden van instanties zijn de risico's – ook voor de volksgezondheid – vaak beheersbaar gebleken. Er zijn indicaties dat mondiale transport-bewegingen (dus ook van (illegaal) afval) tot gevolg hebben dat organismen zoals slakken en schimmels zich over de hele wereld verplaatsen. Deze soorten

komen mee met het transport en duiken bijvoorbeeld op in Nederlandse wateren. Dit leidt tot veranderingen in het ecosysteem en kan zelfs leiden tot bedreiging van het voortbestaan van eigen dier- en/ of plantsoorten.

### 6.2.6 Gevolgen voor de volksgezondheid

De gevolgen van het niet juist verwerken of dumpen van afval voor de gezondheid van mens en dier zijn aanzienlijk. In het volgende kader wordt hiervan een voorbeeld gegeven. Een ander voorbeeld is de Chinese regio Guiyu. Door de verwerking van printplaten en het verbranden van plastic draden, hebben veel mensen hier last van huid- en longaandoeningen (Schilders, 2007) en is de hoeveelheid lood in het water ontoelaatbaar hoog. Het is bekend dat lood uit computermonitoren het zenuwstelsel kan beschadigen, net als het kwik uit televisies. Daarnaast kunnen cadmium, beryllium en brandwerende chemicaliën tot kanker en longaandoeningen leiden. Dergelijke gevolgen openbaren zich vaak op langere termijn, in het land dat de afvalstoffen importeert. Het exporterende land ondervindt hiervan geen directe schade.

#### De chemische stortplaats van Love Canal

In 1920 gebruikte Hooker Chemical een gebied in Niagara Falls als stortplaats voor huishoudelijk en chemisch afval. In 1953 was de stortplaats vol en werd deze bedekt volgens relatief nieuwe methoden. Een dikke laag ondoorlaatbare rode klei werd als coating gebruikt om te voorkomen dat chemicaliën uit de stort zouden gaan lekken. Een nabijgelegen gemeente wilde de site opkopen om huizen op te bouwen. Ondanks de waarschuwingen van Hooker kocht de stad de stortplaats voor het schamele bedrag van 1 dollar. Hooker vroeg zo'n lage prijs, omdat ze geen geld wilden verdienen aan een dergelijk onverstandig project. De gemeente startte graafwerkzaamheden om riolering aan te leggen, waardoor de rode klei bedekking van de stortplaats beschadigde. De gemeente bouwde huizenblokken en een school en noemde de wijk Love Canal. Love Canal leek op het eerste gezicht een doorsnee buurt. Het enige verschil met andere wijken waren de onaangename geuren en een ongewone lekkage bij veel bewoners in kelders en achtertuinen. Kinderen die in de buurt woonden, werden vaak ziek. Moeders in Love Canal hadden vrij vaak miskramen en ook geboortefwijkingen waren niet ongevoen. Het hoge aantal mensen dat ziek was of geboortefwijkingen had in Love Canal, werd opgemerkt door activiste Lois Gibbs. Zij begon de gebeurtenissen te documenteren. In 1978 werd in een krantenartikel het bestaan van de chemische stortplaats onder de wijk onthuld. Lois Gibbs begon verzoeken aan de gemeente te schrijven om de school te sluiten. In augustus 1978 kreeg het

verzoek gehoor en beval de NYS Health Department de school te sluiten omdat kinderen chemische vergiftiging opliepen.

Tijdens een scheikundig onderzoek van Love Canal werd meer dan 130 pond TCDD gevonden: een zeer giftig en carcinogeen dioxine. De totale voorraad van 20.000 ton afval in de stortplaats bleek meer dan 248 verschillende chemicaliën te bevatten. Het afval bestond hoofdzakelijk uit residuen van pesticiden en afval dat vrijkwam bij onderzoek naar chemische wapens.

De chemicaliën uit de stortplaats waren in huizen, riolen, tuinen en een beekje terechtgekomen. Gibbs besloot dat het tijd werd de meer dan 900 families die in de wijk woonden te evacueren. Uiteindelijk zette president Carter een fonds op, waardoor alle families een veiliger onderkomen kregen. Het moederbedrijf van Hooker werd voor de rechter gesleept en veroordeeld tot een boete van 20 miljoen dollar.

Ondanks protest vanuit de organisatie van Gibbs, werd 20 jaar later een deel van de huizen in Love Canal weer te koop aangeboden. Momenteel staat het merendeel van de huizen weer te koop. Ondanks een herbenaming van de buurt blijken de huizen moeilijk verkoopbaar. Love Canal heeft na het incident een slechte reputatie gekregen en daardoor willen banken geen hypotheek aanbieden. Over 20 jaar zouden er wel weer eens mensen kunnen gaan wonen. De in de stortplaats aanwezige chemicaliën zijn niet verwijderd. Er is opnieuw een coating aangebracht en de buurt is gesaneerd en veilig verklaard. Het moederbedrijf van Hooker heeft nog eens 230 miljoen dollar betaald om de sanering te financieren. Het bedrijf wordt verantwoordelijk geacht voor het managen van de stortplaats. Het verhaal van Love Canal staat nu bekend als een van de grootste milieुरampen in Amerika in de afgelopen eeuw.

### 6.2.7 Gevolgen voor imago en internationale verhoudingen

In de casus van de Probo Koala ontstond er onrust door de dump van het giftige afval in de bewoonde omgeving in Abidjan. Vanwege de dodelijke slachtoffers en de vele gewonden was de maatschappelijke verontwaardiging erg groot. Niet alleen in Ivoorkust, maar ook in Nederland. De situatie rondom de Probo Koala heeft tot veel negatieve publiciteit voor Nederland geleid en veroorzaakte een stevige deuk in haar imago en reputatie. Daarnaast liepen de verhoudingen tussen Nederland en Ivoorkust schade op. Mede om de imagoschade te beperken en het vertrouwen te herstellen is door Nederland gratis medische hulp verstrekt in de vorm van behandelingen en medisch onderzoek.

Meer in zijn algemeenheid loopt Nederland schade op als blijkt dat door illegale overbrengingen van afvalstoffen elders negatieve gevolgen ontstaan of kunnen ontstaan. Dit staat vaak los van de vraag in hoeverre Nederland een verwijtbare

rol heeft gespeeld bij de gebeurtenis. Meestal komen vertrouwen en gezag te voet en gaan deze te paard. Beschadigde verhoudingen en imago's ijlen lang na en vergen veel inspanning voor herstel.

#### 6.2.8 De rekening moet worden betaald

Overheden zijn regelmatig (mede)eigenaren van infrastructuur voor de verwerking van afvalstoffen. Als deze voorzieningen geen winst opleveren door weglekken van aanbod via illegale circuits, zullen deze overheden – en tenslotte de belastingbetalers – de eventuele verliezen moeten compenseren of wegwerken. Dit geldt ook als illegale partijen afvalstoffen onderschept worden en de criminele actoren onvindbaar zijn of de schade niet kunnen betalen. Ook dan komen de (hoge) kosten voor de be- en verwerking van het afval uiteindelijk voor rekening van de gemeenschap. Ook de intensivering van toezicht, handhaving en opsporing/vervolging, die snel ontstaat na incidenten, kost geld.



# 7

## Criminaliteitsrelevante factoren

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de criminaliteitsrelevante factoren voor criminaliteit met grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen beschreven. Een criminaliteitsrelevante factor (CRF) is een maatschappelijke factor die van invloed is, of kan zijn, op criminele verschijnselen. Een CRF kan criminaliteitsbevorderend of –remmend zijn. Bij de analyse van CRF's is gekeken naar zes hoofdcategorieën: de SEPTED-categorieën<sup>19</sup>. Deze maatschappelijke hoofdcategorieën worden zowel in Nederland als in het buitenland veel gebruikt bij het opstellen van analyses en prognoses. In de voorgaande hoofdstukken van deze rapportage zijn uitgebreid diverse gelegenheden en andere determinanten in relatie tot het optreden van criminaliteit geschetst. De meest bepalende factoren worden in dit hoofdstuk nog eens kort weergegeven.

### 7.2 Sociaal–culturele factoren

Maatschappelijke verontwaardiging en bezorgdheid over milieuschandalen legt druk op verantwoordelijke autoriteiten om in het kader van toezicht, handhaving en opsporing effectieve resultaten te boeken in de bestrijding van milieu-criminaliteit. Deze maatschappelijke druk zal mogelijk sommige daders, of zij die dat dreigen te worden, in enige mate afschrikken. Ook het toenemende belang van maatschappelijke verantwoord ondernemen moet in dit verband genoemd worden. Deze factoren werken criminaliteitsremmend.

