

Vuile olie

Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit



Toine Spapens
Monique Bruinsma
Lonneke van Hout
Jessica de Jong

Lectoraat Milieucriminaliteit

BOOM | **LEMMA**

Vuile olie

Eerder verschenen publicaties van de Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

- Otto Adang, Wim van Oorschoot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschoot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonneke van Hout en Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*

Vuile olie

*Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten
als vormen van milieucriminaliteit*

Toine Spapens
Monique Bruinsma
Lonneke van Hout
Jessica de Jong

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2013

Het lectoraat Milieucriminaliteit is gestart in januari 2011. De hoofddoelstellingen van het lectoraat zijn het inzichtelijk maken van de aard van de milieucriminaliteitsproblemen en het ontwikkelen van kennis en kunde om de aanpak ervan zowel strafrechtelijk, bestuurlijk als op andere denkbare manieren te verbeteren. Binnen de Nationale Politie beheert Janine van den Berg het thema milieucriminaliteit als lid van de korpsleiding.

Milieucriminaliteit is er in veel soorten en maten, waarvoor bovendien een groot aantal overheidsinstanties deelverantwoordelijk zijn. Sinds het thema begin jaren zeventig op de agenda kwam, worstelen deze instanties, met inbegrip van de politie, met het vraagstuk hoe milieucriminaliteit systematisch kan worden aangepakt. Incidenten, zoals de lozingen van gevaarlijke stoffen in de Uniserzaak in de jaren tachtig en recentelijk de brand bij Chemiepack op de Moerdijk, zorgen steeds voor tijdelijke schokken, waarvan het effect op de handhavingsinspanningen na verloop van tijd weer wegebt. De complexiteit van het milieuveld, de afweging die nogal eens wordt gemaakt tussen lokale economische belangen en wetsovertredingen en het internationale karakter, maken het er voor milieurechercheurs niet eenvoudiger op. Daar liggen dan ook belangrijke uitdagingen voor het lectoraat. Het lectoraat verricht onderzoek en participeert in het onderwijs aan de Politieacademie. Voorbeelden van uitgevoerde en lopende projecten zijn onderzoeken naar methoden om effectiever te handhaven, specifiek in relatie tot olielozingen op de Noordzee, naar de import van illegaal gekapt hout en daaruit vervaardigde producten en naar de problematiek rondom het mengen van schadelijk afval met grondstoffen voor biogasinstallaties. Ook werd in 2012, samen met de Universiteiten van Delft en Tasmanië, een internationale conferentie georganiseerd met als thema *Environmental Crime and its Victims*. Momenteel werkt het lectoraat aan een handboek Milieucriminaliteit ten behoeve van het politieonderwijs.

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-90-5931-999-8

NUR 741

www.boomlemma.nl

Voorwoord

In 2011 is aan de Politieacademie het lectoraat Milieucriminaliteit van start gegaan, met als taakopdracht om de aandacht voor deze vorm van misdaad binnen de Nederlandse politie, maar tevens in de samenleving als geheel, te vergroten en verbeteringen in de aanpak ervan te bevorderen, ook in het politieonderwijs. Een van de instrumenten daarvoor zijn thematische studies, waarin steeds een voor Nederland belangrijke vorm van milieucriminaliteit diepgaand wordt behandeld. Zowel de beleidsmatige en historische context als de vraagstukken die zich voordoen bij de opsporing, komen in deze studies aan de orde.

De thans voor u liggende studie in deze reeks heeft betrekking op het mengen van vervuilde olieproducten en ander (chemisch) afval met scheepsbrandstoffen. Dit onderzoek werd in samenwerking uitgevoerd door het lectoraat Milieucriminaliteit, Bureau Bruinsma en onderzoekers van de Nationale Recherche.

De relevantie van de problematiek van het mengen wordt geïllustreerd door het volgende citaat van Harry Paul, voormalig Inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie en een van de initiatiefnemers van het lectoraat Milieucriminaliteit. 'De uitstoot aan kooldioxide van vrachtschepen is groter dan die van de luchtvaart, wereldwijd. De bagger die wordt verstookt in schepen valt niet onder de nationale regelgeving. Dat is het putje waar alle resten in worden weggestookt. Nederland is de grootste oliehandelaar en oliemenger ter wereld. Dan denk je: misschien is dat een goed onderwerp om eens wat capaciteit op te zetten. Maar het heeft geen politieke prioriteit, het heeft geen economische prioriteit', aldus Paul.¹ Voldoende reden om de problematiek nader te onderzoeken.

Vanzelfsprekend kon het onderhavige project niet tot stand komen zonder de medewerking van velen. Om te beginnen bedank ik het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) voor de bereidheid om Lonneke van Hout en Jessica de Jong te laten bijdragen aan dit onderzoek. Daarnaast zijn wij ook grote dank verschuldigd aan de deskundigen van het KLPD

1 Mertens en Spaninks 2013, p. 175.

en de Zeehavenpolitie Rotterdam, die ons niet alleen cruciale informatie hebben aangereikt, maar ook welwillend conceptteksten van commentaar hebben voorzien. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Cemile Catakli en Theo van der Linde, die ons hebben betrokken bij de Waakzaamacties. Tot slot danken we Dick van Dop voor zijn uitgebreide commentaar op de beide historische hoofdstukken in dit rapport, waarin de beleidsmatige discussie over de strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit, respectievelijk de affaires in de branche van de inzameling en verwerking van olieafval, worden geschetst.

Apeldoorn, maart 2013

Toine Spapens
Monique Bruinsma
Lonneke van Hout
Jessica de Jong

Inhoud

Voorwoord	5
Lijst van gebruikte afkortingen	11
1 Algemene inleiding	15
1.1 De achtergrond van het onderzoek	15
1.2 Milieucriminaliteit: een weerbaarstig handhavingsvraagstuk	17
1.3 De doelstelling van deze studie	21
1.4 Informatiebronnen	22
1.5 De opbouw van deze studie	23
2 De beleidsmatige discussie over de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving	25
2.1 Inleiding	25
2.2 De jaren zeventig: een nieuw terrein voor de opsporing	26
2.3 De jaren tachtig: de tekortkomingen worden duidelijk	34
2.3.1 De gevolgen van de eerste grote milieuaffaires	34
2.3.2 De oprichting van het milieubijstandsteam bij VROM	38
2.3.3 Het parlement blijft kritisch	40
2.4 De jaren negentig: zware milieucriminaliteit komt op de agenda	44
2.4.1 De NMP-gelden	44
2.4.2 De opsporingsactiviteiten van het Ministerie van VROM	52
2.4.3 De problematiek van de zware milieucriminaliteit	54
2.4.4 Opsporing in de tweede helft van de jaren negentig	59
2.4.5 Het Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam (MIOT)	61

2.5	Na de eeuwwisseling: organisatorische veranderingen	64
2.5.1	Rechercheteams voor de opsporing van milieucriminaliteit	66
2.5.2	De inlichtingen en -opsporingsdienst bij VROM	70
2.5.3	De AID-DO en de NVWA-IOD	74
2.5.4	Het functioneel parket en de milieukamers	76
2.5.5	Evaluatie van de strafrechtelijke handhaving	79
2.5.6	De inrichting van de milieutaak bij de Nationale Politie	81
2.5.7	De Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD'en)	83
2.6	Besluit	86
3	Inzameling, verwerking en het mengprobleem	89
3.1	Inleiding	89
3.2	De ontwikkeling van de wet- en regelgeving	90
3.2.1	De Wet chemische afvalstoffen (WCA)	90
3.2.2	Het Marpol-verdrag en de Wet voorkoming vervuiling door schepen	93
3.2.3	De Wet milieubeheer en de Wabo	94
3.2.4	Het transport van afval (EVOA)	98
3.3	De organisatie van de inzameling en verwerking	100
3.3.1	De inzamelingsstructuur	100
3.3.2	De havenontvangstinstallaties, een moeizaam dossier	102
3.3.3	De verwerking van afvalolie: publiek, privaat of publiek-privaat?	106
3.4	De problematiek van het mengen en blenden	113
3.4.1	De criminele gelegenheidsstructuur	113
3.4.2	De terugkerende discussie in het parlement over het mengprobleem	117
3.5	Besluit	124
4	'Incidenten met structurele kenmerken'	
	De affaires in de afvaloliebranche	127
4.1	Inleiding	127
4.2	Criminaliteitsproblemen in de jaren tachtig	127
4.3	De zaak Booy Clean	129
4.4	De zaak Uniser	133

4.5	Criminaliteitsproblemen in de jaren negentig	137
4.6	De zaak TCR	141
4.7	Criminaliteitsproblemen na de eeuwwisseling	151
4.8	De zaak Probo Koala	154
4.9	Besluit	159
5	Het actuele beeld van de branche	161
5.1	Inleiding	161
5.2	Beschrijving van de branche	161
5.3	Verwevenheid binnen de branche	165
5.4	Criminaliteitsproblematiek	168
5.4.1	Basisbedrijven (rechtspersonen)	169
5.4.2	Concernrelaties (natuurlijke personen & rechtspersonen)	171
5.5	Besluit	172
6	Mengen van afval met bunkerolie: het criminele bedrijfsproces	175
6.1	Inleiding	175
6.2	De logistiek en organisatie van de illegale activiteiten	175
6.2.1	Instroom van afvalstoffen zonder tussenkomst van een erkende verwerker	177
6.2.2	Instroom van afvalstoffen met tussenkomst van een erkende verwerker	180
6.2.3	Menglocaties	181
6.3	Afschermingsmaatregelen	182
6.3.1	Geheimhouding	182
6.3.2	Celvorming	184
6.3.3	Misbruik maken van de overheid	184
6.3.4	Damage control	185
6.4	De financiële opbrengsten	187
6.5	De (criminele) achtergrond van de betrokkenen	188
6.6	Besluit	189
7	De handhaving in de huidige praktijk	191
7.1	Inleiding	191
7.2	Het signaleren van malversaties	191
7.2.1	Meldingen en surveillance	192

7.2.2	Gerichte handhavingsacties	193
7.2.3	Criminele inlichtingen	195
7.2.4	Analyse en dossiervorming	196
7.3	De rol van bestuurlijke handhavers	198
7.4	Uitvoering en resultaten van opsporingsonderzoek	200
7.5	Besluit	202
8	Slotbeschouwing	205
8.1	De politie en de handhaving van de milieuwetgeving	205
8.2	Juridische kaders en criminogene risico's	207
8.3	De branche en de criminaliteitsproblemen	210
8.4	Het beteugelen van de problematiek van vuile olie	212
	Bibliografie	215
	Over de lector	221

Lijst van gebruikte afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst
AID-DO	Algemene Inspectiedienst-Dienstonderdeel
	Opsporing
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APS	Amsterdam Port Services
ATM	Afval Terminal Moerdijk
AVR	Afvalverwerking Rijnmond
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
Bohb	Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bia	Besluit inzameling afvalstoffen
BR	Bovenregionale Recherche
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVO	Basisvoorziening Opsporing
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBE	Centrale Bewerkingseenheid
CIE	Criminele Inlichtingeneenheid
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CLIM	Centraal Landelijk Informatiepunt Milieudelicten
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DMB	Dienst Milieu en Bouwtoezicht (Gemeente Amsterdam)
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
DRZ	Dienst Recherchezaken (Ministerie van VROM)
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EL&I	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie
EMK	Exploitatie Maatschappij Krimpen
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Fte	Fulltime equivalent

GL	Groen Links
HOI	Havenontvangstinstallatie
IOHM	Interdepartementaal overleg inzake de handhaving van het milieurecht
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMCO	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
IMO	International Maritime Organization
IMP-M	Indicatief Meerjarenprogramma-Milieubeheer
IMT	Interregionaal Milieuteam
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IPO	Interprovinciaal Overlegorgaan
ISO	Interregionaal Selectie Overleg
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KvK	Kamer van Koophandel
LAP	Landelijk Afvalbeheerplan
LMA	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen
LMG	Landelijke milieugroep
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LSO	Landelijk Selectie Overleg
MBT	Milieubijstandsteam
MIOD	Milieu Inlichtingen- en Opsporingsdienst
MIOT	Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NOVE	Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche
NPA	Nederlandse Politieacademie
NR	Nationale Recherche
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NVWA-IOD	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit- Inlichtingen en -Opsporingsdienst
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PAK's	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PCB's	Polychloorbifenylen
PD	Plantenziektenkundige Dienst

PPR	Politieke Partij Radicalen
PvdA	Partij van de Arbeid
RAC	Recherche Advies Commissie
RCID	Regionale Criminele Inlichtingendienst
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMT	Regionaal Milieuteam
ROD	Regionale Omgevingsdienst
RPF	Reformatische Politieke Federatie
RTM	Recycling Terminal Moerdijk
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RvHC	Raad van Hoofdcommissarissen
SBI	Standaard Bedrijfsindeling
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SMK	Strategische Milieukamer
SP	Socialistische Partij
TCA	Tank Cleaning Amsterdam
TCR	Tanker Cleaning Rotterdam
TGO	Team Grootschalige Opsporing
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VIC	Vastgoed Intelligence Centre
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VROM-IOD	Inlichtingen en Opsporingsdienst van het Ministerie van VROM
VSN	Vereniging van Smeerolieondernemingen in Nederland
VTC	Verolme Tankercleaning BV
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
Wabm	Wet algemene bepalingen milieuhygiëne
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
WCA	Wet chemische afvalstoffen
WED	Wet op de economische delicten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wvvs	Wet ter voorkoming van verontreiniging door schepen



Algemene inleiding

1.1 De achtergrond van het onderzoek

Aan afval- en bunkerolie gerelateerde milieucriminaliteit vormt al sinds decennia een hoofdpijndossier. Bedrijven zoals Booy Clean, Uniser en Tanker Cleaning Rotterdam (TCR) werden in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw al vervolgd voor het lozen van oliehoudend en chemisch afval in het oppervlaktewater. Acties zoals Chemix en Olievlek lieten in hetzelfde tijdsbestek zien dat olie- en chemisch afval ook door scheepsbrandstoffen werd gemengd om het kwijt te raken. Rechtstreekse dumping lijkt, althans in Nederland, nu nog slechts beperkt te gebeuren. Het mengen met stookolie lijkt echter nog altijd een substantieel probleem, zo laten recente controles onder de noemer ‘Waakzaam’, zien. Er kunnen twee varianten worden onderscheiden.

De eerste optie is nog altijd om brandbaar afval dat vervuild is met uiteenlopende schadelijke stoffen, louter met stookolie te vermengen om op die manier de kosten van verwerking uit te sparen. In de tweede plaats kennen afvalstromen echter ook een ‘nuttige’ toepassing door ze te gebruiken als blendmateriaal. De basis voor stookolie die bedoeld is voor zeeschepen, zijn zware oliesoorten. Om dergelijke zware olie tot een bruikbare brandstof te maken moet ze worden aangelengd (‘geblend’) met lichtere brandstofsoorten (‘op specificatie brengen’). Dieselolie is een geschikt blendproduct, maar het gebruik daarvan werd in de afgelopen decennia steeds prijziger. Daarom stapten de producenten steeds vaker over op restproducten van olieraffinaderijen. Ook daaraan ontstond gebrek, aangezien moderne raffinaderijen steeds efficiënter werken en er minder reststoffen overblijven. Om die reden kwamen ook ook lichte, brandbare chemische afvalstromen in beeld voor gebruik als blendmiddel.

Met afvalstoffen vervuilde stookolie veroorzaakt uiteenlopende problemen. Dit soort olie bevat ook zonder de toevoeging van afvalproduc-

ten al hoge concentraties polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), zwaveldioxinen en stikstofdioxinen. Wanneer daarbovenop ook nog afvalstromen worden bijgemengd, komen daar nog allerlei andere schadelijke chemische componenten bij. Die verbranden onvolledig in scheepsmotoren en komen vervolgens als fijnstof in de atmosfeer. Volgens modelberekeningen is circa 19,2 procent van de concentraties aan fijnstof in Europa het gevolg van emissies van de zeescheepvaart. Vooral in Nederland, Vlaanderen, Zuidoost-Engeland en Noord-Duitsland is de relatieve bijdrage van de zeescheepvaart aan fijnstofconcentraties hoog.²

Het tweede probleem is dat vervuilde stookolie bepaald ook geen gunstige uitwerking heeft op de scheepsmotoren. Het leidt er niet alleen toe dat die al na een veel kortere tijdsperiode dan gebruikelijk volledig moeten worden gereviseerd, maar de slechte kwaliteit van de brandstof kan ook tot gevolg hebben dat motoren vastlopen of stilvallen. Afgezien van de extra kosten die dit met zich meebrengt, zal duidelijk zijn dat een schip zonder motorvermogen ernstige problemen kan veroorzaken, wanneer het bijvoorbeeld aan de grond loopt of ergens mee in botsing komt. Incidenten waarbij vervuilde stookolie de vermoedelijke boosdoener is, komen met enige regelmaat voor, tot op heden gelukkig zonder ernstige gevolgen.

In de derde plaats is het gebruik van vervuilde stookolie ook niet gezond voor degenen die er vanwege hun werkzaamheden direct mee in aanraking komen. Dit geldt eerst en vooral voor de bemanningsleden van schepen. Zo kunnen anekdotes worden beluisterd van personeel dat al overgevend door de machinekamer loopt als gevolg van de brandstofkwaliteit. In een documentaire van het actualiteitenprogramma Zembra uit 2009 werd bijvoorbeeld een medewerker opgevoerd van een bedrijf dat de kwaliteit van scheepsbrandstoffen test, die ernstige brandwonden overhield aan een contact met de olie waarvan hij een monster moest nemen.

De handel in bunkerolie is voor Nederland een belangrijke economische activiteit. Jaarlijks laden meer dan 20.000 schepen stookolie in de Rotterdamse haven en het product maakt circa een derde van de 'natte' op- en overslag in de Rotterdamse haven uit.³ In 2007 leverden

2 Andersson e.a. 2009.

3 De Buck e.a. 2011.

Rotterdamse bedrijven naar schatting 13,4 miljoen ton stookolie aan zeeschepen. Wereldwijd werd in dat jaar alleen in Singapore meer stookolie gebunkerd (31,4 miljoen ton), terwijl de haven van Fujairah in de Verenigde Arabische Emiraten qua omvang vergelijkbaar was met Rotterdam (12 à 13 miljoen ton). In Europa stonden dat jaar verder alleen Antwerpen (6 miljoen ton), Gibraltar (4 miljoen ton) en Piraeus (3 miljoen ton) in de wereldwijde top tien van bunkerhavens.⁴

In 2011 en 2012 organiseerde de Dienst Waterpolitie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) een aantal zogenoemde Waakzaamacties, waarbij de politie, de Douane, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) op geïntegreerde wijze controles uitvoerden op de kwaliteit van scheepsbrandstoffen. Het lectoraat Milieucriminaliteit van de Politieacademie is parallel daaraan begonnen met een studie om de problematiek van de ‘vuile olie’ in een breder kader te schetsen, waarvan het resultaat voor u ligt. Dit onderzoek werd gestart in oktober 2011 en afgerond in februari 2013.

Navolgend zullen de bredere context waarin deze studie moet worden geplaatst (paragraaf 1.2), de doelstelling van het project (paragraaf 1.3) en de gebruikte informatiebronnen (paragraaf 1.4) nader worden beschreven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.2 Milieucriminaliteit: een weerbarstig handhavingsvraagstuk

Milieucriminaliteit omvat een breed scala aan gedragingen. Het gaat niet alleen om vervuiling van land, water of lucht, maar ook om de illegale handel in beschermde flora en fauna, maar bijvoorbeeld ook om het veroorzaken van gezondheidsschade door het onreglementair verwijderen van asbest. Vanwege deze verscheidenheid heeft het lectoraat Milieucriminaliteit gekozen voor het uitvoeren van thematische studies naar verschillende onderwerpen die specifiek voor Nederland relevant zijn.⁵ In deze studies wordt enerzijds steeds een specifiek

4 Informatie ontleend aan <www.bunkerworld.com>.

5 Vuile olie is de eerste studie in deze reeks. In 2012 is gestart met drie nieuwe thematische studies, met als onderwerpen: biovergisting, de import en doorvoer van illegaal gekapt hout en de import en doorvoer van uitheemse beschermde dieren.

milieucriminaliteitsprobleem geschetst en anderzijds komen ook bredere problemen rondom de strafrechtelijke handhaving aan de orde. Navolgend wordt die bredere context kort toegelicht.

Milieucriminaliteit is in Nederland in de jaren zeventig van de vorige eeuw op de agenda van de politie gekomen. Vanzelfsprekend was ook voor die tijd al sprake van milieuvervuiling, maar deze werd doorgaans niet als een strafrechtelijk probleem gezien. Vervuiling was slechts strafbaar gesteld wanneer deze tot direct waarneembare gezondheidsproblemen leidde, of wanneer er economische belangen werden geraakt. Het laten weglipen van afgewerkte olie bijvoorbeeld kon zowel de drinkwatervoorziening als het gebruik van oppervlaktewater voor landbouwdoeleinden in gevaar brengen en werd om die reden al vroeg aan banden gelegd door de waterschappen of gemeenten.⁶ Wetgeving die vervuiling strafbaar stelde waarvan louter flora en fauna of ecosystemen het slachtoffer worden, of waarvan de gezondheidseffecten zich pas op langere termijn manifesteren, is pas vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw tot stand gebracht. De handhaving van deze wetten is al vier decennia lang geen sinecure.⁷ Daarvoor kunnen op hoofdlijnen drie redenen worden aangedragen.

Een eerste is dat de opsporing van milieucriminaliteit en het leveren van bewijs lastig is. Deze vorm van misdaad dient zich doorgaans niet ‘vanzelf’ aan bij de handhavingsinstanties, in de vorm van een aangifte. Ook blijkt het voor politiemensen moeilijk milieucriminaliteit te herkennen wanneer zij ermee worden geconfronteerd. Milieuwetgeving is complex. Ze bestaat veelal uit Kaderwetten die nader uitgewerkt zijn in algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Deze laatste willen nog wel eens worden aangepast. Bovendien zijn in de regelgeving meestal geen absolute verboden gesteld, maar grensnormen. Aantonen dat deze (systematisch en welbewust) worden overschreden is geen eenvoudige zaak. De daders van milieucriminaliteit zijn over het algemeen geen gewone ‘penoze’, maar vaker ‘gerespecteerde’ leden van de samenleving, zoals directeuren van grote bedrijven. Niet zelden beschikken zij over goede contacten met lokale en provinciale bestuurders, soms zelfs tot en met ministers. Politiemensen en officieren van justitie moeten dan ook sterk in hun schoenen staan om milieucriminaliteit

6 Spapens 2012a.

7 Spapens 2012a.

te kunnen aanpakken. Daar komt bij dat ook voor ernstige milieumisdrijven de celstraffen of boetes vaak (verhoudingsgewijs) laag zijn, als een zaak niet al op voorhand wordt geschikt. Rechercheurs ervaren dit soort uitkomsten doorgaans als frustrerend.

Een tweede hoofdreden waarom de handhaving en opsporing van milieucriminaliteit geen eenvoudige zaak is, is de complexe verdeling van taken en verantwoordelijkheden over tal van instanties. De milieuwetgeving wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd. De beide sporen kunnen volgtijdelijk worden bewandeld, maar ook parallel. De bestuurlijke handhaving valt toe aan de gemeenten, de provincies en aan enkele landelijke inspectiediensten. Vooral bij de kleinere gemeenten ontbreekt vaak de expertise die voor een goede handhaving noodzakelijk is. Bovendien hebben bestuurlijke instanties in het kader van de milieuwetgeving een dubbelrol en niet zelden een driedubbelrol. Ze zijn ten eerste zowel vergunningverlener als handhaver en ten tweede vaak ook nog mede-eigenaar van de bedrijven of instanties waarvan zij de naleving van de omgevingsvergunning dienen te controleren. Bestuurlijke instanties bekijken normovertredingen met andere ogen dan strafrechtelijke handhavers. Zij stellen voorop dat er een einde komt aan eventuele overtredingen van de milieuwetten of de voorwaarden in verleende vergunningen, maar hechten minder aan bestraffing.

De consequentie hiervan kan zijn dat bewust malafide wetsovertreders de handhavers soms jarenlang aan het lijntje kunnen houden met herhaalde toezeggingen tot verbetering, alvorens een strafrechtelijk traject wordt ingezet. Bij de politie en het openbaar ministerie kan als gevolg daarvan het gevoel ontstaan dat de bestuurlijke handhavers hen pas informeren wanneer ze zijn vastgelopen in de situatie. Daar komt bij dat bestuurders economische belangen – het gaat regelmatig om bedrijven die lokaal voor veel werkgelegenheid zorgen – soms laten prevaleren boven milieubelangen. Zeker politiemensen leggen dan al snel de integriteitsvraag op tafel. Dat wordt nog sterker wanneer bestuurlijke instanties zich door een zwalkend handhavingsbeleid of regelrecht gedogen, kwetsbaar hebben gemaakt voor financiële schadeclaims en zich om die reden geen voorstander tonen van krachtig ingrijpen door politie en justitie.

In de derde plaats is het binnen de politie en het openbaar ministerie in de loop der jaren lastig gebleken om de opsporing van milieu-

criminaliteit voldoende menskracht en middelen toe te bedelen, alsook te zorgen voor adequate deskundigheid. Hiervoor kunnen, zonder uitputtend te zijn, diverse verklaringen worden gegeven.

Om te beginnen is een belangrijke factor dat de Nederlandse politie in organisatie, opleiding en mentaliteit nog altijd sterk reactief georiënteerd is. Dit betekent dat de aanpak van vormen van misdaad die slechts aan het licht komen door middel van actieve verzameling van informatie of inlichtingen (nog) minder goed ontwikkeld is. Dit geldt niet alleen voor milieucriminaliteit, maar ook voor zaken als illegale wapenhandel, illegale kansspelen, fraude, of wietteelt.⁸ De politie slaagt er gewoonlijk slecht in om de aandacht voor zulke misdrijven vast te houden, zeker wanneer geen sprake is van zware incidenten of buitenlandse druk.

Dit wordt nog versterkt door een tweede cruciaal punt: het gebrek aan operationele recherchecapaciteit. De Nederlandse politie heeft in het begin van de jaren negentig gekozen voor een generalistisch organisatiemodel. Dit betekent bijvoorbeeld dat er nog maar betrekkelijk weinig fulltime rechercheurs werkzaam zijn. In plaats daarvan wordt ook van alle geüniformeerde functionarissen in de basispolitiezorg gevraagd dat zij een deel van hun uren besteden aan opsporingswerk. Desondanks bleek enkele jaren geleden dat de direct inzetbare opsporingscapaciteit in een stad als Utrecht slechts ongeveer de helft bedroeg van die in de qua inwonertal vergelijkbare Duitse stad Münster.⁹ Specifiek in relatie tot milieucriminaliteit zou dit capaciteitsprobleem minder sterk moeten spelen, aangezien sinds 2005 geoormerkte menskracht voorhanden is voor de opsporing van deze vorm van misdaad. Dit neemt echter niet weg dat milieurechercheurs, als de nood aan de man komt, ook worden ingezet op andere terreinen, zoals in Teams Grootschalige Opsporing (TGO) die onderzoek te doen naar levensdelicten.

Tot slot zijn de in Nederland voorkomende vervuilingsproblemen *grosso modo* minder zichtbaar geworden, waardoor ook de urgentie om ze aan te pakken is verminderd. Waar milieuproblemen in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw voor veel Nederlanders zichtbaar en ruikbaar waren, wordt de vervuiling thans steeds vaker geëxporteerd

8 Zie bijvoorbeeld: Spapens en Bruinsma 2002, Spapens e.a. 2007, Spapens 2012b.

9 Liedenbaum en Kruijssen 2008.

naar het buitenland, of is ze onmerkbaarder geworden. Het wegmen- gen van allerlei afvalstromen in scheepsbrandstoffen is daarvan een voorbeeld. De belasting van het milieu en van de volksgezondheid die daardoor wordt veroorzaakt, blijft grotendeels buiten het blikveld van de burger.

1.3 De doelstelling van deze studie

De doelstelling van deze studie is drieledig. Het eerste doel is om het probleem van mengen van afval door scheepsbrandstoffen inzichtelijk te maken en na te gaan welke ervaringen zijn opgedaan in meer recente opsporingsonderzoeken naar deze vorm van milieucriminaliteit. Het tweede hoofddoel is het probleem van ‘Vuile olie’ te plaatsen in de bredere context van de in de voorgaande paragraaf geschetste structurele handhavingsvraagstukken. In de derde plaats is het doel om praktische handreikingen te verschaffen ten behoeve van de handhavers, vanzelfsprekend met nadruk op de politie, alsmede aan het onderwijs op de Politieacademie.

De onderzoeksvragen vallen eveneens uiteen in drie onderdelen en kunnen als volgt worden samengevat:

De juridische en beleidsmatige kaders

- Wat zijn de relevante internationale juridische kaders in relatie tot hoe om te gaan met afvalolie en specifiek het toepassen van afvalchemicaliën en -olieproducten als blendmiddel in scheepsbrandstoffen? Hoe zijn deze in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd?
- Welk beleid is in Nederland ten aanzien van de inname en verwerking van afvalolie gevoerd?

Het criminaliteitsprobleem

- Welke (historische) ontwikkelingen hebben zich voorgedaan ten aanzien van criminaliteitsproblemen in de branche?
- Welke Nederlandse bedrijven zijn bij de inname en verwerking van afvalolie betrokken? Welke onderlinge relaties zijn er tussen deze bedrijven? Wat is er op het vlak van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving bekend over de bedrijven en de natuurlijke

personen daarachter? Zijn er relaties met andere vormen van criminaliteit?

De lessen uit de praktijk

- Wat zijn de ervaringen die zijn opgedaan in recente opsporingsonderzoeken en handhavingsacties en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?
- Op welke wijze komen malversaties met de verwerking van afvalolie en het toepassen van blendmiddelen ter kennis van de relevante overheidsinstanties? Welke knelpunten doen zich daarbij voor en hoe kunnen die worden verbeterd?

Tot slot wordt in elke thematische studie een algemeen onderwerp uitgelicht in relatie tot de opsporing van milieucriminaliteit. In het onderhavige geval betreft het een schets van de parlementaire discussies over de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving in Nederland, vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw tot heden.

1.4 Informatiebronnen

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek is gebruikgemaakt van uiteenlopende bronnen. Om te beginnen is een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan, op grond van parlementaire stukken en andere beleidsdocumenten, jurisprudentie, resultaten van beleidsonderzoek en informatie uit de media.

In de tweede plaats is empirisch onderzoek gedaan in Nederland. Zo is een uitgebreide brancheanalyse uitgevoerd, aan de hand van informatie van de Kamer van Koophandel, open bronnen, gegevens van de Belastingdienst en politiegegevens. Deze studie is verricht door onderzoekers van de (toenmalige) Dienst Nationale Recherche.

Vervolgens zijn de dossiers van vier afgesloten grootschalige opsporingsonderzoeken geanalyseerd en is gesproken met een aantal direct betrokken rechercheurs en een zaakofficier van justitie. Het betrof de (inmiddels afgesloten) onderzoeken Toto, Broom I, Comanche en Broom II (het Nederlandse deel van de zaak Probo Koala), die alle betrekking hebben op de periode van 2005-2012.

Ook zijn meer algemene interviews gehouden met medewerkers van handhavingsinstanties. De personen met wie is gesproken kunnen getypeerd worden als ‘de olierechercheurs en -handhavers’ van Nederland. Het gaat om in totaal vijftien personen die verspreid over het land werken, bij het KLPD, de Zeehavenpolitie van Rotterdam, het Amsterdamse politiekorps en bij de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) van het ILT. Zij waren betrokken bij de voornoemde opsporingsonderzoeken, werkten samen bij handhavingsacties en/of raadpleegden (en raadplegen) elkaar als experts.

Tot slot is informatie verkregen van de Dienst Waterpolitie van het KLPD. Deze dienst was in 2011 en 2012 betrokken bij een aantal integrale controleacties onder de noemer ‘Waakzaam’. Tijdens deze acties werden binnenvaartschepen en -tankers op de scheepvaartroute van Antwerpen naar Rotterdam gecontroleerd op de aanwezigheid van vervuilde brandstoffen.

1.5 De opbouw van deze studie

Deze studie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt allereerst de beleidsmatige discussie over de strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit gereconstrueerd aan de hand van vooral parlementaire documenten.

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de juridische en organisatorische kaders in verband met de inzameling en verwerking van afgewerkte olie geschetst. In dit hoofdstuk komt ook het probleem van het gebruik van vervuilde blendmiddelen bij het produceren van scheepsbrandstoffen aan de orde. Ook dit hoofdstuk is gebaseerd op openbare documenten.

Hoofdstuk 4 gaat in op de handhavings- en criminaliteitsproblemen die zich in de loop der jaren hebben afgespeeld bij inzamelaars en verwerkers van afvalolie. Dit gebeurt enerzijds aan de hand van een beschrijving van enkele markante casussen uit het verleden – de zaken Booy Clean, Uniser, Tanker Cleaning Rotterdam (TCR) en Probo Koala – en anderzijds aan de hand van meer algemene rapporten omtrent (criminaliteits)vraagstukken in relatie tot afvalolie.

Het empirische deel van het onderzoek start in hoofdstuk 5, waarin om te beginnen diepgaander wordt gekeken naar de actuele situatie in de branche. Dit hoofdstuk is de weerslag van een analyse die door het

KLPD is gemaakt van 66 basisbedrijven die zich thans bezighouden met de inzameling, be- en verwerking van afgewerkte olie. Daarbij is ook gekeken naar de criminele achtergronden van de aan deze bedrijven gerelateerde rechtspersonen en natuurlijke personen. Deze analyse is derhalve gebaseerd op zowel openbare als gesloten bronnen, de laatstgenoemde van de politie en de Belastingdienst.

Hoofdstuk 6 biedt een concrete beschrijving van de wijze waarop de wetsovertreders te werk gaan bij het mengen van vervuilde afgewerkte olie en chemicaliën in scheepsbrandstoffen. Daarbij wordt in algemene zin gekeken naar de logistiek en de organisatie van het criminele bedrijfsproces, naar de wijze waarop deze praktijken worden afgeschermd voor de buitenwereld en naar de financiële opbrengsten. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van de dossiers van de voornoemde vier grote opsporingsonderzoeken die in de afgelopen tien jaar zijn afgesloten, aangevuld met interviews met de betrokkenen.

In hoofdstuk 7 staan de ervaringen van de betrokken instanties tijdens de uitvoering van het strafrechtelijke onderzoek centraal. Hier gaat het om het informatieproces, de kwaliteit van de samenwerking en de kwaliteit van de uitvoering van de opsporing. Ook de ervaringen die zijn opgedaan tijdens handhavingsacties in het kader van 'Waakzaam', passeren hier de revue. De informatie die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, vloeit eerst en vooral voort uit interviews met de betrokkenen.

Hoofdstuk 8, tot slot, beëindigt deze studie met een slotbeschouwing waarin de bevindingen ten aanzien van de problematiek van 'Vuile olie' in Nederland op een rij worden gezet en enkele aanbevelingen worden gedaan om deze beter te beteugelen.

2

De beleidsmatige discussie over de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een chronologisch beeld geschetst van het landelijke beleid dat is gevoerd ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. Deze beschrijving begint in de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen allerlei nieuwe wetgeving op dit terrein het licht zag. De strafrechtelijke handhaving bleef door de jaren heen een zorgkind en dit leidde in de volksvertegenwoordiging regelmatig tot felle debatten die, op hun beurt, weer de aanleiding vormden tot organisatorische maatregelen bij de politie, het openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten met taken op het vlak van de strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit.¹⁰

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de parlementaire discussie in de jaren zeventig, toen het niet in de laatste plaats ging om het vaststellen van de organisatorische uitgangspunten van de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving (paragraaf 2.2). In de jaren tachtig werden als gevolg van een aantal grote milieuaffaires tekortkomingen duidelijk, zowel op het vlak van de handhaafbaarheid van de milieuwetgeving als de organisatie van de opsporing. Dit leidde tot een reeks van verbetermaatregelen en tot het beschikbaar stellen van extra financiële middelen aan de politie en het openbaar ministerie (paragraaf 2.3). In de jaren negentig ontwikkelde het milieu zich tot een van de centrale maatschappelijke thema's. Ook de georganiseerde misdaad kwam hoog op de agenda, mede als gevolg van de zogenoemde IRT-affaire en daarmee ook de zware milieucriminaliteit (paragraaf

¹⁰ Vanzelfsprekend hadden de parlementaire discussies ook gevolgen voor de organisatie en werking van de bestuurlijke handhaving. Die blijven hier echter grotendeels buiten beschouwing.

2.4). Aan het eind van de jaren negentig dreigde de aandacht voor milieumisdrijven bij de politie en het openbaar ministerie echter weer te verwateren en dit leidde tot nieuwe organisatorische maatregelen. Er kwamen milieupsproingsteams bij de politie en de bijzondere opsporingsdiensten van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), respectievelijk Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) werden anders georganiseerd. Bij het openbaar ministerie werd het functioneel parket opgericht, dat het gezag over opsporingsonderzoeken naar milieucriminaliteit kreeg (paragraaf 2.5). Navolgend worden deze ontwikkelingen uitgebreid geschetst, waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf 2.6.

2.2 De jaren zeventig: een nieuw terrein voor de opsporing

Begin jaren zeventig kwam milieubeheer nadrukkelijk op de politieke agenda. In de regeringsverklaring van het eerste kabinet-Biesheuvel (1971-1972) stond het voorkomen en terugdringen van milieuverontreiniging als expliciet beleidsdoel vermeld. Onderdeel daarvan was het strafbaar stellen van opzettelijke verontreiniging.¹¹ De prioriteit die aan het thema werd gegeven kwam tot uitdrukking in de vorming van een afzonderlijk Ministerie voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Het nieuwe ministerie kwam al snel met een urgentienota waarin een scala van maatregelen werd aangekondigd om de milieuverontreiniging te beteugelen.

In deze periode was Nederland begonnen met in snel tempo nieuwe milieuwetgeving te realiseren. Midden jaren zeventig waren al tien verschillende wetten van kracht waarin milieurechtelijke aspecten aan de orde kwamen en nog diverse andere wetten werden voorbereid.¹² De handhaving van die wetgeving was zowel voor de politie als voor het openbaar ministerie echter niet eenvoudig.

¹¹ *Kamerstukken II*, Zitting 1972, 12 000 XIII, nr. 3, p. 7.

¹² De Hinderwet, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, de Wet inzake de Luchtverontreiniging, de Ontgrondingswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Gevaarlijke stoffen, de Kernenergiewet, de Natuurbeschermingswet, de Wet olieverontreiniging zeewater en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. In voorbereiding waren de Wet op de geluidshinder, de Wet op de bodemverontreiniging en wetgeving op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen.

Om te beginnen had de handhaafbaarheid van de milieuwetten en de sanctionering van overtredingen nu niet bepaald vooraan op het netvlies gestaan van degenen die deze wetten hadden geschreven. Op dat moment was de sanctionering van milieudelicten bijvoorbeeld nog niet onder de Wet op de economische delicten (WED) gebracht.

In de tweede plaats was de wetgeving sectoraal in plaats van integraal opgezet – een keuze die was ingegeven door de noodzaak om snel milieuwetgeving te bewerkstelligen – en daardoor zeer complex. Het ontbrak zowel bij het openbaar ministerie als bij de politie eenvoudigheid aan de noodzakelijke deskundigheid om adequaat te kunnen optreden.

Ten derde was de handhaving zowel een bestuursrechtelijke als strafrechtelijke aangelegenheid en was het vaak onduidelijk waar de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke autoriteiten ophield en die van de opsporingsinstanties begon. Voorts was sprake van grote versnippering: behalve de ‘gewone’ gemeente- en rijkspolitie bestonden op dat moment 23 gespecialiseerde diensten met handhavingstaken die voortvloeiden uit één of meer milieuwetten. Er waren ook nog uiteenlopende andere instanties die geen expliciete handhavingstaak hadden, maar die wel met milieudelicten geconfronteerd konden worden, zoals Staatsbosbeheer en de Rijksluchtvaartdienst.

Er was dan ook dringend behoefte aan coördinatie van de handhaving van het milieurecht, waarbij het Ministerie van Justitie het initiatief nam. Dat resulteerde in 1974 in de instelling van het ‘Interdepartementaal overleg inzake de handhaving van het milieurecht (IOHM)’. Hierin waren de ministeries vertegenwoordigd die belangrijke milieuwetten beheerden, alsmede de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Ook het openbaar ministerie nam eraan deel. Het IOHM hield zich overigens niet alleen bezig met het bespreken van nieuwe milieuwetgeving, maar ook met de coördinatie van de opsporing van milieudelicten en met de samenwerking van gemeente- en rijkspolitie met de gespecialiseerde diensten van de verschillende departementen, zoals het Korps controleurs gevaarlijke stoffen en de Arbeidsinspectie.¹³ Op de arrondissementsparketten werden voorts milieuafdelingen in het leven geroepen. Die dienden contacten met gedecentraliseerde rijksdiensten, provincies, gemeenten en water-

¹³ *Kamerstukken II 1974/75, 13 100 VI, nr. 2, p. 29.*

schappen te leggen. Een landelijke vergadering van de hoofden van milieuafdelingen trad coördinerend op.

Begin jaren zeventig nam tevens de parlementaire discussie over een herziening van de Politiewet een aanvang, die overigens pas in 1993 zijn beslag zou krijgen. Een van de discussiepunten was dat de politie niet langer voornamelijk reactief te werk zou moeten gaan, maar zich ook meer zou moeten gaan richten op minder zichtbare en niet-aangiftecriminaliteit. Bij dat laatste werden milieudelicten nadrukkelijk genoemd. Daadwerkelijk uitvoering geven aan deze wensen was echter nog niet zo eenvoudig. Tijdens een hoorzitting in 1973 vroeg professor C. Enschedé zich af of de politie wel was toegerust voor de aanpak van nieuwe zware vormen van criminaliteit met internationale aspecten. Hij noemde milieucriminaliteit en het vervoer van gifstoffen als voorbeeld.¹⁴

Het was de Kamer niet ontgaan dat het openbaar ministerie nauwelijks processen-verbaal opmaakte voor overtredingen van milieuwetten, zo bleek tijdens een debat in oktober 1975.¹⁵ Minister Van Agt verdedigde het openbaar ministerie door aan te geven dat het probleem meer lag bij de politie. En dat weet hij aan de onderbezetting van het politiever apparaat en aan het ontbreken van de vaak specifieke milieudeskundigheid.¹⁶ Bovendien wisten de politiemensen vaak niet welke instantie in specifieke zaken competent was.¹⁷ Bij de andere diensten met een opsporingstaak was de situatie echter evenmin optimaal. De gespecialiseerde korpsen, bijvoorbeeld, hadden wel veel deskundigheid, ook voor wat betreft het opmaken van (technische) processen-verbaal, maar de daar beschikbare kennis lag eerst en vooral op het eigen terrein.¹⁸

Voor het Kamerlid Imkamp (D66) en enkele collega's vormde de stand van zaken aanleiding om een motie in te dienen waarin zij minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Vorrink uitnodigden de wenselijkheid te onderzoeken van een aan haar departement toege-

14 *Kamerstukken II* 1972/73, 10 124, nr. 5, p. 6.

15 *Handelingen II*, 15 oktober 1975, p. 352, 374.

16 *Handelingen II*, 15 oktober 1975, p. 388.

17 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 600 VI, nr. 3, p. 23.

18 *Kamerstukken I* 1975/76, 13 600 VI, nr. 49b, p. 8. Het betrof de Arbeidsinspectie, de Economische Controledienst, het Bureau Algemene Recherchezaken van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserijen, het korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen, dat ressorteerde onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

voegd opsporingsapparaat voor milieudelicten.¹⁹ Zij toonde daar echter maar weinig interesse in, aangezien haar ministerie maar voor een klein deel verantwoordelijk was voor het milieuterrein.²⁰

Daarmee ging Vorrink overigens voorbij aan de diepere achtergrond van de motie, namelijk de vraag of grotere centralisatie van de opsporing wellicht wenselijk was. Dit vraagstuk werd vervolgens nader onderzocht door het IOHM, dat in 1976 een rapport uitbracht met de titel 'De coördinatie van de opsporing van milieudelicten.'²¹ Dit document biedt een goed inzicht in de toenmalige stand van de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving en het is daarom goed om er wat langer bij stil te blijven staan.

Een korps milieupolitie bood in de optiek van de rapporteurs allerlei voordelen. Het zou een zeer gewenste bundeling betekenen van menskracht, deskundigheid en technische hulpmiddelen en het zou een duidelijk aanspreekpunt vormen. Een gespecialiseerde milieupolitie zou ook de uniformiteit en objectiviteit bij de handhaving van het milieurecht beter kunnen waarborgen.²² De vorming van één korps had echter ook nadelen. Het belangrijkste daarvan was dat het milieurecht dusdanig verweven was met de takenpakketten van de gespecialiseerde diensten, dat de opsporing van (zware) milieucriminaliteit daar moeilijk als één onderdeel van kon worden losgekoppeld. Een ander nadeel was het sterk gespecialiseerde karakter van het milieurecht, hetgeen het IOHM deed betwijfelen of één instantie de deskundigheid zou kunnen verwerven om alle elementen daarvan inhoudelijk te beheersen en ze bovendien tot in de finesses te controleren. Tot slot was het de vraag waar de lichte milieucriminaliteit, die de toezichthoudende instanties zelf zouden moeten aanpakken, ophield en waar de zware delicten begonnen die de verantwoordelijkheid van het korps milieupolitie zouden moeten worden.

Het IOHM kwam op grond van deze analyse tot de conclusie dat vorming van een landelijk korps milieupolitie niet zinvol was. In plaats daarvan beval ze aan om te kiezen voor coördinatie van de opsporing. Die zou op drie niveaus gestalte moeten krijgen, namelijk lokaal, regio-

19 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 600 XVII, nr. 19.

20 *Handelingen II*, 30 oktober 1975, p. 787.

21 *Kamerstukken II 1975/76*, 14 315, nr. 2.

22 *Kamerstukken II 1976/77*, 14 315, nr. 2, p. 6-7.

naal en nationaal. Bovendien diende ook tussen deze drie afzonderlijke niveaus voor samenhang te worden gezorgd. Op dat moment bestond alleen op nationaal niveau een vorm van coördinatie, in de hoedanigheid van het IOHM zelf. Op de regionale en lokale niveaus moest dit alles nog vrijwel vanaf de grond worden opgebouwd. De rapporteurs concentreerden zich op twee vraagstukken: de leiding van de opsporing en de contacten tussen de met opsporing belaste diensten onderling.²³

Ten aanzien van de leiding van de opsporing was het IOHM duidelijk: die diende toe te komen aan het openbaar ministerie. Op lokaal en regionaal niveau konden de arrondissementsparketten, waar inmiddels milieuafdelingen waren gevormd, die taak op zich nemen. Deze afdelingen participeerden ook in een landelijke vergadering, die voorstellen voor het vervolgingsbeleid kon doen aan het College van procureurs-generaal. Bovendien was ook al een werkgroep voor milieuzaken gevormd, waarin de ressorten vertegenwoordigd waren.

De grote verscheidenheid in de capaciteiten van de actoren, hinderde de samenwerking tussen de uitvoerende diensten. De politie beschikte over de menskracht om controles uit te oefenen, maar had meestal niet de specialistische kennis die nodig is voor het doen van technisch onderzoek en voor het opmaken van technische processen-verbaal.²⁴ De gespecialiseerde diensten, op hun beurt, hadden wel diepgaande kennis op hun terrein, maar waren klein in omvang en voor hun inlichtingen doorgaans afhankelijk van anderen.

Het IOHM concludeerde dat de reguliere politie en de gespecialiseerde diensten afspraken over hun werkverdeling moesten maken, rekening houdende met hun respectievelijke kwaliteiten. De gedachte was om die afspraken op landelijk niveau op hoofdlijnen vast te leggen en ze op regionaal niveau nader uit te werken. Dat laatste was van belang omdat de aard van de milieucriminaliteit regionaal sterk kon verschillen. De potentiële problematiek in de haven van Rotterdam was vanzelfsprekend van een andere orde dan in, bijvoorbeeld, een platteland regio als Drenthe.

23 *Kamerstukken II 1976/77, 14 315, nr. 2, p. 9.*

24 Overigens had de politie ook wel enkele gespecialiseerde onderdelen, zoals de rivierpolitie van de Gemeente Rotterdam, die zich had toegelegd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de velddetachementen van het korps rijkspolitie, die grote expertise hadden op het vlak van natuurbescherming.

Bleef over hoe de concrete samenwerking tussen de diverse handhavers en daaraan voorafgaand, de informatie-uitwisseling omtrent geconstateerde of vermoedelijke illegale activiteiten, gestalte diende te krijgen. Het IOHM adviseerde om te komen tot een centraal punt van waaruit informatie kon worden gegeven 'over de beschikbare mankracht, over deskundigen die op de verschillende gebieden van het milieurecht werkzaam waren en over technische hulpmiddelen'.²⁵ De tweede aanbeveling in dit licht was het aanwijzen van contactpersonen bij de diensten en bij de reguliere politie, die elkaar wederzijds dienden te gaan informeren en bijstaan. Deze liaisons moesten ook gegevens gaan bijhouden over de bestuurlijke diensten die in hun bewakingsgebied op milieuterrein werkzaam waren en over de instellingen die technische hulp konden verlenen. Ook dienden ze zelf bijstand te geven aan opsporingsonderzoeken en bij het opmaken van processen-verbaal. Dit betekende dus dat de verbindingspersoon zelf deskundig diende te zijn op milieugebied. Elk district van de rijkspolitie en elk gemeentepolitiekorps moest zo'n liaison gaan krijgen.

De Tweede Kamer besprak het IOHM-rapport in augustus 1978 in een bijzondere Kamercommissie die belast was met het vraagstuk van de coördinatie van de milieuhandhaving.²⁶ De toonzetting was tamelijk kritisch. De kern van het commentaar was dat de aanbevelingen weliswaar realistisch waren, maar dat het ontbrak aan een meer fundamentele analyse van hoe de bestaande fragmentatie in wetgeving en organisatie van de handhaving kon worden verminderd. De D66-fractie kwam in dat licht met de meest concrete suggesties en opperde bijvoorbeeld de invoering van een wet Milieudelicten, waarin een uniforme regeling van opsporingsbevoegdheden en sanctionering was opgenomen, zowel voor wat betreft de strafsancties als de administratieve sancties.²⁷

Diverse fracties waren van mening dat het IOHM wel heel erg snel de conclusie had getrokken dat de oprichting van een nationaal korps milieupolitie niet wenselijk was. Het ontbrak nog vrijwel volledig aan systematisch inzicht in de aard van de zware milieudelicten en in de vraag waar het dan precies misging in de opsporing. Het was daarom

²⁵ *Kamerstukken II 1976/77, 14 315, nr. 2, p. 13.*

²⁶ *Kamerstukken II 1977/78, 14 315, nr. 5.*

²⁷ *Kamerstukken II 1977/78, 14 315, nr. 5, p. 2.*

lastig om de gewenste inrichting van de opsporing van milieucriminaliteit vast te stellen. De gedachte van het IOHM dat een centraal korps nooit alle benodigde expertise in huis kon hebben, wekte bevreemding. Sommige gespecialiseerde diensten telden immers niet meer dan enkele tientallen medewerkers en die lukte het prima om hun kennis bij te houden. Waarom zou dat binnen een korps milieupolitie dan niet kunnen, als er ten minste voor werd gezorgd dat dit korps een voldoende substantiële omvang zou krijgen? En waren er geen tussenoplossingen denkbaar tussen de vorming van één landelijk korps en het intact laten van de bestaande situatie?

Het kabinet-Den Uyl had de aanbevelingen in het IOHM-rapport weliswaar onderschreven, maar veel concreets was daaruit nog niet voortgevloeid, omdat die regering in maart 1977 ten val kwam. Pas in december van dat jaar trad het nieuwe kabinet-Van Agt I aan, na een lange formatieperiode. In het najaar van 1978 had de nieuwe regering zich nog niet over de materie uitgesproken. Niet onbelangrijk was ook dat de belangstelling voor milieucriminaliteit, mede als gevolg van de op dat moment duidelijk voelbare economische crisis, een stuk was verminderd. Het duurde dan ook tot september 1980 voordat het kabinet met een antwoord kwam op de reactie van de bijzondere Kamercommissie.²⁸

De verantwoordelijke bewindsman, minister van Justitie De Ruiter, liet daarin zonder veel omhaal of argumenten weten geen landelijk korps milieupolitie te willen.²⁹ Tussen de regels door kan vooral de opvatting worden gelezen dat ook zo'n nationaal korps met allerlei instanties tot afstemming zou moeten komen en dat het coördinatieprobleem er dus niet kleiner door zou worden. De minister wees erop dat in vrijwel alle provincies ondertussen vaste overlegstructuren tot stand waren gebracht. Ook waren cursussen opsporing voor milieuambtenaren in voorbereiding. Het IOHM had ook een systeem opgezet waarin de door het openbaar ministerie aangebrachte strafzaken werden bijgehouden.

Hoewel de overlegstructuren meer een beleidsmatig dan een operationeel karakter hadden, waren er ook interessante lokale samenwerkingsverbanden waarin de uitvoering wel centraal stond. Om te

²⁸ *Kamerstukken II 1979/80, 14 315, nr. 6.*

²⁹ *Kamerstukken II 1979/80, 14 315, nr. 6, p. 5.*

beginnen was bij de Gemeente Helmond al in 1973 een afdeling milieuwetten opgericht, die nagenoeg in continudienst werkte.³⁰ Die bestond uit zes bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente, die naast en met de reguliere politie controles uitvoerden. De afdeling was fysiek bij de gemeentepolitie Helmond ondergebracht. In 1980 behandelde de 'milieuwacht' 2.918 zaken, waarvan 556 na klachten. Er werden 236 processen-verbaal opgemaakt en 32 rapporten ten aanzien van milieudelicten.

Een ander voorbeeld waren twee regionale opsporingsteams die in het arrondissement Alkmaar tot stand waren gebracht. Daarin werkten de gemeente, de politie en het openbaar ministerie samen, onder leiding van een speciale milieuoördinator. De laatstgenoemde had zich al een aantal jaren exclusief gewijd aan de preventieve en repressieve zorg en was daarvoor ook volledig vrijgemaakt. De werkzaamheden van de teams werden maandelijks besproken door vertegenwoordigers van elke groep van de Rijkspolitie in het betrokken gebied, een vertegenwoordiger van de Rijkspolitie te water en vertegenwoordigers van het waterschap, de Algemene Inspectiedienst, de Provinciale Waterstaat en de Keuringsdienst van Waren.³¹

De minister constateerde, terecht, dat zulke ontwikkelingen lieten zien dat een centrale milieupolitie niet nodig was om tot geslaagde samenwerking te komen. Hij vertelde er echter niet bij dat zulke initiatieven zeker geen gemeengoed waren en er dus, *de facto*, nauwelijks iets was veranderd aan de in het IOHM-rapport vastgestelde versnippering.

Wanneer deze discussie thans wordt overzien, kan worden gesteld dat het vanaf het begin aan open keuzes heeft ontbroken. De opsporing van milieucriminaliteit, zoals die op dat moment was georganiseerd, kwam zeer zeker in aanmerking voor fundamentele heroverweging. Het IOHM beschreef in zijn rapport echter geen helder uitgewerkte varianten ter ondersteuning van een parlementaire discussie, maar liet het bij slechts één beleidsoptie: de verbetering van coördinatie. Daardoor werd ook niet duidelijk hoe een landelijk korps milieupolitie precies zou kunnen worden ingericht en hoe het takenpakket kon worden afgebakend. Zou het korps louter worden samengesteld uit politiemensen, of moesten ook de gespecialiseerde diensten er geheel of

³⁰ Raaijmakers 1981.

³¹ Kamerstukken II 1979/80, 14 315, nr. 6, p. 9-10.

gedeeltelijk in opgaan? Zou het korps zich alleen met de zware milieu-criminaliteit gaan bezighouden of ook de toezichthoudende taken gaan overnemen? Zelfs minister De Ruiters lijkt er geen duidelijk beeld van te hebben gehad toen hij de conclusie trok dat zo'n korps niet gewenst was.

Het beleidsvoornemen dat de bewindsman uiteindelijk formuleerde, was om de coördinatietaken neer te leggen bij de Rijkspolitie. In elk district zou een verbindingspersoon komen die niet alleen moest optreden als aanspreekpunt, maar die ook een 'voorlichtende en stimulerende rol' moest gaan spelen en moest gaan bemiddelen bij het verkrijgen van technische bijstand van gespecialiseerde toezichthoudende diensten.³² Bij de gemeentepolitie zou bij de zogenoemde 'centrumkorpsen' eenzelfde liaison moeten worden gestationeerd.

Pas in april 1981 kwamen de beide verantwoordelijke ministers, De Ruiters van Justitie en Ginjaar van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, met een slotnota waarin althans voor wat betreft de organisatiekwestie geen nieuwe gezichtspunten meer stonden.³³ Inmiddels waren ook de eerste grote milieuschandalen aan het licht gekomen, waaronder de affaire Lekkerkerk en de aandacht van het parlement ging nu eerst en vooral uit naar de gebrekkige sanctionering en de kwaliteit van de bestuurlijke handhaving.

2.3 De jaren tachtig: de tekortkomingen worden duidelijk

2.3.1 *De gevolgen van de eerste grote milieuaffaires*

De affaire Lekkerkerk, een gemeente waar een woonwijk bleek te zijn gebouwd op een locatie waar jaren eerder op grote schaal chemisch afval was gedumpt, kwam eind jaren zeventig aan het licht. Het gevolg ervan was dat Kamerleden over elkaar heen buitelden met de roep om maatregelen, zeker toen bleek dat het voor de stortingen verantwoordelijke bedrijf niet vervolgd kon worden omdat de feiten al waren verjaard. Op het terrein van de olievervuiling volgden even later de affaires Booy

³² Kamerstukken II 1979/80, 14 315, nr. 6, p. 10.