### 7.3 Economische factoren

Afval heeft gelet op de wereldwijde behoefte aan (secundaire) grondstoffen een evidente marktwaarde in het kader van hergebruik. Er is veel geld mee te verdienen en de markt zal door de groeiende wereldeconomie eerder aantrekken dan afnemen. Bijkomend aantrekkelijk aspect is dat met afval de baten vaak voor de kosten uitgaan. Het risico dat illegale handelingen door controle/toezicht aan het licht komen, is niet zo groot. Dit zijn criminaliteitsbevorderende factoren.

---

<sup>19</sup> Sociaal–culturele, economische, politieke, technologische, ecologische en demografische factoren.

Het internationale speelveld is op een aantal facetten ongelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kosten van afvalverwerking, voor de mate van toezicht, handhaving en opsporing, voor sancties en voor de interpretatie en toepassing van regelgeving. Van deze situatie kan door actoren met criminele intenties handig gebruik worden gemaakt om uit de greep van autoriteiten te blijven.

## 7.4 Politieke factoren

Beleidsmatig wordt ingezet op de vermindering van regeldruk en toezichtslast. Dit geeft actoren meer eigen verantwoordelijkheid voor naleven van wet- en regelgeving. Als men deze 'weelde' niet kan of wil dragen, bestaat het risico van criminaliteit. De afvalsector staat in dit verband niet bekend als normgetrouw.

Op nationaal en internationaal niveau is sprake van een sterke versnippering van instanties en bevoegdheden op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing. Effectieve samenwerking en uitwisseling van essentiële informatie verloopt moeizaam. Dit belemmert adequaat optreden tegen regelovertreding en criminaliteit.

Het belang dat wordt gehecht aan het behalen van kwantitatieve prestatiedoelen in de handhaving en opsporing, belemmert de aanpak van criminaliteit met een ernstig karakter. Kwantiteit gaat dan voor kwaliteit. Dit werkt criminaliteitsbevorderend

## 7.5 Technologische factoren

De voortdurende ontwikkeling van moderne informatie- en communicatietechnologie faciliteert de internationale handel en logistiek in afvalstoffen. Voor belangrijke actoren als handelaren en makelaars in afval, zijn dergelijke voorzieningen cruciaal. De hele wereld komt zo binnen handbereik en er kan op dynamische wijze ingespeeld worden op marktkansen via contacten, contracten en informatie.

Overheidsinstanties lijken vooralsnog weinig profijt te hebben van technologische ontwikkelingen bij een adequate bestrijding van criminaliteit. Dit komt onder andere door belemmeringen voor effectieve informatie-uitwisseling zoals incompatibiliteit van systemen.

## 7.6 Ecologische factoren

Factoren van ecologische aard lijken niet zo nadrukkelijk te spelen. Uiteraard wordt er in ontwikkelde landen veel belang gehecht aan zorgvuldigheid op het gebied van natuur en milieu. Echter, de meeste negatieve effecten van overbrengingen van afvalstoffen op de ecologische waarden worden in andere landen zichtbaar, vooral in ontwikkelingslanden. Incidenteel, zoals bij de Probo Koala, krijgt dit aandacht en ontstaat grote ophef. Meestal echter lijken economische voordelen voor de betrokkenen in die landen op te wegen tegen schade aan natuur en milieu. Zolang er geen breed maatschappelijk verzet in die landen bestaat, lijkt de factor ecologie slechts bij opvallende calamiteiten voor een relatief korte periode van belang. Dit genereert dan druk om de onderliggende criminaliteit slagvaardiger aan te pakken.

# 8

## Toekomstverwachtingen

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toekomstverwachtingen op het gebied van criminaliteit met grensoverschrijdende afvalstromen. Aangezien sprake is van mondiale stromen, spelen niet alleen factoren in Nederland een rol, maar zijn factoren uit verschillende landen van invloed op het fenomeen.

Uit onderzoek en gesprekken met respondenten blijkt het nog lastig te zijn om voorspellingen te doen over verwachte ontwikkelingen in criminaliteit op het gebied van afvalstoffen. Er is geen duidelijk en volledig zicht op de legale markt, welke hoeveelheden er precies in de legale en illegale markt omgaan en wat de winsten in deze markten zijn. Over de markt van E-afval en autowrakken kunnen enkele schattingen worden gedaan, voor gemengde gevaarlijke stoffen is dat moeilijker.

### 8.2 Verwachte ontwikkelingen vanuit theoretische modellen

Om toch een schatting te maken van de te verwachte ontwikkelingen voor de komende jaren, wordt gebruik gemaakt van drie theoretische, modelmatige benaderingen.

#### 8.2.1 Economisch model

Het economische marktmodel richt zich op de dynamiek van vraag en aanbod van illegale goederen zoals illegaal afval. Uit dit model kunnen enkele verwachtingen worden afgeleid over toekomstige ontwikkelingen in het licht van criminaliteitsrelevante factoren.

Ten eerste zal volgens dit model een toename in effectieve regelgeving, controle en handhaving leiden tot prijsverhogingen voor afvalstoffen en de verwerking ervan. Zolang er afvalstoffen zijn en actoren die kunnen profiteren van de omstandigheden, zal de markt in stand gehouden worden en worden naar verwachting de illegale verdiensten hoger. De tendens van deregulering en terugtreden van de overheid, zorgt voor meer vrij spel voor de actoren in de keten. Men is minder gebonden aan regels en heeft minder te vrezen van toezicht. De verwachting is dat dit zal leiden tot het (verder) floreren van de illegale afvalstoffenmarkt.

Een tweede ontwikkeling die men op basis van dit model mag verwachten, is dat de schaarste die zal ontstaan aan grondstoffen en de stijging van welvaart die een grotere vraag naar nieuwe producten inhoudt, zullen leiden tot een verandering van de markt. Door een beperkt aanbod van afvalstoffen die secundaire grondstoffen bevatten en een grotere vraag naar stoffen (om nieuwe producten te kunnen produceren) zal de prijs van deze stoffen stijgen. Hierdoor zal mogelijk meer criminaliteit plaatsvinden in de afvalketen.

Een derde ontwikkeling heeft betrekking op de benutting van de capaciteit van Nederlandse afvalverwerkingsbedrijven. Doordat afvalstoffen uit Nederland steeds vaker hun weg vinden naar andere landen, droogt het aanbod van afval bij Nederlandse verwerkingsbedrijven op (zie ook paragraaf 9.3.). Om hun voortbestaan te waarborgen, moeten zij op een andere manier in hun aanvoer van afvalstoffen voorzien. Dit houdt soms in dat zij afval uit het buitenland naar Nederland importeren. Door controles is vastgesteld dat dit niet altijd op juiste of legale wijze wordt gedaan.

Een vierde ontwikkeling is de doorgaande mondialisering van de wereld-economie. Nieuwe markten komen binnen bereik, internationale handel groeit sterk. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit voor afvalstoffen, legale en illegale, niet eveneens zal gelden. Vooral transport in containers groeit wereldwijd explosief: een modaliteit die ook voor afvalstoffen het meest gangbaar is.

### 8.2.2 Strategisch model of risicomangement model

Het strategische model gaat er vanuit dat overtreders niet alleen streven naar winstmaximalisatie, maar ook naar minimalisatie van de pakkans, waarbij gebruik gemaakt wordt van onder meer contrastrategieën. Dit model, vertaald naar de praktijk van criminaliteit bij grensoverschrijdende afvaltransporten, levert de volgende verwachtingen op.

Allereerst zal een vermindering van toezichtdruk zoals de overheid en het bedrijfsleven wensen, leiden tot een nog geringere pakkans voor overtreders en een toename in toegepaste contrastrategieën. Een haast onbelemmerde overbrenging van afvalstoffen lijkt hierdoor mogelijk. Wanneer bij toezicht en handhaving daarnaast slechts op enkele prioriteiten wordt gericht, zullen overtreders hierop reageren met uitwijkgedrag: men plant en organiseert doelbewust met welk vervoersmiddel een afvallading wordt getransporteerd en welke route het transport volgt. Dit om zo weinig mogelijk controles tegen te komen. De overheid kan via uitgekiend informatiegestuurd toezicht en handhaving misschien het tij keren, maar juist de informatiepositie is bij instanties vooral

gericht op de eigen organisatie en wordt nog vaak niet gedeeld met externe betrokkenen, zeker niet als die in andere landen werkzaam zijn.

Een andere verwachting heeft te maken met de verdere ontwikkeling van *tracking*-systemen door overheidsinstanties. Wanneer het opsporings- en handhavinginstanties inderdaad lukt om een logistiek volgsysteem te ontwikkelen, waarbij afvaltransporten van het begin tot het eind gevolgd kunnen worden, heeft dit grote invloed op de pakkans. Uitwijken wordt hierdoor steeds moeilijker, aangezien precies nagegaan kan worden wat er met een transport gebeurt tijdens het vervoer.

Zolang er sprake is van hoge opslag- en verwerkingskosten, internationale verschillen tussen deze kosten en scherpe regelgeving in Nederland, blijft het voor actoren interessant om te blijven zoeken naar winstmaximalisatie en dat gebeurt ook via onoorbare praktijken.

### 8.2.3 Routine Activity Theory

Volgens de *Routine Activity Theory* (RAT) (Felson & Clarke, 1998) hangt criminaliteit af van de afwezigheid van adequaat toezicht, de aanwezigheid van een gemotiveerde dader en de aanwezigheid van een aantrekkelijk doelwit. Wanneer dit wordt toegepast op de praktijk van criminaliteit bij grensoverschrijdende afvaltransporten, komt naar voren dat inderdaad sprake is van sterke afwezigheid van adequaat toezicht. Er blijkt een gebrek aan toezicht- en handhavingcapaciteit te zijn en een tekort aan expertise. Ook bestaat de neiging om te veel nadruk te leggen op makkelijk op te lossen of af te handelen zaken. De pakkans bij illegale transporten is klein en mocht men toch gepakt worden, dan blijkt strafrechtelijke vervolging niet erg afschrikkend. Daarnaast kan worden gesteld dat afvalstoffen een aantrekkelijk doelwit vormen: er valt veel geld te verdienen, afval bevat materiaal met een positieve waarde (herbruikbaar materiaal, secundaire grondstoffen) en er zal altijd afval zijn (er is dus altijd een markt). Tot slot is er een gemotiveerde dader aanwezig, zowel in het eigen land als in het buitenland. Meerdere partijen hebben wat te winnen bij de handel in en het transport van afval. Denk aan de Afrikaan die autowrakken importeert en hiermee zijn status en inkomen verhoogt. Maar denk ook aan de Nederlandse handelaar die veel geld verdient aan de handel in afval en aan de ontdoener van het afval die makkelijk en goedkoop van zijn afgedankte goederen afkomt, of hier zelfs nog aan verdient.

Een van de aannames in de RAT is dat een gerichte aanpak van gelegenheden kan leiden tot een reductie van criminaliteit. De aanpak van E-afval door de VROM-Inspectie is hier een goed voorbeeld van. De inspectie heeft diverse

malen gericht ingezet op deze afvalstroom en de handhaving hiervan, met uiteindelijk een grote daling in het aantal geconstateerde overtredingen als gevolg. Men mag veronderstellen dat een dergelijke intensieve aanpak bij de andere twee afvalstromen een soortgelijk resultaat zal opleveren. Cruciaal is dan dat daadwerkelijk die gerichte aanpak gevolgd en mogelijk gemaakt wordt. De tendensen van terugtredend toezicht en een terugtredende overheid kunnen een afname van criminaliteit in de weg staan. In dat geval is vooral bepalend of marktpartijen in de afvalstoffenketen zelf verantwoord willen opereren. Deze neiging lijkt niet sterk te bestaan in de afvalbranche. Hierbij zouden overigens goed geïnformeerde eindgebruikers en consumenten een rol kunnen spelen. De maatschappelijke betrokkenheid bij het milieu zit al enige tijd in de lift.

Een andere veronderstelling van de RAT is dat iedere vorm van criminaliteit het resultaat is van gelegenheden. Gezien het grote aantal gelegenheden en criminaliteitsrelevante factoren die van invloed zijn op grensoverschrijdende afvalstromen, mag worden verwacht dat voorlopig nog geen einde komt aan criminaliteit op dit terrein. Zolang de diverse gelegenheden en factoren blijven bestaan, zal criminaliteit blijven bestaan. Wel moet worden aangetekend, dat er toenemende aandacht is voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit wordt zowel door bewuste consumenten en afnemers (ook de overheid zelf) als vanuit risicoperspectief door financiële instellingen als banken en verzekeraars bij bedrijven afgedwongen. Dit zou een remmend effect kunnen hebben op reguliere bedrijven die er illegale nevenpraktijken op nahouden. Op ondernemers met criminele intenties zal de trend van maatschappelijk verantwoord ondernemen weinig effect hebben.

De veronderstelling dat sociale en technologische ontwikkelingen nieuwe gelegenheden creëren (Felson & Clarke, 1998), leidt in het geval van grensoverschrijdende afvaltransporten tot de verwachting dat het handelen in afval eenvoudiger wordt. Handelaren en makelaars zien de afvalstoffen zelf vaak niet en gebruiken het internet en andere moderne communicatiemiddelen voor het bedrijven van hun handel. Dergelijke communicatiemiddelen bieden steeds meer mogelijkheden om snel zaken te doen met partijen over de hele wereld en om direct informatie te genereren over het kwijt kunnen van handel voor de beste prijs. Aangezien technologische ontwikkelingen niet stil blijven staan, zal dit naar verwachting in de toekomst alleen maar meer mogelijkheden opleveren voor winstmaximalisatie en uitbreiding van handelsnetwerken. Overigens zouden de autoriteiten ook van deze technologische trends kunnen profiteren. Maar, helaas is het geen uitzondering dat overheden grote moeite hebben de ontwikkelingen goed te volgen (denk aan mislukte ICT-projecten). Dit geldt voor afzonderlijke overheidspartijen, maar zeker voor de overheden die – bijvoorbeeld ter

bestrijding van criminaliteit – onderling moeten samenwerken. Het blijkt lastig te zijn om het in die situaties eens te worden over vorm en inhoud van ICT-infrastructuur. Te vrezen valt dat criminele actoren beter weten te profiteren van technologische ontwikkelingen dan de overheid.

## 8.3 Verwachte ontwikkelingen ten aanzien van specifieke afvalstromen

### 8.3.1 Invloed van schaarste grondstoffen

Het recyclen van afvalstoffen is een belangrijke bron voor secundaire grondstoffen. Van wit- en bruingoed en televisies wordt nu al meer dan 75 procent benut voor hergebruik en ook autowrakken worden voor een groot deel verwerkt tot herbruikbare onderdelen of secundaire grondstoffen. De verwachting is dat de afvalverwerkende industrie zich meer en meer zal ontpoppen tot een volwaardige grondstoffenleverancier (Auto Recycling Nederland, 2007). Het merendeel van de actoren zal binnen de regelgeving opereren, een gedeelte zal zich met illegale activiteiten op de markt begeven.

Volgens sommige respondenten bestaat overigens het gevaar dat de markt van secundaire grondstoffen op den duur door landen in Azië gemonopoliseerd wordt, vanwege de grote vraag daar. Dit geeft dergelijke landen een sterke economische machtspositie en kan leiden tot verdere stijging van de prijzen van afvalstoffen.

### 8.3.2 E-afval

Zoals reeds beschreven, is door de VROM-Inspectie in 2004 gestart met handhavingacties voor E-afval bij onder meer detailhandelaren (VROM-Inspectie, 2005B). Deze acties hebben de afgelopen jaren tot goede resultaten geleid: waar eerst meer dan de helft van de detailhandelaren afvalstoffen aan niet-erkende inzamelaars meegaf, is dat nu gedaald tot een percentage onder 20 procent. Om de vruchten te blijven plukken van dergelijke acties, is het van belang dat deze worden gecontinueerd en voor meerdere afvalstromen worden ingezet. De al enkele jaren gewenste, door het kabinet nagestreefde vermindering van toezichtlasten en regeldichtheid, zullen echter mogelijk een tegengesteld effect hebben en criminaliteit juist meer ruimte bieden.

Naarmate de welvaart in zich ontwikkelende landen stijgt, zal de vraag naar hergebruik van goederen dalen, omdat inwoners van deze landen zelf beter in



staat zullen zijn om nieuwe producten aan te schaffen. Dit geldt bijvoorbeeld voor elektrisch, elektronisch en ICT-apparatuur. Dit verschijnsel zal zich vooral in Azië voor doen. De markt van vraag en aanbod van bovengenoemde goederen gaat veranderen.

### 8.3.3 Autowrakken

Voor de stijging in welvaart heeft invloed op de ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit met het transport van autowrakken. Zoals al gebleken is, heeft de stijging van welvaart in Oost-Europa geleid tot strengere kwaliteitseisen aan voertuigen. Oude, afgedankte voertuigen zijn steeds minder in trek, de vraag naar jongere en kwalitatief betere wagens neemt toe (Fergusson, 2007). Dit heeft geleid tot een toename aan transporten van autowrakken in de richting van Afrikaanse landen, waar de vraag naar dergelijke voertuigen nog wel bestaat. Mocht op den duur daar ook een stijging in welvaart te zien zijn, dan is het aannemelijk dat ook hier de vraag naar autowrakken zal afnemen. Dit is echter een ontwikkeling die zich waarschijnlijk op de langere termijn zal gaan afspelen.