³³ Kamerstukken II 1980/81, 14 315, nr. 8, p. 9.

Clean en Uniser (zie hoofdstuk 4), waarin sprake bleek van een schrikbarend handhavingstekort.

Deze schandalen lieten zien dat zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke handhaving werd gefrustreerd door de complexiteit van de wetgeving. Zo waren, vanwege de sectoraal opgezette wetgeving, allerlei verschillende overheidsinstanties betrokken bij de vergunningverlening. Vergunningtrajecten liepen als gevolg daarvan door elkaar en konden lang duren. In de tussentijd werd veelal gedoogd dat alvast maar met een bedrijfsactiviteit werd begonnen. Malafide bedrijven als Uniser ontdoken de milieuwetgeving door allerlei bestuurlijke instanties tegen elkaar uit te spelen en door hen informatie te laat of onvolledig te verschaffen. Strafrechtelijk optreden werd niet in de laatste plaats bemoeilijkt doordat de ene bestuurlijke instantie om ingrijpen vroeg, terwijl een andere de situatie juist duldde en wilde afwachten.

Een tweede probleem was dat op alle niveaus – vergunningverlening, controle, opsporing – het nog immer aan deskundigheid ontbrak. De bewijsvoering in het geval van milieudelicten was ook nog eens moeilijk. Bemonstering, bijvoorbeeld, was een tijdrovende en prijzige aangelegenheid, die vaak ook nog gepaard ging met technische problemen. Betrapping op heterdaad was vrijwel nooit mogelijk. Evenmin kon tot voorlopige hechtenis worden overgegaan, omdat de strafmaten dat op dat moment niet toelieten.

Het directe gevolg van de affaires was dat ook de organisatie van de opsporing en de rol van het openbaar ministerie en de politie daarin, beleidsmatig weer onder de aandacht kwam. In mei 1981 stuurde de regering een eerste notitie 'Handhaving milieurecht' naar de Tweede Kamer, waarin ook een paragraaf stond over dat onderwerp.

De notitie vermeldde dat bij de grotere parketten aan het begin van het decennium medewerkers waren aangesteld – dus niet noodzakelijkerwijs officieren van justitie – met een specialisme in het milieurecht. Op de kleinere en op de meeste middelgrote parketten was volledige specialisatie echter niet mogelijk. Vrijwel steeds was de officier van justitie die belast was met de behandeling van economische strafzaken, ook de milieuofficier.³⁴

34 *Kamerstukken II 1980/81, 16 805, nrs. 1-2, p. 18.*

Bij de politie was het, zoals beschreven, de bedoeling dat er coördinatoren milieu bij elk district van de Rijkspolitie en bij elk gemeentepolitiekorps zouden komen. Bij de Rijkspolitie werden die inderdaad aangesteld, maar bij de gemeentepolitiekorpsen ging dat uiteindelijk niet door vanwege bekostigingsproblemen. Het kabinet verwachtte dat een toename van de specialistische kennis bij de politie ook zou leiden tot grotere aandacht voor milieudelicten in de planning van de surveillance.³⁵

De Tweede Kamer debatteerde in juni 1981 over de notitie. Het Kamerlid Roethof (PvdA) wees op het probleem dat het openbaar ministerie slechts zaken kon vervolgen waarvan het op de hoogte was. De effectiviteit van het optreden zou dus sterk afhangen van goed overleg met de bestuurlijke autoriteiten. ‘In het mastbos van organen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau, die zich met de milieubescherming bezighouden, komt dergelijk overleg naar mijn indruk nog maar uiterst moeizaam en hier en daar incidenteel van de grond’, aldus Roethof.³⁶ Het Kamerlid Deetman (CDA) drong aan op een actievere houding van het openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van milieudelicten, ook wanneer de overheid zelf in het geding was.³⁷ Minister De Ruiters erkende dat het openbaar ministerie nog wel eens wat terughoudend was wanneer de overheid zelf ‘gedoger’ van het milieudelict was. Dat nam niet weg dat het openbaar ministerie wel degelijk optrad tegen overheidsorganen.³⁸

Bij de politie ontwaarde Roethof vooral een gebrek aan technische deskundigheid, waardoor het moeilijk was om juist de grootschalige milieucriminaliteit te constateren. ‘Op het ogenblik moet men denk ik, er nog steeds van uitgaan, dat het apparaat tot bestrijding van de milieuvervuiling over volstrekt onvoldoende *knowhow*, kennis van zaken en dito capaciteit, menskracht, beschikt.’³⁹ De Minister van Justitie gaf aan bezig te zijn met de primaire en de vervolgopleidingen van de politie, waarin het milieurecht een prominentere plaats zou gaan krijgen. Ook stelde hij dat aan de handhaving een hogere prioriteit diende te worden gegeven dan tot op dat moment was gebeurd.

35 *Kamerstukken II 1980/81, 16 805, nrs. 1-2, p. 19.*

36 *Handelingen II, 15 juni 1981, p. 3.*

37 *Handelingen II, 15 juni 1981, p. 9.*

38 *Handelingen II, 15 juni 1981, p. 15.*

39 *Handelingen II, 15 juni 1981, p. 3.*

Minister Ginjaar van Volksgezondheid en Milieuhygiëne wees er nog eens op dat milieucriminaliteit voor politiemensen vaak moeilijk te herkennen viel. 'Iedereen, of dit nu een toezichthoudend ambtenaar, een politiemans of een gewone burger is, kan natuurlijk zien dat er dode vissen in een slootje of in een rivier drijven. Als er echter uit een schoorsteen rook komt, zal niet iedereen onmiddellijk weten, of dat luchtverontreiniging is of gewone waterdamp. Zelfs als gekleurde rook uit de schoorsteen komt, doet zich de vraag voor of sprake is van een overtreding. Zal degene die dit gezien heeft nu onmiddellijk aan de bel trekken en naar een instantie gaan of zal hij daarvoor procesverbaal opmaken?'⁴⁰ Het uitvoeren van regelmatige controles was één ding, maar toezichthoudende bestuursambtenaren zouden volgens de bewindsman altijd geneigd blijven om zaken administratief te regelen, in plaats van de politie of het openbaar ministerie in te schakelen. Goed overleg tussen de instanties om tot een evenwichtige taakverdeling te komen achtte Ginjaar dan ook essentieel, maar pasklare oplossingen had ook hij niet.

Naar aanleiding van de affaire Uniser was tevens een commissie in het leven geroepen, de commissie-Hellinga, die in 1983 rapporteerde.⁴¹ Op het vlak van de organisatie van de opsporing adviseerde ze om te komen tot een groep deskundigen die opsporingsonderzoeken kon ondersteunen. Op termijn zou die dan moeten uitgroeien tot een Milieu Inlichtingen- en Opsporingsdienst (MIOD), naar analogie van bijvoorbeeld de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). De reden hiervan was dat de voor het onderzoek naar milieucriminaliteit vereiste kennis bij de politie niet altijd voorhanden was. Minister Winsemius, die na een kabinetswisseling het nieuwe Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) onder zich had gekregen, nam de aanbeveling voor de langere termijn niet over, maar kondigde in september 1984 wel de oprichting van een Milieubijstandsteam (MBT) bij zijn departement aan.⁴²

In december 1985 kwam, eveneens bij het Ministerie van VROM, ook het Centraal Landelijk Informatiepunt Milieudelicten (CLIM) tot stand. Hier werden relevante bedrijfs- en persoonsgegevens omtrent

⁴⁰ *Handelingen II*, 15 juni 1981, p. 18.

⁴¹ VROM 1983.

⁴² *Kamerstukken II* 1984/85, 18 603, nr. 2, p. 92.

milieucriminaliteit geregistreerd. Het CLIM stelde deze gegevens in het kader van opsporingszaken beschikbaar aan de politie en aan justitiële instanties. Voorts werkte het informatiepunt ook op projectmatige basis samen met de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) van de politie.⁴³

2.3.2 *De oprichting van het milieubijstandsteam bij VROM*

Het hiervoor genoemde MBT kreeg drie hoofdtaken, namelijk: het verrichten van controles en doen van onderzoek bij grote bedrijven, het in samenwerking met andere opsporingsorganen uitvoeren van opsporingsacties en het verlenen van ondersteuning aan andere handhavende instanties, met inbegrip van de politie.⁴⁴ Het zou bij de start gaan bestaan uit ongeveer 25 personen met opsporingsbevoegdheid.⁴⁵

De reacties op de aankondiging dat dit team er zou komen waren niet onverdeeld positief. Tijdens een debat op 30 oktober 1984 uitte het Kamerlid De Boois (PvdA) haar teleurstelling over het feit dat het MBT slechts zou bestaan uit ambtenaren die al op het terrein werkzaam waren: er kwam dus geen nieuwe formatieve sterkte bij. Het ging hooguit om een verschuiving van inspectietaken naar de opsporing, aldus De Boois.⁴⁶ Ook het Kamerlid Lansink constateerde dat het MBT in de verste verte (nog) niet leek op een MIOD.⁴⁷ Het team kon dan weliswaar worden ingeschakeld wanneer er al een opsporingsonderzoek liep of werd voorzien, maar dat betekende niet dat zware vormen van milieucriminaliteit voortaan ook eerder zouden worden gesignaleerd en gestopt. Ondanks deze beperkingen bleek het MBT, dat in februari 1985 begon met de uitvoerende werkzaamheden, al direct in een behoefte te voldoen. In de eerste vier maanden na de start deed het openbaar ministerie al acht keer een beroep op het team.⁴⁸

Een jaar later leek het aantal zaken waarbij het MBT werd ingeschakeld echter enigszins achter te blijven. Het Kamerlid De Boois (PvdA)

43 *Kamerstukken II 1988/90, 20 803, nrs. 1-2, p. 107.*

44 *Kamerstukken II 1984/85, 18 602, nr. 2, p. 32.*

45 *Kamerstukken II 1984/85, 18 602, nr. 4, p. 15.*

46 *Handelingen II, 30 oktober 1984, p. 945.*

47 *Handelingen II, 30 oktober 1984, p. 951.*

48 *Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nr. 3, p. 52.*

sprak daarover in november 1986 haar zorgen uit in een vergadering van de vaste Commissies voor het Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat.⁴⁹ Het Kamerlid Esselink (CDA) vond het een tekortkoming dat het MBT alleen op afroep in actie kon komen en dus zelf geen onderzoeken kon initiëren. Eisma (D66) wees erop dat het MBT op dat moment weliswaar 47 medewerkers telde, maar dat waren wel allemaal parttimers. Hij vond het een goed idee om de vorming van een volwaardige MIOD nog eens te overwegen.⁵⁰ De strekking van het antwoord van minister Nijpels, die Winsemius inmiddels was opgevolgd, was dat de zaken wat te zwart werden voorgesteld: het MBT was in twee jaar tijd al bij twaalf gecompliceerde zaken ingeschakeld. Bovendien was het niet waar dat het MBT geen opsporingsonderzoeken kon initiëren, omdat ook het hoofd van het team zaken kon voorleggen aan het openbaar ministerie.

Het MBT raakte overigens al snel bekender en een jaar later, in november 1987, was de situatie al zo dat het team niet meer aan alle verzoeken om bijstand kon voldoen. In overleg met het openbaar ministerie moesten dan ook keuzes worden gemaakt.⁵¹ In 1988 volgde bovendien een uitbreiding van het team met elf mensen.⁵² In datzelfde jaar nam echter ook het beroep op het MBT weer verder toe, onder meer omdat het toezicht was geïntensiveerd, de informatievoorziening verbeterd en de politie en het openbaar ministerie een actievere rol waren gaan spelen.⁵³ Ondanks de personele uitbreiding moesten er dus nog steeds keuzes worden gemaakt. Het team werd nu ingezet bij zaken waarin de strafbare feiten een meer gecompliceerd of omvangrijk karakter hadden, gevallen waarin sprake was van verschillende soorten strafbare feiten en bij vormen van vertakte milieucriminaliteit, waarbij meer personen of bedrijven betrokken waren. De opsporingsonderzoeken werden meestal verricht in rechteamts met een gemengde samenstelling, bijvoorbeeld met functionarissen van de politie, de Douane en van andere bijzondere opsporingsdiensten. Eind 1988 had het MBT in totaal vijftig opsporingsonderzoeken verricht. Daarbij ging het, op

49 *Handelingen II*, 3 november 1986, p. 1.

50 *Handelingen II*, 3 november 1986, p. 8.

51 *Handelingen II*, 5 november 1987, p. 958.

52 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 803, nrs. 1-2, p. 107.

53 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 800 XI, nr. 34, p. 35 e.v.

één geval na, allemaal om strafzaken waarin overtredingen van de Wet chemische afvalstoffen (WCA, zie hoofdstuk 3) aan de orde waren.⁵⁴

2.3.3 *Het parlement blijft kritisch*

In september 1984 stuurde de regering het eerste voortgangsbericht inzake de ontwikkeling van de handhaving van de milieuwetgeving naar de Kamer.⁵⁵ Sinds de Uniser-affaire wenste het parlement periodiek op de hoogte te worden gehouden. In de notitie werd nog eens benadrukt dat handhaving thans hoog op de agenda stond. Nauwe samenwerking tussen de reguliere politie en de toezichthoudende milieuambtenaren was van essentieel belang, evenals professionalisering van het handhavingsapparaat. 'Er zijn nog maar betrekkelijk weinig ambtenaren die regelmatig in de praktijk van de handhaving werkzaam zijn. Daardoor is bij een groot aantal ambtenaren de routine te gering om van een professionele aanpak te kunnen spreken,' aldus de nota. Het gevolg was dat de dossiers die aan het openbaar ministerie ter beschikking werden gesteld, vaak de kwaliteit ontbeerde om tot succesvolle vervolging te kunnen komen.⁵⁶ Ook de pakkans was nog altijd te gering.

Nogmaals werd vastgesteld dat de politie tijdens de normale surveillance een belangrijke rol kon spelen bij het signaleren van milieucriminaliteit. Dit betekende echter dat kennisoverdracht om de delicten te kunnen 'zien' noodzakelijk was, alsmede nauwe samenwerking met de inspectiediensten. Het ging erom 'wegen te vinden om de reguliere politie beter te informeren over de milieuwetgeving door middel van cursussen en op de praktijk toegesneden richtlijnen; die laatste bij voorkeur in de vorm van duidelijke uiteenzettingen over waar men op moet letten, hoe men moet handelen met aangetroffen zaken (bijvoorbeeld milieugevaarlijke stoffen) en welke instanties deskundige bijstand kunnen verlenen', zo stelde het voortgangsbericht.⁵⁷ De politie kon vooral signaleren wat buiten bedrijven gebeurde, zoals illegale

54 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 800 XI, nr. 34, p. 38.

55 *Kamerstukken II*, 18 600 XI, nr. 15.

56 *Kamerstukken II*, 18 600 XI, nr. 15, p. 7.

57 *Kamerstukken II*, 18 600 XI, nr. 15, p. 18.

storting, opvallende transporten van afvalstoffen of illegale inzameling van afgewerkte olie, terwijl de ambtenaren van de inspectiediensten juist binnen de muren moesten controleren. Met het openbaar ministerie zou het overleg verder worden geïntensiveerd.

In februari 1985 werd de notitie besproken in de Vaste commissie voor het milieubeheer. Voor de oplettende lezer zal het geen verrassing zijn dat het Kamerlid De Boois (PvdA) weer enige kritische noten kraakte en ditmaal liet ze zelfs haar frustratie de vrije loop. Ze constateerde dat de problemen nog altijd dezelfde waren: waarom slaagden de politie en het openbaar ministerie er maar niet in om er wat aan te doen? Zelf suggereerde ze dat milieucriminaliteit nog steeds niet erg serieus werd genomen. ‘Het is een beetje belachelijk om achter vuilstorten, rondslingerende olietonnen en in de sloot hun giertanks uitspoelende boeren aan te gaan, als er tegelijkertijd moorden en diefstallen moeten worden opgelost, industrieën moeten worden aangepakt en koppelbazen achter de broek gezeten’, zo stelde ze.⁵⁸ En, met enige ironie: ‘Het vliegen met vliegtuigjes en helikopters maakt de handhavingstaak echter wel wat aardiger voor allerlei stoere personen uit de “harde” sector!’ Hoe bestond het dat na alle jaren van inspanningen het opleidingsniveau bij de politie maar tekort bleef schieten, terwijl daarvan op andere terreinen in het geheel geen sprake was?

Ook het openbaar ministerie kreeg een veeg uit de pan: het was volgens De Boois slechts marginaal geïnteresseerd in milieudelicten. ‘Hoe staat het eigenlijk met de kennis van hetgeen allemaal aan de orde is bij het openbaar ministerie? Wat zijn de richtlijnen en de strafmaten? Tot nu toe zijn de opgelegde straffen en de schikkingen zodanig dat milieucriminaliteit ook de vervolgte blijft lonen.’ Eigenlijk zou in haar ogen alleen een geïntegreerde en stevige dienst, een MIOD dus, de bestaande organisatorische chaos bij de aanpak van de zware milieucriminaliteit kunnen beëindigen. De Boois ging echter nog niet zover om die ook voluit te bepleiten, aangezien op dat moment juist was besloten tot de oprichting van het MBT en ze wilde afwachten hoe dat team zou gaan functioneren. Hoewel in minder sterke bewoordingen, waren ook andere partijen teleurgesteld in de voortgang die was geboekt.

Minister Korthals Altes van Justitie erkende dat het aan voldoende deskundige opleiding binnen de politie had ontbroken, maar dat die thans was herzien en er meer aandacht aan milieucriminaliteit werd gegeven.⁵⁹ Betere opleiding zou ook de kwaliteit van de processen-verbaal, waar de officieren van justitie last van hadden, kunnen verbeteren. De bewindsman erkende dat het openbaar ministerie alleen een strafrechtelijke afweging diende te maken. ‘Het bestuur [ziet] wel eens iets door de vingers omdat het tegen de maatschappelijke gevolgen op de korte termijn opziet, terwijl men volstrekt onderschat welke de maatschappelijke gevolgen zijn wanneer men daarbij ook het milieu en niet alleen de dagelijkse economie betreft’, aldus Korthals Altes.⁶⁰ Het was niet de bedoeling dat de officier van justitie hetzelfde ging doen.

Vier jaar later, in oktober 1988, volgde een derde voortgangsbericht over de handhaving van de milieuwetgeving.⁶¹ Hierin werd vooral veel aandacht geschonken aan de positieve ontwikkelingen die het gevolg waren geweest van de vorming van het MBT. Over de samenwerking van dat team met de politie was de nota echter minder positief. In het begin kwam die maar moeizaam op gang. ‘Op het niveau van de recherche waren er aanvankelijk weinig mogelijkheden om aandacht te besteden aan de milieucriminaliteit. Hier was sprake van een (structureel) tekort aan capaciteit’.⁶²

Naar de rol van de politie bij de opsporing van milieudelicten in het algemeen was een nader onderzoek verricht, dat in 1987 was verschenen onder de titel ‘Opsporing van milieudelicten. Naar versterking van de rol van de politie.’ De aanbevelingen in het rapport waren door de politie aanvaard en er was goede hoop dat dit tot verbeteringen zou leiden. Wel werd geconstateerd dat de animo van de politie, die bij de start van het MBT groot was, door de complexiteit van de milieuonderzoeken en het lange uitblijven van zichtbare resultaten in de vorm van veroordelingen, weer was afgenomen. Bovendien verdween zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie de opgebouwde ervaring nogal

59 *Handelingen II*, 18 februari 1985, p. 37.

60 *Handelingen II*, 18 februari 1985, p. 37.

61 In 1986 was overigens nog een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin voornamelijk het functioneren van het MBT werd uiteengezet. Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 200 XI, nr. 72.

62 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 800 XI, nr. 34, p. 37.

eens snel 'door *job rotation* of bevordering (meestal gepaard gaande met overplaatsing)'.⁶³

Geleidelijk aan was echter, als gevolg van publiciteit rondom afgeronde zaken, opleidingsactiviteiten en doordat het openbaar ministerie druk op de ketel had gezet, bij de politie de bereidheid om over te gaan tot opsporing van milieudelicten weer toegenomen. Bij sommige onderdelen, zoals de dienst Luchtvaart, de Rijkspolitie te water en de Rotterdamse Rivierpolitie, alsmede bij enkele andere korpsen, werd overigens altijd al hoge prioriteit gegeven aan milieucriminaliteit.⁶⁴

Op het niveau van het openbaar ministerie was op dat moment in elk arrondissement een officier van justitie die milieucriminaliteit in zijn of haar takenpakket had, zij het vrijwel nergens *full time*. 'In de afgelopen jaren is de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij de milieuproblematiek veel groter geworden', zo constateerden de bewindslieden met tevredenheid.⁶⁵

In november 1988 werd de nota zoals gebruikelijk besproken in de vaste Kamercommissie voor het milieubeheer.⁶⁶ Het Kamerlid Esselink (CDA) toonde zich verheugd dat de aandacht bij de politie voor de handhaving van de milieuwetten was toegenomen, maar hij maakte zich ook bezorgd over het feit dat sommige politiekorpsen nog altijd zeiden geen tijd te hebben voor deze betrekkelijk nieuwe taak. Ook de opleiding was nog altijd te weinig praktijkgericht.⁶⁷ Ook Te Veldhuis (VVD) constateerde nog altijd tekortkomingen. De pakkans was kennelijk niet altijd voldoende; het was financieel lonend om te overtreden vanwege de lage strafbedreiging; de wetgeving was ingewikkeld of onduidelijk; er was onvoldoende politieke en bestuurlijke prioriteitstelling bij de lagere overheden, vaak ook vanwege gebrek aan mankracht.⁶⁸

Minister Nijpels, die ook antwoordde namens zijn collega van Justitie, liet weten dat de politie bezig was met het denken over maatregelen om zijn rol te versterken. Voorts was de opleiding verbeterd, onder meer met financiële steun van het departement van VROM. Tot slot was de samenwerking tussen het CRI en het CLIM goed op gang

63 *Kamerstukken II 1988/89, 20 800 XI, nr. 34, p. 41-42.*

64 *Kamerstukken II 1986/87, 19 707 nr. 4, p. 9.*

65 *Kamerstukken II 1988/89, 20 800 XI, nr. 34, p. 42.*

66 *Handelingen II, 7 november 1988.*

67 *Handelingen II, 7 november 1988, p. 7.*

68 *Handelingen II, 7 november 1988, p. 9-10.*

gekomen en wisten ook steeds meer politiekorpsen de weg naar het informatiepunt bij VROM te vinden.⁶⁹

2.4 De jaren negentig: zware milieucriminaliteit komt op de agenda

2.4.1 De NMP-gelden

Aan het einde van de jaren tachtig groeide, ondanks de hiervoor geschetste ontwikkelingen, het gevoel dat de inspanning op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving verder moest worden geïntensiveerd, zonder dat dit overigens ten koste mocht gaan van de aandacht voor andere vormen van criminaliteit. Dit betekende dus dat extra geld aan de politie en het openbaar ministerie ter beschikking moest worden gesteld. Dat budget werd gevonden in het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), dat in 1989 aan de Kamer werd aangeboden. De politie ontving 60 miljoen gulden (€ 27 miljoen) extra en het openbaar ministerie 20 miljoen gulden (€ 9 miljoen). Dit geld zou worden benut om extra personele capaciteit te creëren, namelijk 534 formatieplaatsen bij de nieuwe regiokorpsen en 30 bij het KLPD, alsmede 126 plaatsen bij het openbaar ministerie. Daarnaast zou het geld ook worden benut om de deskundigheid van de politie te bevorderen.⁷⁰

Intensivering was nodig omdat ‘de politieke milieutaak tot op heden nog niet de invulling heeft gekregen die past bij de ernst van de problematiek waaraan het NMP het hoofd wil bieden. (...) Ons streven is erop gericht dat de politie haar activiteiten daadwerkelijk intensiveert en daarbij haar milieutaak integreert in de “normale” taakuitoefening’, aldus de notitie.⁷¹ Weliswaar waren al ontwikkelingen in gang gezet waarbij kon worden aangesloten, maar verdere activiteiten zouden moeten worden ontplooid en wel daar waar het ging om capaciteit, opleidingen, (technische) voorzieningen en informatie.⁷²

69 *Handelingen II*, 7 november 1988, p. 18.

70 De Ridder e.a. 2009, p. 14.

71 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 137, nr. 18.

72 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 137, nr. 18, p. 2.

Het geduld met de politiekorpsen begon duidelijk op te raken: ‘Ten aanzien van regio’s waar onvoldoende initiatieven worden ontplooid kan worden overwogen om – via het bevoegd gezag – gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden die de centrale overheid ten dienste staan.’ De ministers Dales van Binnenlandse Zaken en Hirsch Ballin van Justitie zouden een gezamenlijk ‘Projectbureau politie NMP’ inrichten om de subsidietoekenning voor politieprojecten te coördineren. Het Ministerie van VROM had in de achterliggende twee jaren al 48 projecten bij politiekorpsen gefinancierd.

In augustus 1991 ontving de Kamer een lijvig voortgangsbericht over de handhaving van de milieuwetgeving.⁷³ Om te beginnen waren in 1990 bij de politie 80 formatieplaatsen gefinancierd om een ‘regionale infrastructuur’ en milieuhandhavingsprogramma’s op te stellen. Voorts was geld beschikbaar gesteld voor opleidingen en voor de uitbouw van de CRI, het Gerechtelijk Natuurkundig Laboratorium en de Dienst Luchtvaart van het Korps Rijkspolitie.⁷⁴ Bij de CRI was op 1 september 1990 een sectie milieucriminaliteit operationeel geworden. De nota constateerde met tevredenheid dat door het structureel verzamelen van informatie omtrent milieudelicten en door het inschakelen van de Regionale Criminele Inlichtingendiensten (RCID)⁷⁵ van de politie, veel meer informatie vrijkwam.⁷⁶

Het voortgangsbericht liet weten dat het openbaar ministerie zich in de voorbije vier jaar organisatorisch en beleidsmatig had ingesteld op een duidelijke intensivering van de strafrechtelijke handhaving. Het openbaar ministerie zou voor de navolgende jaren moeten gaan werken aan een vervangingsregeling voor officieren van justitie en parketsecretarissen die waren belast met de behandeling van milieuzaken. Er zouden met het geld van het NMP ook extra formatieplaatsen worden gecreëerd, die volledig moesten worden benut voor de handhaving van milieuregelgeving. Verder diende elk parket een jaarprogramma te gaan maken ‘waarin in grote lijnen wordt aangegeven wat men zich voorneemt in het komende jaar aan de milieuhandhaving te doen en achteraf verslag doet van de activiteiten.’⁷⁷ Verder moest het openbaar

73 *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85.*

74 *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85, p. 37.*

75 Thans zijn dit de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE).

76 *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85, p. 58.*

77 *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85, p. 39.*

ministerie exact gaan bijhouden hoeveel milieuzaken er werden afgehandeld. Ook hier werden de duimschroeven derhalve aangedraaid!

De Kamer debatteerde in oktober 1991 over, onder andere, het voortgangsverslag. Het Kamerlid Te Veldhuis (VVD) zorgde al direct voor vuurwerk door te starten met een bloemlezing van kritische citaten uit het blad *Handhaving*, dat sinds 1988 werd uitgegeven door nota bene het Ministerie van VROM zelf. De portee daarvan was dat van effectieve opsporing of het anderszins tegengaan van milieucriminaliteit nog altijd nauwelijks sprake was. ‘De milieuwetshandhaving zit in veel politieorganisaties nog in de hobbysfeer. Feitelijke handhavende werkzaamheden worden nog slechts door enkele politiefunctarissen uitgevoerd. De betrokkenheid van het politiemangement en de driehoek bij milieuwetshandhaving is gering. Er wordt nog steeds veel gepraat en weinig gedaan’, was slechts een van de citaten die Te Veldhuis aanhaalde.⁷⁸ Hij benadrukte dat er al in 1985 een motie was ingediend om een handhaafbaarheidstoets van wet- en regelgeving in te voeren, die bovendien in 1988 was herhaald. Nog altijd was er op dat vlak niets concreets bereikt. Zijn conclusie was dat er zes problemen waren: ‘De overheid was log; de overheid was langzaam; de overheid was niet slagvaardig; de overheid was medeplichtig of medewetend; de overheden hielden elkaar soms de hand boven het hoofd; bij de overheid was er vaak sprake van een verstrengeling van persoonlijke, zakelijke, financiële en/of politieke belangen die de objectiviteit van die overheid geweld aandeden of bemoeilijkten’. Hij pleitte dan ook dringend voor een grotere scheiding van machten en verantwoordelijkheden. Nu kreeg Te Veldhuis van de bewindslieden en de regeringspartijen – de VVD zat op dat moment in de oppositie – wel het nodige commentaar op het punt van de verstrengeling tussen bestuurders en milieucriminelen, maar in essentie werd zijn betoog niet als onzin van de hand gewezen.

Ook het openbaar ministerie kon volgens Te Veldhuis nog wat aansporing gebruiken: Justitie was volgens hem ‘wat terughoudend’ geweest in de vervolging, omdat ‘zij van mening was dat het bestuur zelf ook administratiefrechtelijke bevoegdheden had waarvan het eerst maar eens gebruik moest maken’.⁷⁹

78 *Handelingen II*, 14 oktober 1991, p. 2.

79 *Handelingen II*, 14 oktober 1991, p. 6.

Het Kamerlid Esselink (CDA) wees erop dat de pakkans bij milieucriminaliteit nog altijd te klein was en dat deze vorm van misdaad bovendien financieel loonde bij gebrek aan adequate strafmaten. Zijn partij had er al eerder op aangedrongen om deze in een hogere categorie van de WED te plaatsen en dat punt kon nu, wat hem betrof, geen uitstel meer velen.⁸⁰ Ook hij bekritiseerde de inzet van de politie: milieu was nog altijd onvoldoende opgenomen in het reguliere politiewerk en er werd zelfs regelmatig gestuit op onwil bij de leiding van de politieorganisatie om dit te doen, zo stelde Esselink. Hij ontving bovendien signalen dat de aankomende reorganisatie van de politie werd gebruikt als excuus: men had nu wel wat anders aan het hoofd.⁸¹ Het creëren van een regionale infrastructuur was mooi, maar of dat ook tot extra inzet op de werkvloer leidde? Hij liet overigens aantekenen dat er binnen de politie wel degelijk bevroren mensen waren en ook afdelingen, zoals de Veldpolitie en de Rijkspolitie te water, waar milieu hoog op de agenda stond.

Minister Hirsch Ballin van Justitie antwoordde dat werd gewerkt aan een wetsvoorstel om milieudelicten, mits opzettelijk gepleegd, als misdrijf in de WED op te nemen. Daarop zou dan een gevangenisstraf van maximaal vier jaar kunnen worden gesteld en een geldboete van de vierde of de vijfde categorie, overeenkomend met maxima van respectievelijk 25.000 en 100.000 gulden (€ 11.364 en € 45.455).⁸² Ook aan het vraagstuk van de handhaafbaarheid werd gewerkt. Voor wat betreft het functioneren van de politie wees de bewindsman erop dat de CRI was uitgebreid van tien naar vijftien formatieplaatsen op het terrein van milieucriminaliteit en dat de vliegtuigen van de dienst Luchtvaart duizend extra vliegreuren hadden gemaakt om milieudelicten op te sporen. Ook liepen er inmiddels 'honderden' projecten en acties op het terrein van milieucriminaliteit.⁸³ Overigens gaf hij aan dat na de reorganisatie de zeventig man tellende Veldpolitie zou opgaan in de regiokorpsen en dus als afzonderlijke eenheid verdwijnen. Evenmin zou bij het nieuw te vormen KLPD een aparte opsporingseenheid worden gecreëerd. De opsporing zou gewoon binnen de politieregio's moeten plaatsvinden.

80 *Handelingen II*, 14 oktober 1991, p. 11.

81 Die reorganisatie leidde tot de omvorming van de Rijks- en gemeentepolitie in 25 politieregio's en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en kreeg in 1994 zijn beslag.

82 *Handelingen II*, 14 oktober 1991, p. 51.

83 *Handelingen II*, 14 oktober 1991, p. 51.

Minister Dales van Binnenlandse Zaken liet weten dat in alle politieregio's een aanspreekpunt voor milieu zou worden gecreëerd. Dat het milieubeleid niet belangwekkend genoeg zou worden gevonden vanwege de reorganisatie, ontkende ze met klem. Op de vraag welke nieuwe regio's nog achterbleven, ging ze niet in, maar Dales noemde wel Groningen, Friesland, Twente, Midden- en West-Brabant, Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond als politieregio's die lof verdienen.⁸⁴

In het vijfde voortgangsbericht omtrent de handhaving van de milieuwetgeving, dat in 1993 naar de Kamer werd gezonden, was de aandacht voor de politie en het openbaar ministerie vooral positief.⁸⁵ De politie was in 1991 en 1992 druk bezig geweest met een verankering van de milieutaak in de organisatie, ondanks de lopende reorganisatie. Daar kwam bij dat de regiokorpsen zich in 1993 hadden verplicht om de NMP-gelden te verdubbelen op basis van 'keerzijdefinanciering', waardoor, althans op papier, een fors bedrag voor de politiemilieutaak beschikbaar kwam.

In de basispolitiezorg zouden taakaccenthouders komen die zich uitsluitend met milieutaken moesten gaan bezighouden.⁸⁶ De schatting was dat in 1992 in totaal 549 formatieplaatsen werden besteed aan milieu. Ten opzichte van 1991 was dat meer dan een verdubbeling (220).⁸⁷ Ook de dienst Luchtvaart had meer vliegreuen gemaakt, terwijl bij elke vlucht gemiddeld 9,2 milieuovertredingen werden geconstateerd, aldus het verslag.⁸⁸ De CRI had een vijftal risicoanalyses verricht, gericht op fenomenen die van belang waren bij het onderkennen van professionele vormen van milieucriminaliteit en ook nog eens twaalf misdaadanalyses ten behoeve van concrete opsporingsonderzoeken.⁸⁹

Ook bij het openbaar ministerie was op het gebied van de strafrechtelijke handhaving sprake geweest van een duidelijke intensivering. 'De verhoogde inzet heeft geleid tot een sterke groei van het aantal processen-verbaal in milieuzaken op grond van de WED. In 1991 steeg dit aantal met 8%, in 1992 met 25%', aldus de notitie. Bij het openbaar

84 *Handelingen II*, 14 oktober 1991, p. 54.

85 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 4.

86 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 11.

87 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 11.

88 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 28.

89 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 29.

ministerie waren er in 1992 in totaal 22 formatieplaatsen beschikbaar voor milieuofficieren van justitie.

In juni 1993 werd het voortgangsbericht besproken in de Tweede Kamer, die weliswaar ingenomen was met de vooruitgang, maar die toch ook wel weer de nodige kritische kanttekeningen plaatste. De integratie van de veldpolitie in de nieuwe politieregio's baarde meerdere Kamerleden zorgen, omdat het erop leek dat de meeste voormalige medewerkers van dit onderdeel niet in functies waren geplaatst waar ze hun kennis en expertise konden benutten. Minister Hirsch Ballin van Justitie antwoordde dat hij nu eenmaal niet kon bepalen hoe de politieregio's hun organisatie vormgaven en dat het uiteindelijke resultaat telde. Bovendien was de veldpolitie slechts verantwoordelijk geweest voor 10 procent van de 'groene' processen-verbaal, aldus de bewindsvanman.⁹⁰ Met andere woorden: het effect van het opheffen van de veldpolitie moest nu ook weer niet worden overschat.

De Kamerleden uitten ook hun zorgen over rapporten van de werkgroep Milieucriminaliteit van de Recherche Advies Commissie (RAC) en van het WODC.⁹¹ Het Kamerlid Koffeman (CDA) vroeg opheldering over de conclusie van het RAC dat 'bestuurders van kleine gemeenten een oogje dichtknijpen als het om milieucriminaliteit gaat; vaak prevaleren economische belangen en vinden bestuurders dat politie en justitie maar moeten optreden. Volgens de werkgroep komt het niet alleen voor dat bestuurders informatie over een politieonderzoek naar verdachten doorspelen, maar houden bestuurders ook informatie voor de politie achter en weigeren zij medewerking aan een onderzoek.'⁹² Te Veldhuis (VVD) wees op de conclusie dat de informatievoorziening op het terrein van de zware milieucriminaliteit nog gebrekkig was, 'niet alleen door kennisachterstand, maar ook door gebrekkige informatie-uitwisseling tussen politie en bestuur'.⁹³ Tommel (D66) had in het WODC-rapport 'Politie, partners en milieu' gelezen dat de politie vaak niet door het bestuur werd geïnformeerd, waardoor ze niet kon optreden. Hij verwachtte niet dat de nieuwe Wet milieubeheer dat knelpunt zou wegnemen. Hij wees op een suggestie in het tijdschrift *Milieu en*

90 Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 16.

91 Het ging om de rapporten 'Aanpak zware milieucriminaliteit' en 'Politie, partners en milieu'. Zie RAC 1992 en Van den Berg e.a. 1992.

92 Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 5.

93 Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 7.

recht om handhavers bij het bestuur te verplichten geconstateerde overtredingen ter kennis van het openbaar ministerie te brengen.⁹⁴

Minister Hirsch Ballin erkende dat over het niet optreden door het bestuur tegen milieuovertredingen de nodige zorg bestond. Ook zag het openbaar ministerie daardoor zijn opsporings- en vervolgingsbeleid doorkruist door de strafrechter, omdat die van oordeel was dat het feit dat het bestuur niet was opgetreden reden was voor strafvermindering. Hij stelde dat politie en justitie echter ook zelf actief moesten gaan werken aan de verbetering van de informatievoorziening. Volgens de bewindsman gebeurde dat ook 'door opbouw van milieudeskundigheid bij de RCID'en, gerichte analyses zoals de CRI die verschaft, inzet van accountants en oprichting van samenwerkingsverbanden, soms internationaal'.⁹⁵ Voor een verplichting aan handhavers om informatie door te geven aan het openbaar ministerie voelde hij echter niets.

Specifiek over het openbaar ministerie sprak het Kamerlid Van Heemst (PvdA) de wens uit dat er een duidelijk beleidskader kwam voor justitieel optreden in milieuzaken. 'Daarbij gaat het om vragen als: wanneer wordt van een zaak een strafzaak gemaakt, wat zijn de criteria om tot sepot over te gaan, welke prioriteiten hanteert het openbaar ministerie en dergelijke'.⁹⁶ Hij had ook de indruk dat het openbaar ministerie nu hapsnap prioriteit gaf aan milieuzaken. Hirsch Ballin was het daar niet mee eens. Hij liet weten dat de procureurs-generaal voor 1993 en 1994 de milieuhandhaving als een van de vijf hoofdprioriteiten hadden benoemd.⁹⁷ Ook zou in de loop van 1993 een leidraad milieuhandhaving verschijnen, waarin de verwachtingen van het openbaar ministerie ten opzichte van zowel het bestuur als de politie zouden worden geconcretiseerd.

Hoewel er pas in 1995 weer een voortgangsverslag zou verschijnen, kwam de inzet van de politie en het openbaar ministerie al eerder ter sprake in november 1994, tijdens een algemeen overleg. Het eerste Paarse kabinet was enkele maanden daarvoor aangetreden. De Kamer was nog altijd niet erg tevreden over de inspanningen van de politie op het milieuterrein. Het al genoemde WODC-rapport had duidelijk laten

94 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 9.*

95 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 17.*

96 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 3.*

97 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12, p. 16.*

zien dat in de praktijk maar weinig terecht kwam van mooie woorden die de politie sprak, aldus het Kamerlid De Graaf (D66).⁹⁸ Het project ‘Politiële handhaving milieuregelgeving’ had na vier jaar niet kunnen verhinderen dat de politie het milieu nog steeds als een tweederangstaak beschouwde, zo vond hij. Soutendijk-Van Apeldoorn (CDA) signaleerde dat het regelmatig voorkwam dat politiemensen uit milieuonderzoek werden teruggetrokken om zich met meer klassiek politiewerk bezig te houden, waardoor expertise verloren ging. Het openbaar ministerie kon op dat soort processen maar weinig invloed uitoefenen.⁹⁹ Ook Van Heemst (PvdA) stelde dat het milieu zich nog steeds een plaats moest bevechten bij justitie en politie. De alledaagse milieukennis van de politieman of -vrouw op straat was nog altijd zeer beperkt, zo stelde hij vast. Klein Molekamp (VVD) was dat met hem eens. Werden de extra middelen die voor milieuhandhaving beschikbaar waren gesteld ook inderdaad daaraan besteed? Het Kamerlid Stellingwerf (RPF) vond dat de brede takenpakketten van de politie ertoe hadden geleid dat de aandacht voor milieuzaken was verslapt. Vos (GL) sprak haar zorg uit over het feit dat de handhaving na de reorganisatie van de politie niet langer een speciale taak zou zijn.¹⁰⁰ Van den Berg (SGP) onderstreepte dat de milieu- en veldpolitie wel was opgeheven, maar dat van de integratie in de reguliere politieorganisatie niets terecht was gekomen.

De nieuwe minister van Justitie Sorgdrager antwoordde dat het voor de politie soms moeilijk was om een keuze te maken tussen onderzoeken naar bijvoorbeeld drugsmisdrijven en milieudelicten, omdat over de laatste meestal minder informatie beschikbaar was. ‘Het OM stimuleert de politie keer op keer om toch te kiezen voor milieuonderzoeken’, aldus Sorgdrager.¹⁰¹

Ook de minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal vroeg zich af of milieucriminaliteit in de praktijk wel voldoende prioriteit kreeg. ‘Helaas blijkt het feit dat een aantal specialisten belast is met het onderzoek naar milieudelicten voor anderen een alibi om zich wat minder druk te maken en dit heeft natuurlijk gevolgen voor de output’, aldus

98 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 2.*

99 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 4.*

100 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 8.*

101 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 15.*

Dijkstal.¹⁰² Concrete plannen omtrent hoe in deze situatie verandering te brengen ontvouwen de bewindslieden echter (nog) niet.

2.4.2 *De opsporingsactiviteiten van het Ministerie van VROM*

Het Ministerie van VROM beschikte, zoals hiervoor al werd beschreven, over het MBT. Over de werkzaamheden van dat team kreeg het parlement in augustus 1991 nader bericht. De eigenlijke taak van het team was ondersteuning bieden aan anderen, vooral de politie, maar in plaats daarvan had het MBT tot dan toe vooral zelf opsporingsonderzoek moeten initiëren. In die situatie was begin jaren negentig langzamerhand verandering gekomen, aangezien de politie zelf meer prioriteit aan milieucriminaliteit was gaan geven.¹⁰³ Daarnaast liet de minister de Kamer weten dat het MBT geleidelijk aan ook relatief grote zaken was gaan aanpakken, terwijl het zich eerder voornamelijk beperkt had tot kleine onderzoeken. Dat was overigens een bekentenis die niet helemaal strookte met wat eerder over de activiteiten van het MBT aan de Kamer was gemeld, maar dat terzijde!

Tussen 1988 en 1990 waren drie complexe opsporingsonderzoeken verricht met een multidisciplinair team. Voorts werd aan veertien rechercheonderzoeken deelgenomen door gemiddeld twee leden van het MBT. In een even groot aantal gevallen werd assistentie verleend in kleinere opsporingsonderzoeken. Tot slot werd in twaalf gevallen geassisteerd bij voorbereidende onderzoeken naar milieucriminaliteit.¹⁰⁴ Een interessante ontwikkeling was het toenemende internationale gehalte van de zaken, met betrekking tot afvalstromen.

Met de vervolging bleek het nog minder goed te vlotten. In drie jaar tijd was het in slechts veertien zaken tot een veroordeling gekomen, terwijl bovendien de strafmaten nog altijd bijzonder bescheiden waren. In slechts zes gevallen waren onvoorwaardelijke celstraffen opgelegd, waarvan de hoogste vier en een half jaar (in eerste aanleg) bedroeg. In zeven zaken was het opgelegde boetebedrag lager dan 25.000 gulden (€ 11.364). Slechts in één onderzoek werd een forse ontnemingsvorde-

¹⁰² *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 16.*

¹⁰³ *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85, p. 31.*

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85, p. 32.*

ring van 2,5 miljoen gulden (€ 1,2 miljoen) opgelegd. Van de rechters hadden de milieucriminelen dus nog niet zo heel veel te vrezen...

Het tweede initiatief van het Ministerie van VROM, het CLIM, functioneerde naar behoren. Het had in de loop der tijd een uitgebreid netwerk van contacten opgebouwd met nationale instanties en in toenemende mate ook met partners over de landsgrenzen.¹⁰⁵

In het daaropvolgende debat in de Vaste Commissies voor het milieubeheer, voor justitie, voor binnenlandse zaken, voor verkeer en waterstaat en voor landbouw en natuurbeheer, werden over deze initiatieven geen opmerkingen gemaakt. Slechts het Kamerlid Te Veldhuis (VVD) toonde zich weinig gelukkig met de opkomst van de bijzondere opsporingsdiensten, in casu het MBT, die volgens hem een rechtstreeks gevolg was van het gebrek aan aandacht dat door de reguliere politie aan milieucriminaliteit werd gegeven.

In mei 1993 werd het vijfde voortgangsbericht inzake de handhaving van de milieuwetgeving naar de Kamer gezonden.¹⁰⁶ Dit beschreef de opsporingactiviteiten van het Ministerie van VROM in louter positieve termen. In 1991 en 1992 waren door de rechter zeven veroordelingen uitgesproken in zaken waarbij het MBT in de onderzoekfase betrokken was geweest. De straffen waren soms fors: in vier zaken beliepen die 240.000 gulden (€ 109.090) of meer. In drie zaken waren onvoorwaardelijke celstraffen opgelegd.¹⁰⁷ Ook het CLIM was verder gegroeid waar het ging om de verstrekking van informatie over bedrijven en personen.¹⁰⁸

Het voortgangsbericht werd in juni 1993 besproken in de vaste Commissies.¹⁰⁹ De activiteiten van het Ministerie van VROM trokken daarin geen aandacht. Slechts het Kamerlid Willems (GL) vroeg of het MBT niet vaker ingeschakeld kon worden, gezien de toenemende complexiteit van de opsporingsonderzoeken.

105 *Kamerstukken II 1990/91, 21 800 XI, nr. 85, p. 58.*

106 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11.*

107 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 19.*

108 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 4.*

109 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 12.*

2.4.3 *De problematiek van de zware milieucriminaliteit*

De aanpak van de zwaarste vormen van milieucriminaliteit kwam begin 1993 voor het eerst specifiek op de agenda.¹¹⁰ Het vraagstuk was, zoals vermeld, in 1992 onderzocht door de RAC en dat had geresulteerd in een plan van aanpak. De kern daarvan was het instellen van een projectorganisatie, die uit de beschikbare informatie prioritaire zaken zou gaan destilleren. De politieregio's moesten de opsporingsonderzoeken vervolgens gaan uitvoeren. De projectorganisatie zou bovendien gaan adviseren over de onderlinge afstemming tussen de regio's en de betrokken landelijke diensten, aangezien de onderzoeken naar verwachting veelal een bovenregionaal en internationaal karakter zouden hebben.¹¹¹

Een en ander leidde op 31 maart 1993 tot de instelling van de projectgroep 'Aanpak zware milieucriminaliteit', waarin het openbaar ministerie, de politie en het MBT vertegenwoordigd waren. De projectgroep adviseerde over prioriteitenstelling bij de opsporing van bovenregionale zware milieudelicten, moest deze onderzoeken evalueren, knelpunten signaleren en oplossingen daarvoor bedenken. Ook coördineerde de projectgroep de informatievoorziening tussen de bij de onderzoeken betrokken instanties en moest zij bijdragen aan de opleidingen voor de politie.¹¹²

Een jaar later stuurde de Minister van Justitie een notitie naar de Tweede Kamer over de aanpak van de zware milieucriminaliteit.¹¹³ Van een verband tussen deze vorm van misdaad en 'gewone' georganiseerde criminaliteit – althans wat daaronder op dat moment verstaan werd – was nog niet gebleken. Toch was duidelijk dat de opsporingsinstanties zware milieucriminaliteit wel op dezelfde manier dienden te benaderen, aldus de notitie. Een van de belangrijkste problemen was de centrale coördinatie tussen de verschillende instanties. De minister beloofde dan ook dat er een 'taskforce zware milieucriminaliteit' zou komen.

110 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11.*

111 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 76.*

112 *Kamerstukken II 1993/94, 22 343, nr. 16, p. 2.*

113 *Kamerstukken II 1993/94, 22 343, nr. 16.*

Voorts was een versterking van de informatiepositie een belangrijk doel. Al in 1991 was een *pilot* gestart waarbij vier RCID'en betrokken waren. Een evaluatie leerde dat de relevante informatie voor een belangrijk deel in de bovenwereld moest worden verzameld. Hierbij hadden zich nog eens negen politieregio's aangesloten en het doel was dan ook om in 1996 inzicht te hebben in de aard en de omvang van de zware milieucriminaliteit in Nederland.¹¹⁴ Ook bij de CRI was een afdeling milieucriminaliteit gevormd. Een specifiek traject betrof de zogenoemde milieuaccountancy. Daarbij ging het om accountants met specifieke kennis van de opzet van administratieve beheerssystemen met daaraan gekoppeld kennis van de milieuwetgeving, prijzen van afvalverwerking en dergelijke, die met deze kennis opsporingsonderzoeken konden ondersteunen. Internationaal was in het kader van TREVI een werkgroep opgezet die zich bezighield met milieucriminaliteit, op dat moment beperkt tot de afvalmarkt.¹¹⁵ Ook had Nederland binnen Interpol een werkgroep geïnitieerd en waren bilaterale contacten met België en Duitsland gelegd.

Hoewel dus de nodige initiatieven waren ontplooid, ging het de Kamer allemaal niet snel en niet ver genoeg, zo bleek tijdens een algemeen overleg in oktober 1994.¹¹⁶ Het Kamerlid De Graaf (D66) toonde zich niet onder de indruk van de resultaten die tot dan toe waren geboekt. Mevrouw Soutendijk-Van Apeldoorn (CDA) wees erop dat milieucriminaliteit nog veelal als commuun delict moest worden vervolgd, omdat de milieuwetgeving tekortschoot voor een adequate aanpak. Zij achtte dat ongewenst omdat onder meer daardoor de ernst van milieudelicten te veel buiten beschouwing bleef. Van Heemst (PvdA) wees op de lange looptijd van strafzaken. 'Met een ingewikkelde zaak is van het begin tot aan de rechterlijke afdoening vijf à zes jaar gemoeid', aldus het Kamerlid. Werd dat door een gebrek aan capaciteit veroorzaakt en zo ja, kon daar dan niet iets aan worden gedaan?¹¹⁷ Klein Molenkamp (VVD) wees op de internationale verschillen, die bijdroegen aan de verwarring

114 *Kamerstukken II 1993/94*, 22 343, nr. 16, p. 4.

115 TREVI was een forum waarbinnen de toenmalige EG-lidstaten op praktisch operationeel niveau aspecten van politiesamenwerking bespraken inzake de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit, en informatie op het gebied van bijvoorbeeld opleiding, onderzoek en techniek konden uitwisselen. Het was daarmee een voorloper van het huidige Europol.

116 *Kamerstukken II 1994/95*, 22 343, nr. 17.

117 *Kamerstukken II 1994/95*, 22 343, nr. 17, p. 5.

en gebrekkige handhaving. ‘Een goed dat in België als “recyclebaar” wordt beschouwd, wordt in Nederland als een afvalstof behandeld. Zonder een stringente controle van de grenzen kan een dergelijk goed, net wel of net niet binnen de wet, over de grens worden gebracht.’¹¹⁸ Het Kamerlid Vos (GL) was ook niet overtuigd van de vorderingen, aangezien het openbaar ministerie nog altijd geen inzicht kon geven in de aard en omvang van de zware milieucriminaliteit.

Minister Sorgdrager erkende dat er nog geen geruststellende geluiden vanuit de regering verwacht konden worden. ‘Milieucriminaliteit is een omvangrijk probleem, de wetgeving is moeizaam, de handhaving is moeilijk en het zal nog geruime tijd duren voordat de overheid greep krijgt op deze situatie. Het fenomeen zware milieucriminaliteit is in opkomst, mede omdat de regelgeving is verscherpt. 50 jaar geleden bestond zware milieucriminaliteit nog niet, omdat er nog geen verbodsbepalingen waren voor bepaalde handelingen’, aldus de bewindsvrouw.¹¹⁹

Er was volgens haar ook geen eenduidig type dader aan te wijzen. Er waren enerzijds kleine rommelaars die in het kader van de aanpak van zware milieucriminaliteit niet interessant waren, terwijl anderzijds van een ‘milieumaffia’ die zich zou bezighouden met volstrekt illegale praktijken nog niets was gebleken. Sorgdrager gaf aan dat het onmogelijk was inzicht te bieden in de omvang van de zware milieucriminaliteit: hoe meer er werd gezocht, hoe meer er werd gevonden. Dat er in 1996 wel inzicht in aard en omvang zou kunnen worden verschaft, vond zij een erg optimistische inschatting van haar ambtsvoorganger... Ze ontkende dat grote milieumisdrijven alleen via de commune ingang konden worden onderzocht. De wijziging van de WED maakte het gemakkelijker om ook het milieu-instrumentarium te hanteren. De lange duur van de opsporingsonderzoeken werd volgens haar niet veroorzaakt door gebrek aan capaciteit, maar door de complexiteit.

In maart 1995 volgde een nieuwe brief van de Minister van Justitie met de opsporing van de zware milieucriminaliteit als onderwerp.¹²⁰ Ze gaf daarin aan dat het ging om criminaliteit met een georganiseerd karakter, met betrokkenheid van meerdere bedrijven en personen,

118 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 6.*

119 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 14.*

120 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 18.*

waarbij systematisch en herhaaldelijk werd gehandeld in strijd met wetgeving, er sprake was van een bovenregionaal en internationaal niveau, die gepaard ging met vaak ingrijpende maatschappelijk schade (financieel, ontwrichting, moreel), met groot geldelijk gewin en ‘nogal eens’ met geweldsdelicten.¹²¹

De bewindsvrouw benadrukte nogmaals dat het moeilijk was om zicht te krijgen op de aard en omvang van de zware milieucriminaliteit aan de hand van de uitgevoerde opsporingsonderzoeken. ‘Dat wat zich in het verborgene afspeelt wordt immers alleen zichtbaar naar aanleiding van constatering door bijvoorbeeld aangifte, betrapting op heterdaad of toezichts- of controleactiviteiten’, aldus Sorgdrager. ‘Bij milieucriminaliteit komt daar nog een aantal complicerende factoren bij. Allereerst kennen milieudelicten veelal geen direct aanwijsbare slachtoffers. (...) Voorts is het zo dat milieudelicten vaak worden gepleegd binnen bedrijven en administraties, waardoor de dadergroep moeilijk te traceren is. De controle- en handhavingcapaciteit staat niet in verhouding tot de omvang van de potentiële dadergroep, waardoor de pakkans relatief gering is.’¹²²

Ze liet weten dat nader wetenschappelijk onderzoek moest worden gedaan. Er was door het WODC bijvoorbeeld een eerste fenomeenanalyse uitgevoerd in de regio Kennemerland en een verdiepende studie naar de handel in bedreigde dier- en plantsoorten. Ook zou worden getracht om, zoals de Belastingdienst al deed, een doelgroepbeschrijving te maken die behulpzaam kon zijn bij het gericht controleren. ‘Een belangrijk knelpunt bij de aanpak van de (middel)zware milieucriminaliteit vormt het ontbreken van voldoende recherchekwaliteit en -capaciteit bij de regiopolitiekorpsen’, aldus Sorgdrager.¹²³ Dat lag eerst en vooral aan te weinig continuïteit bij de opsporing van milieucriminaliteit, waardoor rechercheurs die een milieuzak hadden gedaan vaak niet bij een volgend onderzoek werden betrokken, omdat zij daarna weer met een zaak op een ander terrein aan de slag moesten. Het gevolg was dat bij elk nieuw onderzoek de expertise weer van voor af aan moest worden opgebouwd. De minister liet dan ook weten te willen streven naar interregionale milieuoassistentie-pools, oftewel al dan

121 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 18, p. 3-4.*

122 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 18, p. 5.*

123 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 18, p. 9.*

niet ad hoc inzetbare teams van deskundigen die de onderzoeken zouden doen, ongeacht in welke van de samenwerkende regio's de delicten waren gepleegd.

Daarmee stelde ze een pendant voor van de zogenoemde kern-teams voor de opsporing van zware en georganiseerde misdaad, die op dat moment al functioneerden. Het was ook het einddoel om deze *pools* daarin te integreren. Voorts was het idee om een landelijke *taskforce* zware milieucriminaliteit te vormen die tot taak zou krijgen om opgebouwde expertise te behouden en in te zetten bij toekomstige onderzoeken.¹²⁴

Ten aanzien van de informatievoorziening onderschreef Sorgdrager dat het vergaren van criminele inlichtingen veelal in de bovenwereld moest geschieden en dat daarom nieuwe vaardigheden en tactieken moesten worden ontwikkeld bij de criminele inlichtingeneenheden. Ook wees ze op het belang van samenwerking met andere overheidsinstanties, zoals de Brandweer, die over bruikbare informatie beschikten.¹²⁵

Het stuk werd in juni 1995 besproken in de relevante vaste commissies.¹²⁶ De Kamer reageerde vooral zorgelijk op een opmerking van de minister dat de pakkans voor zware milieudelicten nog altijd laag was. Er bestond dus het gevoel dat er nog wel een tandje bij kon, maar over het algemeen riep de notitie geen grote emoties op. Opmerkelijk was wel dat Sorgdrager stelde dat bij de aanpak van milieucriminaliteit nog altijd sprake was van een 'beginsituatie'.¹²⁷ Dat was dan wel een begin dat erg lang duurde... Ze gaf ook aan dat een behoorlijke handhaving absoluut onmogelijk was als niet heel intensief met en door alle betrokken partijen wordt samengewerkt, dus de bestuurlijke overheid, de politie, het openbaar ministerie, de Douane en Rijkswaterstaat, terwijl ook bedrijven bij de handhaving behulpzaam konden zijn.¹²⁸ Dat laatste sloeg op de gedachte van zelfregulering, die aan het begin van de jaren negentig aan populariteit had gewonnen.