Op het gebied van de export van voertuigen wordt door Auto Recycling Nederland de komende jaren geen afname verwacht (Auto Recycling Nederland, 2007). Dit heeft consequenties voor bedrijven die actief zijn in autodemontage, omdat voor hen het aanbod van voertuigen afneemt. Gevolg hiervan is een daling in bedrijfsactiviteiten en –resultaat. Het is niet ondenkbaar dat dit op termijn een verslechtering in de economische positie van (enkele) bedrijven oplevert.

### 8.3.4 Gemengde gevaarlijke afvalstoffen

Voor de stroom gemengde gevaarlijke stoffen is het moeilijk om aan te geven wat de toekomstverwachtingen zijn. Het is al moeilijk deze stroom vanwege zijn diversiteit goed in kwalitatieve en kwantitatieve termen te omschrijven, laat staan de ontwikkelingen in te schatten. Voor richtinggevende uitspraken is specifiek onderzoek nodig.

## 8.4 Verwachtingen criminaliteit met een georganiseerd karakter

In hoofdstuk 7 is kort aandacht besteed aan het wel of niet bestaan van georganiseerde criminaliteit op het gebied van grensoverschrijdende

afvalstromen. Hoewel het voor Nederland nog lastig bleek vast te stellen, bestaan in andere landen wel degelijk signalen die wijzen op georganiseerde criminaliteit (Verenigde Staten, Italië).

Zoals aangegeven is de afvalbranche een branche waarin vaak afhankelijkheidsrelaties bestaan: samenwerking is meestal onontbeerlijk voor het voortbestaan van organisaties en voor het kunnen bedrijven van handel. In de loop der jaren zijn steeds meer samenwerkingsrelaties opgebouwd, zowel nationaal als internationaal. Ondernemers in de afvalbranche doen vaak zaken met bekende samenwerkingspartners, dus er vormen zich netwerken van organisaties of personen die elkaar regelmatig weten te vinden. Door terugtrekking van de overheid en de nadruk op zelfregulering van de branche, mag worden verwacht dat de onderlinge afhankelijkheid en samenwerking alleen maar toeneemt.

Daarnaast zal de handel in afvalstoffen geenszins minder opleveren in de toekomst. Afval blijft bestaan en door de verwachte schaarste aan grondstoffen en de blijvende prijsverschillen in verwerkingsmethoden en -locaties, blijft het te behalen financiële gewin groot. Dit zorgt ervoor dat afval een aantrekkelijke business blijft. In het licht van de globalisering en het steeds verder openstellen van grenzen, mag worden verwacht dat er bovendien steeds minder beperkingen zijn voor personen die een graantje willen meepikken van deze business. Voor zover er sprake is van criminaliteit met een georganiseerd karakter, is niet te verwachten dat dit in de nabije toekomst wezenlijk anders wordt.

# 9

## Conclusies

### 9.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan de aard, omvang, betrokken actoren, criminaliteitsrelevante factoren, gevolgen, verwachte ontwikkelingen van (criminaliteit met) afvalverwerking en grensoverschrijdende afvaltransporten. Ook het relevante beleid en de betrokken handavings- en opsporingsinstanties zijn de revue gepasseerd. In dit hoofdstuk worden enkele conclusies op een rij gezet.

### 9.2 Aard en actoren

Uit de cijfers die onder meer in hoofdstuk 5 naar voren zijn gekomen, mag worden geconcludeerd dat gemiddeld ongeveer 50 procent van de internationale afvaltransporten niet volgens de gestelde regels plaatsvindt. Voor een deel is hierbij sprake van administratieve onvolkomenheden. Door de hoeveelheid en complexe aard van wet- en regelgeving op het gebied van afvalstoffen, is het begrijpelijk dat administratieve onjuistheden kunnen voorkomen. Echter, dit wil niet zeggen dat vooropgezette frauduleuze handelingen uitgesloten zijn. Onder andere uit interviews blijkt dat juist administratieve onjuistheden kunnen wijzen op illegale activiteiten. Afvalstoffen worden bijvoorbeeld op papier onder een verkeerde noemer weggeschreven, om de werkelijke aard van de stoffen te verhullen zodat afvalstoffen die eigenlijk niet geëxporteerd mogen worden, toch vervoerd kunnen worden. Verwijzing naar de complexiteit van wet- en regelgeving is dan een gelegenheidsargument om opzettelijke overtreding ervan te verhullen.

Veel winst bij afvalcriminaliteit valt te behalen als men eerst inkomsten verkrijgt door afvalstoffen af te voeren – vaak tegen het hoogst mogelijke ontdoeners-tarief – en vervolgens deze afvalstoffen weet te verkopen, bijvoorbeeld als tweedehands goed of als bron voor secundaire grondstoffen. De prijsverschillen in verwerkingsmethoden en –locaties, maken het interessant te zoeken naar de meest voordelige opties. De hoge kostprijs voor verwerking in Nederland, vormt vaak een drijfveer om naar mogelijkheden over de grens te kijken, waaronder ook illegale. Niet zelden wordt uitgeweken naar goedkopere mogelijkheden in minder ontwikkelde landen, waar beduidend minder strenge milieuvorschriften en voorwaarden op het gebied van arbeidsomstandigheden gelden en waar

controle en handhaving op een lager peil staan. Een consequentie van deze 'vlucht van afval' naar het buitenland, is een afname in de afvalaanvoer naar Nederlandse verwerkers. Dit leidt ertoe dat deze bedrijven minder rendement halen uit hun investeringen, met economische en sociale gevolgen zoals minder rentabiliteit, innovatie en werkgelegenheid. In zekere zin ontstaat er bij Nederlandse bedrijven een neerwaartse spiraal, zeker als dergelijke bedrijven zelf uit lijfsbehoud kiezen voor illegale activiteiten.

Een groep actoren die voortdurend naar voren komt als kritische schakel in de keten en grote profiteur van illegale activiteiten op het gebied van afvalstoffen, is die van de makelaars en handelaren. Deze spelen in op de wisselwerking tussen vraag en aanbod en halen hun winst uit de marges die zij weten te bewerkstelligen tussen kosten en inkomsten van afvalverwerking. Hun bestaan wordt voor een deel bepaald door geheimhouding en ondoorzichtigheid: juist doordat zij weten wie de vragers en aanbieders zijn en deze elkaar niet weten te vinden, valt er voor deze intermediairs geld te verdienen. Het gebrek aan transparantie maakt controle van hun handelen lastig. Daarnaast worden er nog al eens vraagtekens geplaatst bij de normbeleving van makelaars en handelaren. Regelmatig is financieel gewin hun grootste drijfveer, zodat de stap naar overtredingen en illegale activiteiten soms maar klein is. Het feit dat zij hun financieel gewin al behalen voordat zij zich ontdoen van afvalstoffen, maakt dat zij zich niet altijd verantwoordelijk voelen voor een correcte afvoer en verwerking van de afvalstoffen.

### 9.3 Factoren van invloed

Gebleken is dat meerdere factoren van invloed zijn op het wel of niet ontstaan en voortduren van criminele handelingen bij grensoverschrijdende afvaltransporten. Op basis van literatuur en interviews kunnen er evenwel enkele factoren worden uitgelicht die van sterke invloed blijken te zijn.

Allereerst is duidelijk geworden dat de pakkans relatief klein is, wanneer transportladingen illegaal de grens over worden gebracht. Door de massaliteit van het (container)vervoer, de per definitie beperkte controles, en het gegeven dat, vanwege de aard van de controles, overtredingen niet altijd worden geconstateerd, komt een groot deel van de illegale transporten niet in beeld bij handavings- en opsporingsinstanties. Als een criminele activiteit toch wordt opgespoord, is de kans op een sanctie en de hoogte ervan vaak dermate beperkt dat deze niet in verhouding staan tot de (mogelijke) opbrengsten van het illegale handelen. Dit leidt tot calculerend gedrag aan de kant van de overtreders: zelfs

als (incidentele) sancties worden ingecalculeerd, loont de overtreding nog. Het gegeven dat de hoogte en de aard van de sanctie een aangelegenheid van de afzonderlijke lidstaten is, kan aanleiding geven tot verder calculerend gedrag.

Bijkomend belangrijk aspect is de vooralsnog beperkte internationale samenwerking bij de aanpak van illegale afvalstromen, evenals de versnipperde bevoegdheidsverdeling tussen instanties. Dit uit zich in onvoldoende uitwisseling van relevante informatie en slechte afstemming van activiteiten tussen landen in het kader van controle, handhaving en opsporing.

Verder moet beseft worden dat er (legaal en illegaal) internationale markten voor afvalstoffen bestaan. De behoefte aan secundaire grondstoffen uit recycling van afvalstromen en hergebruik van afgedankte producten is groot en groeiend in Azië, Afrika en enkele andere delen van de wereld, vooral door een groeiende interne en exportmarkt in die regio's. Afval blijft daarom een aantrekkelijk goed waarmee hoge winsten te behalen zijn. Bovendien gaan de baten vaak voor de kosten uit, zodat bij bepaalde spelers sterke verleiding bestaat illegaal te opereren.

De toegenomen en verder toenemende mogelijkheden van moderne informatie- en communicatietechnologie verruimt de kansen om snel en dynamisch te opereren en te profiteren op de markt van illegale overbrenging van afvalstoffen. Autoriteiten lijken minder te profiteren van deze technologische ontwikkelingen en kampen met moeilijkheden en belemmeringen om effectief informatie uit te wisselen.

Een interessante ontwikkeling binnen Nederland, is de trend van meer deregulering en minder toezichtlasten. Een trend die gebaseerd zou moeten zijn op meer zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid in de afvalbranche aspecten waarin deze sector niet vooroploopt. Gevreesd moet worden dat deze ontwikkeling de malafide, niet-verantwoordelijke actoren in de sector wel eens in de kaart zou kunnen spelen.

Al met al moet geconcludeerd worden dat illegale handelingen op het gebied van de overbrenging van afvalstoffen een lucratieve bezigheid vormen en dat er in de nabije toekomst omstandigheden aanwezig lijken te zijn waardoor deze praktijken eerder zullen voortduren of zich zullen uitbreiden, dan dat deze zullen afnemen.

Een van de voorwaarden om beter op criminaliteit bij grensoverschrijdende afvaltransporten te kunnen inspelen, is dat handhavings- en opsporings-

instanties meer kennis krijgen van marktmechanismen en het verloop van afvalstromen, op mondiaal niveau. Pas wanneer goed helder is wat er precies aan de hand is, kan hier echt effectief op worden ingespeeld.

## 9.4 De drie afvalstromen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de onderscheiden afvalstromen kunnen verschillen in aard, bestemming en betrokken actoren. Voor E-afval blijkt de stroom vooral richting Aziatische landen te gaan, waar de afvalstoffen vaak worden gebruikt als bron voor secundaire grondstoffen. Dit afval wordt ontdaan van bruikbare materialen zoals metaal uit snoeren en printplaten. Een moment in de keten waar het nog wel eens misgaat, is de inzameling. Afdankte apparatuur wordt door detailhandelaren nog steeds, zij het minder vaak dan voorheen, afgegeven aan niet-erkende inzamelaars, onder andere doordat deze hier een vergoeding tegenover stellen.

Voor afgedankte auto's geldt dat de export tegenwoordig groter is dan de hoeveelheid voertuigen die in Nederland wordt verwerkt. Autowrakken worden vaak richting Oost-Europese en Afrikaanse landen vervoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de echte wrakken tegenwoordig vooral hun weg vinden naar Afrika, doordat in Oost-Europa steeds meer kwaliteitseisen aan gebruikte voertuigen worden gesteld. Het transport van autowrakken naar Afrika wordt vaak geregeld door Afrikanen die op een toeristenvisum naar Nederland komen en hier op diverse plekken afgedankte voertuigen opkopen. Dit wijkt af van de gangbare praktijk bij de meeste andere afvalstoffen, waarbij de export uit Nederland meestal wordt georganiseerd door Nederlandse bedrijven of personen.

Zoals al eerder aangegeven, is het lastig uitspraken te doen voor gemengde gevaarlijke afvalstoffen, gezien de diversiteit binnen deze stroom. Wel is uit het onderzoek naar voren gekomen, dat bij afvalstoffen die onder de oranje lijst vallen, verhoudingsgewijs minder onregelmatigheden voorkomen. Vooral onder de afvalstoffen die als groene lijst-stof worden vervoerd, bevinden zich geregeld stoffen die niet onder deze noemer thuis horen. Dit is een van de methoden bij het illegaal overbrengen van afvalstoffen.

Een belangrijke kwestie voor zowel E-afval als autowrakken, is dat het soms lastig blijkt te bepalen wat afval is en wat tweedehands goederen zijn. Actoren proberen regelmatig afvalstoffen te vervoeren onder de noemer tweedehands goed. De onduidelijkheden of hiaten in definiëringen, worden gebruikt om (strenge) richtlijnen en voorwaarden te omzeilen.

Er zijn intenties om de richtlijnen voor tweedehands goederen te verruimen, zodat ook enkele (huidige) afvalstoffen hieronder kunnen vallen. Deze verandering biedt marktpartijen andere, nieuwe en mogelijk ongewenste mogelijkheden. Het is zaak hierop, in kader van toezicht, handhaving en opsporing, adequaat in te spelen.

## 9.5 Gevolgen voor de samenleving

Doordat actoren voor de bewerking en verwerking van afvalstoffen in Nederland relatief duur uit zijn, zoekt ze – soms ook illegaal – naar goedkopere mogelijkheden elders. Hierdoor missen Nederlandse be- en verwerkers aanbod van afval. Dit zet het rendement van hun investeringen onder druk en leidt tot economische schade. Ook de mogelijkheden voor innovaties worden hierdoor beperkt. De financiële consequenties hiervan moeten soms door de overheid, of de belastingbetaler opgebracht worden.

Schandalen en incidenten met uit Nederland overgebrachte afvalstoffen, leveren negatieve publiciteit en een slecht imago op voor ons land. Het kost veel tijd, (gemeenschaps)geld en inspanning om deze schade te repareren en het vertrouwen te herstellen.

Het aantal zwaardere milieudelicten in de sfeer van illegale overbrenging van afvalstoffen dat met succes is opgespoord en vervolgd, is niet heel groot. Regelmatig is het resultaat minder positief, en komen daders weg met een beperkte sanctie. Dit heeft een negatieve uitwerking op het beeld over de effectiviteit van de bestrijding van milieucriminaliteit en het schaadt het vertrouwen in de overheid en haar instituties.

In landen waar de afvalstoffen na overbrenging terecht komen, veroorzaken ze vaak schade aan natuur en milieu en brengen ze risico's voor de veiligheid en gezondheid van mensen met zich mee. Deze effecten kunnen in publicitaire en politieke termen effect hebben op Nederland, zeker als het gaat om illegale overbrengingen. De internationale positie van ons land kan dus schade oplopen.

## 9.6 Nieuwe EVOA

Het is voornamelijk lastig te voorspellen wat de effecten zullen zijn van de nieuwe EVOA, die in juli 2007 van kracht is geworden, zeker gezien de overgangsregelingen die hier en daar nog gelden. Een veelgehoorde klacht over de oude EVOA was het gebrek aan eenduidigheid over het begrip

afvalstof en de speelruimte die overbleef om de grenzen van de richtlijnen op te rekken. De hoop bestaat dat de nieuwe EVOA een goed antwoord hierop is. Experts geven aan dat de nieuwe EVOA er beter in lijkt te slagen om voor duidelijke en eenduidige regelgeving en begrippen te zorgen. Nader onderzoek zal in de toekomst moeten uitwijzen of deze verwachte verbetering een feit zal worden, of dat sommige ondernemers er toch in blijven slagen nieuwe, creatieve manieren te vinden om de regelgeving naar hun hand te zetten of te omzeilen.



# Literatuurlijst

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2006). *Veiligheid en gevaarlijke stoffen. Werken aan kennis voor de toekomst*. Discussiestuk Adviesraad Gevaarlijke Stoffen voor de bijeenkomst over de kennisinfrastructuur op 31 oktober 2006.

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

Auto Recycling Nederland (2007). *Milieuverslag/Environmental Report 2006*. Amsterdam: Auto Recycling Nederland.

Bex, P.M.H.H. & Poll, P.A.M. van der (2007). *Meting toezichtlasten in het domein Afval: Onderzoek naar de administratieve en ervaren lasten van toezicht binnen het domein Afval*. Nieuwegein: SIRA Consulting BV.

Bekkers, V., Sluis, A. van & Siep, P. 'De Nodale Oriëntatie van de Nederlandse Politie – over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving', *Pollitie & Wetenschap Verkenningen*, 2007.

Binnenlands Bestuur (2007). Geld verdienen met afval. *Binnenlands Bestuur*, 44, blz. 9. [redactioneel stuk]

Blokland, J. (2006). *Draft report on Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste*. European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Food Safety. [Elektronische versie [www.betterregwaste.org/2006/EP%20Draft%20Report%20Strategy%20-%20Blokland.pdf](http://www.betterregwaste.org/2006/EP%20Draft%20Report%20Strategy%20-%20Blokland.pdf)]

Bree, M.A. de (2005). *Waste and Innovation: How companies and government can interact to stimulate innovation in the Dutch waste industry*. Technische Universiteit Delft.