De door minister Sorgdrager beloofde *taskforce* werd in december 1995 opgericht, in beginsel voor een periode van drie jaar. Het team

124 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 18, p. 10.*

125 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 18, p. 13.*

126 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 20.*

127 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 20, p. 6.*

128 *Kamerstukken II 1994/95, 22 343, nr. 20, p. 7.*

opereerde op basis van een convenant en was een samenwerkingsverband tussen de politiekorpsen Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland, het MBT en de CRI. Het gezag over het kernteam beruiste bij het parket Rotterdam.¹²⁹ Behalve met opsporing hield dit team zich ook bezig met informatieverstrekking, om inzicht te krijgen in de context waarin milieucriminaliteit plaatshad.

In het kernteam werden deskundigheden vanuit de deelnemende organisaties samengebracht. De politie leverde recherchedeskundigheid en het Ministerie van VROM bracht specifieke recherchetactische, juridische en milieuhygiënische deskundigheid in. Ook andere departementen leveren op ad hoc basis specialisten, zoals het Ministerie van Financiën via de FIOD en de Douane. Het kernteam was echter geen uitvoerende eenheid, maar bedoeld om de politiekorpsen te ondersteunen bij de aanpak van zware milieucriminaliteit. Verder deed het de voorbereiding van prioritaire opsporingsonderzoeken, die dan door de regiokorpsen, zo nodig met ondersteuning van het MBT, werden uitgevoerd. Het team functioneerde volgens minister De Boer van VROM dus vooral als een milieubijstandsteam voor de inspectie en de centrale recherche.¹³⁰

2.4.4 Opsporing in de tweede helft van de jaren negentig

In september 1995 ontving de Kamer het zesde voortgangsbericht over de handhaving van de milieuwetgeving.¹³¹ Daaruit bleek dat inmiddels 62 procent van de processen-verbaal inzake milieudelicten door de politie werd opgemaakt en dit liet zien dat de politie een belangrijke rol speelde bij de bestrijding daarvan. Voor een toegespitste opleiding waren (wederom) extra gelden beschikbaar gesteld.

Het parlement besprak het stuk in november 1995.¹³² Het Kamerlid Gabor (CDA) toonde daarin zorgen over de uitvoering van de milieutaak in de basispolitiezorg, aangezien de cijfers vooral op het punt van de handhaving van de 'groene wetten' een achteruitgang lieten zien.

129 *Kamerstukken II 1995/96*, 22 343, nr. 24.

130 *Kamerstukken II 1998/99*, 22 343, nr. 44, p. 15.

131 *Kamerstukken II 1994/95*, 22 343, nr. 21.

132 *Kamerstukken II 1995/96*, 22 343, nr. 23.

Voorts kwam een interregionale milieurecherche kennelijk moeizaam tot stand. Ook Van Heemst (PvdA) stelde vast dat de groene milieuzorg nog altijd een stiefkindje was. Wel nam hij een ontwikkeling ten goede waar ten aanzien van gedoogsituaties, ‘want de strafrechtelijke handhaving wordt aanmerkelijk minder dan voorheen door bestuurlijk gedogen voor de voeten gelopen’.¹³³ Ingaande op de zware milieucriminaliteit vroeg Van Heemst om een spoedige realisatie van de *pools* van rechnercapaciteit opdat ook regio’s die relatief weinig met dat verschijnsel werden geconfronteerd op een adequate wijze met politio-nale deskundigheid konden worden bediend. Klein Molenkamp (VVD) wees erop dat de milieuwetgeving voor veel mensen nog altijd te verward en te ondoorzichtig was.

Minister De Boer van VROM stelde vast dat de justitiële inzet bij de handhaving van milieuwetgeving sterk was geïntensiveerd. ‘De reorganisatie van de politie leidde aanvankelijk tot een terugval, maar resulteerde uiteindelijk in een organisatorische inbedding van milieutaken in het reguliere politiewerk. Er is veel aandacht besteed aan het opbouwen van een effectieve organisatiestructuur en de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken partijen wordt steeds beter, zowel in nationaal als in internationaal opzicht. Maar er is nog steeds veel werk aan de winkel, want er gebeurt nog te veel wat volgens de wet niet mag’, zo constateerde ze.¹³⁴

Minister Sorgdrager wees erop dat de Raad van Hoofddoelcommissarissen had afgesproken dat vier procent van de politiecapaciteit werd ingezet voor milieutaken en dat die belofte ook gestand was gedaan. Wel erkende ze dat de politie ‘van nature’ niet erg gericht was op milieucriminaliteit en erg veel tijd nodig had gehad om de benodigde infrastructuur op te bouwen. Ook had de Kamer volgens de bewindsvrouw terecht zorgen uitgesproken over de handhaving van de groene milieuwetten, sinds de veld- en milieupolitie was opgegaan in de reguliere organisatie.¹³⁵ Ze erkende ook de bewijsproblematiek bij milieudelicten. Er dienden bijvoorbeeld monsters te worden genomen van verdachte lozingen, maar slechts op basis van één monster kon niet tot vervolging worden overgegaan. Dat betekende dus dat de politie een aantal keren

¹³³ *Kamerstukken II 1995/96, 22 343, nr. 23, p. 5.*

¹³⁴ *Kamerstukken II 1995/96, 22 343, nr. 23, p. 6.*

¹³⁵ *Kamerstukken II 1995/96, 22 343, nr. 23, p. 8.*

verdachte lozingen moet laten plaatsvinden, waarmee het milieu vanzelfsprekend niet gediend was.

In september 1999 zag een nieuwe halfjaarlijkse voortgangsrapportage omtrent de milieuhandhaving het licht.¹³⁶ Het rapport vermeldde dat in 1997 in totaal 51 opsporingsonderzoeken naar middelzware milieucriminaliteit waren afgerond en dat was in 1998 opgelopen naar 64. Bijna driekwart van die onderzoeken had betrekking op afval. De doelstellingen waren echter nog altijd relatief bescheiden: twee opsporingsonderzoeken per jaar, per parket.

De ‘Strategienotitie Aanpak Zware Milieucriminaliteit’ kondigde in juni 1998 aan dat het kernteam Zware milieucriminaliteit zou worden omgevormd tot een permanente Landelijke Milieugroep (LMG). Dit zou eveneens een multidisciplinair samenwerkingsverband van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten worden.¹³⁷ Deze groep, feitelijk een voortzetting van het kernteam, moest in 2000 van start gaan. Ze zou ook enkele nieuwe taken krijgen, zoals het maken van criminaliteitsbeelden en zich mogelijk ook gaan richten op de bestrijding van de illegale handel in uitheemse beschermde dier- en plantensoorten. De LMG zou in de aanvangsfase bestaan uit 28 formatieplaatsen, waarvan er 20 door de politie werden geleverd.¹³⁸ Daarnaast zou ook bij het Ministerie van VROM een nieuw opsporingsteam worden gestart, het Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam (MIOT, zie hierna).

2.4.5 *Het Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam (MIOT)*

In 1999 besloot het Ministerie van VROM tot de oprichting van een Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam (MIOT), dat begin 2000 al operationeel diende te zijn. Het doel was om een direct inzetbaar team te creëren met alle benodigde bevoegdheden en meervoudige kennis. Er zouden 20 à 25 handavings- en opsporingsfunctionarissen vanuit het ministerie deel van uit gaan maken.¹³⁹ Het team zou reactief onderzoek moeten gaan doen in situaties waarin er sprake was van ernstige

¹³⁶ Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44.

¹³⁷ Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44, p. 15.

¹³⁸ Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44, p. 16.

¹³⁹ Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44, p. 2.

risico's voor de gezondheid of het milieu, maar het zou ook planmatig opsporingsonderzoeken gaan verrichten. Een dergelijk team had als meerwaarde dat er meer capaciteit beschikbaar kwam voor landelijke handhaving en opsporing op het gebied van milieu. Ook zou er daarmee een vast team komen dat, aangestuurd door de politiek, in staat was om zo nodig *à la minute* gerichte handavingsinitiatieven te ontplooiën en dat ook andere overheden kon ondersteunen.¹⁴⁰ Het MIOT ging diepte- en ketenonderzoeken doen in risicovolle branches, zoals de gevaarlijk afvalverwerkende industrie en onderzoeken naar grensoverschrijdende milieubelastende activiteiten.

Het initiatief om tot een MIOT te komen werd door de Kamer positief ontvangen.¹⁴¹ Wel had het Kamerlid Van der Staaij (SGP) een vraag over de 'politieke aansturing' van het team: het openbaar ministerie was hier dus niet leidend? Minister Pronk gaf aan dat het uiteraard aan Justitie was om uit te maken welk gevolg eraan de opsporingsonderzoeken werd gegeven. Hoewel de feitelijke werkwijze van het MIOT zich nog moest ontwikkelen, was echter wel duidelijk dat de Minister van VROM hiermee inderdaad opsporingscapaciteit had gecreëerd die hij direct kon aansturen. En, hoewel dat niet uit de stukken blijkt, zal die behoefte ongetwijfeld voort zijn gevloeid uit het feit dat de politieregio's zich in de prioriteitstelling maar moeilijk lieten leiden.¹⁴² De voortgangsrapportage omtrent de milieuhandhaving die de Kamer in februari 2000 ontving – op dat moment was het MIOT al van start gegaan – benadrukte overigens dat het team, voor wat betreft de opsporingstaken, onder het gezag van het openbaar ministerie opereerde, meer precies onder dat van het Landelijk Parket.¹⁴³

Met name Van der Staaij bleef ook in latere debatten kritische vragen stellen over de versnippering van de opsporing over allerlei aparte opsporingsdiensten, bijvoorbeeld tijdens een algemeen overleg met de Minister van Justitie in maart 2000.¹⁴⁴ Minister Korthals noemde het MIOT in zijn repliek geen nieuwe bijzondere opsporingsdienst, maar

140 *Kamerstukken II 1998/99*, 22 343, nr. 44, p. 17.

141 *Kamerstukken II 1998/99*, 22 343, nr. 46.

142 In de tweede helft van de jaren negentig speelde precies dezelfde discussie waar het ging om het toedelen van menskracht aan de opsporing van XTC-productie en -handel. Zie Spapens 2006.

143 *Kamerstukken II 1998/99*, 22 343, nr. 47, p. 1.

144 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 955, nr. 2.

een tijdelijk samenwerkingsverband tussen bestaande onderdelen van VROM. Hij liet tevens weten dat de medewerkers van het team, als zij op een zaak stuitten, deze zouden overdragen aan de gewone politie.¹⁴⁵ Daar was hij echter het spoor even bijster: natuurlijk kon het team, gezien de beperkte capaciteit, niet alle onderzoeken zelf oppakken, maar het was wel degelijk de bedoeling dat het MIOT zelf ook opsporingsonderzoeken ging doen.

In juli 2000 toonde minister Pronk zich zeer tevreden over het MIOT. Het team was al direct gestart met het uitvoeren van opsporingsonderzoeken.¹⁴⁶ Daarnaast participeerde het in een onderzoek naar asbestsanering in Kosovo,¹⁴⁷ naar de brand bij ATF te Drachten en naar de vuurwerkramp te Enschede. Het had tevens deelgenomen aan een toezichtactie die was gericht op de aanwezigheid van PCB's in olie.¹⁴⁸ In december 2000 werd het MIOT sterker in het onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede gezogen, omdat het tot taak kreeg een onderzoek uit te voeren naar de juistheid van de classificatie van professioneel vuurwerk bij de betreffende opslagbedrijven in het gehele land.¹⁴⁹

In 2001 werd onderstreept dat het MIOT minimaal twee strafrechtelijke onderzoeken per jaar zou uitvoeren en daarnaast maximaal tien toezichtsacties zou opzetten. Tevens werd in de begroting voor 2001 aangekondigd dat het team dat jaar onderdeel zou gaan uitmaken van een bijzondere opsporingsdienst 'nieuwe stijl'.¹⁵⁰ Het was echter duidelijk dat het overgrote deel van de beschikbare uren in het onderzoek naar 'Enschede' was gaan zitten.¹⁵¹ Vanzelfsprekend reageerde de Kamer daarop kritisch: er waren immers nog wel andere zaken die aandacht verdienden. Minister Pronk van VROM liet in juni 2001 weten dat de andere prioriteiten weer opgenomen konden worden.¹⁵²

145 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 955, nr. 2, p. 10.

146 *Kamerstukken II 1999/2000*, 22 343, nr. 48.

147 Het ging om ondersteuning van de Koninklijke Marechaussee bij een onderzoek naar asbestvervuiling op een legerplaats aldaar.

148 *Kamerstukken II 1999/2000*, 22 343, nr. 49.

149 *Kamerstukken II 2000/01*, 27 400 XI, nr. 44, p. 2.

150 *Kamerstukken II 2000/01*, 27 400 XI, nr. 2, p. 22.

151 *Kamerstukken II 2000/01*, 22 343, nr. 51, p. 11-12.

152 *Kamerstukken II 2000/01*, 22 343, nr. 55, p. 10.

In de tweede helft van dat jaar werden inderdaad weer onderzoeken op andere thema's gestart.¹⁵³

In het milieuprogramma 2002-2005, dat in september 2001 het licht zag, werd aangekondigd dat het MIOT begin 2002 deel zou gaan uitmaken van een nieuwe opsporingsdienst binnen het, eveneens nieuw te vormen, Inspectoraat-Generaal van het Ministerie van VROM.¹⁵⁴ Per 1 januari 2002 ging het team inderdaad op in de nieuwe Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van VROM (VROM-IOD). De toezichtsactiviteiten gingen over naar de regiovestigingen van de VROM-Inspectie. In maart 2002 lieten de verantwoordelijke bewindslieden weten dat het MIOT had voldaan aan de verwachtingen. In samenwerking met andere opsporingsinstanties, dan wel zelfstandig, waren in anderhalf jaar tijd achttien strafrechtelijke onderzoeken en acht toezichtacties uitgevoerd.¹⁵⁵

2.5 Na de eeuwwisseling: organisatorische veranderingen

In september 2000 ontving de Kamer een nieuwe voortgangsrapportage over de handhaving van de milieuwetgeving.¹⁵⁶ Hierin stonden ook cijfers over het aantal zware milieuonderzoeken. Die lieten zien dat er in 1998 in totaal 69 onderzoeken waren afgerond en in 1999 was het aantal 51.¹⁵⁷ Hoe zich dat verhield tot de eerder verstrekte getallen was onduidelijk. Er werden nu in 1998 opeens meer 'zware' onderzoeken geteld dan eerder 'middelzware.' Nog altijd hadden de meeste zaken betrekking op afval (38 stuks in 1999).

Cijfers van het openbaar ministerie lieten zien dat maar ongeveer een derde van de tijdens controles aangebrachte zaken resulteerde in een dagvaarding. Een relatief groot aantal zaken werd geseponeerd, waarvoor als reden werd opgegeven dat hiervoor werd gekozen als het bedrijf na het opstellen van het proces-verbaal alsnog orde op zaken stelde. Van de gevallen die voor de rechter kwamen, eindigde rond 90 procent in een veroordeling. In ongeveer 5 procent van de zaken

153 *Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 57, p. 16.*

154 *Kamerstukken II 2000/01, 28 003, nr. 2, p. 125.*

155 *Kamerstukken II 2001/02, 22 343, nr. 66, p. 2.*

156 *Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 49.*

157 *Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 49, p. 4.*

volgde vrijspraak, hetgeen werd geweten aan de ‘complexiteit van de milieuregelgeving’.¹⁵⁸

In het gebruikelijke algemene overleg in de vaste commissies kwam vooral het relatief hoge percentage vrijspraken aan de orde. De Minister van Justitie liet weten dat het percentage wel wat hoger lag dan bij commune delicten, maar ook weer niet zoveel hoger. Hij kondigde wel aan dat een officier van justitie *fulltime* zou worden uitgeleend aan het Ministerie van VROM om te adviseren over de handhaafbaarheid van milieuregelgeving.¹⁵⁹

In de vijfde voortgangsrapportage, die in maart 2001 verscheen, kreeg de opsporing van milieucriminaliteit door de politie nauwelijks aandacht.¹⁶⁰ In de daaropvolgende rapportage werd geconstateerd dat de milieu-inzet bij de politie terugliep. Het aantal verdachten daalde gestaag van 9.897 in 1998, naar 8.555 in 1999 en naar 7.999 in 2000. Hoewel de daaruit voortvloeiende suggestie dat de aandacht wegebde niet voor alle politieregio’s gold, constateerden de bewindslieden toch dat ‘het duidelijk is dat het milieu nog niet bij alle korpsen die aandacht krijgt die het verdient, terwijl het onderwerp wel één van de vijf landelijke beleidsprioriteiten van de politie is’.¹⁶¹

De oorzaak van de problematiek lag erin dat de politie wilde werken vanuit duidelijke probleemverkenningen, die gezamenlijk met de andere handhavingpartners moesten worden gemaakt. Daarvan was nog lang niet overal sprake. Bovendien wilde de politie van de bestuurlijke partners heldere en afrekenbaar omschreven verwachtingen. Kennelijk waren de opstellers van de voortgangsrapportage er echter niet van overtuigd dat dit alles was. ‘De milieubijdrage van de politie zal pas goed uit de verf komen als de korpsen er ook op worden afge-rekend. Op dit moment is milieu het eerste thema dat sneuvelt bij het stellen van prioriteiten bij de politie’, zo stelden zij.¹⁶²

Tijdens het algemene overleg in december 2001 vroeg het Kamerlid Klein Molekamp (VVD) de minister om opheldering over een artikel in de Justitiekraant waaruit was gebleken dat sprake was van een lage prioriteit, mede omdat de geormerkte extra gelden in het algemene

158 Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 49, p. 6.

159 Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 51, p. 14.

160 Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 54.

161 Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 57, p. 8.

162 Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 57, p. 17.

budget van justitie en politie waren opgegaan.¹⁶³ Ook Schreijer-Pierik (CDA) constateerde dat bij de politie de aandacht voor de milieuwet-handhaving enigszins stagneerde, terwijl de vertegenwoordigers van D66 en Groen Links eveneens aanmerkingen hadden. Natuurlijk werd aan toenmalig minister Pronk gevraagd welke actie hij wilde ondernemen, maar die ging daarop in zijn beantwoording niet in.

Even later werd duidelijk dat ook minister Kamp, die Pronk op VROM had opgevolgd, achter de schermen volstrekt niet tevreden was over de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. Die aandacht was zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie verwaterd nadat er een wijziging in de financieringssystematiek was doorgevoerd. Tot 1998 werden de NMP-gelden toegekend in de vorm van een bijzondere bijdrage, maar daar werd in dat jaar van afgestapt. Het geoormerkte geld verdween in de algemene boekhouding en het onmiddellijke gevolg daarvan was een afname van de capaciteitsbesteding aan milieutaken. In 2003 bedroeg die, zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie, nog maar de helft van wat het zou moeten zijn.

Al in november 2002 uitte minister Kamp in een gesprek met minister Remkes van BZK en minister Donner van Justitie zijn onvrede over de kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving. In het bijzonder was hij gepikeerd over de ‘verdamping’ van de door zijn ministerie beschikbaar gestelde NMP-gelden. Kamp stelde dan ook als eis dat de milieugelden opnieuw gelabeld zouden worden en dat inzichtelijk zou worden gemaakt waaraan deze werden besteed.¹⁶⁴

2.5.1 *Rechercheteams voor de opsporing van milieucriminaliteit*

Intussen had de Nederlandse Politieacademie (NPA) een onderzoek verricht naar aanleiding van de constatering dat het aantal processen-verbaal terugliep, dat in het najaar van 2001 werd afgerond. De verklaring lag deels in definitiekwesties: wat moest wel en niet als een milieudelict worden geregistreerd?¹⁶⁵ Ook het dilemma of milieuhand-

¹⁶³ *Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 65, p. 4.*

¹⁶⁴ *De Ridder e.a. 2009, p. 15-16.*

¹⁶⁵ *In 't Velt e.a. 2001, p. 13.*

handhaving moest worden opgevat als een generalistische dan wel een specialistische taak, speelde echter mee. De basispolitiezorg vond traditioneel de milieutaken niet de meest aantrekkelijke en de dienders werden daarin veelal bevestigd door hun lijnchefs. Het werken met specialisten bood het voordeel dat die beter gemotiveerd en op de hoogte waren van de complexe wetgeving, waardoor de kwaliteit van de processen-verbaal toenam. Met name het openbaar ministerie zag dat als positief. Ook de relatie met de bestuurlijke instanties was beter in politieregio's waar de milieucapaciteit gebundeld was.¹⁶⁶ Het nadeel van concentratie van de milieutaak was echter dat dit de overige politiemensen nog een extra argument gaf om zich dan maar niet meer met het thema te hoeven bezighouden.

Waar het ging om de opsporing was een algemene vaststelling dat een beroep op extra capaciteit ten behoeve van bijvoorbeeld de opsporing van zware geweldsdelicten en andere incidentele zaken, zoals het Europees Kampioenschap voetbal in 2000, vaak als eerste ten koste van de milieutaak ging.

De onderzoekers onderschreven het probleem van de verandering van de bekostigingssystematiek. Hoewel het gelabelde geld ook wel voor andere doeleinden was gebruikt, kregen politieagenten in die jaren tenminste wel een opleiding voor milieu, 'waardoor hun kennis en hun aandacht voor het onderwerp meer op peil was'.¹⁶⁷ De onderzoekers weten de terugloop van het aantal processen-verbaal mede aan de stopzetting van de specifieke financiering.

Het rapport kwam met drie aanbevelingen. Om te beginnen zouden, ter vervanging van de taakaccenthouders bij de basisteams, op districtsniveau milieuspecialisten moeten worden aangesteld. Die konden dan fungeren als aanspreekpunt en tevens de activiteiten op milieugebied bij de basisteams gaande houden. Ten tweede zouden bij de basispolitiezorg gerichte milieuprojecten moeten worden geïnitieerd, om het thema aantoonbaar te laten terugkomen in het dagelijkse werk. Tot slot pleitten de onderzoekers voor een heroverweging van de bekostigingssystematiek.¹⁶⁸

¹⁶⁶ In 't Velt e.a. 2001, p. 29.

¹⁶⁷ In 't Velt e.a. 2001, p. 18.

¹⁶⁸ In 't Velt e.a. 2001, p. 33.

Onder verwijzing naar deze studie nam de Raad van Hoofdcommissarissen (RvHC) een aantal concrete beleidsmaatregelen. De eerste was dat de politiemilieutaak expliciet in de beleidscyclus zou worden opgenomen. De raad vertaalde het advies om tot milieuspecialisten te komen in een aanbeveling aan de politieregio's om opsporingsteams te vormen die zouden moeten bestaan uit voldoende, gekwalificeerde en permanent inzetbare milieuspecialisten en rechercheurs. De milieuteams zouden zich moeten gaan richten op de middelzware milieucriminaliteit. De basispolitiezorg kon zich dan concentreren op de kleine milieuovertredingen.¹⁶⁹ Hoewel de aanbevelingen in het NPA-rapport eerst en vooral een verbetering van de handhavingstaken beoogden, door de figuur van de taakaccenthouder af te schaffen, kwam de nadruk hiermee dus vooral op de opsporing te liggen...

In december 2002 drong ook de Kamer weer aan op verbeteringen. Schreijer-Pierik constateerde dat ervaren en gedreven milieuspecialisten bij de korpsen goede resultaten boekten, 'maar de eindbalans van het onderzoek is dat de handhaving van milieuwetten door de politie behoorlijk te wensen overlaat'.¹⁷⁰ Staatssecretaris Van Geel gaf aan dat de gelden die in 1998 via het NMP-3 ter beschikking waren gesteld aan de politie, niet tot de bedoelde prioriteiten hadden geleid. De verantwoordelijke ministers formuleerden echter nog geen concrete plannen. Dat gebeurde pas in maart 2004, in een brief over hoe de politie en het openbaar ministerie invulling zouden gaan geven aan de milieutaak.¹⁷¹

In de bewuste brief werd gememoreerd dat de politie sinds 1990 extra geld kreeg voor de opsporing van milieucriminaliteit. Deze zogenoemde politiemiliegelden hadden wel tot structureel grotere inspanningen geleid, maar die lagen vooral op het terrein van de basispolitiezorg. De opsporing van relatief complexe milieuzaken schoot zowel op regionaal als bovenregionaal niveau nog altijd te kort. 'Daarom is versterking van de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de politie op beide niveaus van belang', zo stelden de verantwoordelijke bewindslieden.¹⁷² In april 2002 al had de RvHC de politieregio's geadviseerd om milieuteams op te richten en ongeveer de helft van

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2002/03, 22 343, nr. 72, p. 18.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2002/03, 22 343, nr. 75, p. 3.

¹⁷¹ Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

¹⁷² Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91, p. 2.

de korpsen had dat in de tussentijd ook gedaan. Per 1 januari 2005 zouden alle politieregio's over een dergelijk team moeten beschikken, met 'geoormerkte en toereikende capaciteit, adequate kwaliteit (milieu- en recherche-expertise) en een vaste bezetting'. De personele sterkte van deze Regionale Milieuteams (RMT's), zou minimaal 250 fte gaan bedragen.

Behalve op regionaal niveau zou er ook bovenregionaal aandacht komen voor de opsporing van milieucriminaliteit, in de vorm van zes Interregionale Milieuteams (IMT's). Daarmee werd aangesloten bij de algemene reorganisatie van de opsporing, die in 2004 zou leiden tot de vorming van de Nationale Recherche (NR) en de Bovenregionale Recherche (BR). De nieuw te vormen IMT's kregen een totale omvang van 120 fte. Die teams moesten zich primair op ketengerelateerde milieucriminaliteit gaan richten, terwijl de RMT's zich meer op de inrichtingsgebonden misdrijven zouden concentreren.

Voorts bleven op landelijk niveau de bijzondere opsporingsdiensten van VROM en LNV verantwoordelijk voor de opsporing van veelal ketengerelateerde vormen van milieucriminaliteit, al dan niet met een grensoverschrijdend karakter.

Dit nam overigens niet weg dat de politieregio's op lokaal niveau, in de basispolitiezorg, de handhaving van de milieuregelgeving als taak bleven houden. De geüniformeerde politie moest milieuovertredingen signaleren (oog- en oorfunctie) en eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde, milieudelicten die vooral de leefbaarheid aantasten, aanpakken. De bewindslieden vonden dat de regiokorpsen hieraan de nodige aandacht moesten blijven geven.

Tot slot diende de informatiehuishouding te worden versterkt. Daarom was voorgenomen om bij de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) van het KLPD (thans IPOL) een unit milieucriminaliteit tot stand te brengen waarin ook VROM en LNV zouden participeren, voor het verzorgen van landelijke analyses en inzichten. 'Aan de vergaring van milieu-informatie zullen, naast hetgeen de regiokorpsen, de bestuurlijke handhavingsinstanties en de bijzondere opsporingsdiensten (BOD) op dit vlak gaan doen, de toekomstige interregionale en regionale milieuteams een belangrijke bijdrage moeten leveren. Voor de informatie-uitwisseling tussen de opsporingsinstanties en met de bestuurlijke handhavingsinstanties, zal op efficiënte wijze gebruik

moeten worden gemaakt van bestaande informatieknooppunten bij de politie.¹⁷³

De verschillende uitgangspunten werden door de RvHC nader uitgewerkt in het beleidsplan ‘Milieu in ontwikkeling’, dat in 2007 uitkwam. In 2006 was binnen de RvHC al een portefeuillehouder Milieu benoemd.

2.5.2 *De inlichtingen en -opsporingsdienst bij VROM*

Bij het Ministerie van VROM werd in 2002 de opsporingsfunctie anders ingericht. Voor die datum waren er drie dienstonderdelen die zich met dit soort taken bezighielden: de Dienst Recherchezaken (DRZ), het MBT en het MIOT. Vanaf 1 januari 2002 werden deze gebundeld in de VROM-IOD. Het was de bedoeling dat de nieuwe BOD intensief zou gaan samenwerken met andere bijzondere opsporingsdiensten en met de politie. Milieucriminaliteit was echter niet de enige taak, maar ook de opsporing van strafbare feiten op de terreinen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Een van de eerste grote onderzoeken had bijvoorbeeld betrekking op bouwfraude en fraude bij een woningcorporatie.¹⁷⁴ In lijn met een van de taken die het MIOT vervulde, was binnen de VROM-IOD een unit Mobiele interventie opgenomen die direct (vanuit strafrechtelijke optiek), kon worden ingezet bij calamiteiten of risicovolle situaties.¹⁷⁵ Vijf medewerkers van de VROM-IOD waren, tot 2006, gedetacheerd bij de LMG.¹⁷⁶

De prioriteit voor de opsporingsdienst lag bij het voorbereiden en uitvoeren van zelfstandige onderzoeken naar middelzware en zware georganiseerde criminaliteit, waarvan er jaarlijks tien à vijftien zouden worden verricht. De tweede taak was het verlenen van (recherche tactische) ondersteuning bij de uitvoering en/of strafrechtelijke afronding van inspectieonderzoeken. Tot slot gaf de dienst ondersteuning aan politieonderzoeken indien er specifieke deskundigheid op het gebied van de VROM-wet- en regelgeving nodig was.¹⁷⁷

¹⁷³ Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91, p. 4.

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2002/03, 22 343, nr. 72, p. 12.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2002/03, 22 343, nr. 66, p. 2.

¹⁷⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 380, nr. 24, p. 49.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 Hoofdstuk XI, nr. 2, p. 215-216.

In december 2004 ontstond discussie over de personele sterkte van de opsporingsdienst. Het Kamerlid Van Velzen (SP) vroeg om de VROM-IOD en overigens ook de Unit Milieucriminaliteit bij het KLPD uit te breiden met twintig formatieplaatsen.¹⁷⁸ De Minister van Justitie vond dat echter niet noodzakelijk, aangezien er in 2005 bij de politie regionale milieuteams zouden komen.¹⁷⁹ De veronderstelling was kennelijk dat dit het werkaanbod voor de VROM-IOD zou verkleinen. In de praktijk was echter het tegendeel het geval: de nieuwe milieuteams deden juist vaker een beroep op de expertise van de dienst. Het gevolg was dan ook dat de VROM-IOD onmogelijk alle verzoeken om assistentie kon honoreren. De ondersteuning moest worden beperkt tot maximaal drie onderzoeken op hetzelfde moment.¹⁸⁰ In 2005 werkte de dienst mee aan acht onderzoeken van de IMT's en rondde ze zelf eenëntwintig strafrechtelijke onderzoeken af. In 2006 werd bij veertien onderzoeken samengewerkt met de politie, onder andere in de zaak Probo Koala. De eigen zaken van de VROM-IOD betroffen in dat jaar de illegale handel in en/of opslag van gevaarlijke stoffen. Er werden twaalf onderzoeken afgerond.¹⁸¹

In 2006 zagen de resultaten van een onderzoek naar de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving het licht.¹⁸² Daaruit kwam naar voren dat er weliswaar op zaaksniveau met de IMT's werd samengewerkt, maar dat het nog aan structureel contact ontbrak.¹⁸³ Aan de kant van de IMT's bestond grote behoefte aan startinformatie om 'betekenisvolle' zaken op te baseren. De teams hadden in de praktijk te weinig onderzoeken om de capaciteit volledig te benutten. Logischerwijs keken ze daarvoor ook in de richting van de VROM-IOD, maar ze vonden, zo bleek een jaar later uit een evaluatie van de BR-structuur, dat de infodesk 'terughoudend' was met de informatie-uitwisseling.¹⁸⁴ Elders werd duidelijk dat de politie de verklaring voor dit gebrek aan scheutigheid zocht in het feit dat VROM als departement weinig affiniteit met het strafrecht had en dat middel pas wenste in

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 Hoofdstuk XI, nr. 24.

¹⁷⁹ *Handelingen II*, 1 december 2004, p. 2032.

¹⁸⁰ Ministerie van VROM 2006, p. 22.

¹⁸¹ Ministerie van VROM 2007.

¹⁸² DHV 2006.

¹⁸³ DHV 2006, p. 54.

¹⁸⁴ Inspectie OOV 2007, p. 35.

te zetten als andere (bestuursrechtelijke) instrumenten niet hielpen.¹⁸⁵ Dat stak eens te meer omdat de informatiepositie van de IOD veel beter was dan die van de politie, onder andere omdat het over een eigen criminele inlichtingeneenheid (CIE) beschikte. De informatierelatie was dan ook nogal eenzijdig: in 2006 bijvoorbeeld leverde de VROM-IOD wel processen-verbaal aan de politie, maar was er van een omgekeerde stroom geen sprake.¹⁸⁶

Ook de geografische scheiding tussen de opsporingsonderzoeken van de VROM-IOD enerzijds en de IMT's anderzijds – landelijk versus interregionaal – was niet altijd scherp te maken. De VROM-IOD probeerde vooral innovatieve onderzoeken in samenwerking met de politie uit te voeren, om daarmee een leereffect te creëren opdat de IMT's zulke zaken in het vervolg meer zelfstandig konden uitvoeren. Het is natuurlijk evident dat de VROM-IOD, met een sterkte van 65 formatieplaatsen in 2007, niet in staat kon worden geacht om lacunes in kennis of menskracht bij de politie volledig op te vullen. In feite werd al meer ondersteuning geboden dan was gepland. Zo laat het jaarverslag over 2007 zien dat dit bij drieëntwintig opsporingsonderzoeken het geval was geweest, terwijl er slechts zeven waren voorzien.¹⁸⁷ Tegelijkertijd konden maar tien van de twintig 'eigen' opsporingsonderzoeken worden gerealiseerd.¹⁸⁸

Het betrekkelijk geringe aantal zelfstandige opsporingsonderzoeken zorgde voor een lacune. Het was immers de bedoeling dat de VROM-IOD binnen de structuur van de opsporing de zaken van (inter)nationaal belang zou onderzoeken. Het viel dus te overwegen om de opsporingsdienst te versterken, maar een andere optie was de aanpak van zware (internationale) milieucriminaliteit bij de NR te beleggen. De besluitvorming daarover werd echter vooruitgeschoven naar 2009, in afwachting van de uitkomsten van een evaluatie van de doorgevoerde veranderingen bij de politie en het openbaar ministerie.¹⁸⁹

¹⁸⁵ De Ridder e.a. 2009, p. 111.

¹⁸⁶ De Ridder e.a. 2009, p. 112.

¹⁸⁷ Overigens betrof dit niet alleen politiële onderzoeken, maar ook zaken van de VROM-Inspectie. Bovendien varieerde de ondersteuning van het geven van één dag advies tot en met het langdurig inzetten van personeel van de IOD in een onderzoek van een IMT.

¹⁸⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 444, Hoofdstuk XI, nr. 1, p. 153.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215, p. 8.

Dat rapport, met de titel 'Grip op milieuzaken', werd in februari 2009 gepubliceerd. De door de onderzoekers geïnterviewde materie-deskundigen onderschreven dat de capaciteit van de VROM-IOD onvoldoende was.¹⁹⁰ In de onderzochte periode was wel de afstemming met de politie verbeterd. De IMT's deden geen zaken meer die eigenlijk door de IOD gedraaid hadden moeten worden. Bovendien was de dienst gestart met het aanleveren van zaken ('halffabrikaten') aan de IMT's inzake opsporingsonderzoeken die de dienst zelf vanwege capaciteitsgebrek niet ter hand kon nemen. Elders constateerden de onderzoekers echter dat de afbakening bij complexe bovenregionale zaken nog altijd problematisch was en dat politieteams, zeker wanneer ze te weinig gekwalificeerde zaken in portefeuille hadden, concurreerden met, onder andere, de VROM-IOD. Een gezamenlijke aanpak zou dan beter zijn.¹⁹¹

Minister van Justitie Hirsch Ballin reageerde in juni 2009 op het rapport.¹⁹² Ten aanzien van de informatie-uitwisseling met de politie gaf de bewindsman aan dat de bijzondere opsporingsdiensten zouden worden aangesloten op het nieuwe informatiesysteem 'Basisvoorziening voor de opsporing (BVO)', dat bij de politie operationeel was geworden. Ten aanzien van de vraag of er bij de NR een opsporingsteam diende te komen, dan wel of de VROM-IOD moest worden versterkt, koos de minister voor een tussenoplossing. Hij overwoog dat de internationale milieucriminaliteit vooral betrekking had op afvalstoffen en beschermde dieren en planten. Hij opteerde daarom voor twee 'proeftuinen', CITES en EVOA,¹⁹³ waarin, voor wat betreft de laatstgenoemde, de politie en de VROM-IOD een niet-vrijblijvende samenwerking zouden aangaan.¹⁹⁴ Binnen deze proeftuinen zou enerzijds informatie moeten worden vergaard, maar moesten anderzijds ook concrete opsporingsonderzoeken worden verricht. Tot slot kreeg de VROM-IOD, om de afstemming ten aanzien van de zaakstoewijzing te

¹⁹⁰ De Ridder e.a. 2009, p. 111 e.v.

¹⁹¹ De Ridder e.a. 2009, p. 129.

¹⁹² Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 236.

¹⁹³ CITES staat voor de 'Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora.' EVOA staat voor 'Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen.' Uit beide overeenkomsten vloeiden uiteenlopende handhavingverplichtingen voort.

¹⁹⁴ Aan de proeftuin CITES zou het dienstonderdeel opsporing van de Algemene Inspectiedienst (AID-DO, thans NVWA-IOD) gaan deelnemen (zie paragraaf 2.5.3).

verbeteren, vanaf 1 september 2009 de gelegenheid om aan de milieukamer (zie paragraaf 2.5.4) deel te nemen.

In oktober 2010 ging VROM op in het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat werden daarbij samengevoegd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarmee veranderde de naam van de inlichtingen- en opsporingsdienst in ILT-IOD. Het takenpakket bleef echter min of meer hetzelfde. Ten eerste behelsde die het uitvoeren van complexe strafrechtelijke onderzoeken op basis van risicoanalyses, met specifieke aandacht voor de integriteit van woningcorporaties, het overbrengen van afvalstoffen naar het buitenland, vuurwerk en bodem. Ten tweede was dit het uitvoeren van een omgevingsverkenning om in de toekomst eventueel nieuwe beleidsterreinen tot aandachtsgebied te maken. De derde taak was het bestendigen van een strategische informatiepositie (ontwikkelen criminaliteitsbeelden en strategische analyses). Tot slot diende de ILT-IOD andere diensten, zoals de politie, te ondersteunen bij strafrechtelijke onderzoeken op milieugebied.¹⁹⁵ Voor de periode 2011-2015 zou de dienst zich met betrekking tot de milieuthema's richten op prioritaire onderwerpen afvalexport, bodem en vuurwerk en daarnaast nadere informatie gaan verzamelen op het terrein van afvalolie en asbest.¹⁹⁶

2.5.3 De AID-DO en de NVWA-IOD

De Algemene Inspectiedienst (AID), die ressorteerde onder het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) werd opgericht in 1955. Lange tijd had de stafafdeling een betrekkelijk afgebakend taakveld, namelijk de controle op het voortbrengen, be- en verwerken, vervoeren, verhandelen, verbruiken of in- en uitvoeren van agrarische of visserijproducten.¹⁹⁷

In september 2002 kreeg de AID ook een Dienstonderdeel Opsporing (AID-DO) die de vierde BOD werd, naast de VROM-IOD,

¹⁹⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 32 500, hoofdstuk XI, nr. 2, p. 92.*

¹⁹⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 32 715, nr. 1.*

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 1985/86, 19 555, nr. 7, p. 130.*

FIOD en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).¹⁹⁸ De opsporingsonderzoeken van de AID-DO vonden eveneens plaats onder verantwoording van het functioneel parket (zie paragraaf 2.5.4).

De AID-DO werd belast met de opsporing van (middel)zware criminaliteit. Het werkterrein werd in de loop der jaren steeds breder, aangezien ook de handhaving van de verplichtingen in het kader van de 'Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)' aan de opsporingsdienst werd toegewezen. Op dat terrein werkte ze overigens nauw samen met de IMT's.¹⁹⁹

De AID-DO richtte zich op de bestrijding van het stelselmatig doden van beschermde diersoorten, van de illegale handel in uit- en inheemse flora en fauna, van de aantasting van leefgebieden door schadelijke handelingen, van de illegale handel en toepassing van diergeneesmiddelen en groeibevorderaars, van de handel in voor consumptie ongeschikte voedingsmiddelen en het gebruik van afvalstoffen in diervoeder, van de illegale handel in dierlijke mest en handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen en misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgelden alsmede grootschalige fraudeconstructies en op de bevordering van dierenwelzijn en preventieregelgeving op het gebied van diergezondheid.

In 2011 fuseerde de AID met de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA). Vanaf 1 januari 2012 heet deze gefuseerde eenheid de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De opsporingsdienst is sindsdien de NVWA-IOD. De prioritaire opsporingsthema's zijn voor de komende jaren niet wezenlijk anders dan hiervoor al werd vermeld. Wel is productveiligheid een belangrijk nieuw thema voor de opsporingsdienst, zo vermeldt het Handhavingskader 2011.²⁰⁰

De NVWA-IOD valt thans onder het Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I). De opsporingsdienst omvatte in 2011 in totaal 107 fte en voert jaarlijks zo'n twintig opsporingsonderzoeken uit.²⁰¹

198 Kamerstukken II 2004/05, 30 182, nr. 3, p. 6.

199 Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 108, p. 4.

200 Kamerstukken II 2010/11, 32 715, nr. 1, Bijlage.

201 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, *Jaarverslag 2011*.

2.5.4 *Het functioneel parket en de milieukamers*

De herstructurering van de BOD'en, die in 2002 zijn beslag kreeg, leidde ook voor het openbaar ministerie tot veranderingen. Het resulteerde, op 1 januari 2003, in de oprichting van een nieuw parket met een landelijke taak, het functioneel parket. Dit parket ging leiding geven aan de opsporing en vervolging van delicten die worden opgespoord door de BOD'en. Het functioneel parket kreeg daarmee dus ook een verantwoordelijkheid voor milieudelicten, in eerste instantie voor zover die vielen binnen het taakveld van de VROM-IOD en de AID-DO.²⁰²

De milieumisdrijven die door de politie werden opgespoord, vielen in eerste instantie onder de arrondissementsparketten. Dat leidde echter tot onvoldoende aandacht voor het thema.²⁰³ Naar aanleiding van die conclusie besloot de top van het openbaar ministerie tot oprichting van een landelijke milieueenheid, die in 2005 operationeel diende te zijn. Deze eenheid werd ondergebracht bij het functioneel parket en zou zich gaan richten op de middelzware en zware milieucriminaliteit. De eenvoudige milieudelicten bleven, vanwege de veelal aanwezige link met leefbaarheidsvraagstukken, bij de arrondissementsparketten.²⁰⁴ Het functioneel parket zou specifiek voor de milieutaak een sterkte van honderd formatieplaatsen krijgen, die eveneens werden gefinancierd uit de NMP-gelden.

Het functioneel parket kent vier handhavingseenheden, in Rotterdam, Den Bosch, Amsterdam en Zwolle, die elk een milieuteam hebben. Voorts zou een Landelijke Specialistische Eenheid het topsegment van de milieu- en fraudezaken gaan behandelen.²⁰⁵ In september 2006 liet een eerste evaluatie zien dat de beoogde personele capaciteit nagenoeg gerealiseerd was, hoewel niet helemaal duidelijk was welk deel daarvan ook primair voor milieutaken werd ingezet.²⁰⁶ Verder verkeerde het functioneel parket op dat moment nog duidelijk in de startfase, aangezien de organisatie feitelijk pas in oktober 2005 met zijn werkzaamheden was begonnen.²⁰⁷ Het ontbrak ook nog aan

²⁰² *Kamerstukken II 2002/03*, 22 343, nr. 72, p. 18 e.v.

²⁰³ DHV 2002.

²⁰⁴ *Kamerstukken II 2003/04*, 22 343, nr. 91.

²⁰⁵ DHV 2006, p. 21.

²⁰⁶ DHV 2006, p. 57.

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2005/06*, 22 343, nr. 124, p. 5.

voldoende deskundigheid. Wel functioneerde inmiddels het Landelijk Selectie Overleg (LSO), waar de milieuzaken voor de BOD'en en voor de interregionale milieuteams werden gekozen. De milieukamer, waar zowel strategische als tactische besluiten moesten worden genomen, was op dat moment echter, op het stafbureau na, nog niet actief. Het stafbureau was een samenwerkingsverband van de toenmalige DNRI en het functioneel parket, met als taak om informatie te verzamelen ten behoeve van zaken voor de BOD'en en de IMT's.²⁰⁸

Bij de RMT's verliep de zaakselectie anders: hier dienden de regiokorpsen zelf zogenoemde preweegdocumenten op te maken. Die werden dan ingebracht in het Interregionaal Selectie Overleg (ISO), waarvan elke IMT-regio er één had. Het functioneel parket was voorzitter en daarnaast maakten de hoofden van het desbetreffende IMT en de RMT's er deel van uit. Wanneer de zaak voldoende belangwekkend werd geacht, kreeg de desbetreffende politieregio de opdracht het tot een concreet projectvoorstel uit te werken. Dit voorstel werd vervolgens getoetst door de gebiedsgebonden officier van justitie van het functioneel parket en bij positief besluit in een concreet opsporingsonderzoek omgezet.²⁰⁹ Het functioneel parket had echter maar weinig invloed op het type zaken waarmee de RMT's kwamen. Die prioriteiten werden bepaald in de regionale 'driehoeken', waar milieu bovendien weinig aandacht kreeg.²¹⁰ Tot slot verliep ook het informatieproces, op basis waarvan de opsporingsthema's en -onderzoeken moesten worden gekozen, nog lang niet optimaal.

De milieukamer ging pas daadwerkelijk van start in 2008. Deelnemers waren de hoofdofficier van het functioneel parket en de portefeuillehouder Milieu van de RvHC, terwijl de VROM-IOD en de AID-DO 'aanzaten'.²¹¹ De milieukamer had op dat moment een dubbele taak, namelijk enerzijds om meer algemene prioriteiten te bepalen en anderzijds om te praten over de selectie van concrete zaken om op

²⁰⁸ DHV 2006, p. 25, p. 28.

²⁰⁹ De Ridder e.a. 2009, p. 62.

²¹⁰ DHV 2006, p. 58. In de toenmalige regionale driehoeken waren de korpsbeheerder (de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio), de hoofdofficier van justitie van het desbetreffende arrondissementsparket en de korpschef van de desbetreffende politieregio vertegenwoordigd.

²¹¹ De Ridder e.a. 2009, p. 109.

die manier meer uniformiteit te kunnen bereiken.²¹² In juni 2009 liet minister van Justitie Hirsch Ballin weten dat de ervaringen positief waren. ‘Door middel van de milieukamer wordt er door het OM steeds gericht gestuurd op het doen van de juiste zaken (de zogenoemde “betekenisvolle zaken”). In de milieukamer wordt bepaald welke opsporingsonderzoeken door welk IMT worden verricht. Daarnaast vindt er 4 à 5 maal per jaar een bijeenkomst van de milieukamer plaats waaraan ook de directeurs van de VROM-IOD en de AID-DO en het hoofd van de dienst IPOL van het KLPD deelnemen. Tijdens dit overleg wordt gesproken over (te starten) opsporingsonderzoeken en de samenwerking en/of informatie-uitwisseling tussen de betrokken opsporingsdiensten’, aldus de bewindsman.²¹³ Ook over de ontwikkelingen met betrekking tot de zaakselectie was hij positief: de ISO’s vormden als het ware kleine milieukamers. Voor de problematiek van de aansturing beloofde hij voor 2010 een oplossing, mogelijk in de vorm van het instellen van een ‘subdriehoek’ milieucriminaliteit.²¹⁴

In 2012 werd de samenstelling van de milieukamer gewijzigd door de strategische en tactische taken te scheiden. De Strategische Milieukamer (SMK) bestaat thans uit de (plaatsvervangend) inspecteur-generaal van de twee inspecties, de portefeuillehouder milieu van de politie en de hoofdofficier van justitie van het functioneel parket. Daarnaast schuiven de inspecteur-generaal SZW en de directeur-generaal Belastingdienst, dan wel de directeur Douane aan, voor milieuonderwerpen die hun diensten raken.²¹⁵

In het inrichtingsplan voor de nationale politie, dat in december 2012 het licht zag, wordt nader onderscheid gemaakt tussen de SMK en een landelijke milieukamer. ‘De strategische milieukamer bepaalt de strategische kaders op basis van landelijke en lokale prioriteiten; de landelijke milieukamer stuurt op de aanpak van de (middel)zware milieu-opsporingszaken (landelijke thematische stuurploeg). De BOD’en en de Regionale Uitvoeringsdiensten [RUD’en, zie paragraaf 2.5.6] zijn vertegenwoordigd in beide kamers waardoor samenwerking met deze partijen en de bestuurlijke omgeving is geborgd.’

212 De Ridder e.a. 2009, p. 118.

213 *Kamerstukken II 2008/09*, 22 343, nr. 236, p. 6.

214 *Kamerstukken II 2008/09*, 22 343, nr. 236, p. 7.

215 *Kamerstukken II 2012/13*, 33 418, nr. 2, p. 27.

2.5.5 Evaluatie van de strafrechtelijke handhaving

Zoals hiervoor werd beschreven waren begin 2005 bij de politie structurele veranderingen in de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving doorgevoerd, terwijl er ook bij het openbaar ministerie het nodige was gewijzigd. In de al genoemde rapportage 'Grip op milieuzaken' werden deze ingrepen geëvalueerd.²¹⁶ Daaruit werden de volgende conclusies getrokken.

Om te beginnen verschilden de RMT's nog aanzienlijk op de vlakken van kwaliteit, werkwijze, samenstelling, taakopvatting, prioriteiten en organisatorische inbedding. De bemensing van de teams was een voortdurende bron van zorg, vooral waar het ging om het vasthouden van schaarse deskundigheid. In de tweede plaats was er, behalve de al gememoreerde onduidelijke scheidslijnen tussen de IMT's en de VROM-IOD, ook sprake van praktische overlap tussen de taken van de RMT's enerzijds en de IMT's anderzijds. Ten derde waren de door de milieuteams onderzochte zaken regelmatig nog te 'licht', hoewel het aantal strafzaken dat diende voor de meervoudige kamer in 2007 wel was gestegen.

Bij het functioneel parket bestonden, ten eerste, ook verschillen tussen de vier handhavingseenheden over de taakopvatting en de wijze van aansturen van de politie. Ten tweede werd de kwaliteit van de aansturing als wisselvallig beoordeeld. Voor een deel lag dat aan een gebrek aan personele kwaliteit. Milieu werd ook binnen het openbaar ministerie niet het meest sexy onderwerp gevonden... Ook geografische factoren werden genoemd, zoals het grote gebied van de handhavingseenheden Noord-Oost en Zuid. Tot slot speelde een rol dat het functioneel parket beheersmatig afhankelijk was van de arrondissementsparketten, alwaar de hoofdofficieren meer belangen hadden af te wegen dan alleen de aanpak van milieucriminaliteit. Tot slot werden niet altijd duidelijke taakstellingen aan de politie opgelegd, terwijl de verantwoording van het bereiken daarvan gebrekkig was.

In algemene zin signaleerden de onderzoekers de fragmentatie van de opsporing als een centraal knelpunt. Er was in relatie tot milieucriminaliteit sprake van een grote versnippering van de informatiever-

²¹⁶ De Ridder e.a. 2009. Een vooronderzoek had overigens al in 2006 het licht gezien. Zie DHV 2006.

werving en -verwerking. Gegevens werden niet structureel gedeeld en informatiesystemen sloten niet op elkaar aan.²¹⁷ Ook de organisatie van de opsporing van zware milieucriminaliteit werd te versplinterd bevonden om effectief te kunnen zijn tegen internationale milieumisdad.

In juni 2009 kondigde de Minister van Justitie in zijn beleidsreactie een reeks maatregelen aan. Om te beginnen was in het Politie milieuplan 2011 al een aantal acties beschreven om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de politie-inzet voor de milieutaak te verbeteren en die zouden onverkort worden uitgevoerd. Het probleem van de informatievoorziening zou 'in de lijn van het Nationaal Intelligence Model' worden verbeterd.²¹⁸ Voorts gingen de politie en de BOD'en een gezamenlijk criminaliteitsbeeld milieu opstellen. Het was uiteraard ook van groot belang dat de politie en het openbaar ministerie konden beschikken over informatie die voortvloeide uit het bestuurlijk toezicht door de Rijksinspecties, de gemeenten, provincies en waterschappen en vice versa. 'Over een aantal jaren moet een gestructureerde informatieverzameling en -uitwisseling mogelijk zijn, zodat op basis daarvan bredere analyses kunnen worden gemaakt', aldus de minister. Hij wees daarmee vooruit naar de nieuw in te voeren regionale uitvoeringsdiensten, die in 2013 operationeel moesten zijn. In dat verband zou een ICT-voorziening worden ontwikkeld waarmee uitvoeringsdiensten niet alleen onderling, maar ook met de politie, het openbaar ministerie en de BOD'en informatie konden gaan uitwisselen.

Ook bij het functioneel parket hadden de kwaliteit en kwantiteit van het personeel de aandacht. Tevens zou de minister nagaan of milieuzaken sneller op zitting konden komen. Nu waren de doorlooptijden lang omdat meestal geen voorlopige hechtenis mogelijk was en de strafbare feiten waarbij dat wel het geval was, kregen nu eenmaal voorrang. De instelling van de milieukamer zou naar verwachting leiden tot een betere zaakselectie. De voorgenomen invoering van de bestuurlijke strafbeschikking zou ertoe moeten leiden dat de bestuurlijke handhavers de kleinere zaken voortaan vaker zelfstandig konden afdoen, waardoor er meer tijd overbleef voor onderzoek naar zwaardere vormen van milieucriminaliteit. Tot slot zou ook voor het beheersprobleem een oplossing worden gezocht.

²¹⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 22 343, nr. 236.*

²¹⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 22 343, nr. 236, p. 7.*

Hoewel dat in de beleidsreactie niet expliciet werd genoemd, begon de politie in september 2009 tevens met de uitvoering van een specifiek programma, onder de noemer ‘Versterking strafrechtelijke milieuhandhaving (in ontwikkeling)’. In 2011 werd ingezet op het verbeteren en borgen van de kwaliteit van de opsporing, de capaciteit, de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de betrokken organisaties.²¹⁹ Een jaar later meldde de minister aan de Kamer dat de instelling van de SMK het selectieproces binnen de politie en de BOD’en had verbeterd. Voorts waren onderdelen van een kwaliteitsmonitor voor de strafrechtelijke handhaving en een criminaliteitsbeeld opgeleverd en een proeftuin EVOA opgezet. Ook was gewerkt aan een adequate inrichting van de politiemilieutaak binnen de nationale politie en waren binnen de politieonderwijsorganisatie de opleidingen verbeterd.²²⁰ Hoewel er dus nog vooral sprake was van *work in progress*, besloot de Minister van V&J toch om het versterkingsprogramma aan het eind van 2012 te beëindigen.

2.5.6 De inrichting van de milieutaak bij de Nationale Politie

Per 1 januari 2013 heeft de Nederlandse politie wederom een grote organisatorische verandering ondergaan, met de totstandkoming van de Nationale Politie. De 25 bestaande politieregio’s en de KLPD behoren daarmee tot het verleden en zijn omgevormd in tien regionale eenheden en een landelijke eenheid. Navolgend wordt nader ingegaan op de vraag wat dit voor de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving betekent.

In de inrichtingsplannen voor de nieuwe nationale politie, die in december 2012 het licht zagen, is milieu benoemd als een apart specialisme waarvoor 412 formatieplaatsen worden ‘gelabeld’. Die worden verdeeld over een 25 fte tellend landelijk team, dat de zwaarste vormen van (internationale) milieucriminaliteit voor zijn rekening moet gaan nemen; een eveneens landelijke eenheid milieu informatie-inwinning met 22 fte, alsmede 25 fte informatierechercheurs bij de nieuw te vormen regionale eenheden. Voorts komen er 326 formatieplaatsen

219 Kamerstukken II 2010/11, 32 500, hoofdstuk VI, nr. 2, p. 51.

220 Kamerstukken II 2011/12, 33 240, hoofdstuk VI, nr. 1, p. 52.

voor tactische milieurechercheurs bij de regionale eenheden, die worden verdeeld over milieurechercheteams. Ook krijgt elk nieuw te vormen team twee à drie tactische informatierechercheurs. Tot slot is bij elk basisteam per 60 FTE een milieuagent voorzien, in de vorm van een taakaccent van minimaal 20 procent. De laatstgenoemden nemen de veel voorkomende milieucriminaliteit voor hun rekening en fungeren als ‘ogen en oren’ van de recherche.

Met deze structuur wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat voor de opsporing van milieucriminaliteit de nadruk moet worden gelegd op informatie-inwinning en analyse. De onderzoeken worden door een nieuw te vormen Tactische Milieukamer toegedeeld, die zal bestaan uit vertegenwoordigers van het functioneel parket, de VROM-IOD, de NVWA-IOD en de politie. Deze projectmatige onderzoeken zullen worden toegedeeld tot een maximum van 70 procent van de inzetbare capaciteit. De ruimte die overblijft, wordt besteed aan reactieve opsporingsonderzoeken, dat wil zeggen aan incidenten die zich onverwacht aandienen.

Binnen de Diensten Regionale Recherche (DRR) van de regionale eenheden wordt derhalve een ‘Team milieu’ gevormd dat de opsporingsonderzoeken uitvoert die worden toegewezen door de Tactische Milieukamer. Voorts moeten de teams ondersteuning gaan bieden aan milieuonderzoeken op basisteamniveau en aan externe opsporingspartners, rechtshulpverzoeken op het bewuste terrein gaan afhandelen en gaan participeren in interventieteams, gezamenlijk met de handhavingspartners.²²¹ Het milieuopsporingsteam bij de Landelijke Eenheid krijgt onderzoeken naar milieucriminaliteit met een ondermijnd karakter en met een nadrukkelijk internationale context als kerntaak.²²²

Tot slot houden ook enkele andere onderdelen van de Nationale Politie taken op het terrein van milieucriminaliteit. Om te beginnen zal de Zeehavenpolitie, die ressorteert onder de regionale eenheid Rotterdam, complexe milieuonderzoeken gaan uitvoeren die gerelateerd zijn aan majeure incidenten in de procesindustrie. Ook de dienst Infrastructuur van de regionale eenheid Amsterdam gaat zich richten

²²¹ Ministerie van V&J 2012, p. 149.