Centraal Bureau voor Statistiek (2007). Cijfers Statline via website: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

Comte, F. (2006). Environmental Crime and the police in Europe: a panorama and possible paths for future action. *European Environmental Law Review*, 15 (7), 190–231.

Didde, R. (2007). Geld verdienen met afval. *Binnenlands Bestuur*, 9 november 2007.

Dienst Nationale Recherche Informatie & VROM-IOD (2003). *Inventarisatie milieucriminaliteit: Onderzoek naar aard, ernst en omvang van zware milieucriminaliteit 2001–2003*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

Dienst Nationale Recherche Informatie (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit: Een eerste proeve*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

Dienst Nationale Recherche Informatie (2006). *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld: Nadere beschouwing van potentiële dreigingen en witte vlekken uit het Nationaal dreigingsbeeld 2004*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

European Electronic Recyclers Association (2007). Presentatie "How to tackle WEEE losses". Brussel, september 2007.

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument*. Den Haag: ministerie van Justitie. [Elektronische versie: [http://www.justitie.nl/images/Veelzijdig%20instrument%20oktober2006\\_tcm34-9097.pdf](http://www.justitie.nl/images/Veelzijdig%20instrument%20oktober2006_tcm34-9097.pdf)]

Europese Commissie (2005). *Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, Guidance Document, version 1*. Brussel: Europese Commissie.

Felson, M. & Clarke, R.V. (1998). *Opportunity makes the thief: Practical theory for crime prevention*. London: Home Office.

Fergusson, M. (2007). *End of Life Vehicles (ELV) Directive: An assessment of the current state of implementation by Member States*. Brussel: Institute for European Environmental Policy. [Elektronische versie: [www.europarl.europa.eu/compar/envi/pdf/externalexpertise/end\\_of\\_life\\_vehicles.pdf](http://www.europarl.europa.eu/compar/envi/pdf/externalexpertise/end_of_life_vehicles.pdf)]

Frederiks, G., Kessel, H.B.J.A. van, Holt, H. ten, Klein Koerkamp, K.A. & Bergen, A.W. van (2003). *Handhaving afvalstoffenregeling*. Nijmegen: NovioConsult.

GHK/ BIOIS (2006). *A study to examine the benefits of the End of Life Vehicle Directive and the costs and benefits of a revision of the 2005 targets for recycling, re-use and recovery under the ELV Directive, Final Report*. Birmingham: GHK.

IMPEL-TFS (2004). *Project on verification of waste destinations, Project report*. Brussel: IMPEL-TFS.

IMPEL-TFS (2006A). *Is what you see, what you get? IMPEL-TFS Verification – 2, Project report December 2004 – May 2006*. Brussel: IMPEL-TFS.

IMPEL-TFS (2006B). *IMPEL-TFS Threat assessment project: The illegal shipment of waste among IMPEL member states, Project report*. London: Environment Agency England and Wales & Jill Dando Institute of Crime Science/ University College London.

IMPEL-TFS (2006C). *IMPEL-TFS Seaport Project II: International cooperation in enforcement hitting illegal waste shipments, project report September 2004–may 2006*. Brussel: IMPEL-TFS.

Laan, R.G.J. (2006). Hindernissen nieuwe EVOA voor export afval. *EVO Logistiek*, december 2006, 38.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 'Handreiking Ketenhandhaving – het proces van ketenhandhaving in 5 stappen', 2006.

Liotard, K. & Poppe, R. (2007). *Afval heeft toekomst: De falende controle op afvaltransporten en –verwerking*. Rotterdam: Socialistische Partij.

Milieuloket (2007). Afvalverwerking op website: <http://www.milieuloket.nl/9292000/modules/vfxue3xha000?layout=print> (datum van raadpleging 14-09-2007).

Ministerie van VROM (2004). *Voortgangsrapportage Landelijk Afvalbeheerplan (LAP)*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2007). Dossier Afvalstoffen op website: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9263> (datum van raadpleging 14-09-2007).

Molenaar, R. & Vos, F.E.M. de (2002). *In-, uit- en doorvoer van afvalstoffen: Jaaroverzicht 2000*. Woerden: Meurs Projecten en Milieuvadvis.

Nederlandse Politieacademie. Cursusmap *Werken met toekomstscenario's*.

Nederlandse Verwijdering Metalelektro Producten (2007). *Jaarverslag NVMP 2006*. Zoetermeer: NVMP.

- Noordhoek, F.K. (2007). *Jaarboek Afval!* Utrecht: Uitgeverij Noordhoek bv.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007). *Fraude in Beeld, deel I*. Den Haag: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007). *Fraude in Beeld, deel II*; Verantwoording en Resultaten. Den Haag: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007). *Fraude in Beeld, deel III*. Den Haag: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.
- Schilders, H. (2007). *De onderbuik van de globalisering*. Volkskrant, 25 juli 2007 [Elektronische versie: [http://www.volkskrant.nl/economie/article447538.ece/De\\_onderbuik\\_van\\_de\\_globalisering](http://www.volkskrant.nl/economie/article447538.ece/De_onderbuik_van_de_globalisering)]
- SenterNovem Uitvoering Afvalbeheer (2006). *Nederlands afval in cijfers: gegevens 2000–2005*. Utrecht: SenterNovem.
- Søyland, S. (2000). *Criminal Organisations and Crimes against the Environment – a desktop study*. Rome: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute.
- Struiksma, N., de Ridder, J.R. & Winter, H. (2007). *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving – WODC Onderzoek en Beleid, nr. 254*, Boom Juridische Uitgevers.
- Traa, M. van, et al. (1996). *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden: Inzake Opsporing. Deelonderzoek 2: Branches*. Den Haag: SDU.
- VROM–Inspectie (2004). *Jaarrapportage 2003: Handhaving werkt*. Den Haag: ministerie van VROM.
- VROM–Inspectie (2005A). *Pluk het laaghangend fruit eerst. Informatieblad van het project Prioritering en Monitoring*. Eindhoven: ministerie van VROM. [Elektronische versie: <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/tue19Jul20051058040200/VI200509881A.doc> (datum van raadpleging 31–10–2007)]
- VROM–Inspectie (2005B). *Buiten beeld. Export van afgedankte elektrische en elektronische apparaten*. Eindhoven: ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2006A). *Jaarplan VROM–Inspectie 2006: Horen, zien en handhaven*. Den Haag: ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2006B). *Spelregels VI–EVOA*. Rotterdam: ministerie van VROM. <http://pkn.politieacademie.politie.nl/intranet/plaatjes/pictemp4725147.pdf>

VROM–Inspectie (2006C). *Ketens in kaart: Risico–analyses van afvalverwijderingsketens. Definitief hoofdrapport mei 2006*. Groningen: ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2006D). *Handhaving afgedankte elektronica 2005*. Den Haag: ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2007A). *VROM–Inspectie Procedure Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen*. Eindhoven: ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2007B). *Jaarrapportage VROM–Inspectie 2006*. Den Haag: ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2007C). *Het beeld verhelderd: Handhavingsactie 2006 op de export van afgedankte elektrische en elektronische apparaten*. Den Haag: ministerie van VROM.

Vugt, G.W.M. van & Boet, J.F. (1994). *Zuiver handelen in een vuile context: over (grensoverschrijdende) afvalstromen, milieucriminaliteit en integer handelen in het openbaar bestuur*. Arnhem: Gouda Quint bv.

Werkgroep Afvalregistratie (2006). *Afvalverwerking in Nederland: gegevens 2006*. Utrecht: SenterNovem.

Williams, P. & Godson, R. (2002). Anticipating organized and transnational crime. *Crime, Law and Social Change*, 37(4), 311–355.

# Bijlage 1

## Overzicht geïnterviewden

VROM-Inspectie:

- twee projectleiders EVOA Handhaving
- twee medewerkers van de EVOA-meldkamer

Functioneel Parket:

- omgevingsonderzoeker

Zeehavenpolitie:

- milieucoördinator

SenterNovem:

- senior adviseur afval

Dienst Nationale Recherche Informatie:

- senior specialist expertise
- specialist informatieverwerking/vraagbaak EVOA

Politieacademie:

- lector Verkeer en Milieu
- trainer/adviseur (voormalig teamchef RMT)

European Electronic Recycling Association:

- executive secretary

## Bijlage 2

### Handelingen welke cf. Richtlijn 2006/12/EG vallen onder 'nuttige toepassing'

- R1 Hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking.
- R2 Terugwinning van oplosmiddelen.
- R3 Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen).
- R4 Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen.
- R5 Recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen.
- R6 Terugwinning van zuren of basen.
- R7 Terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan.
- R8 Terugwinning van bestanddelen uit katalysatoren.
- R9 Herraffinage van olie en ander hergebruik van olie.
- R10 Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering.
- R11 Gebruik van afvalstoffen die bij een van de onder R1 tot en met R10 genoemde behandelingen vrijkomen.
- R12 Uitwisseling van afvalstoffen voor een van de onder R1 tot en met R11 genoemde behandelingen.
- R13 Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R1 t/m R12 genoemde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie).