²²² Ministerie van V&J 2012, p. 190.

op milieucriminaliteit in de haven van die stad.²²³ Tot slot zal binnen de landelijke eenheid, als onderdeel van de dienst Infrastructuur, een team Transport- en milieucontrole worden gevormd, met als taak het uitvoeren van specialistisch toezicht, handhaving en opsporing op de infrastructuur op het gebied van transport-, milieu- en gevaarlijke stoffen in relatie tot zwaar en bijzonder vervoer.²²⁴

Ten opzichte van de bestaande situatie is de belangrijkste verandering dat het aantal formatieplaatsen voor de opsporing van milieucriminaliteit terugloopt, vooral omdat de IMT's worden opgeheven. De nieuwe milieuteams bij de regionale eenheden zullen qua sterkte echter groter zijn dan de huidige RMT's, hetgeen de slagkracht ten goede kan komen. Daar staat tegenover dat sommige van de tien regionale eenheden, althans in geografische termen, nog altijd betrekkelijk klein zijn, waardoor er nog altijd behoefte aan bovenregionale onderzoeken zal zijn. De tactische milieukamer zal dergelijke onderzoeken dan ook aan een regionale eenheid moeten opleggen, ook al raakt het belang niet alleen die eenheid.

Een andere keuze waarvan de gevolgen moeten worden afgewacht is de grotere aandacht die aan het inwinnen van informatie wordt toegekend. Normaliter leidt dit tot meer zicht op criminaliteit, maar aangezien de totale opsporingscapaciteit niet groter wordt, kan de consequentie zijn dat meer zaken op de plank moeten worden gelegd. Bovendien bestaat de kans dat de zaken waar wel voor wordt gekozen gemiddeld zwaarder zullen zijn, waardoor de eisen aan de opleiding en ervaring van de milieurechercheurs dienovereenkomstig toenemen.

2.5.7 De Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD'en)

Tot slot dient in dit hoofdstuk de vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten te worden aangestipt. Deze diensten zijn samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten, de provincies en het Rijk, naar is beoogd vanaf 2013, een deel van hun bestuurlijke handhavingstaken zullen gaan onderbrengen. Ook de politie zal in de RUD'en gaan deelnemen. De diensten zijn het resultaat van de aanbevelingen van

²²³ Ministerie van V&J 2012, p. 167.

²²⁴ Ministerie van V&J 2012, p. 217.

de ‘Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving’, ofwel, naar de voorzitter, de commissie-Mans. Deze rapporteerde in 2008 en constateerde de volgende tekortkomingen waar het ging om de handhaving van de milieuwetgeving.

Het ontbrak ten eerste aan een platform voor structurele informatie-uitwisseling tussen de politie en de bestuurlijke handhavers, ten behoeve van de coördinatie van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsspanningen.²²⁵

Het tweede probleem was dat vooral de bestuurlijke handhaving hoogst gefragmenteerd was georganiseerd. Dit werd veroorzaakt doordat gemeenten en provincies afzonderlijke verantwoordelijkheden hadden en daarnaast opereerde er ook nog een aantal landelijke inspectiediensten. Al met al waren er ruim vijfhonderd instanties actief met de handhaving van de milieuwetgeving. Het toezicht vond bovendien vooral plaats binnen de gemeentelijke of provinciale grenzen, waardoor ‘grensoverschrijdende’ vormen van milieucriminaliteit onvoldoende aandacht kregen. Dat gold dan weer vooral voor mobiele en ketenactiviteiten, zoals afvaltransporten. Wanneer die ook nog internationaal van karakter waren, was het probleem nog pregnanter.

Ten derde verschilden de betrokken instanties sterk in kennis en kunde. Op inhoudelijk vlak beschikte de politie over algemene deskundigheid met de opsporing van (zware) criminaliteit, maar miste ze regelmatig de specifieke kennis over milieuproblemen. Vooral de grotere inspectiediensten op Rijks- en provinciaal niveau en de gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten, zoals de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), hadden wel die inhoudelijke kennis, maar waren weer minder vertrouwd met de opsporing. Daar stond tegenover dat kleinere gemeenten die niet deelnamen in gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten, onmogelijk het personeel met de vereiste deskundigheid in dienst konden nemen (of behouden).²²⁶

Tot slot was een niet onbelangrijk probleem dat veel bestuurlijke handhavers ‘dubbele petten’ ophadden, omdat zij ook verantwoordelijk waren voor de vergunningverlening. Dit speelde vooral in de kleinere gemeenten, waar de ambtenaar soms in de ochtend de vergunningen afgaf, om ze in de middag te moeten controleren. Iets dergelijks was

²²⁵ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008, p. 37.

²²⁶ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008, p. 37.

vanzelfsprekend niet erg bevorderlijk voor de onafhankelijkheid van het toezicht.

De commissie-Mans zag de oplossing in het vormen van uitvoeringsdiensten op regionale schaal, die zich louter met de handhaving gingen bezighouden. Door ook de politie hierin te laten participeren zou een einde kunnen worden gemaakt aan het probleem van de informatie-uitwisseling. Door de bestuurlijke handhaving op een hoger schaalniveau te organiseren werd het bovendien mogelijk om tot specialisatie te komen. Tot slot zou het aantal bestuurlijke handhavinginstanties worden teruggebracht tot een overzichtelijk aantal van 26.

In 2010 liep het proces aanzienlijke vertraging op, nadat de senaat bij motie had vastgesteld dat het vormen van RUD'en niet wettelijk kon worden opgelegd aan de betrokken bestuurlijke instanties. Het kabinet vond wel dat de gesignaleerde problemen moesten worden opgelost en zette de plannen door. Het betekende echter wel dat de vorming van de RUD'en formeel op vrijwillige basis moest plaatsvinden.²²⁷ In juni 2009 werd daarover een akkoord gesloten tussen het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de rijksoverheid. Daarin werd afgesproken dat de RUD'en de gemeentelijke handhavingstaken met een bovenlokale dimensie en milieutaken die complex zijn, alsmede provinciale taken op het gebied van het omgevingsrecht, zouden gaan overnemen.²²⁸

In het najaar van 2012 meldde de Minister van I&M dat de bestuurlijke besluitvorming over de bedrijfsplannen en het opstellen van (concept)bedrijfsplannen in volle gang was. Als gevolg van het *bottom-up* proces waren er wel verschillen tussen de omgevingsdiensten. Een probleem was dat sommige gemeenten weigerden aan zo'n dienst deel te gaan nemen. In september kondigde (demissionair) staatssecretaris Atsma dan ook een juridische interventie aan: de dwarsliggers dienden tijdelijk het bevoegd gezag over te dragen aan de provincie, die het dan aan een RUD kon delegeren.²²⁹

Hoe de politie precies in de nieuwe omgevingsdiensten zal gaan functioneren is op het moment van schrijven nog een open vraag. Er zal immers zowel informatie moeten worden uitgewisseld als moeten

227 *Kamerstukken I 2010/11*, 31 953, nr. L.

228 *Kamerstukken II 2008/09*, 22 343, nr. 215.

229 *Kamerstukken II 2012/13*, 29 956, nr. 141.

worden overlegd over concrete interventies. Bovendien zijn de grenzen van de regionale eenheden niet gelijk aan die van de uitvoeringsdiensten. Dat kan dus betekenen dat een eenheid in meerdere RUD'en participeert, maar ook het omgekeerde kan het geval zijn. Ook blijkt de uitwisseling van operationele informatie tussen politie en bestuurlijke instanties in andere samenwerkingsverbanden een voortdurende bron van discussie.²³⁰ Verder is voorgenomen dat de omgevingsdiensten zowel in de strategische als tactische milieukamers zullen gaan participeren. Hoe dat – er zullen immers 26 RUD'en worden gevormd – efficiënt gestalte zal moeten krijgen is eveneens onduidelijk.²³¹

2.6 Besluit

De beschrijving van de ontwikkelingen in de strafrechtelijke handhaving en de discussies daarover in het parlement, laat zien dat de politie en het openbaar ministerie in de loop der jaren voortdurend moesten worden aangespoord om milieucriminaliteit de politiek gewenste prioriteit te geven. Zeker in de jaren zeventig en tachtig lag daarbij ook de optie op tafel om te komen tot een gecentraliseerd korps milieupolitie, dan wel tot een MIOD. De achtereenvolgende verantwoordelijke bewindslieden hebben daar steeds geen animo voor getoond. De landelijke opsporingsteams, eerst het MBT, daarna het MIOT en later de VROM-IOD, alsmede de AID-DO en thans de NVWA-IOD, bleven klein en konden (en kunnen) zelfstandig maar een beperkt aantal opsporingsonderzoeken uitvoeren.

Er valt natuurlijk veel te zeggen voor de opvatting dat de aanpak van milieucriminaliteit onder de reguliere taken van de politie valt. Die blijkt echter steeds weer grote moeite te hebben om de aandacht voor het thema vast te houden. Als het politiemangement, op allerlei niveaus, in het verleden ook maar een millimeter ruimte kreeg, deelde ze de voor milieu beschikbare menskracht en middelen direct toe aan andere vormen van misdaad.

Door de jaren heen is voorts sprake van moeite om de deskundigheid bij zowel de politie als het openbaar ministerie op peil te houden,

²³⁰ Zie bijvoorbeeld Projectgroep Emergo 2011.

²³¹ Ministerie van V&J 2012, p. 51.

ondanks alle aandacht die aan opleiding wordt gegeven. De opsporing van milieuovertreders vergt weliswaar diepgaande kennis van de, vaak ingewikkelde, wetgeving, maar toch ook geen bovenaardse vaardigheden. Deze problematiek valt dan ook vooral terug te voeren op *job rotation* en onvoldoende mogelijkheden om specialistische kennis op te bouwen en bij te houden, concurrentie van de bestuurlijke handhavingsinstanties die meestal hogere salarissen bieden, maar zeker ook door frustratie over de uitkomsten van opsporingsonderzoeken, waarover meer hierna.

In het afgelopen decennium is in de organisatie van de politie en het openbaar ministerie, waar het gaat om de aanpak van milieucriminaliteit, het nodige veranderd. Op papier is een forse opsporingscapaciteit gecreëerd en die zal ook binnen de nationale politie grotendeels behouden blijven. Milieucriminaliteit is een van de vijf prioriteiten die zijn gesteld voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in het tijdvak 2011-2014.²³² Bovendien is in het jaarverslag Nederlandse politie over 2011 ook in algemene zin een hoog ambitieniveau voor de opsporing neergelegd: in 2014 dient het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden ten opzichte van 2009 te zijn verdubbeld, dus ook op het thema milieucriminaliteit.²³³

Tegelijkertijd zijn er echter signalen dat de aandacht voor milieucriminaliteit mogelijk weer aan het verminderen is. Cijfers van het openbaar ministerie laten zien dat het aantal zaken al sinds 2006 systematisch terugloopt, van 13.300 in dat jaar naar 6.100 in 2010.²³⁴ Het openbaar ministerie draagt als mogelijke verklaring aan dat de zaken gemiddeld zwaarder worden, maar die suggestie wordt niet onderbouwd door een nadere analyse.²³⁵ Deze uitkomst kan ook een indicatie zijn dat de politie juist veel minder aandacht is gaan besteden aan vooral de kleinere milieudelicten.

In november 2012 ontving het parlement het rapport 'Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit', waarin wordt gesteld dat de capaciteit voor de politiemilieutaak 'mede als gevolg van

232 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 240, hoofdstuk VI, nr. 1, p. 50.

233 Ministerie van V&J 2012b, p. 13.

234 openbaar ministerie 2011, p. 29.

235 Waarbij moet worden aangetekend dat individuele strafzaken vaak dusdanig van elkaar verschillen, dat het zeer moeilijk is om de zwaarte objectief vast te stellen. Ook de snelheid waarmee opsporingsonderzoeken tot bewijs leiden, is vaak van toeval afhankelijk.

reorganisaties en inkrimping', onder druk staat.²³⁶ Het is onduidelijk waar deze opmerking door is ingegeven, maar ook de cijfers geven aanleiding tot bezorgdheid. In 2011 liepen er in totaal dertig opsporingsonderzoeken naar zware milieucriminaliteit waarbij het functioneel parket betrokken was.²³⁷ In nog eens vier onderzoeken naar financieel-economische criminaliteit enerzijds (twee) en witwassen anderzijds (twee), was ook sprake van zware milieucriminaliteit. In 2011 werden alles bij elkaar 568 onderzoeken naar zware criminaliteit geteld.²³⁸ Daar steekt het aantal van 34 onderzoeken naar zware milieucriminaliteit dus nogal mager bij af, ook als we aannemen dat de vijf prioritaire thema's niet per se evenredig verdeeld hoeven te zijn over het totaal. Hoe in de komende twee jaar het aantal opgespoorde criminele samenwerkingsverbanden reëel verdubbeld moet gaan worden, is een open vraag, zeker wanneer de aankomende reorganisatie wordt meegewogen en wordt aangenomen dat het enige tijd zal duren voordat de nieuwe organisatiestructuur 'staat' en volledig functioneel is.²³⁹

236 *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij Kamerstuk 29 911, nr. 73.

237 *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij Kamerstuk 29 911, nr. 73, p. 15. Onduidelijk is of in dit cijfer ook de opsporingsonderzoeken zijn meegenomen van de ILT-IOD en de NVWA-IOD. De zogenoemde middelzware zaken, die vooral door de RMT's worden gedraaid, vallen buiten dit cijfer.

238 Ministerie van V&J 2012b, p. 7.

239 Daarbij moet wel worden aangetekend dat het bij milieucriminaliteit niet alleen maar gaat om criminele samenwerkingsverbanden, maar ook om bedrijven die systematisch de milieuwetten met voeten treden.

3

Inzameling, verwerking en het mengprobleem

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de juridische en organisatorische kaders met betrekking tot de inzameling, be- en verwerking van oliehoudend afval centraal. Daarnaast wordt het probleem van het mengen van afvalolie en chemicaliën met stookolie besproken. Daarbij zijn enkele beperkingen in acht genomen. Om te beginnen wordt de beschrijving grotendeels beperkt tot oliehoudend afval. Dit betekent dat de inzameling en verwerking van andere voor mengen of blenden geschikte afvalstromen, buiten beschouwing blijft.

Navolgend wordt gesproken over ‘afgewerkte olie’, ‘afvalolie’ of ‘olieafval’, welke termen hier, om de beschrijving niet nodeloos te compliceren, als synoniemen worden gebruikt. Deze termen zijn niet juridisch precies, maar omvatten een veelheid aan verschillende oliehoudende afvalstromen. Zelfs het begrip ‘afval’ is in dit kader relatief. In een bepaalde fase kan een bepaalde stroom immers afval zijn, terwijl deze verderop in de keten, afhankelijk van waar ze wordt toegepast, weer als ‘product’ kan gelden. Hoofdstuk 6 komt op dat vraagstuk nog uitgebreider terug. Navolgend wordt om stilistische redenen ook enkel gesproken over ‘verwerking’. Daaronder wordt hier ook de term ‘bewerking’ verstaan.

Om te beginnen schetst paragraaf 3.2 kort de ontwikkeling van de voor olieafval relevante wet- en regelgeving. Daarbij gaat het zowel om afvalolie die afkomstig is van schepen, als om afgewerkte olie die te land wordt geproduceerd. Daarna beschrijft paragraaf 3.3 de wijze waarop de verwijderingstructuur voor afgewerkte olie is opgezet en hoe deze zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Paragraaf 3.4 gaat in op de problematiek van het mengen en blenden van afval met scheepsbrandstoffen. In dit geval kan het zowel om afgewerkte olie als om

andere (chemische) afvalstromen gaan. Paragraaf 3,5 sluit dit hoofdstuk af met een kort overzicht van de bevindingen.

3.2 De ontwikkeling van de wet- en regelgeving

Deze paragraaf beschrijft, op hoofdlijnen, de ontwikkeling van de wet- en regelgeving ten aanzien van de inname en verwerking van afgewerkte olie. Om te beginnen komt de Wet chemische afvalstoffen (WCA) aan de orde. Deze wet, die in 1976 werd aangenomen, regelde voor het eerst formeel de inzameling van te land geproduceerde afgewerkte olie (paragraaf 3.2.1). Daarna beschrijft paragraaf 3.2.2 de kaders voor de inzameling van olieafval dat afkomstig is van zeeschepen. Paragraaf 3.2.3 gaat in op de Wet milieubeheer en op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waarin, onder andere, de voorwaarden worden geschetst waaraan bedrijven moeten voldoen die olieafval innemen en verwerken. Tot slot komt in paragraaf 3.2.4 de regelgeving ten aanzien van het internationale transport van gevaarlijk afval aan de orde.

3.2.1 De Wet chemische afvalstoffen (WCA)

Het voorstel voor de WCA werd in 1973 aan de Tweede Kamer toegezonden. Deze wet bevatte, onder meer, bepalingen voor de inzameling van oliehoudend afval. Vanzelfsprekend was het voor die tijd ook niet zo dat dit afval mocht worden geloosd. Garagebedrijven die afgewerkte olie produceerden bij het verversen van olie van auto's, vielen bijvoorbeeld onder de Hinderwet en dat gold ook voor vuilstortplaatsen.²⁴⁰

Op 1 juli 1970 installeerde de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Kruisinga, de Werkgroep Afvalolie, die tot taak kreeg suggesties te doen voor maatregelen ter stimulering van de afvalolieverwerking.²⁴¹ De werkgroep rapporteerde in september 1971 en deed onder andere de aanbeveling om te komen tot de opbouw van een organisatie voor de inzameling en verwerking van afgewerkte olie,

²⁴⁰ Kamerstukken II 1968/69, Aanhangsel, nr. 1115.

²⁴¹ Kamerstukken II 1971/72, II 500 XVII, nr. 2, p. 18.

alsmede voor de inzameling en destructie van industriële afvalstoffen, in het bijzonder voor die van de chemische industrie.

De toenmalige Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, mevrouw Vorrink, zond het voorstel voor de WCA in oktober 1973 naar de Tweede Kamer.²⁴² Het doel van de WCA was eerst en vooral dat afvalolie en -chemicaliën voortaan werden ingezameld in plaats van te worden geloosd of verbrand.²⁴³ Er werd dan ook in bepaald dat afvalolie, voor zover die niet afkomstig was van particulieren, alleen nog mocht worden afgegeven aan een inzamelaar die daarvoor over een vergunning beschikte. Afgewerkte olie die werd afgegeven, moest worden gemeld. Een opzettelijke overtreding zou als misdrijf worden bestraft in het kader van de WED. Bovendien voorzag de wet in de instelling van een Adviescommissie afgewerkte olie, die tot taak kreeg de minister op zijn verzoek of uit eigen beweging van advies te dienen inzake de uitvoering van deze wet, met betrekking tot afgewerkte olie. Er zou worden voortgebouwd op de bestaande wijze van inzameling, die plaatsvond door private partijen.

Het belangrijkste probleem op dat moment was dat de markt nogal fluctueerde. Afhankelijk daarvan en van de kwaliteit van de afgewerkte olie, kreeg degene die zich van het afval moest ontdoen de ene keer geld toe, terwijl hij de andere keer moest betalen aan de inzamelaar. Dat laatste kon er vanzelfsprekend ook toe leiden dat de ontdoener het goede dan maar weg liet lopen of het zelf opstookte.

Door de bestaande private partijen een vergunning te verstrekken ontstond echter een ingewikkelde constructie. In de vergunning moesten aparte tariefafspraken worden gemaakt over betaling ofwel aan de inzamelaar, ofwel aan de partij die zich van de afgewerkte olie moest ontdoen.²⁴⁴ Of dit inhield dat de vergunning voortdurend zou worden aangepast aan de marktontwikkelingen, vermeldt de memorie van toelichting niet. Dat dit niet werkbaar was, blijkt uit het feit dat in een aangepast wetsvoorstel, dat enige tijd later naar het parlement werd gezonden, al werd bepaald dat de minister de tarieven zou vaststellen.²⁴⁵

²⁴² Kamerstukken II 1972/73, 12 662, nr. 2.

²⁴³ Kamerstukken II 1972/73, 12 662, nr. 3, p. 14.

²⁴⁴ Kamerstukken II 1972/73, 12 662, nr. 3, p. 19.

²⁴⁵ Kamerstukken II 1972/73, 12 662, nr. 7, p. 2.

Ten aanzien van de verwerking van olieafval ontmoette het wetsvoorstel geen grote kritiek. Wel vroeg de Kamer zich af of de definitie van de ‘afgewerkte olie’ niet te beperkt was en er bijvoorbeeld ook plantaardige oliën onder zouden moeten vallen. Voorts was niet iedereen er even gelukkig mee dat de ingezamelde afvalolie, eventueel na bewerking, louter zou worden verbrand. In het buitenland werd op dat moment al geëxperimenteerd met het regenereren van afvalolie, opdat hergebruik mogelijk was.²⁴⁶ Minister Vorrink vond echter, zo liet zij in september 1974 weten, dat het benutten van afgewerkte olie voor energieopwekking ook een vorm van hergebruik was.²⁴⁷

De Tweede Kamer debatteerde in mei 1975 over het wetsvoorstel. Het Kamerlid Tuijnman (VVD) sprak zijn zorg uit over het aan de markt overlaten van de verwerking. Vooral de verwerking van chemisch afval zou maar voor een enkel bedrijf rendabel zijn, zo was zijn inschatting.²⁴⁸ Ook toonde hij zich niet erg gelukkig met het feit dat de minister niet aan recycling van de ingezamelde afgewerkte olie wilde denken. Het Kamerlid Van Rossum (SGP) viel hem daarin bij.²⁴⁹

De bewindsvrouw stelde dat verbranding de voorkeur verdiende omdat recycling te veel milieuhygiënische problemen met zich meebracht, zoals het ontstaan van bijproducten, bijvoorbeeld zuurteer, waarvoor men geen oplossing had. Wanneer in de toekomst de regeneratieprocessen zouden zijn verbeterd, kon daartoe inderdaad worden overgegaan, aldus de minister.²⁵⁰ Daarmee was de kous zeker niet af: de verwerking van de afgewerkte olie zou zich inderdaad ontwikkelen tot een jarenlang voortslappende discussie in het parlement, waarover meer in paragraaf 3.3.3.

Het wetsvoorstel werd op 24 juni 1975 door de Tweede Kamer aangenomen. Op 10 februari 1976 volgde, zonder veel discussie, ook de Eerste Kamer.

²⁴⁶ Kamerstukken II 1973/74, 12 662, nr. 4.

²⁴⁷ Kamerstukken II 1973/74, 12 662, nr. 5, p. 3.

²⁴⁸ Handelingen II, 27 mei 1975, p. 4635.

²⁴⁹ Handelingen II, 28 mei 1975, p. 4694.

²⁵⁰ Handelingen II, 28 mei 1975, p. 4698.

3.2.2 *Het Marpol-verdrag en de Wet voorkoming vervuiling door schepen*

De inzameling van afvalolie van schepen stond al eerder op de agenda dan de WCA. Het oliehoudend afval van zeeschepen werd lange tijd gewoon overboord gezet, maar dat leidde na de Tweede Wereldoorlog tot steeds grotere vervuiling van de kusten. Al in 1954 werd dan ook in Londen het ‘Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie’ opgesteld en ook door Nederland ondertekend. Dit verdrag beoogde in de eerste plaats lozingen beter te reguleren, maar verzag ook in een verplichting aan havenbeheerders om inrichtingen te verzorgen voor het in ontvangst nemen van olierestanten, oliehoudend ballastwater en tankspoelingen. Afgifte was echter vrijwillig. Zowel Amsterdam als Rotterdam beschikte op dat moment al over een dergelijke inrichting voor tankschepen, die op commerciële basis rendabel werd geëxploiteerd.

Eerder al, in 1948, was bovendien besloten dat in het kader van de Verenigde Naties een internationale organisatie zou worden opgericht voor *maritime safety*.²⁵¹ Deze organisatie, die de naam ‘Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO)’ kreeg, ging op 15 juni 1959 van start.²⁵² De vervuiling van de zee door schepen was een van de taakvelden waarop de organisatie zich richtte. In 1962 organiseerde ze een conferentie die leidde tot een aantal wijzigingen van het Verdrag van 1954. Voor Nederland was vooral van belang dat de hele Noord- en Oostzee voortaan tot verboden gebieden voor het uitpompen van olie en oliehoudende mengsels werden verklaard.²⁵³ Ook werd nieuwe schepen van 20.000 brutoregister-ton en meer voortaan in het geheel verboden te lozen. Deze schepen dienden te worden voorzien van *sloptanks* waarin het olieafval kon worden opgeslagen totdat het in een haven kon worden afgegeven. Het Nederlandse parlement aanvaardde deze wijzigingen zonder discussie, maar het aangepaste verdrag trad, als gevolg van het feit dat het lang duurde voordat voldoende landen het hadden geratificeerd, pas in 1967 in werking.

251 Zie: <www.imo.org/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>.

252 De naam werd in 1982 veranderd in International Maritime Organization (IMO).

253 *Kamerstukken II 1963/64, 7402, nr. 1.*

Al in het begin van de jaren zeventig drongen verschillende staten erop aan om het gewijzigde verdrag helemaal te vervangen door een verdergaande overeenkomst. Dit culmineerde in 1973 in het ‘Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen’, beter bekend als het Marpol-verdrag.²⁵⁴ Het doel ervan is de verontreiniging van de zee, niet alleen door olie maar door alle schadelijke stoffen, zo volledig mogelijk te elimineren. Daarvoor was het dus eveneens essentieel dat er in de havens voldoende voorzieningen, zogenoemde havenontvangstinstallaties (HOI), werden gecreëerd voor de ontvangst daarvan.

Het kabinet legde het Marpol-verdrag in september 1981 voor aan het parlement, waarna het werd aangenomen.²⁵⁵ In oktober 1983 was het verdrag door voldoende landen geratificeerd en kon het in werking treden. Dit nam niet weg dat het in Nederland uiteraard nog wel in wetgeving moest worden omgezet. Dit gebeurde in de Wet ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Wvvs). De Tweede Kamer ontving het wetsvoorstel in februari 1982.²⁵⁶

De kern van de Wvvs is een verbod op het vanaf een schip lozen van een schadelijke stof – dus niet alleen olie – in zee, behoudens in de gevallen en op de wijze vast te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het tweede wezenlijke element was dat beheerders van aan te wijzen havens werden verplicht zorg te dragen voor voldoende voorzieningen die geschikt waren om restanten van schadelijke stoffen afkomstig van schepen in ontvangst te nemen. Het wetsvoorstel werd in juni 1983 aangenomen, waarna het op 13 december 1983 ook de Eerste Kamer, zonder nader debat, passeerde.

3.2.3 *De Wet milieubeheer en de Wabo*

In de jaren zeventig van de vorige eeuw was de milieuwetgeving, zoals al werd beschreven in hoofdstuk 2, uitgegroeid tot een wirwar van sectorale wetten. Al in 1983 werd daarom gestart met een dereguleringsoperatie die tot doel had de milieuwetgeving te vereenvoudigen

²⁵⁴ *Trb.* 1975, 174.

²⁵⁵ *Kamerstukken II*, Zitting 1981, 17 033, nrs. 1-2.

²⁵⁶ *Kamerstukken II* 1981/82, 17 320, nrs. 1-2.

en de verschillende juridische instrumenten te bundelen.²⁵⁷ De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) gaf een eerste aanzet tot uniformering van allerlei uiteenlopende procedures, bijvoorbeeld bepalingen over het instellen van beroep.

In de jaren negentig werd ook verder gewerkt aan de integratie van de inhoudelijke aspecten van de wetgeving. In plaats van een groot aantal regelingen voor de bescherming van bepaalde onderdelen van het milieu, zou één algemene wet niet alleen duidelijker zijn, maar ook eenvoudiger. In 1993 werd de Wabm met dat doel uitgebreid, waarmee de naam veranderde in de Wet milieubeheer (Wm). De Wm integreerde de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidshinder, de Afvalstoffenwet en de WCA. Daarnaast werd de milieuwetgeving uitgebreid met een hoofdstuk Vergunningen en algemene regels voor inrichtingen en met een hoofdstuk Handhaving.²⁵⁸

Hiermee zette de regering een eerste stap naar een stroomlijning van de sectorale milieuwetgeving, maar het betekende geenszins dat die daarmee was voltooid. Er zouden bijvoorbeeld afzonderlijke vergunningen nodig blijven op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Kernenergiewet, de Mijnwet, de Grondwaterwet, de Ontgrondingenwet, de Destructiewet, rioleringsverordeningen en een hele reeks van andere regelingen, zoals provinciale, gemeentelijke en waterschapsverordeningen. De op dat moment verantwoordelijke Minister van VROM, Alders, sprak dan ook van een ‘uitbouwwet’ waaraan in de jaren daarna nieuwe zaken zouden worden toegevoegd.²⁵⁹ Bovendien is de Wm een kaderwet waarin algemene uitgangspunten, procedures en bevoegdheden zijn vastgelegd. De inhoudelijke normen worden, bijvoorbeeld, in AMvB's gesteld.

De Wm was niet alleen bedoeld om zaken voor burgers en bedrijven te vereenvoudigen, maar ook om de handhaving te verbeteren. De memorie van toelichting was duidelijk: ‘Voor zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke middelen geldt in het algemeen dat de instanties die daarvan willen gebruikmaken, moeten voldoen aan strenge procedurele eisen (inclusief bewijslast). Bovendien zijn er voor degenen tegen wie actie ondernomen wordt, vaak ruime mogelijkheden

257 Uylenburg e.a. 2010, p. 27.

258 Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3.

259 Handelingen II, 25 juni 1991, p. 5616.

om de realisering van de handhaving – soms langdurig – te vertragen. Dit gegeven schrikt de tot handhaving bevoegde instanties dikwijls af. Voor bestuurders wordt dit nog versterkt door de economische, financiële of politieke risico's die met de daadwerkelijke hantering van handhavingsbevoegdheden gemoeid zijn.²⁶⁰

Ook de organisatie van de handhaving was een zorgenkind. Op strafrechtelijk terrein lagen er deelverantwoordelijkheden bij de politie, het openbaar ministerie, de rechterlijke macht en bij ambtenaren van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, waaraan opsporingsbevoegdheid ten aanzien van milieudelicten was toegekend. Ook bestuursrechtelijk waren per milieuwet bestuursorganen aangewezen voor het toezicht. Het bleek in de praktijk moeilijk de activiteiten van al deze partijen te coördineren, ook al bestonden er bij de meeste provincies wel commissies die met die taak waren belast.

De gedachte achter de Wm was dan ook dat wanneer een instelling nog slechts één integrale milieuvergunning nodig had, het ook gemakkelijker zou worden om één instantie met de bestuursrechtelijke handhaving te belasten. Dit zou normaliter de vergunningverlenende instantie moeten zijn. Op provinciaal niveau zouden overlegorganen worden ingesteld die de coördinatie van de handhaving tot taak kregen. Tevens zou, onder andere, de mogelijkheid van sluiting van een inrichting of het opleggen van een dwangsom in het hoofdstuk Handhaving worden opgenomen. Voor de strafrechtelijke sancties was de WED leidend en dat zou zo blijven.

In de jaren daarna bleef de verdere vereenvoudiging van vergunningsprocedures en verlichting van de administratieve lasten voor bedrijven op de agenda. Dit leidde tot een meer integrale benadering van het hele omgevingsrecht. Op 1 oktober 2010 trad de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking. Hierin zijn ongeveer 25 verschillende vergunningen, toestemmingen en ontheffingen, onder andere de milieuvergunning, geïntegreerd. De Wabo vervangt geen wetten, zoals de Wm, maar stroomlijnt de procedures voor vergunningverlening en integreert verschillende procedures voor toezicht en handhaving.²⁶¹

²⁶⁰ *Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 54.*

²⁶¹ *Van Wingerde 2012, p. 89.*

Het belangrijkste reguleringsinstrument in de milieuwetgeving is de vergunning. Op grond van de Wabo is het verboden om zonder vergunning een inrichting op te richten, in werking te hebben, te veranderen of de werking van de inrichting te wijzigen. De Wm omschrijft een inrichting als 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.' Inrichtingen zijn vergunningplichtig wanneer ze op grond van een AMvB, in dit geval het Besluit omgevingsrecht (Bor), als milieubelastend zijn aangewezen.²⁶² Een inrichting staat niet per se gelijk aan een bedrijf. Zo kan dezelfde onderneming meerdere inrichtingen omvatten, bijvoorbeeld als er meer dan één bedrijfsvestiging is. Omgekeerd kan een inrichting echter ook uit meerdere rechtspersonen bestaan.²⁶³

Het uitgangspunt is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor het verlenen van de milieuvergunning. In een aantal gevallen zijn Gedeputeerde Staten van de provincie of de minister bevoegd gezag. Daarvan is sprake wanneer het grote en complexe bedrijven of inrichtingen betreft waarvan de risico's de gemeentegrenzen, of wanneer de minister bevoegd is, de provinciale grenzen, overschrijden.²⁶⁴

Bedrijven die zich bezighouden met de inzameling van oliehoudend afval moeten over een vergunning beschikken, zo is bepaald in het Besluit inzameling afvalstoffen (Bia).²⁶⁵ Daarbij gaat het om de inzameling van afgewerkte olie, klein gevaarlijk afval in hoeveelheden van maximaal 200 kilo per afgifte en scheepsafvalstoffen die ontstaan bij het in bedrijf zijn of onderhoud van een schip.²⁶⁶ In de vergunningaanvraag moet, onder andere, duidelijk worden gemaakt in welke gebieden de aanvrager bereid is de verplichting op zich te nemen om de aan hem aangeboden afvalstoffen op te halen, een schatting van de hoeveelheid afvalstoffen die de aanvrager per jaar beoogt in te zamelen en een beschrijving van de procedures van acceptatie, administratieve organisatie en interne controle van de ingezamelde afvalstoffen. In dit

²⁶² Van Wingerde 2012, p. 90.

²⁶³ Huisman 2001, p. 52-53.

²⁶⁴ Van Wingerde 2012, p. 92.

²⁶⁵ Agentschap NL, 2012-1.

²⁶⁶ Besluit van 19 maart 2004, houdende regels met betrekking tot het verzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (Besluit verzamelen afvalstoffen).

geval is de minister bevoegd gezag, aangezien inzamelaars overal in het land mogen werken. De minister heeft de vergunningverlening gemandateerd aan Agentschap NL.²⁶⁷

Bedrijven die olieafval bewerken of verwerken, vallen onder categorie 28.4 van Bijlage I, onderdeel C van het Bor. Daaronder valt het opslaan van afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, alsmede het verwerken of vernietigen daarvan, of verbranden. De vergunningverlening vindt in dit geval plaats door Gedeputeerde Staten van de Provincie.

3.2.4 *Het transport van afval (EVOA)*

Behalve voor de inzameling en de verwerking van afvalolie gelden ook regels voor het internationale transport ervan. Deze zijn vastgelegd in het Verdrag van Basel over de beheersing van grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, dat in het kader van de Verenigde Naties in 1989 werd gesloten. Onderdeel van dit verdrag zijn lijsten van afvalstoffen waarop het van toepassing is. Daarnaast is ook het OESO-besluit van 1992, betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing, van belang.²⁶⁸

Zowel het Verdrag van Basel als het OESO-besluit is in de Europese Unie uitgewerkt in de Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EEG 259/93). Deze verordening is beter bekend onder zijn afkorting: EVOA. Onder het begrip ‘afvalstof’ wordt verstaan: ‘roerende goederen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen’. Afgewerkte olie wordt in dit verband opgevat als ‘alle soorten minerale of synthetische smeerolie of industriële olie die ongeschikt is geworden voor het gebruik waarvoor zij oorspronkelijk bestemd was, zoals gebruikte olie van verbrandingsmotoren en versnellingsbakken, alsmede smeerolie, olie voor turbines en hydraulische oliën’.²⁶⁹

²⁶⁷ Voorheen SenterNovem.

²⁶⁸ OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

²⁶⁹ Publicatieblad van de Europese Unie, *Richtlijn 2008/98/EG van Het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.*

Onderdeel van de EVOA-verordening is een kennisgevingsprocedure, ofwel een aanvraag die bedoeld is om toestemming of een verklaring van geen bezwaar te verkrijgen voor het overbrengen van een partij afval naar het buitenland, of voor de import ervan. De aanvraag moet worden ingediend door de rechts- of natuurlijke persoon die van plan is om het afval te transporteren. Dergelijke meldingen moeten in Nederland worden gedaan bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA), dat de meldingen ook registreert.

De EVOA bevat twee lijsten, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen niet gevaarlijke (Bijlage III) en enigszins gevaarlijke of gevaarlijke afvalstoffen (Bijlage IV). Vanzelfsprekend is het regime strikter al naar gelang het afval gevaarlijker is. Zo wordt papierafval beschouwd als minder gevaarlijk dan rioolslib. Olieafval, meer specifiek afgewerkte minerale oliën die ongeschikt zijn voor het oorspronkelijk bedoelde gebruik en afgewerkte olie/water- en koolwaterstof/watermengsels, alsmede emulsie, vallen onder Bijlage IV. Overigens is oliehoudend afval dat afkomstig is van schepen uitgezonderd: hierop is wel het Marpol-verdrag van toepassing, maar niet de EVOA-verordening.

De EVOA stelt voorts strengere eisen aan transporten die bedoeld zijn voor verwijdering, dan aan die welke in aanmerking komen voor recycling. Specifiek voor transporten naar landen buiten de EU geldt dat het verboden is om afval daarheen te transporteren met als doel het te verwijderen. Ook stelt de EVOA strengere regels aan transporten naar niet-OESO landen.²⁷⁰

De controles op de naleving van de EVOA worden in Nederland uitgevoerd door de Douane, de ILT en de politie. In 2010 voerde de Douane ongeveer 5.000 controles uit, vooral met betrekking tot de zeevaart, waarbij 150 overtredingen werden geconstateerd. De ILT verrichtte 75 controles bij bedrijven en zo'n 360 controles op de weg, het spoor en bij de binnenvaart. Die laatstgenoemde controles leverden 60 overtredingen op. De politie, tot slot, controleerde ongeveer 900 transporten, waarbij ongeveer 50 maal onvolkomenheden werden geconstateerd.²⁷¹ Het gaat bij deze cijfers om alle EVOA-transporten, dus niet louter om die welke betrekking hebben op oliehoudend afval.

²⁷⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 418, nr. 2.

²⁷¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 418, nr. 2, p. 24.

3.3 De organisatie van de inzameling en verwerking

3.3.1 De inzamelingsstructuur

Het ophalen van afgewerkte olie gebeurde, zoals hiervoor beschreven, in de jaren zeventig al door particuliere bedrijven, aangezien het restproduct, eventueel na marginale bewerking, meestal nog uitstekend als stookolie kon worden gebruikt. Dat systeem werkte, zoals geschetst, niet helemaal bevredigend: de prijzen voor afgewerkte olie wilden nogal eens schommelen als gevolg van marktontwikkelingen en kleinere hoeveelheden, of afvalolie van slechte kwaliteit, waren voor de ophaalbedrijven niet interessant. Bovendien werd de internationale markt verstoord doordat Frankrijk, Italië en West-Duitsland al systemen voor de inzameling hadden en bedrijven die olie regeneerden financieel steunden.

Na het van kracht worden van de WCA dienden de Nederlandse inzamelaars voortaan over een vergunning te beschikken, maar vanzelfsprekend duurde het nog enige tijd voordat er een inzamelingsstructuur was opgezet. De voorlopige Adviescommissie afgewerkte olie kreeg de opdracht een structuur te bedenken. De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Ginjaar, besloot de adviezen van die commissie te volgen.

Er zouden 40 rayons komen waar een verzamelaar met vergunning verplicht zou worden om ook de kleine en economisch niet aantrekkelijke hoeveelheden afgewerkte olie in te nemen. Daarnaast mocht elke vergunninghouder in het hele land gaan inzamelen, opdat gezonde concurrentie zou worden gewaarborgd. Er zouden tussen de 200 en 300 bedrijven een vergunning moeten krijgen, zo werd geschat.²⁷² Dit betekende dat er meerdere vergunninghouders per inzamelingsgebied actief zouden zijn. Per rayon had slechts één bedrijf een inzamelingsplicht, de overige kregen een inzamelingsbevoegdheid.²⁷³ Met de vergunningverlening kon worden gestart wanneer de WCA in werking zou zijn getreden.²⁷⁴ Dat duurde tot 1 april 1979, omdat eerst moest

²⁷² *Handelingen II*, 25 januari 1979, p. 2734.

²⁷³ *Kamerstukken II* 1978/79, 15 300 XVII, nr. 57, p. 15.

²⁷⁴ *Kamerstukken I* 1976/77, 14 100 XVII, nr. 56a, p. 25-26.

worden afgewacht tot het Meldingenbesluit afgewerkte olie²⁷⁵ en het Vergunningenbesluit afgewerkte olie waren gepubliceerd.²⁷⁶

Het aantal vergunningvragers bleek in de praktijk fors lager te zijn dan vooraf was gedacht. Tot 1 maart 1980 werden slechts 88 aanvragen ingediend. De schatting was dat er in heel Nederland zo'n 100.000 ton afgewerkte olie per jaar moest worden ingezameld.²⁷⁷ Aan de vergunningvragers werden diverse eisen gesteld. Zo moesten zij een historische inzamelaar zijn, het inzamelen als hoofdfunctie hebben en in staat zijn om ten minste 2.000 ton afgewerkte olie per jaar in te nemen. Bovendien mochten de inzameling en verwerking niet in één bedrijf verenigd zijn. In april 1980 verleende de overheid aan de hand van de gestelde criteria 37 inzamelvergunningen, voor een periode van drie jaar.

Tijdens een evaluatie in 1983 werd duidelijk dat een fors deel van de vergunninghouders toch niet aan de criteria voldeed. Slechts 25 bedrijven kregen dan ook een nieuwe vergunning, wederom voor een periode van drie jaar. Er waren echter nog ook altijd inzamelaars actief die helemaal niet over een vergunning beschikten. Om die reden werd een legitimatiesysteem ingevoerd. Op verzoek van de ontdoener of een handhaver moest de inzamelaar een registratiepas kunnen tonen, die per tankauto werd uitgereikt. Ook kreeg elke tankauto een sticker.

Ondanks het afgenomen aantal vergunninghouders bleek nog steeds sprake van een forse overcapaciteit in de sector. Het aantal vergunninghouders was in 1989 dan ook verder teruggelopen tot achttien. Toenmalig minister Nijpels van VROM opteerde voor verdere schaalvergroting om de efficiëntie binnen de branche te vergroten: er zouden voortaan niet meer dan zes vergunninghouders nodig zijn. Het aantal rayons zou eveneens worden teruggeschoefd naar zes. Het systeem dat de inzamelaar één plichtgebied kreeg en daarnaast het hele land als rechtsgebied had, bleef gehandhaafd. De voorstellen werden verwerkt in het 'Besluit inzamelvergunning afvalstoffen en beheer afgewerkte olie'.

De beperking van het aantal vergunningen bleef ook in latere jaren in stand om de inzameling rendabel te kunnen houden. In 2001 waren

²⁷⁵ *Stcrt.* 1979, 42.

²⁷⁶ *Stb.* 1979, 10.

²⁷⁷ *Kamerstukken II* 1988/89, 20 877, nr. 6.

er nog steeds zes bulkinzamelaars van afgewerkte olie. Daarnaast hadden zestien inzamelaars vergunning voor de inname van kleine partijen afgewerkte olie tot 200 liter.²⁷⁸ In 2004 werd het nieuwe Besluit inzameling afvalstoffen (Bia) van kracht. Veel veranderingen voor de inzameling van afgewerkte olie bracht dit niet met zich mee. Wel waren de vergunningen voortaan vijf jaar geldig. De beperking van het aantal bulkvergunningen tot zes bleef echter gehandhaafd.

De organisatie veranderde pas vrij recent, met het Afvalbeheerplan 2009-2021. De inzameling bleef vergunningplichtig, maar de vergunningverlening gold vanaf dat moment voor onbepaalde tijd. Voorts werd, aangezien dit strijdig was met de EU-Dienstenrichtlijn, de beperking van het aantal mogelijke vergunninghouders geschrapt. Dit betekende ook dat het systeem met de plichtgebieden werd verlaten.²⁷⁹

3.3.2 *De havenontvangstinstallaties, een moeizaam dossier*

Het Marpol-verdrag was in 1983 in werking getreden en dat betekende dus dat er ontvangstinstallaties moesten worden gerealiseerd. Dit dossier viel onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de verantwoordelijke bewindspersoon was op dat moment minister Smit-Kroes. Het zou haar in de navolgende jaren nog op heel wat hoofdbrekens komen te staan en bijna zelfs op strafrechtelijke vervolging wegens corruptie (zie hoofdstuk 4).

In 1983 was er nog geen enkele HOI operationeel en Smit-Kroes werd dan ook door de Tweede Kamer aangespoord om haast te maken.²⁸⁰ Vooruitlopend op een nadere uitwerking liet ze het parlement alvast weten dat wat haar betreft de havenbeheerders de verantwoordelijkheid zouden krijgen voor de HOI's. De installaties zelf zouden op commerciële basis moeten worden geëxploiteerd. Het Kamerlid De Boois (PvdA) wees erop dat de havenbeheerders tot dan toe geen enkele rol hadden gehad bij de uitvoering van de milieuwetgeving. Moesten

²⁷⁸ *Stcr.* 2001, 158.

²⁷⁹ Ministerie van VROM 2010, p. 17.

²⁸⁰ *Handelingen II*, 20 januari 1983. Ontvangstinstallaties voor chemisch afval (bijlage II), hoefden pas in 1986 operationeel te zijn.

zij nu opeens deze belangrijke taak voor hun rekening gaan nemen? Waren zij daar wel op voorbereid?²⁸¹

Een ander vraagstuk was hoe voorkomen moest worden dat vergunningen aan malafide partijen werden gegund. Zo wees het Eerste Kamerlid Vleggeert (PvdA) er in mei 1983 op dat het bedrijf Booy Clean BV, dat verantwoordelijk was geweest voor een enorme vervuiling in de Rotterdamse haven (zie hoofdstuk 4), samen met andere firma's doodleuk had geopteerd voor het opzetten van een HOI. Zoeken naar participatie met het bedrijfsleven was één ding, maar dan wel zonder bedrijven die jarenlang bewust hadden vervuild!²⁸²

Minister Smit-Kroes reageerde tamelijk laconiek en stelde geen grote problemen te zien met betrekking tot de inzameling van olieafval in de Nederlandse havens.²⁸³ Ze hield ook overeind dat de havenbeheerders de meest aangewezen instanties waren voor het verzorgen van de ontvangstinstallaties, uiteraard 'in samenwerking met het bedrijfsleven'. Ze zou nagaan of er subsidies konden worden verstrekt door het Ministerie van Economische Zaken. De verantwoording voor het in zee gaan met 'schone' firma's legde Smit-Kroes neer bij de havenbeheerder. Dat was echter iets te gemakkelijk voor het Kamerlid Lamberts-Haquebart (D66), die de minister herinnerde aan het feit dat het Rijk medeverantwoordelijk was.²⁸⁴ De bewindsvrouw erkende daarop dat zij een duidelijke verantwoordelijkheid bleef houden.

De minister stuurde in 1984 een notitie naar de Tweede Kamer.²⁸⁵ Het was de bedoeling om allereerst in het Rotterdamse havengebied een HOI te realiseren.²⁸⁶ Het Rijk zou de totstandkoming van de installaties door middel van wetgeving en financiën ondersteunen. De feitelijke inrichting en exploitatie werd een gedeelde verantwoordelijkheid van de havenbeheerder en de exploitant van de HOI. Wel stelde het Rijk eisen. Niet onbelangrijk was bijvoorbeeld dat de tariefstelling voor de ontvangst van de afvalstromen zodanig diende te zijn dat deze

²⁸¹ *Handelingen II*, 23 juni 1983, p. 4828.

²⁸² *Handelingen I*, 24 mei 1983, p. 724.

²⁸³ *Handelingen II*, 23 juni 1983, p. 4833.

²⁸⁴ Het Kamerlid doelde hier op de affaires Booy Clean en Uniser (zie hoofdstuk 4). Lamberts-Haquebart was overigens Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne toen die aan het licht kwamen.

²⁸⁵ *Kamerstukken II* 1983/84, 18 444, nr. 1.

²⁸⁶ Overigens was het vraagstuk van de inname van olieafval ook voor de Nederlandse Antillen relevant. Die discussie blijft hier buiten beschouwing.

enerzijds een gezonde exploitatie mogelijk maakte, terwijl anderzijds geen illegale en onverantwoorde verwijdering van de afvalstromen in de hand werd gewerkt. Bovendien mocht ook de concurrentiepositie ten aanzien van buitenlandse havens niet worden verstoord. Het Rijk zou niet mogen opdraaien voor eventuele exploitatietekorten.

De Kamer had vooral bedenkingen bij de rentabiliteit van de exploitatie. Het Kamerlid Van Rossum (SGP) voorzag bijvoorbeeld dat de overheid in een netelige positie terecht kon komen als de exploitatie verliesgevend was. Nederland was immers verplicht om ontvangst-installaties te hebben en zou dan geen andere keuze hebben dan toch financieel bij te dragen.²⁸⁷

In maart 1987 waren er drie HOI's operationeel, op de Moerdijk, in Rotterdam en in Amsterdam. Ook in de regio Nijmegen zou een installatie worden gerealiseerd, waar naast oliehoudende ook chemicaliënhoudende afvalstoffen konden worden afgegeven.²⁸⁸ Voor wat betreft de verwerking van chemicaliën afkomstig van schepen, waren er afspraken met Tanker Cleaning Rotterdam, Booy Clean, Afval Terminal Moerdijk (ATM), Afvalverwerking Rijnmond (AVR) en Shell Chemie.²⁸⁹

Toch bleef er binnen het parlement brede zorg bestaan over het afvalstoffenbeleid met betrekking tot de scheepvaart, zo bleek tijdens een debat in juni 1988. Er was nog altijd sprake van een groot verschil tussen de hoeveelheden scheepsafval die in Nederland werden geproduceerd en wat er werd ingenomen. Waar bleef de rest? Ging het naar het buitenland, naar 'scharrelaars', of werd het eenvoudigweg overboord gekieperd?²⁹⁰ Vier partijen (D66, PvdA, VVD en CDA) dienden dan ook een motie in waarin werd gevraagd om een effectieve stimulans voor de afgifte en een tarievenbeleid dat deze zou bevorderen.²⁹¹ Te Veldhuis (VVD) gaf aan dat die stimulans ook kon bestaan uit een betere controle op zee en op de binnenwateren en uit het tot stand brengen van betere internationale afspraken om de dumping van afvalstoffen te voorkomen. Daardoor zou het aanbod bij de HOI's vanzelf groeien.

287 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 444, nr. 4.

288 *Kamerstukken I* 1986/87, 19 700, IX, nr. 113c, p. 32.

289 *Handelingen II*, 16 maart 1987, p. 20.

290 *Handelingen II*, 23 juni 1988, p. 5153.

291 *Handelingen II*, 23 juni 1988, p. 5151 e.v.

In januari 1990 waren in elf Nederlandse havens ontvangstinstallaties gerealiseerd.²⁹² Op dat moment beschikten zeventig bedrijven over een vergunning om te kunnen optreden als ontvanger van olie en chemicaliën.²⁹³ De situatie was nog altijd urgent, aangezien er in 1990 alleen al op de Noordzee naar schatting nog steeds 10.000 à 60.000 ton olieafval illegaal werd geloosd.²⁹⁴

Behalve de zeeschepen was ook de afgifte door de binnenvaart nog lang niet volledig. In een in oktober 1992 verschenen rapport werd duidelijk dat de Nederlandse binnenvaartschepen jaarlijks circa 75.000 m³ aan met olie vervuild water uit de machinekamer en ander afvalwater produceerden. Daarvan werd ongeveer 45 procent afgegeven aan Nederlandse vergunninghouders en nog eens 25 procent in het buitenland, met name in Duitsland. De resterende bijna 30 procent verdween op onnaspeurbare of onregelmatige wijze, naar werd aangenomen ging het veelal om illegale lozingen.²⁹⁵ De ministers beloofden te komen met voorstellen om verbeteringen in de verwijderingsstructuur tot stand te brengen.²⁹⁶

Dat sommige inzamelaars ook verre van schoon waren, werd midden jaren negentig pijnlijk duidelijk toen de zogenoemde TCR-affaire in de openbaarheid kwam. TCR exploiteerde, onder andere, een HOI in Rotterdam. Het ingenomen afval werd hier nauwelijks verwerkt, maar grotendeels in de haven geloosd. In hoofdstuk 4 wordt de kwestie gedetailleerd beschreven. Vanzelfsprekend kwamen ook de andere zeven ontvangstinstallaties na de TCR-affaire onder een vergrootglas te liggen. Bij sommige van die bedrijven werden eveneens tekortkomingen geconstateerd. Daarnaast was bij de andere bedrijven sprake van een moeizaam en langzaam proces van vergunningverlening, meerdere gedoogperiodes en vergunningen die niet aansloten bij de actuele bedrijfssituatie.²⁹⁷ Tot slot had het ontbroken aan frequente en

292 Deze stonden in de havens van Delfzijl, Harlingen, West-Terschelling, Den Helder, IJmuiden, Amsterdam, Rotterdam, Dordrecht, Vlissingen, Breskens en Terneuzen.

293 *Kamerstukken II 1990/91, 22 072, nr. 2, p. 11.* Het ging daarbij overigens om zowel vergunningen voor havenontvangstinstallaties (aan wal) als havenontvangstvoorzieningen (schepen die rondvaren en afvalstoffen innemen om ze daarna aan een walinstallatie af te geven).

294 *Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nrs. 1-2, p. 9.*

295 Van Geuns e.a. 1992.

296 *Kamerstukken II 1992/93, 22 072, nr. 6.*

297 *Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 2, p. 6.*

afgestemde controles. Of die ook inhoudelijk verbetering behoefden, bleef in het midden, maar opvallend was wel dat TCR zelfs vaker was gecontroleerd dan de andere HOI's...

Momenteel zijn er acht HOI's in Nederland waar zeeschepen hun afval kunnen afgeven, in de havens van Rotterdam, Amsterdam, Dordrecht en Vlissingen. Drie daarvan mogen het ingenomen afval ook verwerken. Daarnaast zijn er nog twee bedrijven die wel scheepsval mogen verwerken, maar die het niet mogen inzamelen.²⁹⁸ Voor de binnenscheepvaart zijn er momenteel zeven ontvangstinstallaties, eveneens in Rotterdam, Amsterdam, Dordrecht en Vlissingen.

3.3.3 *De verwerking van afvalolie: publiek, privaat of publiek-privaat?*

Met de WCA en de Wvvs was aan het begin van de jaren tachtig een wettelijk kader gecreëerd voor de inzameling van olieafval. De vraag bleef echter staan wat er dan vervolgens met het restproduct diende te gebeuren. Minister Ginjaar had zich destijds voorstander getoond van het eenvoudig opstoken van de afvalolie, zo nodig na bewerking, bijvoorbeeld in de tuinbouw. Ook de voorlopige Adviescommissie afgewerkte olie was die mening toegedaan en bepleitte om het product dat na bewerking ontstond niet langer onder de WCA te laten vallen. 'Het is niet nodig dat aan te verbranden bewerkte afgewerkte olie nadere kwaliteitseisen gesteld worden, daar door de huidige bewerking een technisch probleemloos verstoekbaar product ontstaat', aldus de commissie.²⁹⁹ Daar dacht de bewindsman uiteindelijk echter wat genuanceerder over. Het mocht dan wel goed branden, maar uit onderzoek was gebleken dat de bestaande bewerkingsinstallaties er niet of nauwelijks in slaagden om de milieuverontreinigende componenten uit de afgewerkte olie te verwijderen. 'Derhalve is ook na bewerking sprake van afgewerkte olie, die bij verbranding zonder nadere voorzieningen, luchtverontreiniging kan veroorzaken', aldus Ginjaar.³⁰⁰

²⁹⁸ Zie: <www.scheepsafval.nl>.

²⁹⁹ Kamerstukken II 1978/79, 15 300 XVII, nr. 57, p. 16.

³⁰⁰ Kamerstukken II 1978/79, 15 300 XVII, nr. 57, p. 16.

Begin jaren tachtig was er nog niet veel veranderd.³⁰¹ De bewerking bestond uit weinig meer dan grove filtering en wateroliemengsels een tijd in een tank laten staan, waarna de olie kwam bovendrijven en kon worden afgeschept. Het resterende water, dat ook verre van schoon was, werd geloosd. Er was voorts een zevental 'bewerkingsinstallaties', waar restproducten van slechte kwaliteit geschikt werden gemaakt voor verbranding.³⁰²

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne liet in oktober 1980 aan de Kamer weten dat hij overleg voerde over de bouw van een moderne fabriek voor de re-raffinage van afgewerkte olie.³⁰³ Het bedrijf Kinetics Technology International B.V. (KTI) kreeg hiervoor in 1982 een vergunning. Hoewel er voldoende aanbod was van afvalolie en het gere-raffineerde product van KTI kwalitatief aan de geldende eisen voldeed, gooiden marktomstandigheden roet in het eten. Het eindproduct was geschikt als smeerolie, maar de binnenlandse markt daarvoor was op dat moment verzadigd. Vergroten van het aanbod zou naar verwachting een sterke marktversturende werking hebben en de prijs van smeerolie negatief beïnvloeden. Het aanboren van internationale afzetmarkten was niet haalbaar gebleken bij 'gebrek aan partners met voldoende ervaring op het gebied van de verkoop van smeerolie op de internationale smeeroliemarkt.'³⁰⁴

Kortom, er zou een 'interimbeleid' worden gevoerd in afwachting van betere tijden. Dit kwam neer op het verlengen van de looptijd van de vergunningen voor het verbranden van de afgewerkte olie. Twee jaar later kon er nog altijd niet meer worden gemeld dan dat het beleid gericht bleef 'op het stimuleren van re-raffinage van afgewerkte olie'. Ook liet de regering weten dat ze streefde naar beperking van het grote aantal vergunningen voor het op kleine schaal verwerken van afgewerkte olie.³⁰⁵

In september 1984 bood het kabinet het 'Indicatief Meerjarenprogramma Chemische Afvalstoffen 1985-1989 (IMP-CA)' aan de Tweede Kamer aan en daarin kreeg de problematiek van de afgewerkte

301 *Kamerstukken II 1981/82, 17 386, nr. 2, p. 27.*

302 *Kamerstukken II 1981/82, 17 386, nr. 2, p. 145.*

303 *Kamerstukken II 1980/81, 16 400 XVII, nr. 11, p. 64.*

304 *Kamerstukken II 1984/85, 18 603, nrs. 1-2, p. 74.*

305 *Kamerstukken II 1983/84, 18 602, nr. 2, p. 86-87.*

olie uitgebreid aandacht.³⁰⁶ Ten aanzien van de verwerking bood de nota echter nog steeds bedenkelijk weinig nieuws. De wens tot stimuleren van re-raffinage werd slechts herhaald. Concrete activiteiten waren echter niet voorzien: ‘in verband met het streven om te komen tot reraffinage van afgewerkte olie zullen initiatieven van partners in het reraffinageproject worden afgewacht’, aldus de nota.³⁰⁷ In antwoord op nadere vragen liet minister Winsemius, toen verantwoordelijk voor het departement van VROM, weten dat er zeven jaar overleg met KTI was gevoerd en hij geen mogelijkheden zag om realisatie van het project te bespoedigen.³⁰⁸

De beleidsvoornemens beperkten zich verder tot het verminderen van de uitstoot van schadelijke stoffen bij de verbranding van afgewerkte olie, door hogere eisen aan de verwerkingsinstallaties te stellen. Daardoor zou vermoedelijk ook het aantal vergunninghouders kunnen worden beperkt. ‘Daarnaast zal het gebruik van afgewerkte olie als brandstof voor zeeschepen worden voortgezet’, aldus de nota.³⁰⁹ Dat laatste kennelijk met het idee dat de schadelijke stoffen die op zee bij verbranding vrijkwamen, er niet zoveel toe deden. Voorts zouden de vergunninghouders ook worden verplicht om bilge-olie van binnenvaartschepen op te halen.

Voor het eerst werd ook de problematiek van het mengen van afgewerkte olie met vloeibaar chemisch afval expliciet genoemd. ‘Bij het uitoefenen van toezicht op de kwaliteit van afgewerkte olie is de noodzaak gebleken hierop meer nauwlettend toe te zien’, aldus de nota.³¹⁰ In verband daarmee zouden de aan verwerking gestelde kwaliteitseisen worden verscherpt. Ook zou de handhaving moeten worden versterkt, omdat garages nog altijd een forse hoeveelheid afgewerkte olie niet inleverden, maar zelf verstoekten. In 1981 ging het om naar schatting 15.000 ton, terwijl 66.500 ton was ingezameld.³¹¹

In december 1984 was er nog altijd sprake van overcapaciteit op de markt voor smeerolie, waardoor het bedrijfsleven geen interesse had in het exploiteren van een verwerkingsinstallatie. Het verstrekken van

306 *Kamerstukken II 1984/85, 18 603, nrs. 1-2, p. 93.*

307 *Kamerstukken II 1984/85, 18 603, nrs. 1-2, p. 10.*

308 *Kamerstukken II 1984/85, 18 603, nr. 4, p. 16.*

309 *Kamerstukken II 1984/85, 18 603, nrs. 1-2, p. 93.*

310 *Kamerstukken II 1984/85, 18 603, nrs. 1-2, p. 11.*

311 *Kamerstukken II 1984/85, 18 605, nrs. 1-2, p. 89.*

subsidies of premies had om die reden ook weinig zin. In de tussentijd streefde minister Winsemius dan ook enerzijds naar milieuvriendelijker verbranding en anderzijds naar opwerking van de afgewerkte olie tot een product dat aan normale handelsspecificaties voor gasolie of stookolie voldeed.³¹² Dat laatste vergde echter een veel ingrijpendere en kostbaardere proces, maar hoe de bewindsman de uitvoering daarvan op commerciële basis voor ogen had, of hoe hij het met subsidies wenste te ondersteunen, bleef in het midden.

In september 1985 werd een en ander nader geconcretiseerd in het 'Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990 (IMP-M)'. Het beleid bleef gericht op re-raffinage van afgewerkte olie. Nu werd echter voor een andere weg gekozen om de kwaliteit van de afgewerkte olie te verhogen, namelijk door schaalvergroting bij de inzamelaars, die zou worden bereikt door het aantal vergunningen voor het op kleine schaal verbranden van afgewerkte olie terug te schroeven. Door de bestaande simpele bewerkingsmethoden te hanteren, bleef dan een grotere hoeveelheid eindproduct over dat voldeed aan de technische (conventionele) en milieuhygiënische brandstofsificaties. 'Binnen deze specificaties zal het bewerkte product vrij kunnen worden afgezet naar (grotere en kleine) verbrandingsinstallaties en zeeschepen', aldus de bewindslieden.³¹³

Vanzelfsprekend leidde deze 'oplossing' tot vragen: hoe kon alleen verdunnen opeens ook tot een 'schoon' product leiden, terwijl daarvoor eerst nog een ingewikkeld re-raffinageproces noodzakelijk was?³¹⁴ De reactie toonde duidelijk aan dat de regering het sluitend antwoord hierop ook even niet had. Er werd gesproken over verkorting van de lijnen in de verwijderingsketen waardoor re-raffinage zou worden bevorderd.³¹⁵ Voor het overige werd het thema schielijk doorgeschoven naar het IMP-M voor 1987. In een later Kamerdebat gaf Winsemius aan de re-raffinage in een breder kader te willen plaatsen en ook de verwerking van chemische afvalstoffen op basis van minerale olie daarin te willen betrekken. 'De economische haalbaarheid van een dergelijke

312 *Kamerstukken II 1984/85, 18 605, nr. 5, p. 20.*

313 *Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nrs. 1-2, p. 59.*

314 *Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nr. 4, p. 7.*

315 *Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nr. 5, p. 12.*

fabriek lijkt groter dan van uitsluitend reraffinage tot afgewerkte smeerolie', aldus de minister.³¹⁶

Op 30 oktober 1985 kwam het beleidsplan in de Tweede Kamer aan de orde. Het Kamerlid Veldhoen (PvdA), die al vaker op de problematiek van de re- raffinage had gewezen en een jaar eerder ook al bij motie had aangedrongen op voortgang, stelde het gebrek daaraan ook nu weer ter discussie.³¹⁷ Het Kamerlid Oomen-Ruijten (CDA) viel hem bij: kon de minister niet wat meer druk op de ketel zetten van het bedrijfsleven? Dijkman (PPR) stelde dat de overheid desnoods maar wat meer sturend moest optreden. Minister Winsemius wilde zover nog niet gaan, maar zegde toe nog maar eens met de bedrijfstak te gaan praten. 'Ik blijf het een vreemde vertoning vinden dat ik in Griekenland een reraffinagebedrijf voor afgewerkte olie aantrof, opgezet door Nederlanders, terwijl zulke bedrijven in Nederland niet van de grond komen. Dat lijkt me toch niet helemaal logisch', aldus de bewindsman.³¹⁸ Veldhoen toonde zich tevreden met dit antwoord. Hij raadde de minister wel aan om snel 'in de auto of trein te stappen en naar Shell te rijden', omdat hij de indruk had dat de zaak vooral door de multinational werd geblokkeerd en gefrustreerd.³¹⁹ Waar hij die opmerking op baseerde, werd overigens niet duidelijk.

Een jaar later gaf de nieuw aangetreden Minister van VROM, Nijpels, aan te opteren voor een centraal verwerkingsbedrijf voor het opwerken van afgewerkte olie tot smeerolie en/of schone brandstoffen, alsmede voor de behandeling van minerale oliehoudende afvalstoffen.³²⁰ De Kamer was niet gelukkig met de ontwikkelingen in het dossier. 'Het afvaloliecircuit is nu min of meer in handen van de criminaliteit. Het is de hoogste tijd dat er een reraffinagefabriek in Nederland komt', aldus het Kamerlid Lankhorst (PPR).³²¹ Ook de leden Roosen-Van Pelt (CDA) en Veldhoen (PvdA) stelden kritische vragen. In antwoord hierop liet de bewindsman in november 1986 weten dat er gesprekken gaande

316 *Handelingen II*, 31 oktober 1985, p. 1078.

317 *Handelingen II*, 30 oktober 1985, p. 970.

318 *Handelingen II*, 31 oktober 1985, p. 1052.

319 *Handelingen II*, 31 oktober 1985, p. 1056.

320 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 707, nrs. 1-2, p. 39-40.

321 *Handelingen II*, 18 november 1986, p. 1400.

waren, maar dat die door verdere daling van de olieprijsen nog tot niets hadden geleid. Hij bleef vasthouden aan particulier initiatief.³²²

In september 1987 was Nijpels echter tot de conclusie gekomen dat de haalbaarheid van een centrale fabriek voor re-raffinage gering was, hoewel de gesprekken zouden worden voortgezet.³²³ Dat kwam hem uiteraard op nadere vragen te staan. Werd het niet eens tijd om van overheidswege een re-raffinagefabriek op te zetten? ‘Zijn de mogelijke maatschappelijke kosten, ontstaan door knoeien, van de verwerking van afvalolie niet groter dan overheidsdeelneming in een centraal verwerkingsbedrijf’, aldus de Kamer.³²⁴ De minister liet weten dat hij een studie had laten uitvoeren die had laten zien dat een investerings-subsidie nodig was van 30 miljoen gulden (€ 13,6 miljoen), op een totale kostprijs van een installatie van 45 miljoen gulden (€ 20,5 miljoen). Nijpels vond deze kosten hoger dan de maatschappelijke schade.³²⁵

De daling van de olieprijsen leidde inmiddels ook tot problemen en faillissementen bij de inzamelaars. Om die reden kregen zij toestemming om de afvalproducenten (ontdoeners) een vast tarief in rekening te brengen, dat maandelijks werd bijgesteld. De Kamer maakte zich zorgen over de consequenties: als er voortaan (vaker) betaald moest worden, was dan het risico niet aanwezig dat de ontdoeners het olieafval zouden lozen of er op andere manieren vanaf probeerden te komen? Nijpels liet weten dat de hoeveelheden die werden ingezameld nog niet terugliepen, maar dat wel de vinger aan de pols moest worden gehouden. De inspecteurs zouden elke WCA-vergunninghouder minstens eenmaal per jaar bezoeken en de bewerkers van afgewerkte olie alsmede de grote verwerkers van chemische afvalstoffen konden rekenen op meerdere inspecties per jaar.³²⁶ Ook werd de hiervoor beschreven inkrimping van het aantal inzamelgebieden en inzamelaars gerealiseerd.³²⁷

In september 1988 leek er eindelijk ook schot te komen in het re-raffinagevraagstuk. Een tiental bedrijven had interesse getoond in het opzetten van een verwerkingsfabriek. Er was intussen ook een

322 *Handelingen II*, 20 november 1986, p. 1462.

323 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 202, nr. 2, p. 43.

324 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 202, nr. 4, p. 14.

325 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 202, nr. 5, p. 31.

326 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 202, nr. 5, p. 58.

327 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 877, nr. 6.

stimuleringsbedrag van 10 miljoen gulden (€ 4,5 miljoen) beschikbaar gesteld.³²⁸ De Kamer vroeg wat de planning van de bewindsman was, waarop deze liet weten dat een start in 1990 haalbaar moest zijn.³²⁹ Zijn opvolger op VROM, Alders, liet in januari 1990 weten dat er nog twee kandidaten over waren waarmee onderhandelingen werden gevoerd.³³⁰ Het ging om de Olie Contact Commissie te Rotterdam en North Refinery te Delfzijl, waarbij de laatstgenoemde op dat moment de voorkeur had.³³¹

In juli 1990 kwam er echter toch weer een kink in de kabel, ditmaal van financiële aard. Naar verwachting zou de opbrengst van de door de fabriek, die ondertussen Centrale Bewerkingseenheid (CBE) was gedoopt, geproduceerde brandstoffen onvoldoende zijn om de inza- mel- en bewerkingskosten te kunnen compenseren bij de toenmalige olieprijzen. Het exploitatietekort zou naar schatting 10 miljoen gulden (€ 4,5 miljoen) bedragen en geen van de kandidaten was bereid om dat voor zijn rekening te nemen. De overheid achtte een directe financiële compensatie niet wenselijk en in plaats daarvan werd gekozen voor een statiegeldsysteem. De uitwerking daarvan vergde echter een AMvB, die op 1 januari 1992 van kracht zou kunnen worden.³³² De CBE zelf zou dan in januari 1993 operationeel kunnen zijn.

In november 1991 liet Alders de Kamer weten dat de BOVAG en de Vereniging van Smeerolieondernemingen in Nederland (VSN) ernstige bezwaren hadden tegen een statiegeldsysteem.³³³ Aangezien smeerolie meestal in bulk werd verkocht, zou het systeem niet alleen complex worden, maar ook hoogst fraudegevoelig. Bij nader inzien stelde de minister dan ook een ander systeem voor, namelijk directe financiering, waarbij degene die de afgewerkte olie afgaf de ontvanger betaalde. Feitelijk was dat ook de wijze waarop het inzamelingsstelsel op dat moment werkte.

In oktober 1993 ontstond weer een nieuwe discussie, namelijk of slechts één CBE nu wel zo'n goed idee was. De politie had aangegeven dat monopolies in de afvalverwerking het risico op malversaties

328 *Kamerstukken II 1988/89, 20 803, nr. 2, p. 40.*

329 *Kamerstukken II 1988/89, 20 803, nr. 7, p. 18.*

330 *Kamerstukken II 1989/90, 21 304, nr. 5, p. 20.*

331 *Kamerstukken II 1989/90, 20 877, nr. 8, p. 1.*

332 *Kamerstukken II 1989/90, 20 877, nr. 9, p. 3.*

333 *Kamerstukken II 1991/92, 20 877, nr. 10.*

alleen maar deden toenemen.³³⁴ Toch besloot de regering vast te houden aan slechts één bewerkingseenheid. Er waren in dit stadium drie gegadigden, namelijk Paktank/Texaco, North Refinery en de Centrale Bewerkingseenheid B.V. i.o. te Lelystad. Uiteindelijk kon de minister in 1994 laten weten dat de CBE voor afgewerkte olie werd voorbereid door Paktank/Texaco en op 1 januari 1995 in bedrijf zou komen. De CBE zou afgewerkte olie gaan opwerken tot marine dieselolie.³³⁵

Het verhaal van de re-raffinage van afvalolie in Nederland kende na zoveel jaren van voorbereiding en discussie echter geen gelukkig einde: de CBE zou nooit worden gebouwd. Een tweetal factoren speelde daarbij een belangrijke rol. In de eerste plaats was de hoeveelheid afgewerkte olie die in Nederland vrijkwam, bij nader inzien toch onvoldoende om een CBE rendabel te kunnen exploiteren. In de tweede plaats konden de inzamelaars niet worden gedwongen om het afval bij de verwerkingseenheid af te geven. Zij hadden immers, op grond van EU-regelgeving, ook de mogelijkheid om het naar het buitenland uit te voeren en een verzoek om een exportvergunning kon niet worden geweigerd, ook al zou het afval vervolgens niet worden verwerkt maar verstookt.

Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP-2) vermeldt thans als minimumstandaard voor het verwerken van olierestanten en vloeibare brandstofrestanten, een nuttige toepassing en een hoofdgebruik als brandstof. Daar waar afgewerkte olie thans in Nederland wordt verwerkt, geschiedt dit in de vorm van scheiding in een centrifuge, gevolgd door verbranding, waarbij de afgewerkte olie nog steeds voornamelijk als brandstof wordt gebruikt.³³⁶

3.4 De problematiek van het mengen en blenden

3.4.1 De criminele gelegenheidsstructuur

De afvalverwerking wordt over het algemeen beschouwd als een activiteit waarbij sprake is van criminogene risico's. De belangrijkste reden

³³⁴ *Handelingen II*, 11 oktober 1993.

³³⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 23 905, nr. 2, p. 89.

³³⁶ Europese Commissie 2000.

is dat de baten uitgaan voor de kosten.³³⁷ De inzamelaar van het afval krijgt immers eerst betaald door de ontdoener en pas daarna moet hij kosten gaan maken om het afval op verantwoorde wijze te verwerken. Door dat laatste achterwege te laten, bijvoorbeeld door het afval te lozen of weg te mengen, kan dus geld worden bespaard.

Een tweede risicofactor zijn de vele schakels in de keten tussen producent/ontdoener, inzamelaar, transportbedrijf en eindverwerker, die zich in toenemende mate internationaal uitstrekken.³³⁸ Daardoor wordt het steeds moeilijker om de afvalstromen te controleren. Dit wordt nog versterkt door het feit dat afval in de EU, vanwege het uitgangspunt van vrij verkeer van goederen, eenvoudig de grenzen over kan steken. Op dit moment is in Nederland bijvoorbeeld sprake van overcapaciteit en wordt afval uit allerlei andere landen, zoals Italië, Spanje en Frankrijk, ingevoerd om hier te worden verwerkt.

In de derde plaats heeft zich, behalve internationalisering, ook een sterke schaalvergroting voorgedaan in de branche van de afvalverwerking.³³⁹ De bedrijven zijn derhalve machtiger geworden, ook al omdat adequate afvalverwijdering van cruciaal belang is voor de samenleving. Het is daardoor lastiger om handhavend op te treden in geval wet- of regelgeving wordt overtreden. Bovendien is de overheid zelf ook ontdoener en doet ze evengoed zaken met de bedrijven in kwestie.

Tot slot leiden malversaties met afval, uitzonderingen als de dumping van chemisch afval in Ivoorkust in de zaak Probo Koala daar gelaten, meestal niet tot direct zichtbare schade voor mensen, dieren, planten en/of ecosystemen. Degenen die de strafbare feiten plegen, zien zich daarom vaak niet als criminelen, maar eerder als 'handige jongens' die optimaal kosten besparen. De drempel om tot calculerend gedrag over te gaan ligt daardoor lager dan bij andere vormen van misdaad.

Deze criminogene risico's zijn bij de verwerking van afgewerkte olie, of het gebruik van chemisch afval als blendmiddel in stookolie, eveneens aan de orde.³⁴⁰ Het is ten eerste financieel voordelig om afvalstromen bij te mengen: de kosten voor verantwoorde verwerking

³³⁷ Zie bijvoorbeeld Huisman 2001.

³³⁸ Van Wingerde 2012, p. 85.

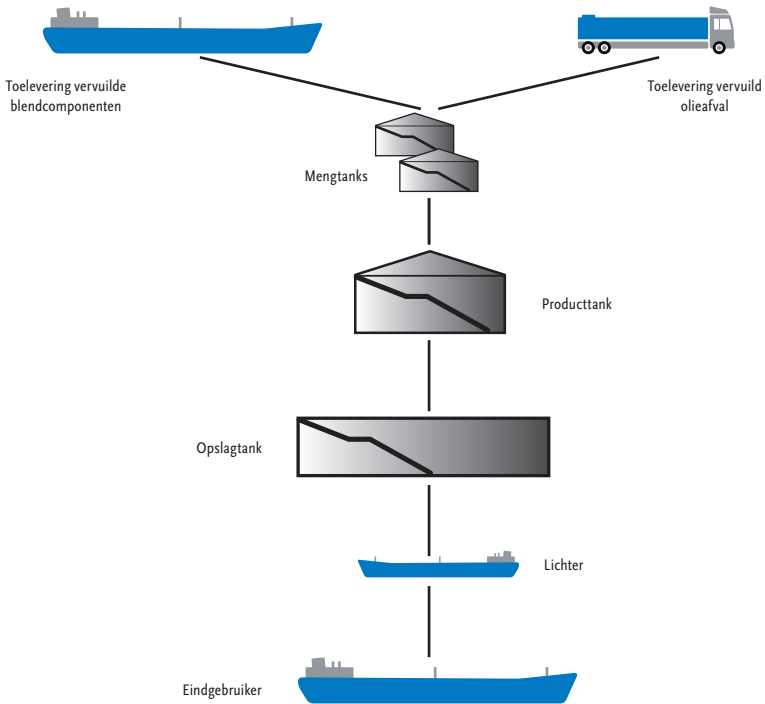
³³⁹ Van Wingerde 2012, p. 77.

³⁴⁰ De Buck e.a. 2011, p. 10.

en/of vernietiging zijn hoog en die worden op deze manier vermeden. Wanneer het afval wordt toegepast als blendmiddel, spaart dit bovendien ook de kosten uit van de aankoop van meer verantwoorde blendcomponenten.

In de tweede plaats maken de fysisch-chemische eigenschappen van stookolie (zwart, stroperig) het relatief gemakkelijk om er andere stoffen aan toe te voegen, zonder dat dit zichtbaar is.³⁴¹ Het is bovendien eenvoudig om te mengen en het kan op allerlei plaatsen gebeuren. Figuur 3.1 geeft de logistieke keten zeer vereenvoudigd weer.

Figuur 3.1 Logistiek van het mengen



Om te beginnen kunnen vervuilde blendcomponenten of vervuilde afgewerkte olie, eventueel na enige bewerking, worden toegeleverd aan een bedrijf dat scheepsbrandstoffen produceert. Aldaar worden ze opgeslagen in zogenoemde mengtanks. De producenten van scheeps-

brandstoffen mogen overigens geen afval verwerken, tenzij ze ook daarvoor over een vergunning beschikken. Dit betekent dus dat de toegeleverde goederen als 'product' zullen worden geclassificeerd.

Vervolgens kunnen de blendcomponenten of afgewerkte olie, op dezelfde locatie, in een producttank worden vermengd met residuale stookolie, het basisproduct van stookolie. Het vermengen van blendproducten met dit basisproduct heeft een doel, namelijk het op specificatie brengen tot het eindproduct bruikbaar is als stookolie. Het mengen kan echter ook eenvoudigweg plaatsvinden om het afvalproduct kwijt te raken. Wanneer dit door een vergunde verwerker in geringe ('verantwoorde') hoeveelheden wordt gedaan, is dat binnen bepaalde randvoorwaarden overigens toegestaan.

De vervuiling kan dus al zijn ontstaan bij een (buitenlandse) leverancier van blendcomponenten. Vanzelfsprekend worden er wel monsters genomen, maar de analyses daarvan zijn beperkt en voornamelijk bedoeld om na te gaan of de stoffen kwalitatief geschikt zijn voor het beoogde doel en maar beperkt om de aanwezigheid van schadelijke stoffen vast te stellen.

De vervuilde brandstof kan in de tweede plaats ontstaan in de opslagtanks waarin het vervolgens wordt bewaard, wanneer zich in die tank al vervuilde brandstof uit een andere bron bevond. Wanneer de olie in de opslagtank niet wordt doorgeroerd, ontstaan bovendien lagen met een verschillende samenstelling, waarin bepaalde schadelijke stoffen in meer of mindere mate voorkomen. Dit maakt het ook lastig om goede monsters te nemen die de aard en omvang van de vervuiling aantonen.

Vermenging met een al vervuilde partij brandstof kan ook gebeuren wanneer een 'schone' partij uit de opslagtank wordt overgeladen in een lichter (binnenvaarttankschip) van waaruit zeeschepen worden bevoorraad, wanneer deze wordt overgepompt in een tank waarin zich al vervuilde stookolie bevindt. Lichters waarin zich partijen al dan niet vervuilde olie bevinden, wisselen die op ligplaatsen ook uit. Tot slot kan dergelijke vermenging ook optreden bij de afnemer die de brandstof feitelijk wil gebruiken, wanneer deze nog vuile olie in de bunkers heeft zitten.

De kans dat bijgemengde schadelijke stoffen worden ontdekt is al op voorhand gering. In verband met milieuvervuiling wordt slechts op enkele parameters getoetst, namelijk het gehalte aan zwavel, PCB's

en organische halogeenvverbindingen. De politie en de Douane kunnen uiteraard ook controleren en monsters nemen, maar het aantal controles is betrekkelijk klein. Een belangrijke factor is dat de analyse van monsters een kostbare aangelegenheid is, die naarmate er op meer stoffen moet worden getoetst, gemakkelijk in de tienduizenden euro's kan lopen.

Tot slot is het zeer moeilijk om een schuldige aan te wijzen. Wanneer de handhavinginstanties hebben geconstateerd dat een partij olie vervuild is, kan vaak niet meer worden achterhaald waar in de keten de schadelijke stoffen zijn bijgemengd en wie daarvoor dus verantwoordelijk is geweest. Daar komt bij dat er steeds discussie kan worden gevoerd over de vraag of sprake is van afval of van een 'product' (zie hoofdstuk 6).

3.4.2 De terugkerende discussie in het parlement over het mengprobleem

De criminogene risico's bij de productie van scheepsbrandstoffen worden uiteraard al langer onderkend. In de Tweede Kamer was vooral SP'er Remi Poppe degene die, nadat hij in 1994 Kamerlid werd, gedurende zijn hele politieke carrière bleef hameren op de problematiek van het vermengen van afval met scheepsbrandstoffen, daartoe gewoonlijk bijgevallen door Groen Links en D66. De VVD was doorgaans zijn belangrijkste opponent.

Al een paar maanden na zijn aantreden, in oktober 1994, kaartte hij het probleem voor het eerst aan tijdens een interruptiedebat. Poppe had toen al een heel verleden als milieuvactivist in het Rijnmondgebied en kende als geen ander het dossier.³⁴² Hij gaf een uiteenzetting over de aard van de problemen en constateerde dat de regelgeving op dit punt gebreken vertoonde. 'Er zijn natuurlijk normen voor scheepsbrandstoffen; die zijn vastgelegd in onder andere de internationale specificatie ISO 8217, waarbij echter niet op de stoffen die in de blendmiddelen zitten wordt geanalyseerd. Je kunt dus een analyse hebben die zegt dat je

³⁴² De SP had op dat moment slechts twee zetels in Tweede Kamer.

goede brandstof geladen hebt, terwijl het desalniettemin om regelrecht vervuilde olie kan gaan', aldus het Kamerlid.³⁴³

Toenmalig Minister van VROM, De Boer, erkende in haar reactie dat het om een serieus probleem ging en gaf aan dat het al haar volle aandacht had. Ze zegde toe na te zullen gaan of er nadere eisen aan de analyse van de producten konden worden gesteld, zoals aan de zuurgraad. Dat waren echter wel zaken die 'in relatie met Verkeer en Waterstaat en ook in de internationale context bekeken moesten worden', aldus de bewindsvrouw.³⁴⁴ Dit betekende dus met zoveel woorden dat het nog wel een tijdje ging duren. Even later in het debat nuanceerde ze de omvang van het probleem. In 1992 was uitgebreid toezicht geweest op gasolie, vooral bij de binnenvaart. Van vervuiling bleek nauwelijks sprake. Ook op de invoer van blendmateriaal in Nederland werd gecontroleerd. De minister erkende overigens wel dat het nemen van goede monsters, zowel van de bunkerolie als van ingevoerde blendproducten, buitengewoon moeilijk was.

Poppe wees er nog maar eens op dat het probleem ook juist was dat er alleen maar werd geanalyseerd op de kwaliteit van de blendmiddelen, maar amper op vervuiling. Als er alleen werd gekeken naar vlampunt, viscositeit en het zwavelgehalte van de brandstof was het nogal logisch dat er geen aanwezigheid van andere schadelijke stoffen werd vastgesteld. In de vertragingstactiek van minister De Boer wenste het Kamerlid niet te trappen: er was helemaal geen internationale afstemming nodig om het probleem aan te pakken. 'Het gaat in dit geval om in Nederland ingezamelde of ingevoerde afvalstoffen – ik heb begrepen dat er veel uit het Oostblok komt – die in Nederland worden opgewerkt tot blendmiddelen en worden toegevoegd aan zware stookolie.'³⁴⁵ Kortom, daar konden de autoriteiten gewoon op eigen gezag tegen optreden.

De minister gooide het daarop over een andere boeg door net te doen of het geen milieukwestie was. 'De heer Poppe duidt op normen die te maken hebben met de vraag in hoeverre de brandstof goed voor de motor is. Daar heeft VROM zich in het verleden minder mee

343 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 757.

344 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 757.

345 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 758.

beziggehouden, omdat dat niet de opdracht was.³⁴⁶ Daarmee ging ze er voor het gemak maar aan voorbij dat het verstoken van vuile olie ook niet bijster goed was voor het milieu, wat vanzelfsprekend wel tot haar verantwoordelijkheid behoorde! Ze liet weten dat ze bereid was om, met andere partijen, te kijken naar criteria voor de relatie tussen scheepsbrandstof en scheepsmotoren. Die formulering kan eveneens worden gezien als een trucje om de kwestie tot een technisch probleem te maken. Poppe besloot daarop een motie in te dienen waarin hij de regering verzocht 'op korte termijn dusdanige kwaliteitsnormen en controlevoorwaarden voor blendmiddelen vast te stellen dat voor de bemanning, het milieu en de scheepsmotoren schadelijke afvalstoffen niet langer in blendmiddelen gebruikt mogen en kunnen worden.'³⁴⁷

De SP'er kreeg de nodige steun. Het probleem speelde al langer en het Kamerlid Vos (GL) informeerde dan ook nader naar de handhavingsactiviteiten van de jaren ervoor. Het Kamerlid Dijksma (PvdA) constateerde – in wat haar *maidenspeech* was – dat het bijmengen geen incidenteel maar een structureel probleem was. En hoe zat het eigenlijk met de strafbaarheid ervan, gezien de eisen die in de wet aan bunkerolie werden gesteld?

De Boer wees er nog maar eens op dat de handhaving al in de jaren tachtig, naar aanleiding van de actie Chemix van de Rotterdamse rivierpolitie (zie hoofdstuk 4), was geïntensiveerd. Poppe liet haar daarop weten dat die actie weliswaar 'stapels' processen-verbaal had opgeleverd, maar dat die vervolgens bij het openbaar ministerie waren gestrand. 'Mengen [met vervuilde blendmiddelen] is wel verboden, maar je moet de daders bijna op heterdaad betrappen om een proces-verbaal te kunnen opmaken. Daarom wordt in mijn motie verzocht om kwaliteitsnormen voor de blendmiddelen zelf', aldus het Kamerlid, dat duidelijk beter thuis was in de materie dan de bewindsvrouw.³⁴⁸ De minister bleef er echter bij dat de motie niet erg relevant was omdat die om iets vroeg wat al werd gedaan. Uiteindelijk blies Poppe de aftocht toen de stemming over de motie op de agenda stond. 'Na het indienen van de motie heeft de minister nader verduidelijkt hoe zij aan de slag

346 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 759.

347 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 759. Voor de motie zie *Kamerstukken II* 1994/95, 23 955, nr. 1.

348 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 761.

zal gaan. Ik ben daar zeer blij om en om die reden trek ik de motie in', zo liet hij weten.³⁴⁹

In april 1997 diende Poppe, in het kader van een wijziging van de bepalingen in de Wm inzake afvalstoffen, een amendement in waarin hij vroeg om afvalinzamelaars slechts vergunning te verlenen voor een vergelijkbare categorie afval, om aldus te voorkomen dat ze verschillende stromen eenvoudig met elkaar konden mengen.³⁵⁰ Bij die gelegenheid wees hij er ook nog maar eens op dat er van de toezeggingen van de minister uit 1994 nog niets terecht was gekomen.³⁵¹ 'Onderwereld en bovenwereld lopen als het ware hand in hand op de bedrijfsterranen van de afvalbranche rond. Handhaving is nauwelijks efficiënt uit te voeren, omdat de vergunningen niet deugen, omdat de handhavers onvoldoende middelen hebben om adequaat op te treden en omdat de afvalstromen bij deze bedrijven zo bij elkaar komen dat vermengen om verwerkingskosten te ontlopen haast vanzelf gaat. Als dan een beetje sjoemelen met de papieren en een beetje verpompen en vermengen niet al te moeilijk is, is het een kwestie van een paar dagen wachten en we zitten met een volgend milieuschandaal', aldus Poppe.³⁵²

Vanzelfsprekend zou een daadwerkelijke fysieke scheiding van afvalstromen zeer ingrijpende consequenties hebben voor de branche en dat was dan ook direct de kritiek op het amendement. Klein Molekamp (VVD) bijvoorbeeld vond dat Poppe eerst maar eens inzichtelijk moest maken wat de argumenten pro en contra waren.³⁵³ Ook de andere partijen waren sceptisch over de haalbaarheid. Minister De Boer van VROM voelde er al helemaal niets voor. Bedrijven moesten al een registratie bijhouden van de afvalstromen, waardoor die volgens haar prima controleerbaar waren. 'Bovendien is het voorgestelde amendement slecht handhaafbaar en daar heeft de heer Poppe ook een hekel aan.'³⁵⁴ Bedrijven zouden immers gemakkelijk twee BV's kunnen oprichten en op de oude voet verdergaan.

Het Kamerlid diende daarop een nieuwe motie in, waarin hij de zaak nog eens preciseerde, namelijk dat op één locatie slechts een-

349 *Handelingen II*, 1 november 1994, p. 805.

350 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 875, nr. 8.

351 *Handelingen II*, 1 mei 1997, p. 5342.

352 *Handelingen II*, 1 mei 1997, p. 5344.

353 *Handelingen II*, 1 mei 1997, p. 5351.

354 *Handelingen II*, 1 mei 1997, p. 5367.

zelfde soort afval kon worden ingezameld.³⁵⁵ ‘Ik ben van mening dat die scheiding veel duidelijker moet plaatsvinden, zodat de handhavers beter kunnen handhaven en bij wijze van spreken niet de pijp in moeten kruipen om te constateren of er iets verkeerd gebeurt’, aldus de volksvertegenwoordiger.³⁵⁶ Ook wees hij erop dat in de Destructiewet om precies dezelfde reden ook een fysieke scheiding was aangebracht: een bedrijf mocht niet op één locatie producten voor humane consumptie en materiaal dat daarvoor niet bedoeld was, verwerken. De minister bleef er echter bij dat het amendement niets toevoegde aan de al bestaande regelgeving.³⁵⁷ De vergelijking met de Destructiewet sneed volgens haar geen hout, omdat de situatie daar veel eenvoudiger was. Behalve zijn collega Marijnissen stemde uiteindelijk slechts één Kamerlid voor het amendement.³⁵⁸

Poppe bleef in de jaren daarna doorgaan met het aankaarten van het probleem. ‘Wat vroeger de rivier in ging, gaat nu via scheepsmotoren de zeelucht in. Dat schiet dus niet op’, zo stelde hij in oktober 1997 tijdens de algemene beschouwingen.³⁵⁹ Ook in juli 1999 constateerde hij dat van de aanpak van het mengen nog altijd niet veel terecht was gekomen. ‘In het kanaal van Terneuzen liggen bakken die worden gebruikt als drijvende brandstofopslag. Daar wordt volop geblend met blendmiddelen uit Oost-Europa. Dampretourleidingen zijn niet te ontdekken. In de woonomgeving is sprake van stank- en gezondheidsklachten’, aldus het Kamerlid.³⁶⁰ Jan Pronk, toen Minister van VROM, ging niet eens in op de opmerking. In november 1999 vroeg Poppe nogmaals wanneer de overheid nu eens kwam met aangescherpte normen voor de brandstof van zeeschepen.³⁶¹ En wederom verkoos Pronk die vraag niet te beantwoorden...³⁶² Poppe, die het al druk genoeg had met alle onderwerpen die hij in het debat moest bestrijken, herinnerde hem er overigens ook niet aan.

355 *Kamerstukken II 1996/97, 24 875, nr. 15.*

356 *Handelingen II, 23 september 1997, p. 245.*

357 *Handelingen II, 23 september 1997, p. 254.*

358 *Handelingen II, 30 september 1997, p. 387.*

359 *Handelingen II, 22 oktober 1997, p. 1008.*

360 *Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 43, p. 3-4.*

361 *Handelingen II, 16 november 1999, p. 1676.*

362 *Handelingen II, 17 november 1999.*

Dit betekende overigens niet dat er niets gebeurde. Vanaf 1 maart 1999 trad, als gevolg van Europese regelgeving, een gewijzigd Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen (Bohb) in werking, waarin werd bepaald dat afvalolie voortaan op een hoogwaardiger manier moest worden verwerkt. De milieubelastende verontreinigingen moesten worden verwijderd voordat toepassing als (stof ter vervaardiging van) brandstof mogelijk was. Dit gold dus ook voor blendmiddelen.

Bovendien mochten stoffen waarin zich PCB's of organische halogeenvbindingen bevonden in een gehalte van meer dan 50 mg/kg, niet meer worden weggemengd in brandstoffen. Er zouden voorts initiatieven worden ontplooid om in EU-verband te komen tot normering ten aanzien van maximale gehalten voor PCB's, organische halogeenvbindingen, PAK's en zware metalen.³⁶³

De kwestie kwam opnieuw in het parlement aan de orde in 2008, naar aanleiding van een incident met het schip *Adafera* (zie hoofdstuk 4), dat een lading blendcomponenten had aangevoerd voor Nederlandse bedrijven, die echter van dusdanig slechte kwaliteit bleek te zijn dat er ernstige problemen ontstonden bij de productie van scheepsbrandstof. Poppe, die na een afwezigheid tussen 2002 tot 2006 weer was teruggekeerd in de Kamer, stelde er direct een reeks vragen over.

De minister liet weten dat er inderdaad geen wettelijke regeling bestond voor het blenden van olie, residuen en destillaten. De geproduceerde brandstof moest wel voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Conform Annex VI van het Marpol-verdrag, mag stookolie voor zeeschepen geen toegevoegde stof of chemisch afval bevatten die de veiligheid van de schepen in gevaar brengt, nadelige gevolgen heeft voor de prestatie van de machines, of die schadelijk is voor het personeel, of in het algemeen bijdraagt aan extra luchtverontreiniging. Ook mag de brandstof voor zeeschepen geen anorganische zuren bevatten.³⁶⁴ Dat bood echter nogal wat ruimte voor juridische discussie.

In theorie kon ook, op grond van de Bohb, 'aan de voorkant' worden gecontroleerd op de samenstelling van blendmiddelen, maar dan moest het wel om afval gaan. Blendcomponenten werden echter steevast omschreven als 'product', aangezien de meeste bedrijven die zich bezighouden met het blenden van minerale olieproducten geen

³⁶³ *Kamerstukken II 1998/99, 22 343, nr. 44, p. 23.*

³⁶⁴ *Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 784.*

vergunning hebben voor het verwerken van afvalstoffen. Over wat als product en wat als afval moest worden bestempeld, verschilde de regelgeving per land. Waar het aan ontbrak was een duidelijke lijst van stoffen waarmee wel of niet mocht worden geblend. Als het aan Poppe lag, werd voortaan verboden dat daarvoor nog afvalproducten uit de olie- en chemische industrie werden gebruikt.³⁶⁵

In 2011 begonnen de politie, de Douane en de ILT met geïntegreerde controleacties op vervuiling van scheepsbrandstoffen, onder de noemer ‘Waakzaam’. Die brachten het onderwerp wederom op de agenda van de Tweede Kamer. Van Veldhoven (D66) stelde vragen over de handhaving, terwijl het Kamerlid Jansen (SP) tekortkomingen in de wetgeving aankaarte. De Waakzaamacties hadden ook weer duidelijk gemaakt dat er dringend behoefte was aan een zwarte lijst van stoffen die niet in blendproducten mochten voorkomen, gekoppeld aan normen voor maximaal toelaatbare gehalten aan schadelijke componenten. Bovendien vroegen de handhavers ook om bevoegdheden om tankers die vervuilde brandstof vervoerden aan de ketting te kunnen leggen, aangezien ze op dat moment alleen een monster konden nemen en de schepen gewoon hun weg konden vervolgen.³⁶⁶

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma reageerde op 4 juni 2012.³⁶⁷ Zijn antwoord was vrijwel een herhaling van dat van De Boer uit 1994 en kwam erop neer dat het niet wenselijk en haalbaar was dat Nederland zelfstandig aanvullende eisen ging stellen aan stookolie, ‘gelet op het internationale karakter van de bunkeroliemarkt en de mogelijke economische consequenties voor de Nederlandse bunkeroliemarkt’. De zaak zou op internationaal niveau moeten worden geregeld.

Van Veldhoven nam daarmee geen genoegen en kwam er in juli 2012 tijdens een algemeen overleg over het Landelijk Afvalbeheerplan op terug.³⁶⁸ Ze vroeg de staatssecretaris opnieuw om een zwarte lijst. Van Veldhoven kreeg het aan de stok met het Kamerlid Leegte (VVD), die kennelijk zijn oor te luisteren had gelegd bij de bunkeroliebranche, die vond dat ze zo langzamerhand als een verzamelplaats van misda-

365 *Handelingen II*, 13 oktober 2009, p. 945.

366 C2W, *Jacht op heksenbrouwsels*, 12 mei 2012. <www.c2w.nl>. Geraadpleegd 12 februari 2013.

367 *Kamerstukken II* 2011/12, 30 872, nr. 111.

368 *Kamerstukken II* 2011/12, 30 872, nr. 125.

digers werd weggezet. ‘De sector voelt zich enorm tekortgedaan door alle hyperigheid over de criminelen die in deze sector zouden werken’, aldus Leegte. Er zou helemaal ‘niets zijn geconstateerd’ (sic) en hij vroeg zelfs om excuses van de staatssecretaris. De branche zou overigens niet onwelwillend staan tegenover aangescherpte regelgeving en Leegte stelde voor om daarover in overleg te gaan met de Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE).

De bewindsman liet weten dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) was gevraagd om de stoffen die voor menging konden worden gebruikt te ‘kanaliseren en analyseren’. De suggestie om met NOVE in gesprek te gaan nam hij over. Atsma kwam enigszins terug op zijn eerdere mening dat Nederland met regelingen niet voorop moest lopen, maar bleef erbij dat de problematiek in Europees en in IMO-verband op de agenda moest worden gezet. Van criminalisering was naar zijn idee geen sprake en voor excuses aan de branche zag hij dan ook, terecht, geen enkele reden.

3.5 Besluit

Dit hoofdstuk liet zien dat de WCA, waarin de inzameling en verwerking van afgewerkte olie werd geregeld, in 1976 van kracht werd. In 1979 werd er daadwerkelijk met de inzameling begonnen. Het Marpol-verdrag regelt de inzameling van oliehoudend afval van zeeschepen, waarvoor elk aangesloten land over ontvangstinstallaties moet beschikken in de havens. Ook binnenvaartschepen moeten hun olieafval afgeven. Tot slot is ook het internationale transport van afval aan regelgeving gebonden in het kader van de Europese EVOA-verordening, die in Nederland is verwerkt in de Wm.

Wanneer de ontwikkelingen worden overzien, blijkt duidelijk dat de organisatie van zowel de inzameling als de verwerking van afgewerkte olie in Nederland niet van een leien dakje is gegaan. Een opvallende constante in de discussie is het vasthouden aan privaat ondernemerschap. Al vrij snel na het van kracht worden van de WCA bleek echter dat de marktontwikkelingen daarvoor niet gunstig waren. In de jaren tachtig ging al een groot aantal inzamelaars van oliehoudend afval failliet, waardoor nog maar een klein aantal spelers overbleef. Voor de HOI's waren wel steeds voldoende gegadigden, maar hier speelde het

probleem dat hun achtergrond varieerde van grijs tot pikzwart. Over de verwerking werd jarenlang gediscussieerd, maar uiteindelijk bleek dat een centrale bewerkingseenheid niet rendabel te exploiteren viel.

Het voorgaande draagt ongetwijfeld bij aan de criminogene risico's in de branche: wanneer niet rendabel kan worden ingezameld of verwerkt, neemt de verleiding om dan maar voor goedkope oplossingen te kiezen toe. De gevaren dat afval wordt weggemengd zijn *überhaupt* al aanzienlijk. Mengen kan op allerlei plaatsen gebeuren en de branche zelf controleert de scheepsbrandstof slechts op een beperkt aantal parameters. Wanneer de politie, de ILT of de Douane controles uitvoeren en vervuiling vaststellen, is het buitengewoon lastig om de schuldige aan te wijzen, laat staan om tot een veroordeling te kunnen komen.

Het is dan ook niet vreemd dat al jaren wordt gepleit voor een zwarte lijst van stoffen die niet mogen voorkomen in blendmiddelen. Remi Poppe vroeg hier al in 1994 om en bleef dat doen zo lang hij in de Tweede Kamer zat. Afgelopen jaar kwam de kwestie weer ter sprake in het parlement en wederom werd dezelfde vraag gesteld. De repliek van de opeenvolgende bewindslieden dat zoiets in internationaal verband moet worden geregeld, is op zichzelf steekhoudend. Wanneer andere landen niet dezelfde maatregelen treffen, leidt dit tot oneerlijke prijsconcurrentie in de scheepvaart, waar de marges toch al onder druk staan en het laaghouden van brandstofprijzen van essentieel belang is. Daar staat echter tegenover dat er in de afgelopen decennia maar bedenkelijk weinig vooruitgang is geboekt in dat dossier, waarmee het milieu niet is gediend.

4

‘Incidenten met structurele kenmerken’ De affaires in de afvaloliebranche

4.1 Inleiding

De bedrijven die zich bezighouden met het innemen en verwerken van olieafval, hebben door de jaren heen voor uiteenlopende affaires gezorgd. Het Kamerlid Feenstra (PvdA) typeerde dit in het TCR-debat door te spreken van ‘incidenten met structurele kenmerken’.³⁶⁹ In 1984 schreef de directeur van de Dienst Scheepvaart en Maritieme Zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan zijn minister dat op dat moment geen enkel bedrijf in de olieafvalbranche schone handen had. ‘Er is slechts verschil tussen grijze, zwarte en zeer zwarte bedrijven’, aldus de ambtenaar in kwestie.³⁷⁰ Hoe de situatie thans is, komt nader aan de orde in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk wordt allereerst een meer algemene historische schets gegeven van de criminaliteitsproblemen rondom de inzamelaars en verwerkers en wordt meer specifiek ingegaan op enkele grote zaken uit het verleden, namelijk de affaires Booy Clean, Uniser, TCR en Probo Koala.

4.2 Criminaliteitsproblemen in de jaren tachtig

In de jaren tachtig trokken de grootschalige affaires rondom Booy Clean en Uniser vanzelfsprekend de meeste aandacht, maar deze bedrijven waren zeker niet de enige ‘rommelaars’. Analyses, hoewel die hooguit indicatieve resultaten opleverden, lieten grote verschillen zien tussen de hoeveelheden olieproducten die werden verkocht en die, conform de WCA, weer werden ingezameld. Er waren illegale inzamelaars actief,

³⁶⁹ *Kamerstukken II 1998/99*, 22 343, nr. 36, p. 3.

³⁷⁰ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 715, nr. 2, p. 15.

olieafval werd zonder vergunning geloosd en vloeibaar chemisch afval werd vermengd met afgewerkte olie of met ander bedrijfsafval.³⁷¹

Het probleem begon overigens al bij de ontdoeners. Uit een in de tweede helft van de jaren tachtig door de Inspectie Milieuhygiëne uitgevoerde evaluatie, bleek dat maar liefst 150.000 bedrijven zich van chemisch afval, inclusief afgewerkte olie, ontteden. Hieruit trokken de onderzoekers een steekproef van 9.500 bedrijven waar ze nader onderzoek naar deden. In meer dan de helft van de gevallen bleek sprake van overtredingen van de WCA, onder meer omdat het afval illegaal werd afgevoerd. De bekendheid van de bedrijven met de voor hen van belang zijnde regels bleek over het algemeen matig tot slecht te zijn.³⁷² Onderzoek in het Rotterdamse havengebied liet zien dat ook schepen de gestelde regels slecht naleefden, onder andere vanwege een gebrek aan voorzieningen voor de ontvangst en verwerking van afval.³⁷³

Een ander probleem was het wegmengen van (chemisch) afval in scheepsbrandstoffen. In april 1985 werd gelijktijdig een doorzoeking verricht bij vijf olieverwerkende bedrijven en -handelaren in verband met het vermoeden van fraude en het op illegale wijze wegwerken van chemisch afval door het met olie te mengen. Tegen vier van de vijf bedrijven werd strafvervolging ingesteld.³⁷⁴ De resultaten van deze actie, genaamd 'Chemix', waren in strafrechtelijke zin echter teleurstellend. Het openbaar ministerie besloot de zaken te seponeren omdat een schuldige moeilijk of niet aan te wijzen viel. Overigens kwam dat voor de betrokken rechercheurs niet onverwacht: dat de regelgeving tekortschoot, was al bekend. De actie was dan ook mede uitgevoerd om de aandacht op dat probleem te vestigen. In de jaren tachtig speelden zich ook de affaires Booy Clean en Uniser af. Beide hadden te maken met olie- en chemisch afval en worden daarom in de navolgende paragrafen uitgebreid besproken.

371 *Kamerstukken II 1984/85, 18 600 XI, nr. 15, p. 8.*

372 *Kamerstukken II 1989/90, 21 481, nr. 2, p. 92.*

373 *Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nr. 2, p. 125.*

374 *Kamerstukken II 1985/86, 19 200 XI, nr. 72, p. 3.*

4.3 De zaak Booy Clean

De zaak Booy Clean betrof een in de Rotterdamse haven gevestigd bedrijf dat zich bezighield met het reinigen van tanks van schepen, alsmede met het ophalen van ladingresten en zogenoemde *slops* (ladingresten vermengd met waswater). Booy Clean had vergunningen op grond van diverse milieuwetten, maar overtrad stelselmatig de daarin gestelde voorwaarden. Het bedrijf had jarenlang de bestuurlijke instanties aan het lijntje weten te houden met beloofde verbeteringen, terwijl het openbaar ministerie in afwachting daarvan strafrechtelijk onderzoek had opgeschort. Pas in 1981 werd daarmee gestart, maar tot daadwerkelijke vervolging zou het niet komen.

Het bedrijf Booy Clean was al in 1948 opgericht.³⁷⁵ De bedrijfsvestiging bevond zich aanvankelijk op het Noordereiland in de Gemeente Rotterdam. In 1957 had de Gemeente Rotterdam het bedrijf een vergunning verleend voor de reiniging van tanks van schepen, onder meer in de Tweede Petroleumhaven en in de Chemiehaven. Het bedrijf verhuisde in de loop der tijd een aantal keren, in verband met hinder voor de omgeving. In 1976 werd het gevestigd aan de Geulhaven.

Al in 1973 had de toenmalige Rotterdamse Rivierpolitie³⁷⁶ onderzoek ingesteld naar lozingsactiviteiten, maar dat had niet geleid tot vervolging omdat strafbare feiten op grond van de toen geldende milieuwetgeving niet konden worden aangetoond. In de jaren vóór 1981 werden in relatie tot Booy Clean nog vaker processen-verbaal ingezonden door de rivierpolitie, de havendienst van de Gemeente Rotterdam en het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen. Ook die leidden echter niet tot het instellen van een strafvervolging.

Zoals toen gebruikelijk kon Booy Clean de ingezamelde afvalolie en met olie verontreinigd waswater maar beperkt verwerken. Het beschikte slechts over zogenoemde separatoren (olieafscheiders) aan boord van een drietal kleine schepen (de Maracaibo, Panuco en Guarico) en op een permanent in de Geulhaven liggende ponton (de Callao). Met deze installaties kon het oliegehalte in het afvalwater worden verlaagd, maar ze waren ongeschikt om ook de eventueel aanwezige chemicaliën eruit te filteren.

³⁷⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 1982/83, nr. 685.

³⁷⁶ De taken van de Rivierpolitie worden thans vervuld door de Zeehavenpolitie.

Het bedrijf verzocht in 1976 dan ook om een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) voor de lozing van afvalwater dat afkomstig was van de schepen en de ponton. Bij het afgeven van die vergunning trad grote vertraging op. Dat lag ten eerste aan het grote aantal verontreinigende stoffen dat in afvalwater, ladingresten en *slops* kon voorkomen en aan het ontbreken van kennis over mogelijke zuiveringsmethoden. Ten tweede maakte Booy Clean bezwaar tegen een deel van de vergunningvoorschriften. Een derde complicerende factor was dat het bedrijf al loosde voordat de Wvo van kracht werd en daardoor werd geacht in het bezit te zijn van een ‘fictieve’ vergunning. Na veel vijven en zessen kreeg Booy Clean een Wvo-vergunning, die op 20 oktober 1979 van kracht werd.

De vergunning kwam er kortweg op neer dat het bedrijf afvalwater dat overbleef na de reinigingsactiviteiten op de ponton en de schepen, mocht lozen. Aan het oliegehalte waren grenswaarden gesteld en ook mochten bepaalde chemicaliën niet in het afvalwater zitten. Een nadere voorwaarde was dat er maatregelen moesten worden getroffen om per 1 januari 1982 alle lozingen te laten verlopen ‘via een doelmatige installatie ter verwijdering van milieubezwaarlijke stoffen met behulp van de best uitvoerbare technieken’.³⁷⁷

Al vrijwel direct paste Booy Clean vertragingstactieken toe om zo lang mogelijk onder die laatstgenoemde verplichting uit te komen. De firma begon gesprekken met Rijkswaterstaat over de opzet van de zuiveringsinstallatie, maar daarin zat weinig voortgang. Zo voerde het bedrijf aan dat de ontwikkelingen met betrekking tot de havenontvangstinstallaties dienden te worden afgewacht en wilde het de saneringsplannen koppelen aan een zuiveringsproject dat op andere bedrijven (Paktank, Dow en Nieuwe Matex) betrekking had, om gezamenlijk te kunnen optrekken. Ook kondigde Booy Clean aan dat men van plan was subsidie aan te vragen voor de installatie, waarvan de behandeling ook weer de nodige tijd zou kosten.

Kennelijk om druk op de ketel te zetten en uit ergernis over de vertraging, besloot Rijkswaterstaat in augustus 1981 de naleving van de Wvo-vergunning te evalueren. De constatering was niet mals. Zo loosde Booy Clean ook afvalwater dat afkomstig was van reinigingsactiviteiten bij opslagtanks op land en *slops* die uit deze tanks afkom-

377 *Aanhangsel Handelingen II 1982/83, nr. 685, p. 1368.*

stig waren, terwijl de vergunning daarop geen betrekking had. Ook zat er in het geloosde afvalwater meer olie dan mocht en bovendien, soms in aanzienlijke hoeveelheden, stoffen die er volgens de vergunning helemaal niet in dienden te zitten. Voorts was er weinig kans dat het bedrijf de datum van 1 januari 1982, waarop een nieuwe zuiveringsinstallatie operationeel moest zijn, zou halen. Vanzelfsprekend had Rijkswaterstaat Booy Clean geconfronteerd met de overtredingen, maar daar had het bedrijf geen consequenties aan verbonden.

De conclusie was dan ook dat sprake was van een onduldbare situatie en Rijkswaterstaat lichtte daarop in september 1981 het openbaar ministerie in. Er werd een actieplan opgesteld met als doel dat Booy Clean aan de geldende Wvo-vergunning zou gaan voldoen en ook op een zo kort mogelijke termijn de saneringsmaatregelen zou doorvoeren. Dit werd op 16 oktober 1981 aan het bedrijf meegedeeld. Booy Clean wees echter iedere verantwoordelijkheid voor de geconstateerde overtredingen van de hand.

De overheid reageerde met het dagelijks nemen van monsters van het afvalwater bij het bedrijf in de maanden oktober-december 1981. Normaliter was die frequentie één keer per veertien dagen. Uit analyse-resultaten bleek onder meer dat dit water een aantal keren was verontreinigd met stoffen die er niet in mochten voorkomen. Tevens bleek uit analyses van slibmonsters die in het najaar 1981 en voorjaar 1982 uit de Geulhaven waren genomen, dat het bodemsediment zeer ernstig was vervuild, vooral met olie, aromaten en gechloreerde koolwaterstoffen.³⁷⁸

In december 1981 kwam Booy Clean met een nieuw investeringsplan, waarin de opgelegde saneringsverplichting werd gecombineerd met een uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten. Korte tijd later volgde nog een plan. Op 26 april 1982 diende het bedrijf in dat kader een nieuwe vergunningaanvraag in. Op 18 maart 1983 beschikte het Openbaar Lichaam Rijnmond positief over de vergunningaanvragen in het kader van de Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging. De Wvo-vergunning was op dat moment nog niet afgegeven.

Intussen was echter ook duidelijk geworden dat de administratie over 1981 van de ontvangst- en afgiftemeldingen met betrekking tot chemische afvalstoffen (met inbegrip van afgewerkte olie) niet volledig was. Booy Clean werd daarop aangesproken, maar een jaar later waren

³⁷⁸ *Aanhangsel Handelingen II 1982/83*, nr. 685, p. 1369.

er nog steeds tekortkomingen. In het najaar van 1981 gaf het openbaar ministerie te Rotterdam aan de rivierpolitie opdracht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkerwijs gepleegde milieudelicten. De politie deed in juni 1982 een doorzoeking bij Booy Clean, waarbij onder meer een aantal bescheiden in beslag werd genomen. In augustus 1982 vorderde de officier van justitie een gerechtelijk vooronderzoek naar milieudelicten in het kader van de Hinderwet, de Wvo en de WCA. Daar kwam in maart 1983 nog valsheid in geschrifte en oplichting bij.

In dezelfde periode moest Nederland, op grond van het Marpol-verdrag, ook gaan zorgen voor een HOI. Booy Clean opteerde – hetgeen gezien de aard van de bedrijfsactiviteiten niet verwonderlijk was – voor het opzetten van zo'n installatie. De firma wilde daarbij samenwerken met Dow, Nieuwe Matex en Paktank, waarmee het ook een gezamenlijke zuiveringsinstallatie wilde opzetten. Als gevolg van de hiervoor beschreven perikelen werd Booy Clean in 1982 echter uitgesloten van mededinging.