## Bijlage 3

### Handelingen welke cf. Richtlijn 2006/12/EG vallen onder 'verwijdering'

- D1 Storten op of in de bodem (bijv. op een stortplaats, enz.).
- D2 Uitrijden (bijv. biodegradatie van vloeibaar of slibachtig afval in de bodem, enz.).
- D3 Injectie in de diepe ondergrond (bijv. injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of natuurlijk gevormde holten, enz.).
- D4 Opslag in waterbekkens (bijv. het lozen van vloeibaar of slibachtig afval in putten, vijvers of lagunen, enz.).
- D5 Verwijderen op speciaal ingerichte locaties (bijv. in afzonderlijke beklede afgedekte cellen die onderling en van de omgeving afgeschermd zijn, enz.).
- D6 Lozen in wateren, behalve zeeën en oceanen.
- D7 Verwijderen in zeeën en oceanen, inclusief inbrengen in de bodem.
- D8 Biologische behandeling op een niet elders in deze bijlage aangegeven wijze waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D1 tot en met D12 vermelde methoden.
- D9 Fysisch-chemische behandeling op een niet elders in deze bijlage aangegeven wijze, waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D1 tot en met D12 vermelde methoden (bijv. verdampen, drogen, calcineren, enz.).
- D10 Verbranding op het land.
- D11 Verbranding op zee.
- D12 Permanente opslag (bijv. plaatsen van houders in mijnen, enz.).
- D13 Vermengen vóór een van de onder D1 tot en met D12 vermelde behandelingen.
- D14 Herverpakken vóór een van de onder D1 tot en met D13 vermelde behandelingen.
- D15 Opslag in afwachting van een van de onder D1 tot en met D14 vermelde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie).



# Bijlage 4

Instanties op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing op het gebied van afvalstromen en overige betrokken organisaties.

## **1 VROM-Inspectie**

De Inspectiedienst van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (de VROM-Inspectie) is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de EVOA. Zij heeft deze verantwoordelijkheid gekregen als gevolg van de bevoegdheid van de Minister van VROM om op verzoek van de kennisgever toestemming te verlenen (of te weigeren) voor overbrenging van afvalstoffen. Bij niet naleving van de bepalingen van de EVOA en/of de aan de beschikking verbonden voorwaarden, kan de VROM-Inspectie met bestuurlijke handhavingsinstrumenten optreden.

De VROM-Inspectie werkt samen met partnerdiensten zoals douane, inspectie Verkeer en Waterstaat en de politie. Hierbij heeft VROM de regio.

## **2 Politie**

De meeste politieregio's hebben een rijksgrens binnen hun bewakingsgebied. Zij zijn primair verantwoordelijk voor criminaliteitsbeheersing binnen dat gebied, maar hebben geen specifieke taak op het gebied van transnationaal verkeer. Het Korps landelijke politiediensten (KLPD) bewaakt onder meer de snelwegen en spoorwegen en verzorgt de surveillance te water. De zeehaven Rotterdam vormt hierop een uitzondering: hiervoor is de politieregio Rotterdam-Rijnmond verantwoordelijk. Binnen de politie is de afgelopen jaren steeds meer aandacht ontstaan voor het onderwerp milieucriminaliteit. Dit heeft onder meer geresulteerd in het opzetten van Regionale en Interregionale Milieuteams, die specifiek belast zijn met de opsporing van milieudelicten. Hoewel medewerkers binnen de basispolitiezorg in hun dagelijkse werkzaamheden te maken kunnen krijgen met milieudelicten, bestaat binnen deze milieuteams meer expertise over dit aandachtsgebied. Daarnaast kent het KLPD een afdeling die zich bezighoudt met controles op het terrein van transport en milieu: de unit Transport en Milieu Controle.

Op het internationale vlak is binnen Interpol de Pollution Working Group actief om meer inzicht te verwerven op het gebied van (georganiseerde) milieucriminaliteit, vooral overbrenging van afvalstoffen. Deze groep stimuleert een internationaal systeem van meldingen/rapportages over concrete gevallen, zodat mogelijkheden ontstaan om informatiegestuurd over grenzen heen te werken aan opsporing en handhaving.

### **3 Douane**

De hoofdtaak voor de douane, een dienst van het ministerie van Financiën, is de controle van in-, uit- en doorgaande goederenstromen via de buitengrenzen van de Europese Unie.

De douane controleert of de verschuldigde douanerechten en andere verschuldigde belastingen zoals de motorrijtuigenbelasting, accijns of omzetbelasting zijn voldaan. Naast deze fiscale controletaak kijkt de douane bij invoer, uitvoer en doorvoer ook of aan allerlei niet-fiscale voorwaarden is voldaan, waarbij wordt gekeken naar de kwaliteit en veiligheid van producten. Andere niet-fiscale belangen liggen op de terreinen van volksgezondheid en milieu. De niet-fiscale controle-taken zijn de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden.

De douane heeft drie taken:

- Stoppen: goederen tegengehouden en onder douaneregime brengen.
- Bewaken.
- Heffen/innen.

Doordat de douane haar taken met beperkte tijd en middelen moet uitvoeren, wordt voordat een schip aankomt al bepaald of het schip aan een controle onderworpen wordt. Dit gebeurt op basis van risico-indicatoren. Deze indicatoren hebben betrekking op de vervoerder en de vracht. Dit proces staat bekend als het pre-arrival proces. De douane beschikt over een eigen bedrijfsprocessen-systeem, waarin operationele gegevens worden vastgelegd en verwerkt. De douane werkt samen met buitenlandse douaneorganisaties, waarbij informatie wordt uitgewisseld.

#### *Douane informatie centrum*

Een onderdeel van de douane is het Douane informatie centrum. (DIC). Deze dienst stelt risicoanalyses samen, op basis waarvan de douane en andere instanties gericht controleacties kunnen uitvoeren. Het DIC verricht risicoanalyses voor alle vervoersmodaliteiten, al ligt de nadruk op het maritieme verkeer.

### **4 Inspectie Verkeer en Waterstaat**

De Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op de naleving van nationale en internationale wetten en regels op het gebied van vervoer, vervoersveiligheid en waterbeheer en handhaaft deze. Dit gebeurt onder meer aan de hand van inspecties, vergunningverlening en kennisoverdracht. Het doel van het toezicht is de kans op ongevallen, milieuvervuiling en verstoorde marktverhoudingen zo klein mogelijk te maken. De Inspectie Verkeer en Waterstaat bewaakt en bevordert een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en spoor door burgers en ondernemers en bericht over de resultaten van het werk in de openbaarheid.

## 5 OESO

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is een associatie van (thans) 30 rijke industrielanden. De OESO is opgericht in 1961 en heeft als missie om de economische groei, werkgelegenheid en levensstandaarden in deze landen te stimuleren, bij te dragen aan financiële stabiliteit, derde landen te ondersteunen bij hun economische ontwikkeling en de wereldhandel te versterken. Om dit te bereiken bedient de OESO zich van een aantal instrumenten: (trend)analyses van de economische situatie, vooruitzichten en voorspellingen, evaluatie van beleidsvoering en resultaten, advisering over wenselijk geachte ontwikkelingen, evenals vele officiële publicaties. De OESO heeft een budget van 340 miljoen euro en er werken ongeveer 2500 mensen. Het hoofdkantoor is gevestigd in Parijs. Een van de werkvelden van de OESO is Milieu en Duurzame Ontwikkeling. Op dit gebied zet de organisatie zich onder meer in om de internationale problematiek van afval en vervuiling tegen te gaan. De organisatie is als voorloper, met al bestaande richtlijnen voor OESO-lidstaten voor overbrenging van afvalstoffen, actief geweest bij het realiseren van de Bazel Conventie en naderhand bij de aanscherping voor OESO-landen, zoals vervat in de Basel Ban (Deze wordt beschreven in paragraaf 8).

## 6 IMPEL

IMPEL is een informeel netwerk van milieuhandavingsinstanties in de lidstaten van de Europese Unie. IMPEL staat voor *Implementation and Enforcement of Environmental Law*. Toetredende landen en kandidaat-lidstaten zijn vertegenwoordigd in het netwerk, evenals Noorwegen. Verder is de Europese Commissie lid van IMPEL. IMPEL stelt zich ten doel door uitwisseling van kennis, ervaring en 'good practices' uit de handavingspraktijk, de implementatie en handhaving van Europese milieuregels te versterken en te harmoniseren.