Het opsporingsonderzoek kreeg in 1984 echter een abrupte wending nadat Booy Clean een schikking van 500.000 gulden (€ 228.000) had betaald. De zaakofficier van justitie Schoonaard besloot daarop prompt om van strafrechtelijke vervolging af te zien. Deze beslissing kwam hem op een storm van kritiek te staan. De roemruchte Rotterdamse commissaris van politie Jan Blaauw noemde het verwerpelijk. 'Op die manier kunnen bedrijven alvast een potje reserveren om de afkoopsom te zijner tijd uit te betalen', zo stelde hij.³⁷⁹ Schoonaard gooidde in een interview met de Volkskrant olie op het vuur door te verklaren dat de tegenstanders van de deal 'milieutijgers' waren.

Dit alles leverde uiteraard ook in de Tweede Kamer vragen op, onder andere van het Kamerlid Lankhorst (PPR).³⁸⁰ Minister Korthals Altes van Justitie kon weinig anders dan melden dat afkopen inderdaad mogelijk was als de strafbedreiging lager was dan zes jaar. 'Dat kan wenselijk zijn wanneer het openbaar ministerie van oordeel is dat een snelle reactie te verkiezen is boven het aanbrengen van een zaak ter zitting, waarbij het nog geruime tijd zal duren voordat dan de straf-

379 *Handelingen II*, 15 oktober 1984, p. 14.

380 *Handelingen II*, 15 oktober 1984, p. 14.

rechtelijke repressie voelbaar wordt voor het betrokken bedrijf, aldus de bewindsman.³⁸¹

Het gevolg was echter dat de beslissing om Booy Clean uit te sluiten van mededinging naar het opzetten van een HOI moest worden ingetrokken. De firma had immers nooit een veroordeling aan de broek gekregen. Booy Clean kreeg kort daarna zelfs 20 miljoen gulden (€ 9,1 miljoen) subsidie van de Rijkswaterstaat voor het opzetten van een ontvangstinstallatie. De kosten van het schoonmaken van de haven, een bedrag van 21 miljoen gulden (€ 9,5 miljoen), vielen onder-tussen toe aan de gemeenschap...³⁸² De hele gang van zaken zou officier van justitie Schoonaard, die zich deze consequentie kennelijk niet had gerealiseerd, in het parlement nog jaren worden nagedragen.

4.4 De zaak Uniser

In 1982 volgde een tweede olieaffaire, die tevens grote gevolgen zou hebben voor de handhaving van het milieurecht: de zaak Uniser. Ook hier ging het weer om een afvalverwerkingsbedrijf dat op grote schaal milieudelicten pleegde, zoals het illegaal lozen en storten van afval en het vermengen van huishoudelijk afval met chemisch afval en afge-werkte olie.

Uniser was in 1976 ontstaan uit een fusie van enkele andere bedrij-ven en had als doelstelling 'het regenereren, verwerken en verbranden van chemicaliën, minerale olie, vetten, chemische en industriële afval-stoffen, alsmede de handel in voormelde producten en andere energie-prodecten'. De nieuw gevormde combinatie ontwikkelde zich al gauw tot een grote speler op het terrein van de chemische afvalverwerking. Talrijke Nederlandse bedrijven leverden de meest uiteenlopende vaste en vloeibare chemische afvalstoffen aan, die door Uniser ook werden geaccepteerd. Van milieuvriendelijke verwerking was echter geen sprake. Werknemers verklaarden later dat er een simpele regel gold: 'als het wilde branden werd het afval opgestookt. Als het niet wilde branden, werd het in de rivier geloosd.'³⁸³

381 *Handelingen II*, 15 oktober 1984, p. 24.

382 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 9.

383 *Kamerstukken II* 1994/95, 22 343, nr. 17, p. 9-10.

In 1979 had Uniser, in verband met het van kracht worden van nieuwe regelgeving, een nieuwe vergunning nodig. De minister weigerde die in oktober 1980 af te geven, omdat toen al duidelijk was dat de verwerking op onverantwoorde wijze of in het geheel niet plaatsvond. Aangezien het bedrijf daartegen in beroep ging, kon het echter gewoon doordraaien.³⁸⁴ In 1980 was ook een strafrechtelijk onderzoek gestart, dat in augustus 1981 resulteerde in de arrestatie van drie voormalige directieleden van de Uniser-holding en van twee bedrijfsleiders. Op dat moment was nog 14.000 ton chemisch afval van onbekende samenstelling opgeslagen in tanks op het bedrijfsterrein op de Moerdijk.

Een evaluatie van de zaak, die in juli 1982 naar de Tweede Kamer werd gestuurd, bracht tal van knelpunten aan het licht. Uniser en de drie afzonderlijke werkmaatschappijen Recycling Terminal Moerdijk (RTM), Drisolco en de Exploitatie Maatschappij Krimpen (EMK), dienden uiteraard over de meest uiteenlopende vergunningen te beschikken. In de praktijk waren daarvoor diverse overheidsinstanties verantwoordelijk, waardoor geen enkele daarvan het overzicht had.³⁸⁵ Bij EMK waren Rijkswaterstaat, de gemeente en het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne betrokken. Bij de vestiging Moerdijk was de situatie nog ingewikkelder omdat hier, behalve de Gemeente Klundert en het ministerie, twee directies van Rijkswaterstaat een rol speelden, alsmede ook het Hoogheemraadschap West-Brabant en het Industriebestuur Moerdijk.³⁸⁶

De vergunningtrajecten waren bovendien tijdrovend en in de tussentijd werd gedoogd dat alvast met de desbetreffende activiteiten werd begonnen. Dat had onder meer te maken met gebrek aan kennis bij de ambtenaren van de gemeente en een onderbezetting bij de diverse diensten, maar ook met het feit dat Uniser de verschillende instanties tegen elkaar uitspeelde en informatie voortdurend te laat en onvolledig verstrekke.³⁸⁷ Alleen al bij de vestiging in Moerdijk werden afgewerkte olie en chemische afvalstoffen verbrand, chemische afvalstoffen verwerkt, opslagtanks als neutralisatie-installaties gebruikt en chemische afvalstoffen verpoederd met behulp van een speciale installatie, voordat er

³⁸⁴ Kamerstukken II 1981/82, 17 100 XVII, nr. 80.

³⁸⁵ Kamerstukken II 1981/82, 17 100 XVII, nr. 89, p. 3.

³⁸⁶ Kamerstukken II 1982/83, 17600 XI, nr. 104, p. 2.

³⁸⁷ Kamerstukken II 1981/82, 17 100 XVII, nr. 89, p. 3.

een vergunning was verstrekt.³⁸⁸ Het gebrek aan kennis bij de bestuurlijke instanties betrof vooral de handhaving: bij de vergunningverlening lieten de gemeenten zich in de regel door experts bijstaan.³⁸⁹

Een volgend probleem betrof de 'dubbele petten' van de betrokken ambtenaren. Ingrijpen was voor hen bijvoorbeeld moeilijk wanneer ze de formeel illegale situatie zelf eerst hadden gedoogd. Strafrechtelijk ingrijpen was eveneens lastig als de ene instantie wel om optreden vroeg, terwijl de andere de situatie juist duldde.³⁹⁰ Bovendien lieten de controleurs zich te veel leiden door informatie die was aangeleverd door de vergunninghouders. Daar kwam bij dat controles meestal van te voren werden aangekondigd.

Tot slot was ook de bewijsvoering in het geval van milieudelicten moeilijk. Bemonstering was bijvoorbeeld een tijdrovende aangelegenheid, die vaak gepaard ging met technische en financiële problemen. Betrapping op heterdaad was vrijwel nooit mogelijk, terwijl in het geval van milieudelicten ook niet tot voorlopige hechtenis kon worden overgegaan, omdat de strafmaten daarvoor op dat moment te laag waren.

De eerste voor de hand liggende conclusie van de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, naar aanleiding van deze bevindingen, was dan ook dat de coördinatie beter moest, zowel voor wat betreft de vergunningverlening als het toezicht. Een gedachte ten aanzien van het eerste probleem was een integrale vergunning in te gaan voeren.³⁹¹ Ten behoeve van de opsporing bestond behoefte aan een centraal informatie- en ondersteuningspunt waarin verschillende deskundigheid verenigd was. De bestaande kaders voor overleg, op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau, moesten worden uitgebreid.

De ambtelijke dubbelrol van vergunningverlener en toezichthouder verdiende eveneens aandacht, hoewel het kabinet daarvoor geen pasklare oplossing had. Bij de grotere instanties, zoals de provincies of de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) konden de taken aan verschillende personen worden toegedeeld, maar bij de gemeenten was dat niet goed mogelijk.³⁹² De regering zag overigens

388 *Kamerstukken II 1982/83, 17 600 XI, nr. 104, p. 3.*

389 *Kamerstukken II 1982/83, 17 600 XI, nr. 104, p. 4.*

390 *Kamerstukken II 1981/82, 17 100 XVII, nr. 89, p. 3.*

391 *Kamerstukken II 1981/82, 17 100 XVII, nr. 89, p. 6.*

392 *Kamerstukken II 1982/83, 17 600 XI, nr. 28, p. 72.*

ook negatieve kanten aan een strikte scheiding, aangezien dat ook weer tot afstemmingsvragen zou leiden tussen de betrokken ambtenaren of afdelingen.³⁹³

In haar reactie stelde staatssecretaris Lambers-Haquebart dan ook dat op het vlak van wetgeving aanpassingen nodig waren. Ten eerste stelde ze voor de Wet inzake de luchtverontreiniging en het ontwerp van de Wet bodembescherming zodanig te wijzigen dat ze onder de WED kwamen te vallen. Ten tweede zou worden gekeken naar de nog altijd te beperkte verjaringstermijnen. Een derde voorgenomen maatregel was het verhogen van de strafmaten op specifieke milieudelicten, om aanhouding op heterdaad en voorlopige hechtenis mogelijk te maken. In de vierde plaats kondigde ze nadere studie aan naar een verruiming van de verhaalsmogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van burgerlijke ketenaansprakelijkheid met betrekking tot de behandeling van afvalstoffen. Dit was eerder in de Bijzondere Commissie voor de Coördinatie en opsporing van milieudelicten al eens geopperd, maar door de toenmalige minister Ginjaar als niet praktisch uitvoerbaar bestempeld. De bepalingen betreffende de bestuursrechtelijke handhaving van het milieurecht zouden worden geharmoniseerd en geïntegreerd in het kader van de Wabm, waarbij tevens zou worden nagegaan of ook de strafrechtelijke handhaving onder die wet moest worden gebracht.

In het verlengde van de affaire werd tevens een bijzondere commissie ingesteld, die tot taak kreeg onderzoek te doen naar de bestuurlijke aspecten van de uitvoering van de milieu- en andere relevante wetgeving bij bedoelde bedrijven. De commissie, onder voorzitterschap van prof. dr. ir. F. Hellinga, rapporteerde in september 1983. De conclusies waren, zoals te verwachten viel, niet mals, maar ten aanzien van de knelpunten waren ze niet wezenlijk anders dan hiervoor al werd beschreven.

De Uniser-commissie constateerde dat de vergunningen, zoals die op grond van de Hinderwet en de Wvo waren verleend, over het algemeen doelmatig, gedetailleerd en zorgvuldig waren opgesteld, maar dat het had ontbroken aan afstemming van de aan de verschillende vergunningen verbonden voorschriften. De essentiële problemen lagen op het vlak van toezicht en handhaving. De illegale lozingen waren met de

393 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 1982/83, 17 600 XI, nr. 104, p. 9.*

toen beschikbare controlemiddelen, om te beginnen, bijzonder moeilijk vast te stellen. Doeltreffend toezicht ontbrak ook in algemene zin. De overtredingen van de milieuhygiënische voorschriften werden vrijwel steeds gedoogd. Van de beschikbare bestuurlijke handhavingsmiddelen was in de meeste gevallen geen gebruik gemaakt. Het ontbrak bij de lagere overheden niet alleen aan deskundigheid, maar zij konden ook niet bij andere overheidsinstanties terecht voor ondersteuning op dat vlak. De motivatie om in te grijpen was bovendien ook niet altijd even groot: het behoud van de chemisch afval accepterende bedrijven en de daarmee gemoeide werkgelegenheid wilde nog wel eens prevaleren.

In oktober 1983 volgde een beleidsreactie van de Minister van VROM in het kabinet-Lubbers I, Winsemius, op de rapportage van de Uniser-commissie.³⁹⁴ Om te beginnen zouden de registratieverplichtingen voor bedrijven worden aangescherpt. Ook was het de bedoeling om faciliteiten te creëren voor de verwijdering van chemische afvalstoffen, met daarin inbegrepen verbrandings- en deponiefaciliteiten. De overheid en het bedrijfsleven zouden deze activiteiten gezamenlijk moeten gaan ontplooiën. De Uniser-affaire vormde echter ook de opmaat tot het opstellen van het 'Meerjarig intensiveringsprogramma handhaving (MIP)', dat in augustus 1984 het licht zag.³⁹⁵ Uit dit programma zou enige tijd later de oprichting van het MBT en het CLIM voortvloeien.

4.5 Criminaliteitsproblemen in de jaren negentig

Dat er in de afvaloliebranche nog steeds bedrijven waren die zich weinig gelegen lieten liggen aan de wet- en regelgeving bleek ook in de jaren negentig. Opnieuw was er een grote affaire met een verwerkingsbedrijf, Tanker Cleaning Rotterdam BV (TCR), als middelpunt.

In de branche was ondertussen, zoals in hoofdstuk 3 werd beschreven, sprake geweest van forse schaalvergroting. In mei 1993 waren er nog maar acht bedrijven met een WCA-vergunning voor het inzamelen en verwerken van afgewerkte olie.³⁹⁶ Een in 1982 uitgevoerde con-

394 *Kamerstukken II 1983/84, 18 100 XI, nr. 22.*

395 *Kamerstukken II 1983/84, 18 516, nrs. 1 en 2.*

396 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 38-39.*

trole leverde over het algemeen een positief beeld op. ‘Het naleefgedrag op de onderliggende vergunningen is redelijk tot goed: 97% van de geselecteerde voorschriften uit de Hinderwetvergunning en 84% van de voorschriften van de Wvo-vergunning worden nageleefd.’³⁹⁷ Drie bedrijven leefden de lozingsnormen niet na, waarvan er één ook op allerlei andere aspecten negatief scoorde. Hier was ‘een uitgebreide actiepuntenlijst opgesteld om op korte termijn tot verbetering van de situatie te komen.’

In 1993 barstte de zogenoemde IRT-affaire los, die enkele jaren later zou leiden tot een parlementaire enquête naar de opsporing. Ten behoeve daarvan voerde een onderzoeksgroep onder leiding van prof. dr. Fijnaut een uitgebreide analyse uit van de zware en georganiseerde misdaad in Nederland. Daarin kwam ook de zware milieucriminaliteit aan bod en wel specifiek de afvalverwerkingsbranche.³⁹⁸ De onderzoeksgroep deed enkele ontluisterende constatering, bijvoorbeeld waar het ging om het afschermen van de illegale activiteiten door de verbinding met bestuurders te zoeken. ‘Een bewuste strategie van deze malafide afvalverwerkingsbedrijven is het opbouwen van een goede verstandhouding met het openbaar bestuur’, aldus de rapporteurs.³⁹⁹ Volgens hen waren hoofden van milieudiensten van gemeenten, wethouders, burgemeesters, gedeputeerden, hoge ambtenaren van ministeries en het liefst de ministers zelf, het doelwit van allerlei netwerkstrategieën. Dit zou de bedrijven in staat stellen om de opsporingsinstanties lange tijd buiten de deur te houden. ‘Een officier van justitie bedenkt zich wel tweemaal om een afvalverwerkingsbedrijf strafrechtelijk te gaan vervolgen wanneer hij of zij weet dat de burgemeester lid van de raad van bestuur is en een gedeputeerde adviseur van dat bedrijf.’ Wanneer er toch strafrechtelijke actie werd ondernomen, dreigde men eenvoudigweg met stillegging van het bedrijf, met als risico het verlies van werkgelegenheid enerzijds en problemen met de verwerking van het afval anderzijds.

Opvallend was ook de vaststelling dat van de verdachte natuurlijke personen maar liefst 49 procent een strafblad had.⁴⁰⁰ Het ging vooral

397 *Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11, p. 38-39.*

398 *Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 18.*

399 *Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 18, p. 300.*

400 *Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 18, p. 301.*

om diefstallen, verduistering, valsheid in geschrifte, fiscale delicten en, in enkele gevallen, om eenvoudige mishandeling. De afschermingsmethoden die de malafide ondernemers toepasten, deden in veel opzichten weinig onder voor die van reguliere criminelen. Ze schroomden bijvoorbeeld niet geweld te gebruiken tegen concurrenten, hoewel liquidaties voor zover bekend niet aan de orde waren. Ook tipten ze opsporingsinstanties over de illegale activiteiten van andere bedrijven, in de hoop zelf met rust te worden gelaten. De directeurs traden intimiderend op naar het eigen personeel als dat lastige vragen stelde.

Er kon echter niet worden geconstateerd dat de 'georganiseerde misdaad' de afvalbranche had overgenomen. Ook buitenlandse misdadagroepen werden niet aangetroffen. Achteraf beschouwd moeten de bevindingen ook wel worden genuanceerd. De beelden die de onderzoeksgroep-Fijnaut schetste waren vanzelfsprekend gebaseerd op opsporingsdossiers, maar de beschrijving leunde vrij zwaar op de notoire TCR-affaire. Daarin speelde dit soort zaken inderdaad een rol, maar de casus kan qua toegepaste afschermingsmethoden achteraf echter toch ook wel als enigszins atypisch worden beschouwd.

In december 1993 liet DNV Petroleumservices, een in Nederland gevestigd internationaal bureau dat de kwaliteit van scheepsbrandstoffen testte, een wereldwijde waarschuwing uitgaan over de slechte kwaliteit van de stookolie die in Rotterdam kon worden gebunkerd. Brandstofpompen, brandstofinspuitstukken en andere machineonderdelen bleken als gevolg daarvan soms ernstig te worden aangetast. Er werd melding gemaakt van corrosie van het brandstofsysteem die in enkele gevallen zo snel optrad dat in een paar dagen de motor volledig onbruikbaar werd. Het kwam dan ook regelmatig voor dat de motoren van schepen die in Rotterdam bunkerolie hadden geladen stilvielen, met alle risico's van dien. In een krantenbericht dat in het debat werd aangehaald was vermeld dat verzekeraar Lloyds schatte dat in 1993 ongeveer honderd schepen in de Noordwest-Europese wateren in de problemen waren gekomen door verontreinigde brandstof.⁴⁰¹

De SP had er, samen met de media (het VPRO-radioprogramma Argos) en Greenpeace, nader onderzoek naar gedaan. Het Kamerlid Poppe liet in het parlement weten dat het ging om het bijmengen van afval uit de plastic- en verfindustrie. Het betrof ook stoffen die vrij-

401 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 757.

kwamen bij het wassen van chemicaliëntankers door havenontvangstinstallaties. Zware dikke stookolie werd met die toegevoegde middelen opgewerkt, dat wil zeggen verdund, tot de juiste viscositeit en het noodzakelijke vlampunt waren bereikt om het product geschikt te maken als dieselolie voor scheepsmotoren. Dit gerommel zou vooral het werk zijn van de kleinere, onafhankelijke, bunkeroliemaatschappijen.

In de loop van 1994 had DNV hierover al brieven naar het Ministerie van VROM en het Havenbedrijf Rotterdam gestuurd. TCR, waartegen toen al een strafrechtelijk onderzoek liep, had bijvoorbeeld ingezamelde afvalstoffen geleverd aan het tankopslagbedrijf NOM-Paktank te Rotterdam. Vanuit deze tanks werden stookolie en blendmiddelen geladen.⁴⁰² Poppe wees erop dat bemanningsleden van bunkerschepen in de Rotterdamse haven tegenover hem hadden geklaagd over het regelmatig moeten laden van ongebruikelijk stinkende blendcomponenten, die soms ook een dikke tong en blaren op hun handen veroorzaakten.⁴⁰³

Mede als gevolg van deze incidenten en de aandacht die Poppe ervoor had gevraagd, werd nadere actie ondernomen. De Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond begon in 1995 systematische controles op vervuilde bunkerolie uit te voeren. De aanpak was eenvoudig: er werd een monster genomen en als grenswaarden werden overschreden volgde een verbaal. Hierdoor werd het fenomeen in kaart gebracht, terwijl ook in een aantal gevallen strafrechtelijk kon worden vervolgd. De controleacties vonden plaats aan boord van bunkerschepen in de havens van Rotterdam, Amsterdam en Terneuzen, alsmede op de Westerschelde.⁴⁰⁴ De uitkomst was dat het merendeel van de genomen stookoliemonsters een andere samenstelling had dan referentiemonsters.

De resultaten van de handhavingsacties vormden de basis voor het rapport 'Olievlek' van de toenmalige Hoofdinspectie Milieuhygiëne in samenwerking met de DCMR, dat in 1997 het licht zag.⁴⁰⁵ Vooral de monsters van stookolie voor zeeschepen vertoonden afwijkingen. Ze bleken vervuild met naftalenen en fenol, die bij aanraking brandwonden kunnen veroorzaken, of via inademing tot klachten aan de luchtwegen, misselijkheid en duizeligheid kunnen leiden en ze bevatten

402 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 757.

403 *Handelingen II*, 27 oktober 1994, p. 757.

404 Veldman e.a. 1997, p. 6.

405 Veldman e.a. 1997.

ook hoge waarden aan gevaarlijke PAK's. In de monsters van marine dieselolie – die door binnenvaartschepen als brandstof wordt gebruikt – bleken geen gevaarlijke afvalstoffen te zitten, maar wel werd in een aantal gevallen een te hoge zuurgraad aangetroffen, die schadelijk kan zijn voor scheepsmotoren.⁴⁰⁶

De inzamelaars van vloeibaar afval, onder andere de havenontvangstinstallaties, speelden in dit proces een grote rol. Ingezameld gevaarlijk chemisch afval werd gemengd met opgewerkte afvalolie en als blendmiddel verkocht. Het ontbrak aan goede criteria waaraan die middelen moesten voldoen, waardoor er weinig tegen kon worden gedaan. Bovendien waren de ontvangstinstallaties technisch zo ingericht dat het een peulenschil was om verschillende stoffen te mengen, zo illustreerde het Kamerlid Poppe in een debat in september 1997.⁴⁰⁷ De afvalolie- en de stookolietanks, alsmede de afvalstroom die extern verwerkt moest worden, waren allemaal procesmatig gekoppeld. Mengen was dus slechts een kwestie van een andere afsluiter open- of dichtzetten. Daarbij waren de financiële opbrengsten ook nog eens groot. De DCMR ondernam vervolgens actie in de richting van de Europese Unie om tot betere regelgeving te komen, maar helaas zonder succes.

Tot slot deed de politieregio Noord-Holland-Noord midden jaren negentig een onderzoek naar een bedrijf dat onder meer verdacht werd van het mengen van PCB-houdend afval met scheepsbrandstoffen. Dit onderzoek leidde enerzijds vanwege de complexiteit en de onervarenheid met het onderwerp en anderzijds vanwege ontbrekende wet- en regelgeving niet tot aanhoudingen of veroordelingen. Verreweg de meest geruchtmakende zaak in deze periode was echter de al genoemde TCR-affaire. Deze kwam begin jaren negentig in de openbaarheid en navolgend wordt deze kwestie nader beschreven.

4.6 De zaak TCR

De TCR-zaak kan met recht worden beschouwd als een van de grootste milieuschandalen die zich tot op heden in Nederland hebben

⁴⁰⁶ Veldman e.a. 1997, p. 25.

⁴⁰⁷ *Handelingen II*, 4 september 1997, p. 7372.

afgespeeld. De wortels van deze affaire liggen in de vroege jaren tachtig, toen Nederland op grond van het Marpol-verdrag havenontvangstinstallaties moest realiseren waar zeeschepen hun oliehoudend afval en later ook andere (chemische) afvalstoffen, konden afgeven.

TCR was een samenwerkingsverband tussen de drie gebroeders Langeberg en Verolme. De broers waren in 1982 eigenaar geworden van het bedrijf Tank Cleaning Amsterdam (TCA), nadat hun vader was overleden. In 1984 waren zij ook in de Rotterdamse haven actief geworden, door het materieel van het failliete bedrijf Tankercleaning Schiedam over te nemen.

In maart 1981 had TCA laten weten dat het op de locatie van Verolme-Botlek BV, welke de Gemeente Rotterdam als havenbeheerder van plan was om aan te gaan kopen, een sloopbedrijf annex HOI wilde gaan opzetten en exploiteren. Verolme Botlek gaf echter aan niet te willen verkopen en opteerde er in plaats daarvan voor om zelf bij het ter plekke gevestigde tankreinigingsbedrijf Verolme Tankercleaning BV (VTC) zo'n installatie te gaan vestigen. De Langebergs en Verolme streden eerst om de vergunning voor een HOI in Rotterdam, maar besloten in september 1984 gezamenlijk te gaan optrekken en TCR te vormen.

De Gemeente Rotterdam verklaarde zich bereid om de haven, kade en steigers van Verolme Botlek te kopen en deze vervolgens aan TCR te verhuren.⁴⁰⁸ Het nieuwe bedrijf zou enerzijds zee- en binnenvaartschepen gaan schoonmaken en anderzijds olie- en chemicaliënhoudende afvalwaterstromen op milieuverantwoorde wijze gaan verwerken, waarbij een geavanceerd biologisch proces zou worden toegepast.⁴⁰⁹

De Nederlandse overheid verleende subsidies voor in totaal 25 miljoen gulden (€ 11,4 miljoen), onder meer om een installatie te laten bouwen waar het afval kon worden verwerkt. Omineus was dat Verolme zich al in 1985 terugtrok uit TCR, na het vertrouwen in zijn partner te hebben opgezegd.⁴¹⁰ De oudste broer Langeberg werd daarop directeur van TCR. De middelste broer werd directeur van TCA. Al gauw werd echter duidelijk dat het aanbod van scheepsafvalstoffen geringer was dan voorzien en om die reden ging TCR op zoek naar nieuwe markten,

⁴⁰⁸ Kamerstukken II 1984/85, 18 444, nr. 3.

⁴⁰⁹ Kamerstukken II 1984/85, 18 444, nr. 2.

⁴¹⁰ Eshuis en Van den Berg 1996, p. 16.

met name van industriële afvalstromen.⁴¹¹ Het bedrijf was echter niet in staat dat type afval te verwerken. Om die reden werd het deels geloosd en deels, met behulp van vervalste documentatie, geëxporteerd.

Al vanaf het moment dat TCR van start ging, maakten de toezicht-houders met regelmaat proces-verbaal op wegens geconstateerde over-tredingen. Er werd echter niet krachtdadig opgetreden, ook niet toen duidelijk werd dat het bedrijf zich structureel niet aan de wet hield.⁴¹² De perikelen leidden er wel toe dat er in 1991 een holding werd opge-richt. De broers trokken zich daarop – op papier – terug uit zowel TCR als TCA, waar nieuwe directeuren werden aangesteld. TCA was even-min brandschoon, want ook dit bedrijf was, op grond van een onder-zoek uit 1989, strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld tot een boete van 500.000 gulden (€ 227.000).

In 1993 werd TCR opnieuw onderwerp van een groot strafrechte-lijk onderzoek. Dit leidde wel tot vervolging en tevens tot het faillisse-ment van het bedrijf, dat in 1994 werd uitgesproken. In oktober 1995 werden de broers en drie medewerkers in eerste aanleg veroordeeld tot gevangenisstraffen die varieerden van één tot zes jaar. Voormalig TCR-directeur Jan Langeberg kreeg de zwaarste straf.

De periode in de gevangenis bracht hem, voor zover het ging om het zich houden aan de wet, helaas niet tot inkeer, hoewel hij voor het opnieuw plegen van zware milieucriminaliteit gelukkig niet meer de kans kreeg. In april 2006 werd hij verdacht van het regelen van de deklading voor een transport van 1.780 kilo cocaïne. In 2001 was hij al eens veroordeeld voor het kweken van wiet.⁴¹³ Terwijl hij in voorarrest zat, overleed hij aan de gevolgen van een hersenbloeding.⁴¹⁴

De Algemene Rekenkamer deed nader onderzoek naar de zaak en rapporteerde in mei 1996.⁴¹⁵ De Rekenkamer onderzocht het optreden van de Ministeries van V&W en VROM in de periode 1980-1995 en keek ook naar de situatie bij de andere HOI's. De rapporteurs stel-den vragen bij de deelname van TCA in het nieuw opgerichte TCR, hoewel het Ministerie van V&W bekend was met de 'twijfelachtige

411 Eshuis en Van den Berg 1996, p. 14.

412 Eshuis en Van den Berg 1996, p. 15.

413 'Oudste "Dalton" nu vast voor cocaïnesmokkel', *Algemeen Dagblad* 18 april 2006.

414 'Het leven eindigde al na de TCR-affaire', *Trouw* 12 december 2006.

415 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 715, nr. 2.

milieu-reputatie van dit bedrijf', terwijl ook het collega-departement van VROM daarop had gewezen.

Vanuit V&W was destijds gesteld dat op dat moment geen enkel bedrijf in de branche helemaal 'schoon' was. Daarom was gekozen om dan maar aan een goed plan van een firma met een beroerde reputatie als TCA, de voorkeur te geven boven een slechter plan van een wat minder besmet consortium.⁴¹⁶ Bij die keuze werd echter aangetekend dat het vereist was dat de Gemeente Rotterdam zou deelnemen in de bedrijfsvoering, in de vorm van een publiek-privaat partnerschap, om op die manier controle te kunnen uitoefenen. De beide ministers besloten echter om aan dat dringende ambtelijke advies geen gehoor te geven, waardoor de kiem voor de latere problemen was gelegd.

Vooraf over de handhaving was de Rekenkamer kritisch. Al vanaf de oprichting van TCR hadden controles gewezen op veelvuldige overtreding van de milieuwetgeving, maar dat had niet geleid tot duidelijke acties door de politieke en ambtelijke leiding van de beide ministeries. 'Mogelijkheden om financiële sancties toe te passen om zo TCR te dwingen zich aan de wettelijke milieueisen te houden, werden nauwelijks toegepast', aldus de rapporteurs. Het ontbrak ook aan gecoördineerd optreden door de betrokken controlediensten, welke ook werd bemoeilijkt omdat de beide departementen langs elkaar heen werkten.⁴¹⁷ Pas in 1988 was het aantal milieuovertredingen zo groot geworden en de geruchten over subsidiefraude zo sterk, dat de betrokken overheden met elkaar en met TCR in overleg gingen over concrete maatregelen. Dit leidde tot twee uitgebreide controles waarbij wederom tekortkomingen werden vastgesteld. Toch werd het toezicht niet verscherpt, omdat een tegelijkertijd uitgevoerde milieuaudit positievere uitkomsten had gehad. Bovendien nam in het jaar erna het aantal geconstateerde overtredingen af, waardoor de aandacht weer wegsmolft. Dat bleef zo, ondanks dat de risico's in de jaren daarna toenamen omdat TCR steeds meer moeilijk verwerkbaar afvalstromen ging innemen, terwijl het bedrijf niet de installaties had om deze ook te verwerken.

De onderzoekers waren ook kritisch over de subsidie die aan TCR was verstrekt voor de eerste fase van de bouw van een verwerkingsinstallatie. De hoogte van het bedrag was niet volgens de regels

⁴¹⁶ *Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 2, p. 15.*

⁴¹⁷ *Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 2, p. 5.*

vastgesteld. Bovendien hadden de ministeries de ingediende declaraties onvoldoende gecontroleerd en had V&W op eigen gezag betalingsregelingen versoepeld en de eis laten vallen dat TCR zelf een derde deel van de investeringen moest opbrengen. Uiteindelijk betaalde de overheid 90 procent van de installatie. TCR had zich tijdens de bouw evenmin aan de, overigens al op voorhand zeer ruim geformuleerde subsidievoorwaarden gehouden, zonder dat dit tot verscherpte controle had geleid.⁴¹⁸

De beide ministers onderschreven het rapport en kondigden maatregelen aan om de samenwerking te verbeteren en de handhaving te intensiveren. De Rekenkamer wees erop dat soortgelijke toezeggingen waren gedaan naar aanleiding van de Uniser-affaire, 'met weinig effect'.⁴¹⁹ Ze kondigde aan de ontwikkelingen met belangstelling te zullen volgen...

Vanzelfsprekend leidden de bevindingen tot heel wat discussie in het parlement. Zo was een vraag waarom de Ministeries van V&W en VROM zo'n moeite hadden gehad om tot afstemming te komen. Het antwoord luidde dat V&W vooral keek naar het nakomen van de verplichtingen uit het Marpol-verdrag en het voorkomen van lozingen op het oppervlaktewater, terwijl het beleid van VROM eerst en vooral de acceptatie en verwerking van afvalstromen als onderwerp had.⁴²⁰ Ook bij de controles was sprake geweest van oriëntatie op de eigen verantwoordelijkheden, met onvoldoende afstemming als gevolg. Verder moest worden erkend dat TCR erin was geslaagd om juist in het tijdvak 1990-1992 de controleurs effectief te misleiden, met als gevolg dat de betrokken instanties de indruk kregen dat de milieuregels beter werden nageleefd. De Rekenkamer gaf aan dat de handhaving begin jaren tachtig nog ontwikkeld moest worden, maar 'in de tweede helft van de jaren '80 waren er voldoende aantallen inspecties en controles. De diepgang en het met elkaar in verband brengen van controles liet echter te wensen over', aldus de rapporteurs.⁴²¹

Behalve dit waren er hardnekkige geruchten over een persoonlijke vriendschap, of zelfs een liefdesrelatie, van minister Smit-Kroes met

418 Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 2, p. 6.

419 Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 2, p. 7.

420 Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 3, p. 6.

421 Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 3, p. 12-13.

een van de gebroeders Langeberg.⁴²² De vraag was onvermijdelijk of die relatie ook verklaarde waarom de overheid zo lang niet had ingegrepen. De twijfels aan de integriteit van de minister vormden mede de aanleiding tot de instelling van de parlementaire onderzoekscommissie TCR, die allerlei betrokkenen hoorde. Daaruit bleek dat het strafrechtelijk aanpakken van de Langebergs zeker niet van een leien dakje was gegaan. Vooral voor advocaat-generaal Feber, die steeds betrokken was, bleken de ontwikkelingen frustrerend...

Het begon al in 1984, nog voordat TCR *überhaupt* was opgericht. In dat jaar moest een lopend opsporingsonderzoek tegen TCA, het Amsterdamse bedrijf van de Langebergs, noodgedwongen worden stopgezet. In december 1984 vond op het Ministerie van V&W een gesprek plaats tussen Feber, minister Smit-Kroes, de plaatsvervangend secretaris-generaal van dat departement Oomen en de districtscmandant van de Rijkspolitie te water in Amsterdam, De Maat. De aanleiding was de mogelijke keuze voor TCA als exploitant van een HOI in de Rotterdamse haven. Feber was op de hoogte van het gerechtelijke vooronderzoek tegen TCA in Amsterdam en hij wilde de minister waarschuwen om geen overeenkomst aan te gaan met een bedrijf waarvan de eigenaren eerdaags weleens gearresteerd zouden kunnen worden.⁴²³ Feber vertelde tijdens de bijeenkomst niet alleen dat er een onderzoek liep, maar ook dat er telefoons werden getapt. De volgende dag al ontving De Maat bezoek van de gebroeders Langeberg die hem niet alleen wisten te melden dat zij op de hoogte waren van het onderzoek, maar ook dat hun telefoons werden afgeluisterd. Het opsporingsonderzoek werd vervolgens gestaakt. Dat iemand had gelekt was duidelijk, maar of Smit-Kroes diegene was geweest, kon de parlementaire onderzoekscommissie niet vaststellen. Ook een onderzoek van de Rijksrecherche had daarvoor geen bewijs kunnen leveren.⁴²⁴

De tweede keer dat een strafrechtelijk onderzoek niet tot vervolging leidde, was in 1987. Dit onderzoek had betrekking op mogelijke subsidiefraude door TCR. De reden voor het afkappen van de zaak was dat de resultaten van het gerechtelijk vooronderzoek volgens Feber en de zaakofficier van justitie teleurstellend waren en geen basis vormden

422 De Jong en Voskuil 2011, p. 186-188.

423 Kamerstukken II 1996/97, 24 791, nr. 4, p. 19.

424 Kamerstukken II 1996/97, 24 791, nr. 4, p. 22.

voor verdere vervolging. De subsidievoorwaarden waren daarvoor veel te ruim opgesteld. Tegelijkertijd waren er echter aanwijzingen dat het toenmalige hoofd van de afdeling handhaving van Rijkswaterstaat, mevrouw Van Meer, was tegengewerkt bij het overdragen van informatie aan de politie. Opnieuw kon de parlementaire onderzoekscommissie echter niet concluderen dat dit laatste inderdaad was gebeurd.⁴²⁵

Tot slot was een bericht in het Rotterdams Dagblad van 7 juni 1996 aanleiding voor nader onderzoek door de parlementaire onderzoekscommissie.⁴²⁶ De bron van dat artikel was een rapport van de CRI. Daarin stond dat advocaat-generaal Feber in december 1988 door een lid van het MBT en de Rijksaccountantsdienst een rapport had laten opstellen over TCR. Feber had dit rapport doorgestuurd aan ambtenaren van VROM in verband met mogelijke nadelige gevolgen voor minister Smit-Kroes. Hij wilde het echter ook gebruiken als basis voor een notitie ten behoeve van de procureur-generaal, opdat die een besluit kon nemen over strafrechtelijke vervolging van TCR. Dat besluit had in de week van 2 januari 1989 moeten vallen, maar zover was het nooit gekomen. Uit het onderzoek van de commissie werd echter niet duidelijk of Feber zijn notitie wel had afgerond en daadwerkelijk aan de procureur-generaal gestuurd. Als die het laatstgenoemde stuk wel had ontvangen, was in elk geval niet meer te achterhalen wat zijn beslissing was geweest. Hoe dan ook, de gang van zaken had volgens de commissie uiteindelijk niet geleid tot 'het staken of niet starten' van een gerechtelijk vooronderzoek, want dat was er immers gekomen.⁴²⁷

Kroes – ze scheidde in 1989 van Smit – had duidelijk geen hoge pet op van Feber en noemde hem in 1997 in de pers zelfs een 'geschrift konijn'.⁴²⁸ Nog in 2011 liet ze weten dat ze iedereen uitdaagde om de bewijzen van haar corruptie te leveren.⁴²⁹ Evengoed vond de Tweede Kamer in 1997 *grosso modo* wel degelijk dat Kroes in de hele affaire verwijtbaar had gehandeld.

Het parlement debatteerde op 4 september van dat jaar over de TCR-zaak. Het Kamerlid Feenstra (PvdA) gaf voormalig minister Kroes er

425 *Kamerstukken II 1996/97, 24 791, nr. 4, p. 24.*

426 *Kamerstukken II 1996/97, 24 791, nr. 2, p. 6.*

427 *Kamerstukken II 1996/97, 24 791, nr. 2, p. 7.*

428 'Procureur-generaal deinsde terug voor "politieke implicaties" in TCR-rapport', *Rotterdams Dagblad* 13 maart 1997.

429 'Neelie's negen levens', *Vrij Nederland* 3 maart 2011.

nog eens van langs en hij werd daarin bijgevallen door D66 en het CDA. Het was onbegrijpelijk dat de toenmalige bewindsvrouw, ondanks alle negatieve signalen, toch de vergunning aan TCR had gegund en bovendien niet was meegegaan met het advies om de Gemeente Rotterdam een belangrijke rol te geven.⁴³⁰ De minister had in zijn optiek te veel haast gehad met het willen voldoen aan de Marpol-verplichtingen en bovendien te radicaal vastgehouden aan het uitgangspunt dat de markt zijn eigen vuil rendabel moest verwerken, zonder dat de overheid daarbij nodig was. ‘Sommige functies moet de overheid echter gewoon zelf organiseren, omdat zij noodzakelijk zijn, niet bedrijfseconomisch renderen dan wel te gevoelig of criminogeen zijn’, aldus Feenstra. In dit geval was de prikkel niet geweest om het afval zo goed mogelijk te verwerken, maar om er zo goedkoop mogelijk vanaf te komen. Ook wees hij op de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de handhavers, die ertoe leidde dat niemand actie ondernam. ‘Ieder voor zich vond op een gegeven moment ingrijpen wel nodig, maar bovenal door de ander. Zo verwezen Rijnmond en provincie, inspectie, openbaar ministerie, Verkeer en Waterstaat en VROM voortdurend naar elkaar’, aldus Feenstra.

Het Kamerlid Stellingwerf (RPF) memoreerde dat er ondertussen ook alweer de nodige vraagtekens waren bij de opvolger van TCR, het bedrijf Dapemo VVW, dus kennelijk speelden dezelfde handhavingsperikelen nog steeds. De heer Klein Molekamp (VVD) toonde zich vooral tevreden dat de onderzoekscommissie niet had vastgesteld dat zijn partijgenoot minister Kroes destijds niet integer zou hebben gehandeld. Hij erkende overigens wel dat de handhaving een ‘puinhoop’ was geweest.⁴³¹ Marijke Vos (GL) duidde op de vicieuze cirkel dat het onmogelijk was om de inzameling commercieel rendabel te maken tegen voldoende lage tarieven, terwijl schepen door de hoge kosten juist geneigd waren om het afval dan maar illegaal te dumpen in plaats van het af te geven. De overheid zou deze taak volgens haar moeten overnemen en de afgifte gratis moeten maken. Ook zag zij wel wat in de suggestie om een landelijk handhavingsteam voor afvalstromen in het leven te roepen.

430 *Handelingen II*, 4 september 1997, p. 7355.

431 *Handelingen II*, 4 september 1997, p. 7364.

Remi Poppe (SP) wees nog eens op het gemak waarmee de bedrijven die olieafval innamen dit weer konden vermengen met scheepsbrandstoffen. In combinatie met de overcapaciteit op deze markt was er dus nog immer sprake van een criminogeen risico. Volgens Poppe was een hele serie maatregelen nodig om een eind te maken aan de problemen. Er moest een plan van aanpak worden ontwikkeld voor de inzameling en verwerking van waterige gevaarlijke afvalstromen. Bij elke ingezamelde partij zou voorts de ontdoener moeten worden vermeld en de latere bestemming – externe verwerking of secundaire brandstof – moeten worden voorgeschreven. Ten derde zou er een strikte scheiding moeten worden aangebracht, zowel technisch als administratief, tussen de verwerking van de secundaire brandstof, de oliehoudende afvalstroom en de chemische afvalstroom. De ontdoener moest verantwoordelijk worden gesteld voor zijn afval, tot en met de kwaliteit van de eindverwerking en er moesten regels worden gesteld dat de ontdoeners het afval niet mochten vermengen voordat het werd afgegeven. Ten vijfde diende de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de WCA en de Wvo te worden ondergebracht bij slechts één ministerie, dat van VROM. In de zesde plaats diende de structuur van de keten waarin afval tot secundaire brandstof werd opgewerkt zo inzichtelijk te worden gemaakt dat het altijd duidelijk was wie wat leverde aan wie en tot slot moest een centraal informatiepunt worden ingesteld waar handhavers van de werkvloer rechtstreeks hun ervaringen met bepaalde bedrijven konden melden.

Minister Jorritsma van V&W, een partijgenote van Kroes, liet in haar beantwoording weten dat er om te beginnen een richtlijn 'Gescheiden en gescheiden houden' zou worden opgesteld. Die richtlijn zou een lijst van producten gaan bevatten die niet mochten worden gemengd. In de tweede plaats was een project gestart waarin regelgeving en een organisatiestructuur zouden worden uitgewerkt die nodig was om een systeem van betaling naar verwerkingsprestatie mogelijk te maken. Een derde project betrof een onderzoek naar de mogelijkheid van verificatie van de verwerkingsprestaties. De service, de indirecte financiering, de afgifteplicht en de uitwisseling zouden onderwerp van een vierde project worden. Daarbij ging het om het 'uitwerken van de regelgeving voor het verbeteren van het serviceniveau, de invoering van een systeem van indirecte financiering, het in internationaal verband onderzoeken van de mogelijkheden van een afgifteplicht van

scheepsgebonden gevaarlijke afvalstoffen en informatie-uitwisseling tussen havens', aldus de minister.

De twee belangrijkste discussiepunten waren hoe moest worden voorkomen dat afvalstromen werden vermengd met scheepsbrandstoffen en de vraag of de overheid niet beter zelf de verantwoordelijkheid kon nemen voor het inzamelen en verwerken van afvalstoffen. Voor wat betreft het eerste voelde Jorritsma nog niet voor algemene maatregelen, maar verwees ze voornamelijk naar de nog te verwachten uitkomsten van een onderzoek naar de materie door een daarvoor in het leven geroepen commissie (de commissie-Hoogland). 'In sommige omstandigheden kan het mengen van afvalstoffen leiden tot een hoogwaardige wijze van verwijdering', aldus de bewindsvrouw.⁴³² Ook in het omvormen van de ontvangstinstallaties tot nutsbedrijven zag zij weinig.

Minister Sorgdrager van Justitie ging vooral in op wat zij 'het gebrek aan samenwerking in de bestuurlijke sfeer tussen de verschillende handavingsniveaus' noemde.⁴³³ Zij gaf aan dat overal in het land de afstemming tussen justitie en de diverse bestuurlijke handhavers zo goed mogelijk moest worden geregeld.

Al met al kregen de bewindslieden het in het debat – minister De Boer van VROM werd in het geheel niet aangesproken op de zaak TCR – niet al te moeilijk. Slechts Poppe toonde zich aan het eind nog altijd ontevreden. Hij diende, samen met Groen Links, een motie in waarin de Minister van VROM werd verzocht om 'een technische en administratieve scheiding van de verwerking van olie- en chemicalienhoudende afvalstromen te verplichten bij HOI's en vergelijkbare bedrijven.' De SP'er diende ook nog een tweede motie in, waarin hij de regering verzocht 'een onderzoek in te stellen naar de huidige verwerkingsbehoefte en -capaciteit voor gevaarlijke afvalstoffen, zowel landelijk als regionaal en zo nodig met voorstellen te komen voor een regulering van de verwerkingscapaciteit.'

Jorritsma vond de moties allemaal veel te voorbarig, hangende het onderzoek van de commissie-Hoogland. Ze beloofde wel binnen een half jaar te komen met een voorstel, waarop Poppe besloot de motie aan te houden. Datzelfde gebeurde met de tweede motie, nadat minister De Boer van VROM had beloofd de Kamer op korte termijn een brief

⁴³² *Handelingen II*, 4 september 1997, p. 7378.

⁴³³ *Handelingen II*, 4 september 1997, p. 7385.

te sturen met een overzicht van de bestaande verwerkingsbehoefte en -capaciteit voor gevaarlijke afvalstoffen. Of die laatste belofte gestand is gedaan kon in het onderhavige onderzoek niet worden achterhaald: na het debat van september 1997 is echter geen enkel voor de kwestie relevant Kamerstuk te vinden waarin het woord 'verwerkingsbehoefte' voorkomt...

4.7 Criminaliteitsproblemen na de eeuwwisseling

De TCR-affaire richtte uiteraard de lens ook op andere bedrijven die olieafval innamen en verwerkten. Er werd eind jaren negentig dan ook nader onderzoek gedaan door de Inspectie Milieuhygiëne. Die constateerde dat er geen structurele overtredingen werden gepleegd, zoals bij TCR wel het geval was.⁴³⁴ Wel bestond er nog altijd een risico op criminaliteit, aangezien de hoeveelheid afvalstoffen die de schepen bij de HOI's aanboden nog altijd achterbleef bij de verwachtingen waarop de bedrijven hun plannen hadden gebaseerd. Het aanbod zou moeten worden vergroot door de (prijs)drempel voor afgifte te verlagen en tegelijkertijd de handhaving te versterken om lozingen tegen te gaan, waardoor meer schepen het afval zouden gaan afgeven.

Ook het mengen van afval door scheepsbrandstoffen bleek nog steeds aan de orde, hoewel er in deze periode niet systematisch op werd gecontroleerd. In februari 2000 maakten de verantwoordelijke bewindslieden in een periodieke voortgangsrapportage melding van een onderzoek door de Inspectie Milieuhygiëne naar het mengen van plantaardige vetzuren met bunkerolie. Het gevolg was ongeschikte brandstof, waardoor een zevental schepen motorische problemen had gekregen. De zaak zou verder civielrechtelijk worden afgedaan.⁴³⁵ Het Kamerlid Poppe stelde er nog wel wat vragen over, onder meer hoe het vetzuur vanaf een bedrijf in Gouda in Rotterdam in bunkerolie terecht kon komen, maar daar kreeg hij van de ministers Pronk en Korthals geen antwoord op.⁴³⁶

434 *Kamerstukken II 1997/98*, 24 791, nr. 10, p. 2.

435 *Kamerstukken II 1999/2000*, 22 343, nr. 47, p. 10.

436 *Kamerstukken II 1999/2000*, 22 343, nr. 48.

In september 2000 werd in de periodieke voortgangsrapportage milieuwethandhaving melding gemaakt van een onderzoek naar de vermenging van stoffen die PCB's bevatten met afvalolie. De analyse van enkele duizenden monsters leverde echter slechts twee 'incidenten' op. Naar aanleiding van een daarvan startte het MIOT een strafrechtelijk onderzoek.⁴³⁷ Hoe dit afliep, werd echter niet meer aan de Kamer meegedeeld. Vanaf 2002 schafte de regering de voortgangsrapportages aan het parlement over de handhaving van de milieuwetgeving af en daarna beperkte het debat zich goeddeels tot incidenten.

Met betrekking tot afvalolie en het wegmengen van schadelijke stoffen in bunkerolie, deden zich ook nadien echter nog de nodige incidenten voor. De meest beruchte is de zaak Probo Koala, een schip dat in 2006 probeerde chemisch afval dat de resultante was van een proces om op volle zee olie van slechte kwaliteit op te waarderen, af te geven in Amsterdam. In de volgende paragraaf wordt op die zaak nader ingegaan.

Een ander geruchtmakend incident deed zich voor in 2008. Het ging om het schip *Adafera*, dat in opdracht van een Amerikaans bedrijf (Koch) een lading van 70.000 ton blendcomponenten voor bunkerolie in Nederland moest afleveren. Drie bedrijven die delen van deze partij in ontvangst hadden genomen, merkten dat het product slecht mengde met stookolie en deden op grond daarvan een zogenoemde EVOA-melding bij de toenmalige VROM-Inspectie. Een vierde bedrijf weigerde helemaal om de voor hem bestemde zending af te nemen.

De partij was afkomstig van een *broker* (Rio Energy) die nadrukkelijk geen garantie had gegeven dat deze met andere producten te mengen viel. Met dat doel hadden de Nederlandse brandstofproducenten de partij echter wel aangekocht. De bedrijven die al waren begonnen met blenden hadden een probleem, aangezien het resultaat onbruikbare brandstof was. BP had al 130.000 ton '*off spec*' materiaal geproduceerd en Westport, een ander bedrijf, 7.000 ton. De overheid bestempelde deze partijen tot afval.

BP, dat natuurlijk bang was met de hele voorraad te blijven zitten, bestreed bij de rechter het standpunt van de VROM-Inspectie dat de partij niet meer vrij verhandelbaar was omdat het afval was geworden, maar verloor die zaak. BP koos er uiteindelijk voor om het afval

437 *Kamerstukken II 2001/02, 22 343, nr. 57, p. 16.*

'verantwoord' te laten wegmengen in scheepsbrandstof. Dit kon telkens slechts in kleine hoeveelheden, in een verhouding van ongeveer 5 procent per ton. Westport verkocht de door haar geproduceerde kleinere hoeveelheid door aan North Refinery in Delfzijl. Die deal kwam aan de orde in een uitzending van het actualiteitenprogramma Zembra in oktober 2009, waarna Kamervragen werden gesteld of deze partij wel juist was verwerkt.⁴³⁸

De zaak Adafera kreeg een vervolg in diverse rechtszaken waarin de verschillende partijen (Koch, BP, Westport) bestreden dat de lading, respectievelijk het product dat het resultaat was van de poging tot blenden, als afvalstof gekwalificeerd moest worden. Deze zaken werden echter allemaal door de Nederlandse overheid gewonnen.

In deze periode deed ook de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) een nader onderzoek naar het gedrag van drie inzamelaars van scheepsafval, hetgeen in 2011 resulteerde in forse boetes aan de bedrijven AVR Maritiem B.V.,⁴³⁹ International Slop Disposal B.V. en Ships Waste Oil Collector B.V.⁴⁴⁰ De boetes werden opgelegd voor het onderling 'verdelen' van klanten door het maken van prijsafspraken. De drie genoemde bedrijven beheersten in 2007 in het Rotterdamse havengebied 85-95 procent van de totale inzamelingsmarkt en konden dus onderling eenvoudig de klanten verdelen. Hoewel deze kwestie dus niet te maken had met malversaties met de ingezamelde olie en chemisch afval, illustreert ze wel het criminogene risico van het feit dat slechts een klein aantal grote spelers op deze markt actief is en vanzelfsprekend ook het gebrekkige morele gehalte bij de directies van de firma's in kwestie.

Tot slot werd in 2011 gestart met de uitvoering van periodieke controles van schepen op de aanwezigheid van vervuilde bunkerolie onder de noemer 'Waakzaam'. Deze waren een gezamenlijk initiatief van de Dienst Waterpolitie van het KLPD, de ILT, de Douane en het Nederlands Forensisch Instituut. Als locatie voor de controles werd de Kreekraksluis uitgekozen, waar alle binnenscheepvaart tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen passeert. Tijdens de eerste actie in oktober 2011 onderzochten de instanties 28 tankschepen, waarbij

438 *Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 608.*

439 In 2008 is AVR overgegaan in Odfjell Terminals Maritiem B.V.

440 NMa 2011.

in 21 gevallen nader onderzoek noodzakelijk bleek.⁴⁴¹ Een schip had olie aan boord die afkomstig was van een zogenoemde *debunkering*. Dit betekende dus dat de partij was overgeladen uit een ander schip omdat de kwaliteit zodanig slecht was dat de brandstof onbruikbaar bleek. De Waakzaamacties werden in 2012 nog drie maal herhaald, waarbij onder andere de Minister van Veiligheid en Justitie en leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement werden uitgenodigd, niet in de laatste plaats om (opnieuw) te pleiten voor betere regelgeving. Voorts startte de ILT met nader onderzoek naar bedrijven die actief zijn in de keten van ontdoening, inzameling, vervoer, export en verwerking van stookolie.

4.8 De zaak Probo Koala

De Probo Koala is de naam van een schip dat sinds 2006 wordt geassocieerd met een van de grootste internationale milieuschandalen van de afgelopen jaren. De zaak eindigde met de dumping van naar schatting 450 ton chemisch afval in Ivoorkust.⁴⁴² Dit afval was overgebleven nadat aan boord van het schip een partij olie van slechte kwaliteit was opgewerkt met behulp van *caustic soda*.⁴⁴³ De firma Trafigura, waarvoor de Probo Koala in charter voer, had dit afval in Amsterdam willen afgeven onder het voorwendsel dat het om normale *slops* ging. De inzameelaar, Amsterdam Port Services (APS) kon het afval wel verwerken, maar toen het bedrijf ontdekte wat de werkelijke samenstelling was, ging de prijs vanzelfsprekend fors omhoog. Trafigura weigerde dat hogere bedrag te betalen en het al geloste afval werd terug aan boord genomen, waarna het schip weer uitvoer. De firma sloot vervolgens in Ivoorkust een contract met een lokale firma, Compagnie Tommy, voor het in ontvangst nemen en verwerken van het chemisch afval. Dat bedrijf hield zich niet aan de overeenkomst en dumpte het eenvoudigweg, met alle gevolgen van dien. Of Trafigura al op voorhand wist dat het Ivoriaanse bedrijf niet over de mogelijkheden beschikte om de partij *überhaupt* te

441 *Kamerstukken II 2012/13, 33 418, nr. 2.*

442 De Probo Koala veranderde nadien enkele malen van eigenaar en naam. In 2012 voer het voor een Chinese rederij onder de naam Hua Wen.

443 De Nederlandse naam voor *caustic soda* is natronloog. Deze sterk bijtende stof wordt onder andere gebruikt als gootsteenstopper.

verwerken, blijft hier verder buiten beschouwing. We concentreren ons in plaats daarvan op de gebeurtenissen in Nederland.

De Probo Koala trachtte de partij chemisch afval in juli 2006 af te geven bij de havenontvangstinstallatie in de Amsterdamse haven, die op dat moment werd geëxploiteerd door APS.⁴⁴⁴ Een deel van de partij werd in de nacht van 2 op 3 juli eerst in een lichter geladen, die het vervolgens moest afgeven aan een walinstallatie. Tijdens deze operatie, in de ochtend van 3 juli, ontstond grote stankoverlast. Dit alarmeerde een nabijgelegen bedrijf dat de politie belde, die samen met de brandweer arriveerde. Ook een inspecteur van de Amsterdamse Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) werd gebeld.⁴⁴⁵ Die kwam eveneens ter plaatse en gaf opdracht de installatie waar het afval werd ingenomen stil te leggen.

De schipper van de lichter had bij het overpompen al een vermoeden gekregen dat de Probo Koala geen gewone *slops* kwam afgeven. Daarop had APS een monster laten nemen dat deze indruk bevestigde. Het bedrijf liet vervolgens Trafigura weten dat de verwerkingskosten niet de eerder geoffreerde € 20 per kubieke meter zouden bedragen die gold voor gewone afvalolie, maar € 900. Daarop stuurde de scheepsagent in de avond van 3 juli een fax aan APS dat het afval weer terug aan boord moesten worden genomen, omdat die kostprijs te hoog werd gevonden. Dit terugpompen werd echter verboden door politiemensen die ter plekke aanwezig waren.