Sinds het begin van zijn ontstaan in 1992 is IMPEL actief om toezicht en handhaving op het gebied van grensoverschrijdende transporten van afvalstoffen te versterken. Lidstaten werken hiervoor samen in zogenaamde TFS-projecten (*Trans Frontier Shipment*). Deze projecten voorzien in grensoverstijgende samenwerking tussen autoriteiten in de lidstaten in het kader van EVOA-regelgeving. Hieronder vallen onder andere gecoördineerde gezamenlijke handavingsacties in Europese havens. IMPEL wordt inmiddels beschouwd als een leidende organisatie op het gebied van de internationale aanpak van controle en handhaving van afvalstoffenstromen.

## 7 Basel Action Network (BAN)

Basel Action Network (BAN) is een internationale niet-gouvernementele organisatie, die zich richt op de wereldwijde problematiek van de productie en de overbrenging van gevaarlijk afval. Het netwerk wil op actiegerichte wijze

bijdragen aan de implementatie van de Bazel Conventie. Meer specifiek zet BAN zich in voor het zogenoemde 'Ban-amendement' van de Conventie. Deze wijziging verbiedt met ingang van 1998 export van gevaarlijk afval van de (rijke, geïndustrialiseerde) OESO-landen naar ontwikkelingslanden.

BAN heeft een stevige status, onder andere door erkenning door UNEP (United Nations Environmental Programme) en door samenwerking met een organisatie als de OESO. Het netwerk manifesteert zich als mondiaal centrum voor onderzoek, kennis en documentatie op gebied van gevaarlijk afval. Verder probeert BAN, door campagnes en lobby, invloed uit te oefenen op de internationale politieke onderhandelingen en besluitvorming rond gevaarlijke afvalstoffen.

## **8 SenterNovem**

De administratieve uitvoering van de EVOA is door het ministerie van VROM ondergebracht bij de uitvoeringsorganisatie SenterNovem van EZ (Programma Afval). Verzoeken in het kader van de EVOA om afvalstoffen te mogen overbrengen (kennisgevingen) worden door SenterNovem in behandeling genomen en verder afgehandeld, inclusief de uiteindelijke beschikkingen. Bepalend voor de besluitvorming is of de inrichting van ontvangst geschikt is voor de verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstoffen en dit geen gevaar voor het milieu of de volksgezondheid oplevert. Verder wordt nagegaan of bij overbrenging buiten de EU voor de verwijdering of nuttige toepassing geen geschikte inrichting binnen de EU bestaat.

Meldingen over het voorgenomen vertrek van het afvaltransport, worden eveneens door SenterNovem ontvangen. Verder vervult SenterNovem voor overheden en bedrijfsleven de functie van adviesloket op gebied van afval en (internationale) afvaltransporten.

## **9 Stichting Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten (NVMP)**

Op 13 augustus 2004 is het Besluit Beheer Elektrische en Elektronische Apparatuur (BEA) van kracht geworden. De hierbij betrokken producenten en importeurs zijn vanaf deze datum verantwoordelijk voor milieuverantwoorde inzameling en verwerking van de producten die zij op de Nederlandse markt hebben afgezet. In verband hiermee hebben producenten en importeurs gezamenlijk een systeem opgezet om afgedankte apparatuur efficiënt en milieuverantwoord in te zamelen en te recyclen. De uitvoering hiervan ligt in handen van de Stichting Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten (NVMP). Deze Stichting is, op initiatief van de werkgeversorganisatie in de metaal, FME-CWM, opgericht. Inmiddels hebben meer dan 1.200 producenten en importeurs zich hierin verenigd.

De NVMP is niet alleen een uitvoeringsorganisatie die toeziet op een goed

verloop van inzameling en milieuvriendelijke recycling, maar is ook beheerder van de financiële middelen ter bekostiging van het systeem. Deze middelen worden verkregen uit de zogeheten verwijderingsbijdragen die bij de aankoop van nieuwe apparaten worden afgedragen. Daarnaast verzorgt de NVMP voorlichting over het verwijderingssysteem, de verwijderingsbijdrage, de monitoring en rapportage naar het ministerie van VROM en de communicatie met producenten, importeurs, detailhandel, inzamel- en overslagpunten, overheidsinstellingen en consumenten.

### **10 Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD)**

De NVRD is de vereniging voor bedrijven, gemeenten en organisaties die zich professioneel bezighouden met afvalbeheer en de reiniging van de openbare ruimte. Hiertoe behoort ook gladheidbestrijding, ongediertebestrijding en rioolbeheer. De NVRD streeft ernaar een nationaal opererende en toonaangevende kennis-, support- en belangenorganisatie op het gebied van afval en reiniging te zijn, die ook internationaal een voorbeeldfunctie kan vervullen. Het doel van de NVRD is het bevorderen van doelmatig management van afvalbeheer- en reinigingstaken voor al haar leden. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn voor de NVRD dat dit geschiedt binnen de in Nederland geldende milieudoelstellingen, met een transparant kostenbeeld en evenwicht tussen milieu, kosten en serviceniveau.

### **11 Auto Recycling Nederland (ARN)**

In Nederland is de Stichting Auto & Recycling verantwoordelijk voor het oplossen van het afvalprobleem rond autowrakken. Achter deze stichting zit de autobranche: STIBA, RAI, BOVAG en FOCWA. De stichting heeft bij Auto Recycling Nederland de taak neergelegd zorg te dragen voor de recycling van autowrakken. Het doel van ARN is om Nederlandse voertuigen op milieuverantwoorde wijze te recyclen tegen zo laag mogelijke kosten en volgens de gestelde wettelijke richtlijnen. Hiertoe werkt ARN samen met een groot aantal partijen, waaronder autodemontagebedrijven, inzamelbedrijven, recyclingbedrijven, autofabrikanten, importeurs, kennisinstellingen en shredderbedrijven. Daarnaast probeert ARN ook nauw met de overheid samen te werken en wisselt zij gegevens uit met de Rijksdienst voor Wegverkeer.

### **12 European Electronic Recyclers Association (EERA)**

De European Electronic Recyclers Association (EERA) is een non-profit organisatie die de belangen behartigt van recyclingbedrijven die actief zijn op de markt van elektrisch en elektronisch afval. Bij de EERA zijn 20 bedrijven in West Europa aangesloten.

Doelstellingen van de EERA zijn:

- Harmonisatie van nationale en internationale wetgeving met betrekking tot elektronisch en elektrisch afval.
- Een vrije markt van vraag en aanbod.
- Dusdanige verwerking van recycling dat er optimale bescherming van mens en milieu is.

### **13 Stichting ICT en Milieu**

Stichting ICT en Milieu is opgericht in 2001 en maakt onderdeel uit van ICT-Office, een branchevereniging van ruim 450 IT-, Telecom-, Internet- en Officebedrijven in Nederland. Met een achterban die 30 miljard euro omzet en 250.000 medewerkers telt, is ICT-Office de belangrijkste belangenbehartiger en vertegenwoordiger van de Nederlandse ICT- en Officesector. Stichting ICT en Milieu is verantwoordelijk voor het ICT-inzamelsysteem een logistiek systeem voor de gescheiden inzameling en verwerking van afgedankte ICT-apparatuur. Het ICT-inzamelsysteem is in 1998 opgezet als antwoord op de toenemende milieueisen die de overheid aan ICT-bedrijven stelde. Het aantal deelnemers aan het ICT-inzamelsysteem is flink gestegen: in 1998 namen 75 bedrijven deel, nu zijn dat er meer dan 270. Het bestuur van Stichting ICT en Milieu bestaat uit bestuurders van deelnemende bedrijven en stelt het beleid voor de stichting vast. Het bestuur wordt geadviseerd door de Milieubeleidgroep. Deze bestaat uit milieuperts van deelnemende bedrijven.

### **14 Greenpeace**

Greenpeace is een internationale milieuorganisatie die door onderzoek, overleg en acties werkt aan een duurzaam evenwicht tussen mens en milieu. Greenpeace heeft vertegenwoordigingen in 40 landen. Overal ter wereld brengt Greenpeace milieuproblemen aan het licht en zoekt en stimuleert zij oplossingen. Greenpeace doet onderzoek, overlegt met bedrijven en overheden en voert actie. Het is een onafhankelijke organisatie, niet gebonden aan religieuze of politieke stromingen. Ook financieel is de organisatie onafhankelijk: ze accepteert principieel geen giften van bedrijven en geen subsidie van de overheid<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Bron: website Greenpeace.