APS was hier vanzelfsprekend niet gelukkig mee. Het bedrijf was bang dat de Probo Koala weer zou uitvaren en dat het vervolgens zou blijven zitten met het afval. De directie zette daarom schriftelijk druk op de DMB om het terugpompen te accorderen, met het argument dat het afval nog niet door APS was geaccepteerd, met andere woorden juridisch in andere handen overgegaan, juist omdat het een geheel andere samenstelling had dan door Trafigura was voorgegeven. De politie en de DMB waren echter van mening dat de stankgolf niet was ontstaan bij het overpompen vanuit de lichter naar de wal, maar op het moment dat al met verwerking was begonnen. Dat zou betekenen dat het afval

444 Overigens moet ook worden aangetekend dat Trafigura statutair in Nederland gevestigd is, hoewel er in ons land geen bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. Aangezien dat louter een administratieve kwestie is, wordt die hier verder buiten beschouwing gelaten.

445 Het toezicht was door de provincie Noord-Holland gedelegeerd aan de Gemeente Amsterdam.

wel was geaccepteerd en dat het zonder een EVOA-vergunning niet terug mocht worden gepompt. Of dat inderdaad het geval was geweest moest blijken uit een analyse van monsters die inmiddels door het NFI waren genomen.

In de avond van 4 juli bracht een afvaardiging van de DMB een bezoek aan APS. Het bedrijf ontkende nogmaals dat het al met de verwerking begonnen was. De DMB'ers bespraken dit onderling en overwogen dat het tegendeel waarschijnlijk niet kon worden bewezen, ook wanneer de analysesresultaten waren binnengekomen. Bovendien was sprake van urgentie: de Probo Koala lag klaar om te vertrekken en het vasthouden van het schip zou een flinke schadeclaim met zich mee kunnen brengen als later zou blijken dat dit onterecht was gebeurd. Bovendien overwogen de ambtenaren dat, mocht er uit de analyses toch blijken dat APS in overtreding was geweest, het bedrijf alsnog vervolgd kon worden. Het sectorhoofd milieutoezicht van de DMB gaf daarop, zonder overleg met de andere partijen, toestemming om het afval terug te pompen. Wel werd als voorwaarde gesteld dat exact moest worden nagegaan hoeveel er werd teruggepompt, om te kunnen controleren of er toch niet een deel al was verwerkt. Uit de metingen bleek dat dit niet het geval was. In de middag van 5 juli vertrok de Probo Koala uit de Amsterdamse haven.⁴⁴⁶

Enkele maanden later, na de ramp in Ivoorkust, volgden Kamer-vragen vanuit de PvdA en op 20 september debatteerde het parlement over de kwestie. Vooral het Kamerlid Samsom (PvdA), die een van de indieners van de vragen was en die een verleden had als Greenpeace-activist, toonde zich bijzonder verbolgen over de gang van zaken. Nog afgezien van de latere gebeurtenissen was een kernvraag of de afval-wetgeving was overtreden door het terugpompen toe te staan. Was het afval, toen het was gelost in een lichter van APS, al 'geaccepteerd', met andere woorden juridisch in andere handen overgegaan, of niet? Als dat het geval was, zou het terugpompen in strijd met de EVOA-regelgeving zijn geweest. Het tweede kernpunt was of Trafigura willens en wetens de ware aard van het afval had verzwegen. De verantwoorde-lijke Amsterdamse wethouder Marijke Vos, nota bene van milieupartij Groen Links, stelde direct dat de gemeente geen blaam trof. Ze kreeg

⁴⁴⁶ Deze beschrijving is gebaseerd op het feitenrelaas dat werd opgesteld door de VROM-Inspectie. Zie VROM-Inspectie 2006.

daarop een spervuur van kritiek en ze trok die verklaring binnen een dag schielijk weer in.

In oktober 2006 werd een door de VROM-Inspectie opgesteld feitenrelaas over de gebeurtenissen in Amsterdam aan het parlement ter beschikking gesteld. In november van dat jaar volgde een tweede rapport, van de Commissie onderzoek Probo Koala, dat in opdracht van de Gemeente Amsterdam de gebeurtenissen had onderzocht. In december 2006 stuurde staatssecretaris Van Geel een reactie naar de Kamer.⁴⁴⁷ De bewindsman gaf daarin al direct aan dat hij van mening was dat het terugpompen van het afval in strijd was geweest met de wet. Dat was opmerkelijk aangezien het strafrechtelijke onderzoek op dat moment nog gaande was en de rechter zich er nog over moest uitspreken. Het illustreerde de complexiteit van de regelgeving, in combinatie met de ongebruikelijke situatie. Van Geel concludeerde voorts dat de informatieoverdracht tussen de betrokken instanties tekort had geschoten. Hij kondigde in dit verband een hele reeks van maatregelen aan, maar erg concreet waren de meeste daarvan niet. De meest tastbare opbrengst was het protocol 'ongewone situaties.' Daarin werd onder andere vastgelegd wat de betrokken instanties moesten doen en welke instantie de regierol had. Of dat laatste ook het probleem zal oplossen dat geen partij ook formeel boven de andere gesteld is en dus gerechtigd om een eindbeslissing te nemen in geval van onenigheid, is een open vraag. Het begrip 'regie' is immers rekbaar en ook het draaiboek waarin het protocol is uitgewerkt, geeft er geen definitie van.⁴⁴⁸

In januari 2007 werd de brief in de Vaste Kamercommissies besproken. Remi Poppe (SP) riep de staatssecretaris op om in EU-verband actie te ondernemen om tot een verplichting te komen voor het afgeven van de meest giftige *slops*.⁴⁴⁹ Nu was immers de situatie zo dat de schepen, als de prijs te hoog was, eenvoudig weer zee konden kiezen en dan moest maar worden afgewacht of het afval elders werd afgegeven, geloosd of, zoals in het geval van de Probo Koala, ergens in een land waar de controles tekortschoten, werd gedumpt. Samsom (PvdA) en Duyvendak (GL) vielen hem bij. Volgens hen waren er wel degelijk mogelijkheden geweest om het schip te verplichten het afval af te

447 Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 148.

448 Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 174, bijlage.

449 Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 153.

geven. Het Kamerlid Spies (CDA) gaf vooral wethouder Vos ervan langs en kreeg daarin steun van Neppérus (VVD). Dat was niet helemaal onbegrijpelijk gezien het feit dat Vos in haar oude functie van Kamerlid nooit te beroerd was geweest om die partijen de maat te nemen, zeker in milieukwesties...

In februari 2007 volgde de beantwoording van de vele vragen die over de gebeurtenissen in Amsterdam waren gesteld.⁴⁵⁰ Veel nieuws kwam daaruit niet naar voren. Wel werd duidelijk dat een verzoek om *slops* weer terug te pompen zelden voorkwam. In Amsterdam was het nog nooit eerder gebeurd en in Rotterdam slechts incidenteel. Aldaar had het Havenbedrijf een dergelijk verzoek nooit gehonoreerd.

Intussen kon het voornoemde protocol in maart 2007 voor het eerst worden getest, toen zich met het schip de Torm Thyra een soortgelijk probleem voordeed. In dit geval werkte het draaiboek uitstekend, hetgeen nauwelijks verbazing mag wekken omdat alle partijen op scherp stonden en niemand het risico van nog een ramp wilde lopen. Alle *slops* werden door het schip in Amsterdam afgegeven. Het ging, zo bleek uit onderzoek van de Inspectie V&W, opnieuw om afval dat geproduceerd was tijdens een reis waarbij voor Trafigura in charter was gevaren.⁴⁵¹ Bij het afgeven van het afval voer de Torm Thyra overigens niet meer voor Trafigura, hetgeen de firma ook niet naliet te benadrukken.⁴⁵² Men snapte daar vermoedelijk ook wel dat de naam van het bedrijf ondertussen zo besmet was geraakt dat alle alarmbellen afgingen wanneer men zich weer met afval in Nederland zou melden. Het roept overigens wel de vraag op waarom na alle commotie rondom de Probo Koala, er toch weer voor werd gekozen om het afval juist in ons land af te geven...

Met de strafrechtelijke afhandeling van de zaak wilde het ondertussen nog niet erg vlotten. In februari 2009 stelden Kamerleden daarover vragen aan staatssecretaris Albayrak van Justitie. Ze gaf aan dat er inmiddels een tweede officier van justitie aan de zaak was toegevoegd

450 *Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 160.*

451 *Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 178, p. 4.*

452 Zie: Response to professor Ibeanu concerning the report of the special rapporteur on the adverse effects of the movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights (dated 10 July 2009). Beschikbaar via <www.trafigura.com>.

en dat ze op korte termijn een uitspraak in eerste aanleg verwachtte.⁴⁵³ Die volgde inderdaad in juli 2010.

De eerste verdachte, APS, werd ten eerste ten laste gelegd dat het bedrijf artikel 10.37 Wm had overtreden door het afval vanuit de lichter terug te pompen in de Probo Koala. Het tweede onderdeel van de tenlastelegging was dat APS wel degelijk met de verwerking was begonnen. Het eerste punt achtte de rechtbank bewezen, maar er werd geen straf opgelegd omdat APS mocht vertrouwen op de door de gemeente verleende toestemming. De rechtbank stelde hiermee dus vast dat sprake was van acceptatie op het moment dat het afval in de lichter was gepompt. Het tweede punt werd niet bewezen geacht. De verwerkingsinstallatie had wel aangestaan, maar er zou nog niet zijn begonnen met de verwerking van het afval van de Probo Koala. De stank waarvan sprake was geweest, zou slechts afkomstig zijn geweest van restanten die bij het overpompen in de leidingen waren achtergebleven.⁴⁵⁴ APS ging tegen het eerste deel van deze uitspraak in hoger beroep, maar zonder succes.⁴⁵⁵

De tweede verdachte in de zaak, Trafigura Beheer B.V., werd eveneens schuldig bevonden en wel vanwege het verzwijgen van de aard van het afval en het in strijd met de EVOA-regelgeving exporteren ervan. De rechters rekenden het Trafigura ook aan dat het bedrijf in latere mediapublicaties en zelfs in het eigen jaarverslag over 2007, bleef spreken over een 'mengsel van gasolie, water en *caustic soda*', de omschrijving waarop APS de eerste lage offerte had gebaseerd. Voor deze feiten werd het bedrijf tot de maximale boete van € 1 miljoen veroordeeld.⁴⁵⁶ Ook deze uitspraak werd in hoger beroep bevestigd.⁴⁵⁷

4.9 Besluit

Dit hoofdstuk liet zien dat bedrijven die actief waren met de inzameling en verwerking van afgewerkte olie in de loop der jaren voor een aantal geruchtmakende affaires hebben gezorgd. In de zaken Booy

453 *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 1720.

454 Rb. Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2185.

455 Hof Amsterdam 23 december 2011, *LJN* BU9239.

456 Rb. Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2149.

457 Hof Amsterdam 23 december 2011, *LJN* BU9237.

Clean, Uniser en TCR ging het eerst en vooral om gebrekkige of geheel ontbrekende verwerking, waarna het afval eenvoudigweg op het oppervlaktewater werd geloosd. De zaak Probo Koala is een wat vreemde eend in de bijt, omdat APS hier alleen kon worden verweten dat het de al geaccepteerde *slops* weer terug had laten pompen. Overigens gebeurde dit met instemming van Amsterdamse gemeenteambtenaren, welke instemming, naar achteraf bleek, nooit gegeven had mogen worden.

Dat er allerlei afvalstoffen in stookolie verdwijnen, is in de loop der jaren tijdens controleacties diverse malen gebleken. De actie 'Chemix' liet dit al zien in de jaren tachtig, de uitkomsten van de controles in het kader van 'Olievlek' in de jaren negentig en de recente acties in het kader van 'Waakzaam' bevestigen het beeld dat er weinig is veranderd. Wanneer, zoals bij de eerste actie, blijkt dat bij 28 geselecteerde schepen er in 21 gevallen reden is voor nader onderzoek, moet toch worden gesproken van een wijd verbreid probleem, ook wanneer in aanmerking wordt genomen dat die schepen natuurlijk niet willekeurig werden geselecteerd.

Een rode draad die door de grote affaires loopt, is die van een betrekkelijk 'ongeorganiseerde' overheid, waarvan de wirwar aan deelverantwoordelijke instanties de acties maar moeilijk met elkaar weten af te stemmen. De Wm heeft weliswaar de integrale milieuvergunning geïntroduceerd waardoor de problemen deels zijn opgelost, maar de coördinatie tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavers blijft nog altijd een punt van aandacht, zo heeft ook de affaire Probo Koala nog eens geïllustreerd. Die laatste zaak illustreert ook hoe schaalvergroting en internationalisering zich tot een criminogeen risico hebben ontwikkeld.

5

Het actuele beeld van de branche

5.1 Inleiding

Gezien de bevindingen die in het voorgaande hoofdstuk werden gedaan, is een belangrijke vraag hoe de bedrijven in de branche van inzameling en verwerking van afgewerkte olie op dit moment kunnen worden gekenschetst. In dit hoofdstuk wordt daarop nader ingegaan. Om te beginnen komt in paragraaf 5.2 de vraag aan de orde uit hoeveel bedrijven de branche van inzameling en verwerking van afvalolie in Nederland bestaat en wordt aandacht besteed aan onderlinge concernrelaties, alsook aan verbindingen met buitenlandse ondernemingen. Hiermee wordt een overzicht geboden van de huidige vergunde spelers op de Nederlandse markt van oliehoudende afvalstromen.

Ten tweede is nagegaan in hoeverre de bedrijven in de branche in de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met strafrechtelijke onderzoeken en andere vormen van handhaving. De uitkomsten worden beschreven in paragraaf 5.3.

Ten derde is, in paragraaf 5.4, onderzocht of de natuurlijke personen die aan deze bedrijven verbonden zijn, criminele antecedenten hebben. Paragraaf 5.5 sluit dit hoofdstuk af met een kort overzicht van de bevindingen.

5.2 Beschrijving van de branche

Binnen de branche van de afvalverwerking zijn verschillende actoren actief, namelijk ontdoeners, inzamelaars, transporteurs, bewerkers/verwerkers, makelaars en handelaren en overige intermediaire organisaties.⁴⁵⁸ Het is geen sinecure te achterhalen welke bedrijven geselecteerd

⁴⁵⁸ KLPD 2008.

teerd moesten worden voor analyse. De gelegenheid om geregistreerde afvalstromen illegaal in stookolie te mengen doet zich vooral voor bij de inzamelaars en de verwerkers, aldus milieu-experts van het KLPD. Deze bedrijfsactiviteiten zijn dan ook als uitgangspunt genomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat oliehandelaren, op- en overslagbedrijven en transporteurs in theorie ook gelegenheid hebben tot (het faciliteren van) deze illegale handelingen. Daarnaast moest worden volstaan met bedrijven die formeel als afvalinzamelaars en -verwerkers te boek staan. Bedrijven die afvalstromen onterecht als ‘product’ aanmerken,⁴⁵⁹ konden niet worden meegenomen, aangezien zij ‘op papier’ geen afval verwerken.

De Kamer van Koophandel (KvK) categoriseert bedrijven aan de hand van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI). Aangezien deze indeling gebaseerd is op bedrijfsactiviteiten zou dit in principe een overzicht van de relevante bedrijven moeten opleveren. In de praktijk bleken afvalinzamelaars en -verwerkers echter met uiteenlopende SBI-codes geregistreerd te staan. Om die reden zijn vergunningen als uitgangspunt genomen. Het nadeel hiervan is uiteraard dat geen zicht wordt verkregen op firma’s die geen (correcte) vergunning hebben, maar zich toch bezighouden met het verzamelen of verwerken van olieafval.

Inzamelen van oliehoudende afvalstoffen vereist, zoals in hoofdstuk 3 werd uiteengezet, een vergunning op grond van het Besluit inzameling afvalstoffen (Bia), die wordt afgegeven door de minister. Voorts moeten bewerkers/verwerkers een categorie 28.4-vergunning bezitten op grond van de Wabo, die wordt afgegeven door Gedeputeerde Staten van de Provincie.

Agentschap NL houdt een overzicht van Bia-vergunninghouders bij op zijn website en vermeldt 46 inzamelaars met een vergunning voor de afvalstromen ‘afgewerkte olie categorie I en II en scheepsafvalstoffen binnen Nederland’.⁴⁶⁰ Daarnaast is informatie ingewon-

⁴⁵⁹ Zie ook hoofdstuk 6 voor de problematiek omtrent de classificering als afval of product.

⁴⁶⁰ Agentschap NL is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. De website www.agentschapnl.nl is geraadpleegd op 4 juli 2012. Het is voor bedrijven ook mogelijk om onder de vergunning van een derde in te zamelen. Een onderliggend contract tussen deze rechtspersonen moet dan bekend zijn bij Agentschap NL en aan boord zijn van het inzamelmiddel (persoonlijke communicatie, IL&T). Deze extra inzamelaars worden niet vermeld op de website van Agentschap NL en zijn derhalve niet meegenomen in de analyse. Het is niet bekend om hoeveel inzamelaars het zou gaan.

nen bij de provincies waaruit blijkt dat 21 van deze inzamelaars ook over een 28.4-vergunning beschikken:⁴⁶¹ zij mogen zowel inzamelen als bewerken en/of verwerken. Hiernaast zijn er 20 andere bedrijven met een 28.4-vergunning.⁴⁶² Opgeteld zijn er dus 66 bedrijven in Nederland vergund voor het inzamelen en/of bewerken en verwerken van oliehoudende afvalstromen (hierna te noemen: basisbedrijven)⁴⁶³ (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Bedrijven naar type vergunning(en)

Type vergunning	Bia	28.4 Wabo	Bia & 28.4 Wabo
Aantal bedrijven	25	20	21

Onder de basisbedrijven bevinden zich drie buitenlandse inzamelaars, waarvan er twee gevestigd zijn in België en het derde bedrijf in Duitsland. Daarnaast hebben negen basisbedrijven een (in)directe buitenlandse aandeelhouder of bestuurder, gevestigd in Duitsland, België, Engeland, Luxemburg of op Curaçao. Dit betekent dat er bij ongeveer een op de zes basisbedrijven sprake is van ‘buitenlandse invloed’.

Op grond van bedrijfsactiviteiten kan een grove indeling worden gemaakt tussen de basisbedrijven die naast oliehoudend afval ook andere afvalsoorten innemen en/of verwerken enerzijds en firma’s die zich voornamelijk richten op het produceren en leveren van olie en andere brandstoffen. Voor zowel de ‘afvalverwerkers’ als ‘oliehandelaren’ geldt dat er zelfstandige bedrijven zijn en bedrijven die onderdeel uitmaken van grotere concerns met een scala aan activiteiten. Zo valt een van de inzamelaars onder een rechtspersoon waarvan ook bedrijven deel uitmaken die vloeibare brandstoffen produceren, opslaan en

461 Aangezien dit een veelomvattende categorie is, waaronder bijvoorbeeld ook het verwerken van autowrakken en huishoudelijke afvalstoffen valt, is aan de provincie gevraagd alleen de bedrijven te noemen die oliehoudende afvalstromen verwerken of bewerken.

462 De provincie Limburg heeft geen overzicht kunnen verstrekken van bedrijven met een 28.4-vergunning die in Limburg zijn gevestigd. Deze provincie is derhalve buiten beschouwing gelaten. Aangezien een omgevingsvergunning milieu wordt afgegeven op de locatie (e-mailcorrespondentie Infomil, 23 oktober 2012) kan een bedrijf met meerdere vestigingen over meerdere 28.4-vergunningen beschikken. In het geval meerdere vestigingen (soms verspreid over meerdere provincies) onder dezelfde bv vallen, zijn ze als één geteld.

463 Het is mogelijk dat zij hiernaast ook enkele van bovengenoemde activiteiten ontplooiën, zoals op- en overslag en transport.

leveren (aan onder andere tankstations). Anderen zijn (onderdeel van) grotere concerns die naast het inzamelen en bewerken van gevaarlijk afval, ook actief zijn op andere terreinen van de afvalmarkt, zoals in papier en glas en daarnaast ook activiteiten ontplooiën op het vlak van reiniging, recycling en energieherwinning. Weer andere bedrijven zijn gespecialiseerd in rioleringsbeheer of transport.

Veel bedrijven in de oliebranche zijn kapitaalkrachtig en bovendien actief in meerdere sectoren.⁴⁶⁴ Wel zijn er aanzienlijke verschillen in grootte en omzet van de vergunde bedrijven. Sommige staan op zichzelf, terwijl andere deel uitmaken van miljoenenconcerns. Volgens gegevens van het Vastgoed Intelligence Center (VIC) liep de in 2011 opgegeven omzet uiteen van zo'n € 2.500 tot 800 miljoen, met een gemiddelde omzet van € 71 miljoen;⁴⁶⁵ 85 procent zette in 2011 meer dan € 1 miljoen om. Deze omzetgegevens worden echter vaak niet uitgesplitst per vestiging en soms ook niet per bv.⁴⁶⁶ Daarnaast is niet zichtbaar aan welke bedrijfsactiviteiten de omzetten zijn ontleend. Op basis van de beschikbare gegevens is daarom niet vast te stellen wie de grootste spelers zijn in de markten van de inzameling en de bewerking en/of verwerking van afvalolie.⁴⁶⁷

Volgens het rapport 'Blends in beeld' is de afvaloliebranche een relatief 'beweeglijke' markt, waarin regelmatig nieuwe bedrijven actief worden en ook geregeld bedrijven worden overgenomen.⁴⁶⁸ De huidige dataset biedt geen inzicht in het aantal marktverlaters, maar wel in de markttoetreders.⁴⁶⁹ Hieruit volgt juist een beeld van een redelijk stabiele markt: bijna alle basisbedrijven zijn volgens gegevens van de

464 De Buck e.a. 2011.

465 Van 54 basisbedrijven zijn de omzetgegevens van 2011 voorhanden: een fiscale eenheid waar twee bedrijven onder vallen, had een omzet van € 800 miljoen, acht bedrijven hadden een omzet van € 100 tot € 400 miljoen, twaalf bedrijven van € 10 tot € 100 miljoen, 24 bedrijven van € 1 tot € 10 miljoen, drie van € 100.000 tot € 1 miljoen, drie van € 50.000 tot € 100.000 en twee bedrijven onder € 3.000.

466 Ongeveer een derde van de bedrijven valt onder een fiscale eenheid; in een derde van de gevallen met andere inzamelaars of verwerkers. Dit houdt in dat onder één fiscaalnummer omzetbelasting opgegeven mag worden.

467 Daarnaast werden de omzetgegevens door het VIC sowieso om juridische redenen anoniem verstrekt.

468 De Buck e.a. 2011.

469 Hierbij moet worden opgemerkt dat naamswijzigingen en overnames kunnen leiden tot een recentere oprichtingsdatum in de Kamer van Koophandel, terwijl de desbetreffende 'nieuwe' bedrijven feitelijk al eerder zijn opgericht.

Kamer van Koophandel langer dan vier jaar actief.⁴⁷⁰ Ruim 80 procent van alle bedrijven bestaat langer dan tien jaar; acht bedrijven zijn al voor 1970 opgericht, elf in de jaren zeventig, achttien in de jaren tachtig, vijftien in de jaren negentig en elf na het jaar 2000 (zie tabel 5.2). De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) stelt dat een hoge ‘overlevingsratio’ – het aantal bedrijven dat langer dan vier jaar actief is in relatie tot het totaal aantal bedrijven – impliceert dat er een grote kans is dat de bedrijven met elkaar interacteren en communiceren.⁴⁷¹ Dit zou onder andere een risico op concurrentievermindering kunnen inhouden.

Tabel 5.2 Oprichtingsdata basisbedrijven volgens KvK

Oprichtingsdatum	Vóór 1970	1971- 1980	1981- 1990	1991- 2000	2001- 2012	Niet bekend
Aantal bedrijven	8	11	18	15	11	3

5.3 Verwevenheid binnen de branche

Om onderzoek te doen naar de verwevenheid binnen de branche zijn de concernrelaties tussen de 66 basisbedrijven nader onderzocht. Aan de hand van informatie van de Kamer van Koophandel⁴⁷² en de Belastingdienst⁴⁷³ is in beeld gebracht of er sprake is van verbondenheid via fiscale eenheden en wie de directe bestuurder(s), aandeelhouder(s), eigenaar(s), commissaris(sen) en/of venno(o)t(en) van de basisbedrijven zijn.⁴⁷⁴ Daarbij kan het zowel om rechtspersonen als om natuurlijke personen gaan. Op grond hiervan zijn ten eerste

470 Van de drie buitenlandse inzamelaars is de oprichtingsdatum niet bekend.

471 Petit 2011.

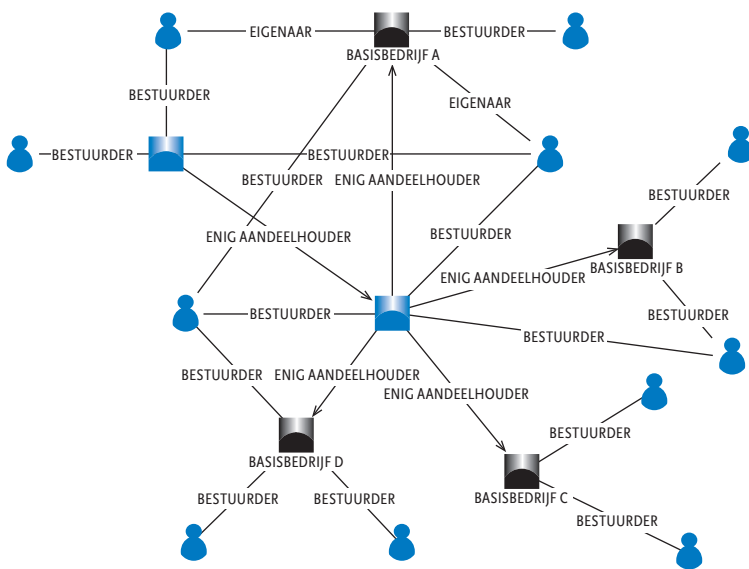
472 De website van de Kamer van Koophandel is geraadpleegd in juli 2012. Aangezien de ondernemer zelf zorg draagt voor het updaten van zijn gegevens, kunnen deze verouderd zijn.

473 Met behulp van het VIC is de (Nederlandse) informatie gecompleteerd met gegevens uit Beheer van Relaties (BVR) van de Belastingdienst; de peildatum is 1 oktober 2012. Waar de Kamer van Koophandel slechts 100 procent-aandeelhouders registreert, staan in BVR alle aandeelhouders vermeld. Wijzigingen hierin worden door de Belastingdienst op grond van aangiften bijgewerkt. Dit is niet altijd up-to-date.

474 Onder de basisbedrijven bevinden zich drie inzamelaars die in het buitenland zijn gevestigd. De concernrelaties van deze basisbedrijven zijn opgevraagd bij Dun & Bradstreet.

directe concernrelaties in beeld gebracht (bedrijf A is aandeelhouder van bedrijf B of beide bedrijven maken deel uit van dezelfde fiscale eenheid), maar ook relaties met één tussenschakel (bedrijf A en bedrijf B hebben dezelfde bestuurder, of bedrijf A en bedrijf B zijn beide aandeelhouder van bedrijf C).

De analyse van de basisbedrijven en hun concernrelaties laat zien dat 26 basisbedrijven (bijna 40 procent) via maximaal één tussenschakel met elkaar verbonden zijn. Figuur 2 geeft een voorbeeld van een dergelijk concernrelatieschema. In dit schema is duidelijk zichtbaar dat aandeelhouders (rechtspersonen) een centrale verbindingsrol kunnen spelen in een cluster.



Figuur 5.3 Een voorbeeld van een concernrelatieschema⁴⁷⁵

De 26 bedrijven vallen uiteen in zes subclusters. Er is één groot cluster zichtbaar waar veertien basisbedrijven deel van uitmaken. Van deze bedrijven hebben er twaalf een Bia-vergunning, waarvan er zes ook een 28.4-vergunning hebben. Daarnaast gaat het om twee groepen van

⁴⁷⁵ De basisbedrijven zijn te herkennen aan een zwart vierkantje. Hun directe aandeelhouders, bestuurders, eigenaars, commissarissen of vennoten zijn rechtspersonen (blauw vierkantje) of natuurlijke personen (blauw poppetje).

elk drie inzamelaars, één cluster van twee bewerkers/verwerkers, één groep van twee bedrijven die zowel inzamelaar als bewerk/verwerk zijn en één cluster van een inzamelaar en een inzamelaar/bewerk. De overige veertig basisbedrijven staan op zichzelf, waarbij het gaat om twaalf inzamelaars met enkel een Bia-vergunning, zestien bewerkers/verwerkers (28.4-vergunning) en twaalf bedrijven die over beide vergunningen beschikken (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4 Aantal inzamelaars, verwerkers of beide per type cluster

Concernrelatie	Cluster van 14	Cluster van 3	Cluster van 2	Losstaand
Bia	6	6	1	12
Art. 28.4 Wabo	2	-	2	16
Bia & art. 28.4 Wabo	6	-	3	12
Totaal	14	6	6	40

Wanneer historische relaties in ogenschouw worden genomen, zijn veel meer bedrijven (indirect) aan elkaar verbonden. Zo waren vóór 2012 – het jaar waarin een van de basisbedrijven zijn aandelen in een ander basisbedrijf verkocht – nog drie andere basisbedrijven verbonden aan het grote cluster van veertien basisbedrijven. Wanneer naar de fiscale gegevens wordt gekeken, wordt eveneens duidelijk dat enkele basisbedrijven die nu zelfstandig zijn, in het verleden deel uitmaakten van dezelfde fiscale eenheid.

Ook op personeelsniveau komen allerlei historische dwarsverbanden naar voren, bijvoorbeeld directieleden die van het ene naar het andere bedrijf zijn overgestapt. Ook is er een basisbedrijf waarvan de mede-eigenaar en oprichter in het verleden bij twee andere basisbedrijven werkzaam is geweest. Op zichzelf is dat in een gespecialiseerde branche zoals deze niet merkwaardig. Het illustreert echter nogmaals hoe bekend de bedrijven in deze sector met elkaar zijn.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de hier gepresenteerde analyse noodzakelijkerwijs beperkt was. Zo is slechts één laag diep in de KvK- en Belastingdienst-gegevens gezocht. In circa de helft van de gevallen leidt dit nog niet tot natuurlijke personen, aangezien de bedrijven een rechtspersoon als aandeelhouder, bestuurder, eigenaar, commissaris en/of vennoot hebben. Daarnaast zijn in deze analyse geen informele

relaties zoals familierelaties, (sociale) netwerkrelaties of het hebben van dezelfde hobby's of sponsoractiviteiten onderzocht.

5.4 Criminaliteitsproblematiek

In hoofdstuk 4 werd, aan de hand van een aantal historische casussen, geschetst hoe de branche van inzamelaars en bewerkers/verwerkers van afvalolie in de loop der jaren niet van smetten vrij is gebleven. Het is dan ook een interessante vraag hoe het actuele beeld in dat verband is. Daarom is nagegaan welke informatie er bij de politie en bij de ILT-IOD bekend is over de 66 basisbedrijven met betrekking tot de periode van 2007 tot 2012. Hetzelfde is gedaan voor de concernrelaties van de basisbedrijven; zowel ten aanzien van de rechtspersonen als de natuurlijke personen.

De politieke informatie is afkomstig uit BlueView.⁴⁷⁶ Hieronder vallen onder andere de registratiesystemen Basisvoorziening Opsporing (BVO), waarin gegevens over opsporingsonderzoeken worden vastgelegd en Basisvoorziening Handhaving (BVH), waarin informatie uit de basispolitiezorg is opgenomen. De ILT-IOD maakt geen gebruik van deze registratiesystemen en is apart geraadpleegd. Er is alleen gekeken naar gevallen waarin een basisbedrijf benoemd is als 'verdachte'. Situaties waarin het bedrijf getuige of aangever was of anderszins betrokken en als zodanig voorkwam in de systemen, zijn dus buiten beschouwing gelaten.

De bovenstaande zoekslag betreft alleen de strafrechtelijke trajecten en handavingsinformatie van de politie en de ILT-IOD. Het is daarnaast ook van belang om voor wat betreft de basisbedrijven een beeld te krijgen van de bestuurlijke handhaving. Niet alle provincies bleken in staat deze informatie te leveren en ook de ILT heeft geen informatie kunnen verstrekken over controles en bestuurlijke trajecten.⁴⁷⁷ De

⁴⁷⁶ Blueview is een landelijk zoekstelsel, waarop allerlei uiteenlopende politieke registratiesystemen zijn aangesloten. De meeste databases bevatten alleen gegevens uit de afgelopen vijf jaar. In deze systemen moet een koppeling aangemaakt worden, bijvoorbeeld tussen de verdachte rechtspersoon en het rechercheonderzoek. Als dit niet goed gebeurt, wordt het bedrijf niet als verdachte gevonden. Daarnaast worden niet alle systemen goed gevuld. De hier gerapporteerde cijfers liggen dus waarschijnlijk lager dan de werkelijke cijfers.

⁴⁷⁷ Hiervoor was een vordering nodig geweest.

gegevens die van de provincies zijn verkregen over de naleving van de vergunningsvoorwaarden beperken zich daarom tot 33 basisbedrijven.

5.4.1 Basisbedrijven (rechtspersonen)

De 66 basisbedrijven blijken in de afgelopen vijf jaar in zeventien opsporingsonderzoeken naar voren te komen.⁴⁷⁸ Daarbij waren zestien basisbedrijven (24 procent) betrokken. Deze opsporingsonderzoeken zijn niet allemaal van hetzelfde kaliber: het kan gaan om een relatief klein onderzoek naar het buiten de inrichting opmengen van gevaarlijke afvalstoffen, maar ook om een zaak ter grootte van de Probo Koala. Aangezien het recente opsporingsonderzoeken zijn, is nog niet altijd bekend of deze zijn geëindigd in een veroordeling, in vrijspraak of dat ze zijn geschikt. In één zaak is een boete opgelegd van € 5.000. In twee zaken is met dezelfde rechtspersoon geschikt voor een totaalbedrag van € 50.000. De overige zaken staan nog open.

Zes van de zestien bedrijven komen in meer dan één onderzoek naar voren. Zo zijn er vier bedrijven die als verdachte voorkomen in twee onderzoeken en één bedrijf dat in vier onderzoeken voorkomt. Een ander bedrijf komt zelfs in zes onderzoeken naar voren. Andersom is er ook een onderzoek waarbij zes basisbedrijven betrokken zijn (geweest) als verdachte, waarvan er vijf direct of indirect via concernrelaties aan elkaar gerelateerd zijn.

Alle opsporingsonderzoeken blijken in ieder geval ook betrekking te hebben op milieuwetgeving. In bijna de helft van de onderzoeken gaat het specifiek om malversaties met (stook)olie of scheepsafvalstoffen. De overige zaken hebben bijvoorbeeld betrekking op asbest, bouw- en sloopafval, illegale bodemsanering, vervuiling van het oppervlaktewater (anders dan met oliehoudende stromen) en meer algemene feiten als valsheid in geschrifte.

De oliegerelateerde opsporingsonderzoeken zijn om te beginnen voortgevloeid uit de in de afgelopen twee jaar uitgevoerde Waakzaamacties. In de tweede plaats zijn bedrijven bij de opsporingsinstanties in het vizier gekomen na incidenten, zoals *debunkeringen*:

⁴⁷⁸ Onderzoeken kwamen naar voren als er tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2012 handelingen zijn verricht die zijn geregistreerd in een van de systemen.

het leegpompen van brandstoftanks, doorgaans omdat de olie van dusdanig slechte kwaliteit was dat de scheepsmotor was stilgevallen of vastgelopen. Ten derde zijn in sommige gevallen klachten van derden, zoals stankklachten van omwonenden, de aanleiding tot het onderzoek geweest. Tot slot blijkt (rest)informatie uit eerdere opsporingsonderzoeken vaak de aanleiding te zijn geweest voor een strafrechtelijk vervolgonderzoek. Klachten van de bedrijven zelf, bijvoorbeeld over slechte stookolie, zijn zelden het begin van een opsporingsonderzoek.

Wanneer wordt gekeken naar zaken die door de basispolitiezorg zijn geregistreerd in BVH, blijkt dat 27 bedrijven (41 procent) zijn vermeld in de computersystemen (zie tabel 5.5). Van deze ondernemingen komen er tien ook voor als verdachte in één of meer opsporingsonderzoeken. Ook bij de BVH-registraties gaat het voornamelijk om milieugerelateerde meldingen, zoals 'afvaltransport', 'inrichtingen wet milieubeheer', 'afvallozing in riool', 'verontreiniging oppervlaktewater'. Daarnaast zijn er enkele meldingen met betrekking tot vaartijden en één melding die betrekking heeft op de openbare orde.

De informatie die van de provincies is verkregen over de naleving van de vergunningsvoorwaarden verschilt zeer in diepgang. De wijze van rapporteren loopt uiteen van 'naleving goed', tot een informatiepakket waarin alle afschriften van de controles van de afgelopen vijf jaar is opgenomen. Om die reden is elk bedrijf noodgedwongen slechts positief, negatief of onbekend gescoord op het naleven van de vergunningsvoorwaarden.⁴⁷⁹

Deze analyse laat zien dat van de 33 bedrijven waarover informatie voorhanden is, er 27 de vergunningvoorwaarden op enig moment hebben overtreden. Ook deze voorvallen lopen uiteen in zwaarte. Het gaat bijvoorbeeld om het niet bijhouden van een logboek, het niet aanwezig zijn van bepaalde certificaten, het overschrijden van normen, het niet voldoen aan veiligheidseisen, het niet of verkeerd melden, of het innemen van niet toegestane afvalstromen. Van de 33 bedrijven komen er negen ook voor in strafrechtelijke onderzoeken. Bij acht van deze bedrijven hebben de provincies geconstateerd dat de voorwaarden van

479 Eén overtreding zorgt er dus voor dat een bedrijf als 'overtreder vergunningsvoorwaarden' wordt aangemerkt, ook al is de naleving 'meestal' in orde of gaat het om een kleine overtreding. Bij bedrijven die meerdere vestigingen hebben, soms in meerdere provincies, is de controle-informatie samengenomen. Hierdoor hebben zij een relatief grotere kans om als 'overtreder vergunningsvoorwaarden' te zijn aangemerkt; er is vaker gecontroleerd.

de vergunning zijn overtreden. Dit gaat bijvoorbeeld om het ‘innemen van niet-vergunde afvalstromen’ en ‘opslaan van containers in de tankput terwijl dit niet is toegestaan’.

Tabel 5.5 Overzicht opsporing- en handhaving

Type overheidsreactie	Strafrechtelijke onderzoeken	Melding in handhavingssysteem politie	Melding overtreding vergunning
Aantal basis-bedrijven (%)	16 van 66 (24%)	27 van 66 (41%)	27 van 33 (82%)

5.4.2 Concernrelaties (natuurlijke personen & rechtspersonen)

In eerder onderzoek naar aanleiding van de IRT-affaire is geconstateerd dat verdachten in zaken van zware milieucriminaliteit in de afvalverwerkingsbranche vaak ook antecedenten hadden, namelijk in de helft van de gevallen. Dit betrof voornamelijk niet-milieugerelateerde delicten, zoals diefstallen en verduistering.⁴⁸⁰ Het is daarom interessant om na te gaan hoe het in algemene zin staat met het strafrechtelijke verleden van de natuurlijke personen die gerelateerd zijn aan de 66 basisbedrijven. Deze exercitie heeft een beperkt karakter gehad. Het betreft namelijk alleen degenen die als bestuurder, aandeelhouder, eigenaar en/of commissaris een directe relatie hebben met een basisbedrijf en bovendien als zodanig staan geregistreerd in de Kamer van Koophandel, bij Dun & Bradstreet of de Belastingdienst. Feitelijk leidinggevend en andere beslissingsbevoegden die niet als zodanig vermeld staan, vallen derhalve buiten de analyse.

In totaal zijn 61 natuurlijke personen direct gerelateerd aan de basisbedrijven. Daarvan blijkt één persoon naar voren te komen als verdachte in een strafrechtelijk onderzoek.⁴⁸¹ Daarnaast zijn er nog zes andere personen over wie één of meer milieugerelateerde meldingen in de politieregistraties bekend zijn. Zij zijn verbonden aan zes andere basisbedrijven als bestuurder, eigenaar en/of commissaris.

⁴⁸⁰ Kamerstukken II 1996/96, 24 072, nr. 18, p. 301. Zie ook hoofdstuk 4.

⁴⁸¹ Aangezien Dun & Bradstreet enkel de namen en geen geboortedata van aandeelhouders/bestuurders verstrekt, was het niet mogelijk om de natuurlijke personen die zijn gerelateerd aan de drie buitenlandse basisbedrijven te bevragen in BlueView.

Naast de natuurlijke personen zijn zeventig rechtspersonen als bestuurder, aandeelhouder en/of vennoot direct te relateren aan één of meer basisbedrijven. Hiervan komen er twee naar voren in een strafrechtelijk onderzoek. Ook hier betreft het strafrechtelijke onderzoeken naar milieucriminaliteit waarbij één of meer van de basisbedrijven waaraan zij verbonden zijn ook zijn betrokken.

Daarnaast komen er twee rechtspersonen naar voren in de politiele handhavingssystemen; opnieuw gaat het om milieugerelateerde meldingen als ‘afvalstoffen inzamelen’ en ‘gevaarlijke stoffen opslag/verwerking’.

5.5 Besluit

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat sprake is van een relatief grote verwevenheid tussen de bedrijven in de branche van de inzameling en bewerking/verwerking van afvalolie. Zelfs de beperkte analyse die hier is uitgevoerd laat al zien dat ongeveer 40 procent van de basisbedrijven met maximaal één tussenschakel (een aandeelhouder, bestuurder, eigenaar, commissaris, vennoot en/of als fiscale eenheid) met één of meer andere basisbedrijven verbonden is. Zelfs zonder aandacht te besteden aan historische en informele relaties behoort ongeveer 20 procent van de bedrijven in de sector tot één cluster. De branche is bovendien relatief stabiel: veruit de meeste bedrijven zijn langer dan tien jaar actief. Hoewel de basisbedrijven uiteenlopen in grootte, omzet en activiteiten in andere sectoren, zijn veel bedrijven kapitaalkrchtig.

Het bovenstaande roept het beeld op van een branche waar men elkaar kent en vermoedelijk op hoofdlijnen op de hoogte is van elkaars activiteiten. In totaal komt in de afgelopen vijf jaar bijna een kwart van de basisbedrijven als verdachte naar voren in een opsporingsonderzoek. Zes van deze bedrijven waren onderwerp van meer dan één opsporingsonderzoek en er is zelfs een bedrijf dat in zes onderzoeken voorkomt. Daarentegen werden de bevindingen van de onderzoeksgroep-Fijnaut uit 1996, dat een hoog percentage van de natuurlijke personen in de afvalverwerkingsbranche niet-milieugerelateerde antecedenten had, niet bevestigd.

Hoewel vergelijkingscijfers met andere bedrijven die actief zijn in de afvalverwerkingbranche ontbreken, is een onrustbarende bevinding

dat de helft van de basisbedrijven in de afgelopen vijf jaar milieu-gerelateerde overtredingen of strafbare feiten heeft gepleegd. Dat is op zichzelf beschouwd een hoog percentage, zelfs wanneer wordt meegenomen dat de branche, mede als gevolg van de Waakzaamacties, in deze periode sterker onder het vergrootglas van de opsporings- en handhavingsinstanties heeft gelegen.

6

Mengen van afval met bunkerolie: het criminele bedrijfsproces

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het criminele bedrijfsproces dat gepaard gaat met het mengen van oliehoudend en/of chemisch afval met bunkerolie. Deze analyse is gebaseerd op de informatie die de Nederlandse politie en de andere partners in het toezicht en de opsporing, gedurende de afgelopen tien jaar hebben verkregen tijdens opsporingsonderzoeken en handhavingsacties. Eerder toonde het rapport 'Blends in beeld' al de *theoretische* mogelijkheden met betrekking tot dit illegale blenden.⁴⁸² Navolgend gaat het om de *feitelijke* waarnemingen ten aanzien van dit fenomeen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een studie van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens vier grootschalige opsporingsonderzoeken. Achtereenvolgens gaat dit hoofdstuk in op de logistiek en de organisatie van het criminele bedrijfsproces (paragraaf 6.2), de wijze waarop deze praktijken worden afgeschermd voor de buitenwereld (paragraaf 6.3), de financiële opbrengsten (paragraaf 6.4) en de (criminele) achtergrond van de betrokkenen in deze opsporingsonderzoeken (paragraaf 6.5).

6.2 De logistiek en organisatie van de illegale activiteiten

Om in beeld te brengen hoe bepaalde vormen van misdaad precies worden georganiseerd en vervolgens te bezien hoe op onderdelen daarvan interventies kunnen worden gepleegd, worden deze in criminaliteitsanalyses vaak beschreven in logistieke termen. Dit wil zeggen dat in kaart wordt gebracht welke stappen moeten worden gezet om tot het

⁴⁸² De Buck e.a. 2011.

eindresultaat te komen, welke hulpmiddelen voor de uitvoering nodig zijn en eventueel ook welke kennis en vaardigheden.⁴⁸³ In dit geval wordt volstaan met een beschrijving op hoofdlijnen.

Eerder onderzoek liet zien dat (gevaarlijk) afval op minstens twee manieren bij een producent van bunkerolie belandt.⁴⁸⁴ De eerste mogelijkheid is dat de afvalstromen wel bij een erkende inzamelaar zijn afgegeven, maar vervolgens niet adequaat worden be- of verwerkt en daarna door een producent van stookolie worden ingekocht. De tweede mogelijkheid is dat de afvalstoffen niet worden afgegeven bij een erkende afvalverwerker of een bij de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) geregistreerde inzamelaar, vervoerder of handelaar, maar direct (en dus onbewerkt) worden doorgeleverd aan een brandstofproducent.

Bij beide opties bestaat ook de mogelijkheid van een 'voortraject' waarbij een partij afval wordt verdund door deze te vermengen met een minder zwaar vervuilde andere partij. Het mengen hoeft overigens niet in Nederland zelf plaats te vinden: onderdelen van het logistieke proces kunnen ook al in het buitenland worden uitgevoerd, waarna het geheel als 'product' in Nederland wordt afgezet.

In de productieketen van scheepsbrandstoffen zijn er, zoals in hoofdstuk 3 werd geschetst, veel stappen waar vermenging mogelijk is. Er kan bijvoorbeeld afval worden bijgemengd in de opslagtanks voor residuale olie; in lichters waarin producten worden vervoerd naar schepen; op de productielocaties en bij tankterminals. Er zijn ook vele partijen betrokken bij de afvalverwerking en productie van scheepsbrandstoffen, zoals afvalinzamelaars, -vervoerders en -be-/verwerkers; *traders* die bezig zijn met de handel, op- en overslag inclusief blenden en *suppliers* die de fysieke levering van bunkerolie verzorgen.⁴⁸⁵

Daarbij is de snelheid van handelingen in deze branche zeer hoog: inname, vervoer, bewerking, blending en doorverkoop van oliestromen is veelal slechts een kwestie van uren of dagen. Een opslagtank met scheepsbrandstoffen wordt meestal wekelijks gevuld en geleegd om aan de vraag te kunnen voldoen.

483 Zie bijvoorbeeld Sieber en Bögel 1993; Spapens en Fijnaut 2005.

484 De Buck e.a. 2011, p. 61 en p. 70.

485 De Buck e.a. 2011.

In het vervolg van deze paragraaf komt de concrete uitvoering van de illegale activiteiten aan de orde. Welke partijen en personen waren bij geobserveerde gevallen van het aanbieden en verwerken van vervuilde partijen betrokken en hoe gingen zij te werk? Om te beginnen wordt ingegaan op de instroom van afvalstoffen *zonder* tussenkomst van een verwerker (paragraaf 6.2.1). Vervolgens wordt de instroom van afvalstoffen *met* tussenkomst van een verwerker behandeld (paragraaf 6.2.2). Tot slot wordt in paragraaf 6.2.3 beschreven waar de vermenigving met schadelijk afval vooral plaatsvindt.

6.2.1 *Instream van afvalstoffen zonder tussenkomst van een erkende verwerker*

De afgelopen jaren nam de politie in verschillende opsporingsonderzoeken waar dat olie- en afvalstromen bijeen werden gebracht doordat ondoeners en toeleveranciers van blendproducten aan brandstofproducenten direct zaken met elkaar deden. Daarbij kwamen hoofdzakelijk drie verschillende vormen van overdracht naar voren.

In een eerste variant was de innemende partij de initiatiefnemer van de illegale overdracht van afval. Deze partij wakte de indruk daarvoor een vergunning te hebben, terwijl dat niet zo was. In een tweede vorm gaf een *trader* (een handelaar in olie) de aanzet, door afvalhoudende olie in te kopen, maar deze niet als afval aan te merken en als product op de markt te brengen. Een derde methode die werd aangetroffen hield in dat één onderdeel van een bedrijf restafval produceerde, die vervolgens door een ander onderdeel van dezelfde firma in de bunkerolie werd weggemengd.

Inname zonder vergunning

De eerstgenoemde variant werd in diverse opsporingsonderzoeken aangetroffen. In een eerste casus was het bedrijf dat het afval inname wel bevoegd tot het inzamelen, opslaan en verwerken van oliehoudende (gevaarlijke) afvalstoffen, maar dan alleen voor reststoffen die uit landactiviteiten afkomstig waren. In de praktijk werden ook partijen scheepsafval ingenomen, zowel direct bij schepen als bij inzamelaars van scheepsafval die wel een vergunning hadden. De ondoeners wisten niet dat de inzamelaar niet over de juiste bevoegdheid beschikte

en sommigen hadden met dat bedrijf al een jarenlange relatie. De ontdoeners hadden de door hen afgegeven partijen scheepsafval dan ook gewoon aangemeld in het landelijk meldsysteem voor registratie van afvalstromen, Amice.⁴⁸⁶ Deze aanmeldingen brachten de autoriteiten op het spoor van deze onrechtmatige handelingen, toen er vanuit een ander perspectief onderzoek werd gedaan naar de malafide inzamelaar.

Uit een getuigenverklaring kwam naar voren dat het verdachte bedrijf ook rechtstreeks afval van schepen innam en de daarbij aangeboden afvalstoffen consequent als brandstofrestanten in de administratie verwerkte. Het verdachte bedrijf verklaarde dat de aanbieders zelf de stoffen als brandstofrestanten, dus als 'product' en niet als afval, aanboden waarop het ook onder die noemer werd ingenomen. Pas achteraf werden monsters genomen en geanalyseerd om de precieze samenstelling te achterhalen. Indien nodig werd het dan volgens het verdachte bedrijf alsnog als afval bestempeld. De rechter aanvaardde deze uitleg ook. De opsporingsinstanties waren daarmee niet onverdeeld gelukkig, aangezien hiermee de gelegenheid werd geboden om afval onder een valse noemer aan een inzamelaar aan te bieden.

Met behulp van bijzondere opsporingsbevoegdheden (telefoontaps, observaties) werd ook duidelijk dat het verdachte bedrijf nauw samenwerkte met een wel vergunde inzamelaar van scheepsafval, waarvan het ingenomen partijen ontving. Om dit te verdoezelen paste die zakenpartner de administratie zo aan dat de indruk werd gewekt dat de afvalolie afkomstig was van landactiviteiten. Ook werd voorgewend dat het afval was bewerkt tot 'product' en dus gewoon vrij kon worden verkocht. Op die manier werden dus op papier de vergunningsvoorwaarden niet geschonden.

Ook in een andere casus was sprake van het doorsluizen van scheepsafvalstoffen naar een bedrijf dat voor de verwerking daarvan geen vergunning had. Opmerkelijk was hier dat de schepen die zich van het afval moesten ontdoen, eigendom waren van de verwerker. Een Nederlands bedrijf dat was gespecialiseerd in het inzamelen van maritieme afvalstoffen trad op als tussenpersoon. Deze firma zamelde het oliehoudende afval in en zette de stroom vervolgens door naar het verdachte bedrijf, waar het verder werd verwerkt. Tijdens het onderzoek trof de politie ongeveer 16.000 kg scheepsafvalstoffen aan, die

⁴⁸⁶ Dit systeem werd destijds bijgehouden door Senternovem.

waren opgeslagen bij het verdachte bedrijf. Ook hier was het olieafval administratief verwerkt als een brandstofrestant. Dit was echter alleen al gezien de hoeveelheid ongeloofwaardig, aangezien het lossen van tankers tegenwoordig hoogst efficiënt verloopt. Ook het vaartijdenboek en het olieafgifteboek, waarin de afgifte van afvalstoffen wordt bijgehouden, waren niet volledig. De verdachte afgifte zou volgens het olieafgifteboek zelfs niet eens hebben plaatsgevonden.

Niet aanbieden als afval maar als product

Een tweede manier waarop afvalstoffen in bunkerolie terecht kunnen komen is door deze als product aan te merken en te verkopen. In dat geval ligt het probleem niet bij de ontdoener of de inzamelaar, maar bij het bedrijf dat de partij op de markt aanbiedt. Een voorbeeld hiervan is de in hoofdstuk 4 beschreven zaak Adafera. Deze casus toont volgens geïnterviewden aan hoe kwetsbaar de markt is voor verhandeling van partijen olie en blendcomponenten die vervuild zijn met afvalstoffen. De partijen worden slechts op enkele parameters gecontroleerd, die lang niet alles zeggen over de kwaliteit van het product. Er wordt bijvoorbeeld niet geanalyseerd op aanwezigheid van schadelijke verontreinigingen met fenol, organische halogeenvverbindingen, naftaleen en styreen-monomeer. Daartoe bestaat ook geen (wettelijke) verplichting.⁴⁸⁷

De handel in blendproducten speelt zich volgens geïnterviewde rechercheurs grotendeels af in een gesloten circuit van bedrijven die vrijwel dagelijks, in *chatrooms* op het internet, zaken doen op de zogenoemde spotmarkten. De partijen kennen elkaar en zijn soms ook via rechtspersonen aan elkaar verbonden, waardoor ze gezamenlijke belangen hebben. In een dergelijke context liggen vriendendiensten en zelfs prijsafspraken op de loer. Het risico op miskopen wordt doorgaans ingecalculeerd. 'Soms heeft een inkoper pech en blijkt een partij meer vervuild dan hij zou willen, maar omdat men de volgende dag weer verder met elkaar wil handelen doet men daar verder in juridische zin niets mee', aldus een geïnterviewde rechercheur. In die zin is de zaak Adafera dan ook uitzonderlijk. Wanneer een partij olie of blendcomponenten van extreem slechte kwaliteit blijkt te zijn, wordt dit gewoonlijk onderling opgelost.

⁴⁸⁷ De Buck e.a. 2011.

‘Oplossen’ van een bedrijfsintern afvalprobleem

Ten slotte komt uit de onderzochte dossiers een ‘bedrijfsinterne’ variant naar voren. In één casus ging het om leveringen van spoelolie aan een brandstoffendepot, waar ze werden opgeslagen, in afwachting van verdere verwerking. Die partijen waren afkomstig van een fabriek waar, onder andere, smeerolie en koelvloeistoffen werden gefabriceerd. Zowel de ontdoener als het bedrijf waar de spoelolie naartoe ging, was onderdeel van hetzelfde moederbedrijf, een oliemaatschappij. Zowel de levering als de opslag was onrechtmatig. De politie stelde vast dat over een periode van anderhalf jaar 315.574 liter vloeistof (ongeveer tien tankwagens) aan het depot was geleverd. Bovendien werd vastgesteld dat er in totaal 811.582 liter brandstofvreemde vloeistoffen in de opslag-tanks van de oliemaatschappij terecht was gekomen.

Nader onderzoek wees uit dat de spoelolie werd gemengd met de inhoud van andere tanks en dat het geheel vervolgens in een tank met gasolie werd overgepompt. Die vervuilde dieselolie was vervolgens gewoon op de markt gebracht.⁴⁸⁸ Dit had vermoedelijk geleid tot motorproblemen bij schepen maar ook bij gemalen. Helaas kon een causaal verband niet meer worden bewezen, doordat geen monsters waren bewaard aan de hand waarvan de aanwezigheid van vervuilde stoffen kon worden aangetoond en de keten gereconstrueerd.

6.2.2 Instroom van afvalstoffen met tussenkomst van een erkende verwerker

In de praktijk blijken ook inzamelaars en verwerkers van afvalstoffen die wel over de juiste vergunningen beschikken, een rol te kunnen spelen in het logistieke proces. In een van de onderzochte casussen ging het om het onjuist verwerken van ingenomen oliehoudend afval van zeeschepen. Dit afval bevat zonder uitzondering ook schadelijke chemicaliën en moet om die reden verplicht worden onderworpen aan een uitgebreide analyse, alvorens het wordt ingenomen.⁴⁸⁹ In dit geval

⁴⁸⁸ Bovenregionaal Recherche Overleg, *Jaarverslag 2009*, p. 67.

⁴⁸⁹ Dit is verplicht op grond van de richtlijnen ‘Acceptatie Verwerking Administratieve Organisatie en Interne Controle (AIOC). Dit zijn richtlijnen die zijn voortgekomen uit het rapport ‘De verwerking verantwoord.’ Zie Werkgroep ‘Uitvoering aanbevelingen Commissie HOI’s en inspectieonderzoek’ 2002. Afvalstoffen van zeeschepen worden per

accepteerde de verdachte scheepsafvalverwerker bijna alle partijen zonder de vereiste analyses uit te voeren, om ze vervolgens na een beperkte behandeling, waarbij de verontreinigingen niet werden verwijderd, door te verkopen aan een producent van bunkerolie. De werkelijke aard van het product werd wederom administratief gemaskeerd door het voor te stellen als brandstofresten, terwijl het slechts ging om 'door afscheiding verkregen oliën en concentraten'. Uit het opsporingsonderzoek bleek dat het verdachte bedrijf in drie jaar tijd grote hoeveelheden blendproducten had geleverd. Het zou gaan om ruim 3 miljoen kilo in het eerste jaar, 2,5 miljoen in het jaar daarna en 7 ton in het laatste jaar.

Daarnaast bleek de inzamelaar en verwerker ook afval dat van wel bijzonder slechte kwaliteit was, te mengen met andere partijen en die vervolgens na filtering door te verkopen aan afnemers die de substantie als brandstof gebruikten. Deze bewerking was echter volstrekt onvolgende om te kunnen spreken van opwerking tot een product. Feitelijk ging het nog steeds om afval, waarin bijvoorbeeld nog een veel te hoog gehalte aan as zat.

6.2.3 Menglocaties

Wanneer wordt gekeken naar de vraag op welke locaties in Nederland afvalstoffen bij stookolie worden gemengd, blijkt dat het in de hier geanalyseerde zaaksdossiers ten eerste plaatsvond bij tankterminals waar residuale olie met blendproducten op specificatie wordt gebracht. Het gebeurde niet al bij de raffinaderijen. In de tweede plaats bleek uit controles dat ook op binnenvaarttankers partijen afval met olie werden vermengd. De schepen kunnen bijvoorbeeld vervuilde olie ontvangen bij een bunkerstation en die laden in een tank die al gedeeltelijk is gevuld. Tankschepen kunnen bijvoorbeeld ook naast elkaar worden afgemeerd, waarna ze via slangen allerlei partijen over en weer kunnen pompen. Vervuilde of ongeschikte partijen blendproducten of bunker-

definitie als een hoog risico beschouwd. Wanneer sprake is van een laag risico kan worden volstaan met een beperkt analytisch onderzoek. Van een laag risico kan sprake zijn bij binnenvaart- of vissersschepen die een vaste relatie hebben met bepaalde inzamelaars, waardoor de ontvanger vooraf goed kan inschatten wat men mag verwachten.

olie kunnen vanzelfsprekend ook uit het buitenland afkomstig zijn, zoals in de zaak Adafera te zien was.

Tot slot kan ook worden geconstateerd dat zwaar vervuilde partijen afval worden gemengd met minder vervuilde partijen. Een dergelijke gemengde partij behoudt dan weliswaar de status van afval, maar kan dan weer gemakkelijker worden doorverkocht. De kopers van dit afval krijgen uiteraard niet te horen wat de precieze samenstelling van de partij is.

6.3 Afschermingsmaatregelen

Wetsovertreders kunnen diverse methoden toepassen om zich af te schermen enerzijds om te voorkomen dat men onderwerp van opsporingsonderzoek wordt, anderzijds om de gevolgen te beperken wanneer dat toch het geval is. Globaal zijn er vier categorieën van afschermingsmaatregelen te onderscheiden. De eerste methode is het geheimhouden van de illegale activiteiten. De tweede kan worden gedefinieerd als celvorming (compartimentering), ofwel het zodanig opsplitsen van het criminele bedrijfsproces dat de uitvoerders er geen (compleet) overzicht van hebben en er dus ook tegenover de opsporingsinstanties weinig over kunnen verklaren, terwijl de politie ook met behulp van andere opsporingsmiddelen minder snel zicht kan krijgen op wat zich afspeelt. De derde methode is misbruik maken van contacten binnen de overheid. Tot slot kan in dit geval ‘damage control’ als afschermingsmethode worden ingezet. Daarmee wordt bedoeld op het zoeken naar methoden om de criminele activiteiten voort te kunnen zetten, terwijl het de opsporingsinstanties moeilijker en liefst onmogelijk wordt gemaakt om bewijs te verzamelen of te leveren.

6.3.1 Geheimhouding

In het geval van malversaties met oliehoudend afval is verreweg de belangrijkste manier om strafbare feiten buiten het zicht te houden, het plegen van valsheid in geschrifte. Dat komt in alle onderzochte zaken naar voren. Het zorgt ervoor dat op papier alles op orde is, zodat alleen fysieke controles kunnen uitwijzen dat er zaken niet kloppen.

Inzamelaars benoemen de stoffen bijvoorbeeld zo dat ze binnen de vergunning geaccepteerd kunnen worden. De wet- en regelgeving is bovendien zeer specifiek en complex.

Zo noemde een van de geïnterviewden het voorbeeld van een bepaald type chemiebedrijf, waarvan het productieproces afvalstoffen oplevert die niet in minerale olie mogen worden gebruikt, vanwege de hoge zuurgraad. Dit wordt, in samenwerking met de inzamelaar, 'opgelost' door te frauderen met de benaming van het afval. Op papier ontstaan daardoor afvalstromen waarmee niets mis is. Dat het tegendeel het geval is, wordt alleen duidelijk wanneer zeer nauwkeurig naar de vergunningen en de productieprocessen wordt gekeken. Valsheid in geschrifte wordt met name gepleegd op overdrachtsmomenten. Sommige aanpassingen worden nauwelijks verhuld, zo worden codes bijvoorbeeld gewoon doorgestreept. Een voorbeeld dat ook werd genoemd, is dat schippers die tijdens een controle niet de juiste papieren kunnen tonen, simpelweg aanbieden om naar het hoofdkantoor te bellen, zodat aldaar wel even het juiste document kan worden opge maakt en toegezonden...

Een andere methode die uit de dossiers naar voren komt, is het creëren van complexe *paper trails*. Zo worden soms omwegen met partijen oliehoudend afval gemaakt langs diverse havens en routes, waarbij tijdens tussenstops deelpartijen in allerlei schepen worden gelost en geladen. Partijen afval kunnen tijdens het transport wisselen van eigenaar, die zich ook nog eens in een ander land kan bevinden. Daarbij wordt dan uiteraard vooral gewerkt met zakenpartners waarmee ook legaal zaken worden gedaan. Doordat er al goederen worden verhandeld waarbij wel netjes aan de vergunningen is voldaan, vallen de illegale stromen minder op.

De pakkans wordt door de sjoemelende bedrijven kennelijk als dusdanig laag ingeschat dat er, behalve de zaken op papier toedekken, nauwelijks nog andere geheimhoudingsmaatregelen worden getroffen. Waar 'gewone' criminelen er alles aan doen om te vermijden dat de politie via telefoontaps of observaties bewijs kan verzamelen of zelfs maar aanwijzingen van strafbare feiten kan krijgen, wordt in de olie wereld openlijk over de telefoon gesproken. De ondoorzichtigheid van de normale gang van zaken, complex en snel als deze is, ervaart men blijkbaar als afdoende bescherming. Wanneer bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet, blijkt dat over normale telefoonlijnen, in

e-mails en in chatgesprekken gewoon wordt gesproken over de illegaal ingenomen of afgeleverde partijen. ‘Daarin zijn ze nog steeds heel open. Ze voelen zich blijkbaar onbedreigd’, aldus een onderzoeker. Ook in verhoren zijn aangehouden verdachten bereid verklaringen af te leggen. Ze zien zichzelf niet als criminelen, maar gewoon als zakenlieden die geld willen verdienen.

6.3.2 *Celvorming*

Celvorming kan eveneens een effectieve manier van afscherming zijn, maar dit vergt doorgaans wel een hoge mate van discipline en is lastig te organiseren.⁴⁹⁰ Dat geldt zeker voor vormen van organisatiecriminaliteit die zich binnen bedrijven afspelen. Ook het personeel in relatief bescheiden posities heeft de oren en ogen immers niet in de zak en kan ook via de ‘informele organisatie’ zaken te weten komen. Dit betekent natuurlijk niet dat zij die kennis, bijvoorbeeld tijdens verhoren, ook zullen delen of, uit angst voor het verlies van hun baan, al eerder aan de bel zullen trekken bij de handhavingsinstanties.

Dat binnen bedrijven waar wordt gesjoemeld echter niet alle medewerkers op de hoogte zijn van wat zich precies afspeelt, is evident. Het lijkt er echter eerder op dat de onwetendheid eerst en vooral voortvloeit uit het feit dat binnen elk (groot) bedrijf, medewerkers nu eenmaal niet op de hoogte zijn van alle aspecten van het werk. In het hiervoor beschreven geval waarin spoelolie van het ene bedrijf naar het andere werd getransporteerd, waarbij beide firma’s tot één consortium behoorden, waren bijvoorbeeld alleen de bestuurders en managers op de hoogte van de gang van zaken. Administratieve en operationele medewerkers wisten er, zo verklaarden zij althans in verhoren, niets van.

6.3.3 *Misbruik maken van de overheid*

Misbruik maken van de overheid wordt bij vormen van georganiseerde misdaad in de regel in verband gebracht met corruptie. Met andere woorden: er wordt gebruikgemaakt van de medewerking van ambte-

⁴⁹⁰ Spapens 2006.

naren die in posities zitten waarin zij nuttige handelingen voor criminelen kunnen verrichten, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over controles of lopende (opsporings)onderzoeken, of zelfs te bewerkstelligen dat deze worden gestopt of niet gestart. Dergelijke vormen van corruptie zijn in de onderzochte casussen niet aangetroffen.

Wel werd door geïnterviewden een voorbeeld gegeven van een subtielere manier waarop misbruik van de overheid werd gemaakt. Hier ging het om een provincie die er door een oliemaatschappij van op de hoogte werd gesteld dat het een bepaalde partij vervuilde olie wilde gaan importeren. De provincie kon daar op dat moment echter geen oordeel over geven en nam de melding voor kennisgeving aan. De partij moet volgens de regels immers pas als afval worden aangemeld bij de bevoegde autoriteit, als de lading feitelijk Nederland binnen is gekomen. De maatschappij in kwestie had in de loop der jaren een zeer kwalijke reputatie opgebouwd en de behandelende ambtenaar zag de melding wel als een indicatie dat er zaken ten goede aan het veranderen waren. Dat bleek niet helemaal conform de werkelijkheid. De importeur misbruikte de melding om een buitenlandse koper, die van de precieze verdeling van verantwoordelijkheden in ons land uiteraard geen weet had, ervan te overtuigen dat de transactie de goedkeuring van de Nederlandse overheid had. Bovendien werd de partij niet als afval maar als product doorverkocht.

6.3.4 *Damage control*

Criminele samenwerkingsverbanden die bijvoorbeeld actief zijn in de drugshandel, kunnen doorgaans pas met enige vertraging hun afschermingsmaatregelen aanpassen aan de opsporingsmethoden van de politie. Niet alleen gaan de (hoofd)verdachten meestal een aantal jaren de gevangenis in, maar het samenwerkingsverband komt bovendien, op de harde kern na, in de regel niet in dezelfde samenstelling terug.⁴⁹¹

In het geval van organisatiecriminaliteit ligt dat echter anders: de daarbij betrokken bedrijven blijven doorgaans ook nadat zij het onderwerp zijn geworden van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving bestaan, terwijl de natuurlijke personen zelden met een

491 Spapens 2006.

gevangenisstraf worden geconfronteerd. Zij kunnen dan ook, aan de hand van het rechtbankdossier, direct op zoek naar mogelijkheden om toekomstige veroordelingen te voorkomen, zonder het malafide gedrag aan te hoeven passen. Bovendien zijn er, zoals in het vorige hoofdstuk werd geschetst, allerlei relaties tussen de olie-inzamelaars en -verwerkers, waardoor zij nieuwe vondsten op het vlak van de afscherming snel aan elkaar zullen doorbrieven.

Een voorbeeld van het aanpassingsvermogen is de *debunkering* van een schip, ofwel het lossen van getankte scheepsbrandstof die bedoeld is om te worden verstoekt (dus niet voor de handel). Wanneer een schip kiest voor *debunkering*, een kostbare aangelegenheid, heeft dat een reden. Voor de handhavingsinstanties is die dat de brandstof kennelijk van dusdanig slechte kwaliteit bleek te zijn, dat deze onbruikbaar was voor normaal gebruik, of te schadelijk voor de scheepsmotoren. In hun optiek dient een weer geloste partij brandstof dus als afval te worden beschouwd. Dan gelden er ook regels voor de ontdoening van zo'n partij, die in de geobserveerde gevallen natuurlijk niet werden nageleefd. In een eerste zaak accepteerde de rechtbank deze redenering.

Echter, in een tweede soortgelijke kwestie die zich korte tijd later voordeed, kwam de verdachte partij al met een 'verklaring' voor de *debunkering*. Het zou om hoogzwavelige brandstof gaan, waarop in bepaalde delen van de Noordzee niet mag worden gevaren. De partij was daarom ingeruild voor laagzwavelige brandstof. De politie kan natuurlijk verifiëren of een dergelijk verhaal klopt, maar dat kost veel extra inspanning. In weer een ander geval verweerde een rederij zich door te stellen dat ze een partij brandstof van zeer slechte kwaliteit alleen gebruikte om korte trips mee te varen en tussentijds steeds de brandstoffilters goed schoonmaakte. Ook hier is het weer aan de politie om aan te tonen dat een dergelijk verhaal wel of geen onzin is.

De crux in deze discussie is steeds of partijen vervuilde olie nog een, met eventuele mitsen en maren, bruikbaar 'product' vormen, of dat ze als onbruikbaar afval moeten worden beschouwd. In de gevallen van *debunkering* hadden de bedrijven al na de eerste zaak die voor de rechter kwam, door dat ze nooit moesten toegeven dat de kwaliteit de aanleiding was.

6.4 De financiële opbrengsten

Een van de belangrijkste vragen bij elke vorm van misdaad is welke financiële opbrengsten ermee gemoeid zijn. Op grond van de beschikbare informatie is het onmogelijk om een totaalbedrag te noemen dat in Nederland wordt ‘verdiend’ met het gebruik van afvalstromen als blendproduct en het wegmengen van afval in scheepsbrandstoffen. Het is duidelijk dat op jaarbasis grote hoeveelheden blendmiddelen noodzakelijk zijn, om de 12 à 13 miljoen ton stookolie die in de Rotterdamse haven wordt verkocht, te kunnen produceren. Zelfs als daarvan maar een klein deel vervuild is, zijn de winsten gigantisch.

Het gebruiken van oliehoudend en chemisch afval als blendmiddel levert een geschatte winst op van 200 à 500 Amerikaanse dollars per geproduceerde ton stookolie, terwijl daarnaast ook nog de verwerkingskosten van het afval worden uitgespaard. Zelfs wanneer we zouden aannemen dat 90 procent van de productie ‘schoon’ is, gaat het bij deze omvang om potentiële winsten van 240 à 650 miljoen dollar op jaarbasis, nog afgezien van de winst die wordt gemaakt op het niet te hoeven verwerken van de afvalstroom. Ter vergelijking: de geschatte winst op de wietteelt in Nederland, die thans geldt als een van de meest wijd verbreide illegale activiteiten in Nederland en als een van de grootste inkomstenbronnen van het criminele milieu, bedraagt naar schatting ongeveer € 1 à 2,5 miljard per jaar.⁴⁹²

Allereerst kan de inzameling van afvalolie inkomsten opleveren. Hoewel de prijzen kunnen wisselen al naar gelang vraag en aanbod, wordt daar volgens geïnterviewden door de ontdoeners € 100 à € 180 per ton voor betaald. Er zouden echter ook inzamelaars zijn die afvalolie gratis innemen. In dat geval is het risico groot dat het geld ergens anders wordt verdiend, namelijk door het afval op onrechtmatige wijze te verwerken, aldus geïnterviewde rechercheurs. Wanneer het gaat om reststoffen die als blendproduct kunnen worden gebruikt, wordt er door de inzamelaars voor betaald.

492 Van der Heijden maakte in 2006 een schatting van de binnenlandse productie die minimaal 323 ton en maximaal 766 bedroeg. De huidige verkoopprijs van een kilo Nederwiet wordt in ontnemingsvorderingen gesteld op € 3.280. De productiekosten worden gesteld op ongeveer 5 procent van de opbrengst. Zie Van der Heijden 2006, Spapens e.a. 2007.

De verwerking is het tweede moment waarop geld wordt verdiend. Wanneer het afval onbewerkt door partijen olie wordt gemengd en vervolgens op de spotmarkt wordt verkocht, is dat dubbele winst. Er zijn handelaren actief die partijen inkopen voor 200 à 500 dollar per ton, ze vermengen met andere, schonere, partijen olie, die dan voor 700 dollar per ton weer worden doorverkocht. Het is met name de omvang van de stromen die de opbrengsten doet oplopen. In een van de onderzochte casussen ging het om de inkoop van 30.000 ton afval *per jaar*. Wanneer deze onbewerkt wordt vermengd en weer wordt doorverkocht aan de stookoliemarkt, is daarmee een bedrag van 6 à 15 miljoen dollar gemoeid, waarvan dan uiteraard nog wel de vervoers- en opslagkosten moeten worden afgetrokken.

Het mengen van vuilere en schonere partijen kan ook voorafgaand aan nadere bewerking worden gedaan, om de mate van vervuiling terug te brengen. De partij hoeft daardoor minder te worden gezuiverd om aan de normen te voldoen en ook dat bespaart vanzelfsprekend kosten.

Ten derde kan er accijnsfraude worden gepleegd met het eindproduct, de scheepsbrandstof. Afhankelijk van bijvoorbeeld het zwavelgehalte is een hoger of lager tarief van toepassing. Door verkeerd te categoriseren kan dus veel geld worden verdiend. Ook het verschil tussen afval en 'product' is hier weer van belang. Wanneer een partij als product kan worden benoemd moet er bijvoorbeeld over de verkoop wel accijns worden betaald, maar wanneer het als afval wordt gecategoriseerd niet.

6.5 De (criminele) achtergrond van de betrokkenen

In hoofdstuk 5 is al ingegaan op de criminele achtergrond van de bestuurders van bedrijven in de oliebranche. Het beeld dat wordt verkregen wanneer strikt wordt gekeken naar de (hoofd)verdachten in de onderzochte casussen, wijkt daarvan niet af. De antecedenten liggen in de lijn van de feiten waarvan men ook in het desbetreffende opsporingsonderzoek werd verdacht, namelijk in de sfeer van milieu- en fraudedelicten. Van vriendschappelijke relaties met personen die actief zijn met andere vormen van zware en georganiseerde misdaad, is niet of nauwelijks sprake.

Wanneer de betrokkenen niet kunnen worden gekenschetst als standaardcriminelen en er in de politie registratiesystemen weinig over hen te vinden valt, wat kan er dan worden gezegd over hun achtergrond? Geïnterviewde politiemensen geven aan dat het gaat om personen die zijn gepikt en gemazeld in de olie-inzameling- en -verwerkingsbranche en daarin al jaren, voor uiteenlopende bedrijven, actief zijn. 'Je hebt maar een paar specialisten die weten hoe je de zaak moet belazeren. Die kom je op steeds weer andere plekken tegen. Hun kennis is goud waard en dat weten zij en hun branche ook. Dat zijn als het ware onze veelplegers', aldus een onderzoeker. Het belangrijkste verschil met 'gewone' criminelen is dat zij gewoonlijk geen grof geweld gebruiken of met vuurwapens op zak lopen.

Wanneer vanuit een historische context naar de afvalbranche wordt gekeken en dat geldt zoals hiervoor geschetst ook voor de firma's die olieafval innemen en verwerken, was vroeger sprake van vele kleine bedrijfjes. 'Het ging om de schillenboer, de kamper die de autowraken verwerkte, de sloopbedrijven. Dat waren gewoon handige ondernemers, niks geavanceerds aan', aldus een onderzoeker. Die tijd is geweest. Door allerlei fusies en overnames is het aantal bedrijven in de branche van olieafval teruggelopen en zijn diverse grote consortia ontstaan, zoals in hoofdstuk 5 werd geschetst. De mentaliteit bij de malafide ondernemers is echter nauwelijks veranderd. Het gaat puur om geld verdienen en de bestuurders van de nu groot gegroeide firma's denken dan ook niet wezenlijk anders dan toen ze nog 'kleine olieboertjes' waren. De schade die zij aanrichten bij mensen, flora en fauna interesseert hen totaal niet.

6.6 Besluit

De analyse van de zaaksdossiers laat zien dat er diverse wegen worden benut om afval met stookolie te mengen. Dat gebeurt zowel met als zonder tussenkomst van een erkende inzamelaar, hetgeen impliceert dat het beeld dat in hoofdstuk 5 werd geschetst inderdaad op onderdelen noodgedwongen onvolledig is. Een eerste zwakke plek in de regelgeving waarvan gemakkelijk misbruik kan worden gemaakt is het onderscheid tussen afgewerkte olie die afkomstig is van schepen en afval dat uit andere bronnen komt. In de onderzochte casussen werd

scheepsafval gemaskeerd als landafval en vice versa, om profijt te trekken van de verschillen in regelgeving. Het tweede cruciale punt is het onderscheid tussen afval en 'product'. Vanzelfsprekend proberen de verwerkers steeds de schijn op te houden dat geen sprake is van afval, waardoor allerlei milieuregels niet van toepassing zijn.

De afschermingsmaatregelen berusten voor een belangrijk deel op het administratief rommelen met omschrijvingen, ook met het doel om accijnzen te ontduiken. Voorts wordt vooral geïnvesteerd in 'damage control'. Men vindt het niet zo erg om gepakt te worden, wat ongetwijfeld te maken heeft met de omstandigheid dat de feiten sowieso lastig te bewijzen zijn, alsmede met de geringe strafdreiging, maar men probeert wel direct naar wegen te zoeken om een volgende veroordeling te ontlopen, zonder het milieuvervuilende gedrag te hoeven veranderen. Zoals hiervoor ook al werd vastgesteld zien de wetsovertreders zichzelf niet als criminelen.

Het blijkt onmogelijk om zicht te krijgen op de omvang van het mengen van afval met scheepsbrandstoffen. Hoeveel geld ermee gemoeid is, laat zich dus evenmin schatten. Het is echter duidelijk dat, zelfs wanneer de branche in overgrote meerderheid 'schoon' zou zijn, de illegale verdiensten nog steeds hoog oplopen.

7

De handhaving in de huidige praktijk

7.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 werd geschetst is een belangrijke doelstelling van de thematische studies van het lectoraat om aandacht te besteden aan de structurele problemen die zich voordoen bij de opsporing en handhaving van uiteenlopende vormen van milieucriminaliteit. Daarbij gaat het ten eerste om de vraag hoe informatie kan worden verkregen die leidt tot 'betekenisvolle zaken'. In paragraaf 7.2 wordt nader ingegaan op dit onderwerp, aan de hand van de bestudeerde opsporingsonderzoeken en gesprekken met de direct betrokken opsporingsfunctionarissen. Ook verbeterpunten op dit vlak komen vanzelfsprekend aan de orde.

Ten tweede zijn bij de handhaving en opsporing van milieucriminaliteit uiteenlopende instanties betrokken, die veelal moeten samenwerken om zo efficiënt en effectief mogelijk tot interventies te komen. Vooral de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving is hierbij een centraal punt, zoals ook hoofdstuk 4 liet zien. Dit vraagstuk wordt in paragraaf 7.3 nader besproken.

Het derde onderwerp van dit hoofdstuk, dat centraal staat in paragraaf 7.4, is hoe het feitelijke opsporingsonderzoek in de onderzochte casussen is verlopen. Welke lessen kunnen uit recente opsporingsonderzoeken worden getrokken en welke impact hebben de uitgevoerde projecten gehad?

Paragraaf 7.5 sluit dit hoofdstuk af.

7.2 Het signaleren van malversaties

Opsporingsinstanties krijgen hoofdzakelijk op vier manieren informatie binnen aan de hand waarvan onderzoeken kunnen worden gestart. De eerste en gewoonlijk de belangrijkste, zijn aangiften van slachtoffers of meldingen van burgers of bedrijven (paragraaf 7.2.1).

Verreweg de meeste vormen van milieucriminaliteit leiden echter niet direct tot slachtoffers en zijn in de regel niet gemakkelijk zichtbaar. Om overtredingen van de milieuwetgeving te constateren zal de politie de informatie dus vaak zelf moeten ‘halen’. De eerste methode om informatie te verzamelen die kan leiden tot een opsporingsonderzoek, is het uitvoeren van gerichte controles (paragraaf 7.2.2). Ten tweede kunnen de criminele inlichtingeneenheden (CIE) die bij de politie en de BOD’en actief zijn, proberen informanten te werven die anoniem verklaringen afleggen over lopende strafbare feiten (paragraaf 7.2.3). Tot slot bestaat de mogelijkheid om, over een langere periode, informatie uit allerlei bronnen bijeen te brengen, deze te analyseren en daarmee een dossier op te bouwen tegen overtredders. Naarmate het dossier ‘dikker’ wordt, kan ook dit leiden tot een voldoende zware verdenking om de inzet van opsporingsmiddelen te rechtvaardigen (paragraaf 7.2.4). Als tussenstap kunnen vanzelfsprekend ook gerichte handhavingsacties worden georganiseerd of CIE-informanten worden geworven om de analyses te staven en aan te vullen.

7.2.1 *Meldingen en surveillance*

Hoewel milieucriminaliteit in de regel als ‘haalcriminaliteit’ wordt beschouwd, bleken meldingen van bedrijven toch de aanleiding tot diverse grote opsporingsonderzoeken in relatie tot ‘Vuile olie’. De uit de media bekende zaak Probo Koala startte naar aanleiding van een melding door een naburig bedrijf van grote stankoverlast. De in hoofdstuk 4 besproken zaak Adafera begon naar aanleiding van meldingen van bedrijven dat aangekochte blendcomponenten van een onacceptabel slechte kwaliteit waren.

Een van de hier onderzochte casussen startte nadat een waterschap had geklaagd over problemen met dieselolie die werd gebruikt in de noodaggregaten van gemalen. Deze moesten al na twee gebruiksjares volledig worden gereinigd, terwijl dit soort groot onderhoud normaal pas noodzakelijk zou zijn na ongeveer vijftien gebruiksjares. De oorzaak was de slechte kwaliteit van de aangeleverde brandstof. De aanleiding voor een tweede onderzoek, dat in 2005 werd gestart, waren klachten van rederijen over partijen stookolie en marine diesel die in de Rotterdamse haven waren gebunkerd. Schepen vielen onderweg stil en motoren liepen erop stuk.

Hoewel het startpunt in de onderzochte dossiers dus in drie van de vier gevallen een spontane melding was, mag worden aangenomen dat dit slechts het topje is van een veel groter aantal situaties die niet ergens ter kennis worden gebracht. Zoals in de voorgaande hoofdstukken werd geschetst is de branche klein, wordt nauw samengewerkt en heeft men elkaar bij een volgende gelegenheid weer nodig. Het ligt dus meer voor de hand dat zal worden geprobeerd om onderling tot een vergelijk te komen, dan dat de politie of andere handhavers worden ingeschakeld. Een melding van binnenuit kan bovendien grote gevolgen hebben, zoals voor BP in de zaak Adafra, dat achterbleef met een grote hoeveelheid scheepsbrandstof die vervolgens niet meer vrij verhandelbaar was.

Politie mensen, zelfs specialisten van bijvoorbeeld de waterpolitie, zullen tijdens normale surveillancediensten niet of nauwelijks malversaties kunnen constateren. Hoogstens zal een stilgevalen schip dat op een gevaarlijke plaats ligt te dobberen de aandacht trekken, maar zo iets kan uiteraard ook het gevolg zijn van een technische storing. Het mengen van schadelijke stoffen in blendproducten of stookolie is van buitenaf niet te zien.

Behalve de meer klassieke vormen van melden van wetsovertredingen bij de handhavers, bestaat in Nederland ook de mogelijkheid om anoniem de Meldlijn M te bellen.⁴⁹³ Enkele jaren geleden is al eens een campagne gevoerd die was gericht op vrachtwagenchauffeurs, om hen te bewegen M te bellen wanneer zij afvalstoffen moesten vervoeren en dit niet vertrouwden. Dat leverde inderdaad nuttige informatie op. In relatie tot 'vuile olie' zou een dergelijke campagne bijvoorbeeld kunnen worden gericht op personeel van tankers en inzamelings- en verwerkingsbedrijven.

Klokkenluiders die van de hoed en de rand weten en die spontaan naar voren komen, zijn er in deze branche niet of nauwelijks.

7.2.2 Gerichte handhavingsacties

De eerste manier waarop handhavers zelf actief informatie kunnen verzamelen is door middel van controles. Inzamelings- en verwer-

⁴⁹³ Ook wel bekend als 'Meld Misdaad Anoniem'. Behalve in Groot-Brittannië ('*Crime stoppers*') bestaan dergelijk meldlijnen in geen enkele andere lidstaat van de EU.

kingsbedrijven van afgewerkte olie en afvalchemicaliën, alsmede brandstofproducenten, hebben milieuvergunningen nodig en de bestuurlijke handhavers controleren periodiek of het bedrijf zich houdt aan de daarin gestelde voorwaarden. Ook op afvaltransporten wordt in het kader van de EVOA-regelgeving gecontroleerd, zowel door de ILT als door de Douane en de politie (zie hoofdstuk 3).

Zoals hiervoor werd beschreven voerde de politie in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een aantal gerichte controles uit op het wegmengen van gevaarlijk afval in scheepsbrandstoffen, tijdens de acties Chemix respectievelijk Olievlek. Meer recent werden zulke controles gezamenlijk met andere partners uitgevoerd onder de noemer 'Waakzaam' en in de Rotterdamse haven onder de noemer 'Oliefocus'. Deze controles hebben in de afgelopen jaren geleid tot diverse strafrechtelijke onderzoeken.

Waakzaamacties zijn zogenoemde informatiegestuurde controles van vervoerders. Ze worden zeer zorgvuldig voorbereid en, in het geval van de aanwezigheid van vervuilde brandstoffen, gericht op schepen die stookolie of olieafval aan boord hebben waarmee mogelijk is gerommeld. In 2011 en 2012 vonden vier Waakzaamacties plaats in verband met olie, waarbij steeds de Kreekraksluizen als locatie werd gekozen. Dat is een belangrijk knooppunt, aangezien alle schepen die van Rotterdam naar Antwerpen varen deze sluizen moeten passeren. De acties zelf vonden steeds gedurende een aantal dagen plaats, waarbij vertegenwoordigers van de diverse deelnemende instanties ter plaatse waren. Functionarissen gingen aan boord van interessante schepen om de administratie te controleren en monsters te nemen, die direct konden worden geanalyseerd in een mobiel laboratorium van het NFI. Zo werd nagegaan welke stoffen werden vervoerd, uit welk proces deze afkomstig waren en of sprake was van afval of van een product.

Op grond van deze bevindingen verzamelden analisten van de verschillende instanties ter plaatse nadere informatie in hun informatiesystemen. Wanneer er sprake leek van een overtreding van de afvalstoffenwetgeving, werd direct bepaald welke vervolgacties moesten worden ontplooid. De Waakzaamacties hebben, onder andere, geleid tot een aantal concrete opsporingsonderzoeken, die op het moment van schrijven nog lopen.

In de Rotterdamse haven worden controles op afvalstoffen en ook op het blenden daarvan met scheepsbrandstof, uitgevoerd onder de

noemer 'Oliefocus'. Verantwoordelijk hiervoor is de recherche van de Zeehavenpolitie van de regionale eenheid Rotterdam-Rijnmond. De controles worden uitgevoerd door het basisteam van de Zeehavenpolitie. Ook die informatie wordt vervolgens aangevuld met gegevens uit andere bronnen en verwerkt in voorstellen voor opsporingsonderzoek, als daartoe aanleiding bestaat.

7.2.3 *Criminele inlichtingen*

Inlichtingen van informanten die uit eigen ervaring weten waarmee wetsovertreders bezig zijn, vormen een belangrijke bron van startinformatie voor opsporingsonderzoeken. Daarnaast kunnen informanten ook tijdens al lopende onderzoeken van belang zijn om tot bewijsvoering te komen. Een voorbeeld is een informant die kan vertellen waar en wanneer een groep bankovervallers de volgende kraak gaat plegen, zodat de politie kan proberen de daders op heterdaad te betrappen. Degene die dergelijke inlichtingen verstrekt, praat met gespecialiseerde rechercheurs van de CIE. De informatie wordt geanonimiseerd in een proces-verbaal verstrekt aan de tactische opsporingsteams.

Normaliter is CIE-informatie afkomstig uit de criminele wereld zelf: het gaat om misdadigers die, tegen betaling, wetenswaardigheden verstrekken over criminele collega's of concurrenten. Informanten melden zich enerzijds spontaan bij de politie, maar worden ook wel gericht gezocht.

Wanneer het specifiek gaat om milieumisdrijven, is de CIE nog minder goed ontwikkeld dan bijvoorbeeld bij drugscriminaliteit. Milieucriminelen komen doorgaans uit een ander 'milieu'. De verdachten zijn immers veelal bedrijven en degenen die de strafbare feiten organiseren over het algemeen hooggeplaatste functionarissen daarbinnen. Het aantal CIE-rechercheurs dat zich specialiseert in het werven en begeleiden van informanten uit de 'bovenwereld' is nog betrekkelijk beperkt.⁴⁹⁴ Het gebeurt dus nog te zelden dat de CIE startinformatie aanlevert.

⁴⁹⁴ Met de invoering van de Nationale politie is voorgenomen om een zestal CIE-rechercheurs op het terrein van milieucriminaliteit aan te stellen. Ook in diverse regionale eenheden

Specifiek in het dossier ‘vuile olie’ is het bovendien lastig om informanten te werven. De branche is gesloten en er zijn weinig mensen die van de hoed en de rand weten, terwijl de verwevenheid tussen de bedrijven ook nog eens groot is. Er bestaat dus weinig aanleiding om aan de bel te trekken over een concurrent die het met de wetgeving niet zo nauw neemt en daar oneigenlijk voordeel uit haalt. Ook het personeel zou in principe bij de CIE informatie kunnen verstrekken over misstanden bij het eigen bedrijf, maar de uitvoerende medewerkers weten doorgaans niet precies wat zij vervoeren of verwerken. Zij zouden ook eerder richting een meldlijn als M kunnen worden geleid dan als CIE-informant worden ingeschreven, aangezien dat laatste doorgaans toch een wat meer structurele informatierelatie impliceert. Met andere woorden: een positie waarin iemand regelmatig interessante nieuwigheden kan melden.

7.2.4 Analyse en dossiervorming

Tot slot kan de politie ook uit allerlei verschillende bronnen gegevens bij elkaar brengen en daar analyses op uitvoeren. Zo heeft het KLPD enkele jaren geleden een zogenoemde tactische analyse gemaakt van de oliebranche, waarin een aantal bedrijven werd doorgelicht op het mogelijk mengen van afvalstoffen met stookolie. Zulke meer algemene analyses kunnen vervolgens worden ‘opgewerkt’ tot voorstellen voor concrete opsporingsonderzoeken.

Een tactische analyse is in principe een foto van de stand van zaken op dat moment. Het is daarnaast ook mogelijk om over een langere periode een ‘dossier’ aan te leggen over bedrijven of personen die mogelijk actief zijn met het plegen van strafbare feiten. Wanneer er nieuwe gegevens beschikbaar komen worden die toegevoegd. Wanneer het dossier dusdanig dik is geworden dat er een concrete verdenking op kan worden gebaseerd, kan het in een projectvoorstel worden uitgewerkt.

De dossiers zijn een opeenstapeling van allerlei kleinere incidenten, overtredingen die worden waargenomen tijdens standaardcontroles, bijvoorbeeld op transporten, constatering dat niet werd voldaan

zijn al CIE'ers geheel of gedeeltelijk voor deze taak vrijgemaakt. Voorts beschikken de VROM-IOD en de NVWA-IOD over een eigen CIE.

aan veiligheidsvoorschriften, enzovoort. In het kielzog daarvan worden vaak ook administratieve onjuistheden geconstateerd. Opgeteld leidt dit tot een beeld dat het desbetreffende bedrijf het niet al te nauw neemt met de naleving van de milieuregels. Dit soort zaken is dus wel aanleiding om te veronderstellen dat er zaken niet deugen, maar hoeft nog niet te betekenen dat ook direct duidelijk is om welke strafbare feiten het gaat.

In een van de onderzochte zaken was de aanleiding tot het onderzoek bijvoorbeeld een heel andere dan waarvoor het bedrijf uiteindelijk werd aangeklaagd: het onjuist innemen en wegmengen van afvalstoffen in afvalstromen van betere kwaliteit, om ze vervolgens na hooguit een simpele bewerking door te verkopen aan afnemers die de substantie als brandstof gebruikten.

De directe aanleiding voor het onderzoek waren drie concrete incidenten. Om te beginnen was een gestolen partij bunkerolie vermoedelijk opgeslagen bij het bedrijf. Ten tweede had op een zeeschip een ontploffing plaatsgevonden, waarbij nader onderzoek uitwees dat het een lading verontreinigde olie aan boord had waarmee het op weg was naar het bedrijf in kwestie, dat geen vergunning had om die stoffen in te nemen. Ten derde was tijdens controles van de politie en de Douane naar voren gekomen dat het bedrijf afvalstoffen innam van motortankschepen, terwijl de benodigde administratie niet op orde was. De optelsom van deze bevindingen vormde voldoende grond om een onderzoek op te starten naar de verwerking van scheepsafvalstromen, zo besliste het openbaar ministerie.

Om te kunnen beoordelen of gebeurtenissen die zich bij een bedrijf voordoen, of zaken die tijdens controles worden geconstateerd, al dan niet opvallend zijn, is diepgaande kennis van de branche nodig. Inzake 'vuile olie' is sprake van een beperkt aantal rechercheurs die zich voor het thema interesseren en op eigen initiatief allerlei zaken bijhouden. Het blijkt niet altijd eenvoudig om tijd te verkrijgen om, doorgaans vage, signalen te registreren, of om groen licht te krijgen voor het houden van, bijvoorbeeld, controles. Wanneer dat laatste echter niet gebeurt, zullen eventuele malversaties ook niet zichtbaar worden en zal het thema dus ook geen hogere prioriteit krijgen. Het risico is vanzelfsprekend dat de opsporingsinstanties blijven ronddraaien met het doen van onderzoek op bekende thema's en nieuwe ontwikkelingen niet of pas in een zeer laat stadium zien.

Het is echter niet goed om afhankelijk te zijn van een kleine groep specialisten die goeddeels hun eigen interesses volgen. Wanneer zij met pensioen gaan of worden overgeplaatst naar een andere functie, gaat alle opgebouwde kennis immers verloren. Daar komt bij dat er op die manier ook geen infrastructuur voorhanden is om informatie te delen: dat laatste gebeurt wel, maar alleen informeel.

In het verlengde hiervan is ook helder dat de politie niet de enige opsporingsinstantie is waar zich specialisten bevinden. Ook bij de BOD'en kan nuttige informatie voorhanden zijn. In een van de hiervoor beschreven casussen bleek het bedrijf in kwestie bijvoorbeeld ook te zijn opgevangen bij de FIOD, die al een kleinschalig onderzoek had uitgevoerd. De informatie daaruit kon worden opgeteld bij de verdenkingen, maar die dient dan natuurlijk wel te worden uitgewisseld. Datzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor de bestuurlijke handhavers. Zij komen immers regelmatig bij bedrijven binnen en stellen ook overtredingen van milieuwetgeving en vergunningsvoorwaarden vast. De volgende paragraaf gaat op hun rol nader in.

7.3 De rol van bestuurlijke handhavers

Milieuwetgeving wordt zowel bestuurlijk als strafrechtelijk gehandhaafd. In de regel wordt het strafrecht beschouwd als *ultimum remedium*. Anders gezegd: pas als andere middelen geen resultaat opleveren, wordt overgegaan tot een strafrechtelijke aanpak. De Australische criminologen Ayres en Braithwaite hebben een zogenoemde handhavingspiramide ontwikkeld, die als het ware een stappenplan laat zien voor de aanpak van bedrijven die regels overtreden.⁴⁹⁵

De eerste stap in dat model is het overtuigen van de firma, bijvoorbeeld door voorlichting te geven. Dit kan bijvoorbeeld worden toegepast op bedrijven die wel van goede wil zijn, maar de regels overtreden waarvan ze het bestaan niet of onvoldoende kennen, of omdat medewerkers niet zijn geïnstrueerd.

Stap twee is het opbouwen van maatschappelijke druk. Dit kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van belangengroepen die gaan protesteren of aandacht zoeken van de media. Dit '*namen and shamen*' is uiter-

⁴⁹⁵ Ayres en Braithwaite 1992.

aard niet goed voor de reputatie van de firma, waardoor deze ertoe kan worden gebracht maatregelen te nemen om bijvoorbeeld vervuiling of stankoverlast terug te dringen.

Bij de derde stap, waarschuwen, komt de overheid in beeld. Een bestuurlijke handhaver kan, al dan niet met daaraan gekoppeld een dwangsom, een waarschuwing uitdelen waarin ook concrete verbeterpunten worden beschreven die binnen een bepaalde tijd moeten zijn doorgevoerd.

Wanneer waarschuwen niet helpt, kan worden overgegaan tot een vierde stap, namelijk het opleggen van (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) boetes of het incasseren van dwangsommen.

Tot slot is de vijfde stap, de top van de piramide, het intrekken van vergunningen en het stilleggen van de onderneming, gekoppeld aan het opleggen van gevangenisstraffen aan de verantwoordelijke bestuurders of medewerkers.

Zo lang het dus blijft bij hooguit waarschuwen en trachten verbeteringen af te dwingen, komen de opsporingsinstanties niet per se in beeld. Ook bij het opleggen van bestuurlijke boetes kunnen de bestuurlijke handhavers zelfstandig te werk gaan. Strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingstrajecten kunnen in de Nederlandse context echter ook parallel worden uitgevoerd.

Het zal duidelijk zijn dat, met deze piramide in het achterhoofd, de afstemming van wie, wanneer, wat doet niet altijd eenvoudig is. De klacht vanuit de politie en het openbaar ministerie is dat de bestuurlijke handhavers doorgaans pas in een zeer laat stadium besluiten ook het strafrechtelijke spoor te volgen. Eerst proberen ze het bedrijf dat de regels overtreedt, met waarschuwingen in het gareel te brengen. Zoals de in hoofdstuk 4 beschreven affaires laten zien, slagen malafide ondernemingen er vaak lang in om de overheid aan het lijntje te houden, door steeds beterschap te beloven en concrete plannen op te stellen, waar vervolgens geen, maar mondjesmaat, of met grote vertraging, uitvoering aan wordt gegeven. De bestuurlijke partijen zijn vaak terughoudend met het treffen van harde maatregelen, niet alleen omdat dit kan leiden tot een verlies aan arbeidsplaatsen of verwerkingscapaciteit als een bedrijf wordt gesloten of failliet gaat vanwege opgelegde boetes of maatregelen, maar ook wanneer er een risico bestaat dat de rechter bepaalde interventies achteraf onrechtmatig zal vinden, aangezien dat tot grote schadeclaims kan leiden.

Daar komt bij dat de bestuurlijke overheid moet schipperen tussen een dienstverlenende opstelling in de richting van het bedrijfsleven en burgers enerzijds en het zorgen voor de handhaving van wet- en regelgeving anderzijds.

Zoals hiervoor werd vermeld kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingstrajecten zowel volgtijdelijk als parallel worden uitgevoerd. Coördinatie van beide instrumenten is dan ook van groot belang. Wanneer toezichthouders bijvoorbeeld constateren dat een bedrijf dat wordt aangesproken op overtredingen van de milieuwetgeving niet erg geneigd is om verbeteringen aan te brengen, is het zaak om zo vroegtijdig mogelijk de opsporingsinstanties te informeren en te bezien of ook strafrechtelijke instrumenten moeten worden ingezet. Een meer algemene klacht is dat daarmee in de regel veel te lang wordt gewacht.

Geïnterviewde politiemensen geven aan dat bestuurlijke instanties minder gemakkelijk informatie delen in de fase waarin nog geen sprake is van (een voornemen tot) strafrechtelijk optreden. Dat wordt als een nadeel ervaren, omdat meldingen en observaties van goed ingeschoten (milieu)handhavers als startpunt voor nader onderzoek kunnen worden gebruikt, of als bijdrage aan dossiervorming. Zij kennen immers de vergunningen van de betrokken partijen en zijn door hun achtergrondkennis ook in staat om bepaalde gebeurtenissen als verdacht te typeren.

Hierbij moet worden aangetekend dat op het moment dat de interviews werden afgenomen nog geen sprake was van structurele samenwerking in de nieuwe regionale uitvoeringsdiensten. Juist daar zou deze proactieve uitwisseling van informatie en de afstemming van interventies gestalte moeten en kunnen krijgen. Of dat ook daadwerkelijk zo zal gaan functioneren moet de toekomst uitwijzen.⁴⁹⁶

7.4 Uitvoering en resultaten van opsporingsonderzoek

Het voorgaande hoofdstuk heeft laten zien dat bedrijven die afgewerkte olie innemen en niet volgens de regels verwerken, alsmede de brandstofproducenten die vervuilde blendproducten benutten om residuale olie op specificatie te brengen, geen bijzondere afschermingsmaatrege-

⁴⁹⁶ Spapens 2012a.

len nemen om hun activiteiten te verhullen. Zij beperken zich vooral tot administratieve fraude en *damage control*. Het blijkt desalniettemin moeilijk om tot veroordelingen te komen, laat staan tot gedragsveranderingen binnen de branche.

De beschikbaarheid aan menskracht en middelen voor de opsporing is in elke democratie beperkt. Strafrechtelijk optreden wordt immers als een sluitstuk beschouwd, aangezien wordt verondersteld dat wetten en regels zodanig gelegitimeerd zijn dat het merendeel van de burgers en bedrijven zich er uit eigen beweging aan houdt. Wanneer het tegengestelde het geval is, kan dat door middel van strafrechtelijke handhaving moeilijk worden gerepareerd.

Voor de opsporingsinstanties is steeds de afweging hoe de onderzoeken zo uit te voeren dat de impact op de overtreding van wet- en regelgeving zo groot mogelijk is, niet alleen op het verdachte bedrijf, maar ook op de branche als geheel. Daarbij kan vanzelfsprekend ook worden gekozen voor een meer strategische doelstelling, namelijk het met opsporingsmiddelen 'inkijken' in een bepaald probleem, om de maatschappelijke en politieke aandacht te versterken. Deze kan op zijn beurt weer leiden tot aanvullende regelgeving die de criminele gelegenheidsstructuur inperkt, tot een toenemende alertheid bij andere veiligheidspartners, of tot maatregelen binnen de branche zelf.

Binnen de opsporing naar problemen met 'vuile olie' is de denkwijze in de loop der tijd veranderd. De eerste onderzoeken naar het probleem van het mengen van afval met scheepsbrandstoffen werden, zo vinden geïnterviewden, te grootschalig opgezet. Zo werden in een eerste grootschalig onderzoek in enkele maanden tijd ongeveer 23.000 gesprekken afgeluisterd, er werden observaties uitgevoerd van overdrachtmomenten en op de zogenoemde 'klapdag' vonden doorzoekingen plaats op twaalf locaties, waaronder zes schepen, waarbij in totaal honderd mensen van diverse instanties betrokken waren. Van begin tot eind vergde het onderzoek ruim twee jaar, hetgeen thans wordt gezien als onwenselijk en inefficiënt. Het onderzoek leidde weliswaar tot bewezen strafbare feiten, maar de uitkomsten stonden niet in verhouding tot de geleverde inspanningen. Bovendien leidde de zaak niet tot veroordelingen, omdat werd geschikt.

De laatste jaren wordt in opsporingsonderzoeken, dat geldt overigens niet alleen voor onderzoeken naar 'vuile olie', vaker getracht om tot een meervoudige aanpak te komen. Met andere woorden, informatie

die tijdens het onderzoek naar boven komt, wordt overgedragen aan partijen die daarmee vervolgens op grond van hun eigen taakstelling aan de slag kunnen gaan. Daarbij speelt vanzelfsprekend ook mee dat het leveren van strafrechtelijk bewijs, zoals eerder uitgebreid werd beschreven, in zaken rondom vervuilde olie, zeer moeilijk te leveren valt. Om die reden worden al in een vroegtijdig stadium andere partijen bij het onderzoek betrokken om afspraken te maken over wie het eenvoudigst vervolgacties kan ondernemen naar aanleiding van geconstateerde feiten. Informatie dat belasting wordt ontdoken, kan bijvoorbeeld worden doorgegeven aan de Belastingdienst. Het bewijs dat prijsafspraken worden gemaakt, kan bijvoorbeeld worden overgedragen naar de NMa, die deze als startpunt kan gebruiken voor eigen interventies. Zoals werd beschreven in hoofdstuk 4 legde de NMa boetes van ettelijke miljoenen euro op aan enkele inzamelaars van afvalolie. Dat had volgens de betrokken zaaksofficier van justitie aanmerkelijk meer impact gehad dan het strafrechtelijke optreden.

7.5 Besluit

Milieucriminaliteit wordt vooral beschouwd als 'haalcriminaliteit', maar toch bleken drie van de vier onderzoeken die hier werden bestudeerd, te zijn gestart naar aanleiding van incidenten en meldingen. Meer recent hebben de vier Waakzaamacties die betrekking hadden op malversaties met scheepsbrandstoffen, tot de nodige vervolgacties geleid. Dat geldt ook voor de controles in de Rotterdamse haven onder de noemer 'Oliefocus.' Het documenteren van allerlei kleine overtredingen om op die manier een dossier tegen een bedrijf op te bouwen dat op zeker moment een strafrechtelijk onderzoek rechtvaardigt, wordt eveneens gedaan. Dit is echter vooral het werk van politiemensen die zich uit persoonlijke betrokkenheid specialiseren in aan olie gerelateerde milieucriminaliteit. Een voor de politie meer traditionele informatiebron, door de CIE opgemaakte processen-verbaal, speelde in de onderzochte gevallen geen rol en zou, zoals overigens ook de bedoeling is binnen de kaders van de nationale politie, verder ontwikkeld kunnen worden.

De samenwerking met de bestuurlijke handhavers is, met name in het voortraject van strafrechtelijke onderzoeken, een precair onder-

werp. De politie heeft al snel het idee te laat te worden geïnformeerd, of pas op het moment dat bestuurlijke maatregelen geen effect sorteren. Voordat (ook) strafrechtelijk wordt ingegrepen, kunnen al jaren zijn verstreken. De politie zou graag al in een eerder stadium, ook in het kader van dossiervorming (zie hierboven), worden geïnformeerd.

Tot slot is een verschuiving zichtbaar in de aanpak van zaken rondom het mengen van afval met scheepsbrandstoffen. Langdurige onderzoeken leveren weliswaar veel informatie en inzicht op in de wijze waarop malafide bedrijven te werk gaan, maar hebben niet altijd een impact die in verhouding staat tot de geleverde inspanningen. De vraag hoe met het opsporingsonderzoek een zo groot mogelijke gedragsverandering kan worden bereikt, is dan ook voortdurend aan de orde.

8

Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen op een rij gezet en becommentarieerd. Hoewel dit boek niet de functie heeft van een beleidsonderzoek worden ook enkele concrete beleidsaanbevelingen gedaan. Dit hoofdstuk begint met een korte beschouwing van de bevindingen omtrent de rol van de politie in de handhaving van de milieuwetgeving in de afgelopen decennia (paragraaf 8.1). Vervolgens wordt ingezoomd op de problematiek van ‘vuile olie’, allereerst door te kijken naar de juridische kaders en de criminogene risico’s (paragraaf 8.2). Daarna wordt ingegaan op de branche en de criminaliteitsproblemen die zich daarbinnen manifesteren of die zich in het verleden hebben voorgedaan (paragraaf 8.3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van hoe het vermengen van scheepsbrandstoffen met uiteenlopend afval kan worden beteugeld (paragraaf 8.4).

8.1 De politie en de handhaving van de milieuwetgeving

Het leeuwendeel van de milieuwetgeving kwam in snel tempo aan het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw tot stand. Vanaf dat moment werd milieucriminaliteit dan ook een thema voor de Nederlandse politie, hoewel ze natuurlijk altijd al ‘groene’ taken had vervuld, zoals optreden tegen de wildstroperij.

In het midden van de jaren zeventig werd een uitgebreide discussie gevoerd over de vraag of de politieke inspanningen op het vlak van de milieuwetgeving moesten worden geconcentreerd in één aparte dienst, of dat deze taken onderdeel moesten blijven uitmaken van het reguliere politiewerk. Er werd gekozen voor het laatste. Het gevolg daarvan was vanzelfsprekend dat milieucriminaliteit bij de politie steeds moest concurreren met andere vormen van misdaad, die op het eerste gezicht urgenter of schadelijker leken. Wie de afgelopen veertig jaar

beschouwt, ziet dan ook een golfbeweging waarin dan weer grotere aandacht aan het fenomeen wordt gegeven, die vervolgens weer langzaam afneemt, waarna er weer reparatiewerkzaamheden moeten worden uitgevoerd en zo verder.

In het begin van de jaren negentig kreeg de politie een aparte financiering voor de uitvoering van de milieutaak in het kader van de NMP-gelden. Daarvan kon, zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie, een fors aantal formatieplaatsen worden gefinancierd. Toch werd aan het begin van deze eeuw vastgesteld dat er zowel op het niveau van de geüniformeerde politie als op het vlak van de opsporing van milieucriminaliteit nog altijd ernstige tekortkomingen bestonden. Het leidde tot de vorming van RMT's en IMT's, specifiek voor de opsporing van (middel)zware milieucriminaliteit. Deze structuur blijft ook binnen de nieuw gevormde Nationale politie grotendeels intact. Elke regionale eenheid krijgt een milieuteam. Voorts krijgt ook elk nieuw basisteam een of meer milieugagenten, hoewel dat niet per se een fulltime functie hoeft te zijn. Er komt een (klein) landelijk opsporingsteam voor de zwaarste (internationale) opsporingsonderzoeken en de informatieorganisatie wordt fors uitgebreid, inclusief de CIE. Milieucriminaliteit is bovendien een van de vijf prioriteiten die zijn gesteld voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in het tijdvak 2011-2014.

Ondanks deze op papier gunstige randvoorwaarden is er echter ook reden tot zorg. Cijfers van het openbaar ministerie laten zien dat het aantal aangebrachte milieuzaken al sinds 2006 een dalende lijn vertoont. Wat hiervan de oorzaak is, weten we niet. Het aantal opsporingsonderzoeken naar zware milieucriminaliteit vormt bovendien, ondanks de aanwezige gelabelde personele capaciteit, maar een klein deel van het totale aantal onderzoeken naar georganiseerde misdaad. Ook daarvan kennen we de oorzaak niet. Ligt het aan het ontbreken van goede startinformatie? Wordt bewust gekozen voor kleinschalige onderzoeken? Of wordt het aanwezige personeel dat de onderzoeken naar milieucriminaliteit zou moeten uitvoeren in de praktijk vaker dan wenselijk is ingezet op andere onderwerpen?

De in dit boek gepresenteerde historische schets laat zien dat het bij de politie op de radar houden van milieucriminaliteit voortdurende aandacht vraagt, ook van het parlement. In dat verband is het opvallend dat sinds 2002 geen systematische rapportages meer naar de Kamer worden gestuurd, waarin cijfers en ontwikkelingen bij zowel de

politie, het openbaar ministerie als de BOD'en worden gerapporteerd en waarin ook de bestuurlijke handhaving aandacht krijgt. Uiteraard komen incidenten, zoals de zaak Probo Koala, uitgebreid in het parlement ter sprake, maar het kritisch volgen van de inspanningen van de verantwoordelijke bewindslieden is op deze manier lastig. Het zou dan ook aan te bevelen zijn om de periodieke (jaarlijkse) voortgangsrapportage aan de Kamer omtrent de handhaving van de milieuwetgeving opnieuw in te voeren.

8.2 Juridische kaders en criminogene risico's

Na dit meer algemene exposé over de politie en de handhaving van de milieuwetgeving komen de bevindingen ten aanzien van het ontduiken van de wet- en regelgeving op het vlak van het innemen en verwerken van afgewerkte olie en bij het produceren van stookolie met behulp van vervuilde blendmiddelen aan de orde.

De juridische kaders voor het inzamelen en verwerken van afgewerkte olie werden oorspronkelijk neergelegd in de Wet chemische afvalstoffen, die in 1979 van kracht werd. Deze wet ging in 1993 op in de Wet milieubeheer. Bedrijven die inzamelen, moeten over een vergunning beschikken conform de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor de inzamelaars van afgewerkte olie die van inrichtingen op land afkomstig is, wordt deze afgegeven door de Minister, die de administratieve afhandeling van de aanvraag heeft gemandateerd aan Agentschap NL. De reden voor deze landelijke verantwoordelijkheid is dat inzamelaars in heel Nederland mogen werken.

De inzameling van olieafval dat afkomstig is van zeeschepen en binnenvaartschepen vindt plaats in zogenoemde havenontvangstvoorzieningen en -installaties. Hier zijn Gedeputeerde Staten van de provincie de vergunningverlener. Zonder aparte vergunning mogen deze installaties geen afgewerkte olie van landinrichtingen inzamelen en vice versa. De verwerkers van afgewerkte olie moeten vanzelfsprekend ook over een vergunning beschikken, die eveneens wordt afgegeven door de provincie. Het Landelijk Afvalbeheerplan geeft aan hoe de afvalolie moet worden verwerkt. Tot slot moeten ook internationale transporten van gevaarlijk afval, waaronder ook oliehoudend afval, aan voorwaarden voldoen, die zijn neergelegd in de Europese Verordening

Overbrenging Afval (EVOA). Overigens geldt dat laatste niet voor olieafval van schepen.

De inzameling en verwerking van afgewerkte olie is vrijwel vanaf het begin een zorgenkind geweest. Het uitgangspunt van de opeenvolgende Nederlandse regeringen was steeds dat deze activiteiten op commerciële basis moesten worden georganiseerd. Al snel bleek dat de rentabiliteit van de inzameling fluctueerde. Bovendien nam het aantal bedrijven dat zich met deze activiteit bezighield, onder meer omdat zij te klein waren om aan de vergunningsvoorwaarden te kunnen voldoen, snel af. Lange tijd werden zelfs bewust maar zes vergunningen afgegeven, om de concurrentie te beperken en de markt levensvatbaar te houden. Dit systeem kon op grond van de Europese Dienstenrichtlijn echter niet overeind worden gehouden. Momenteel zijn er 46 vergunninghouders die oliehoudend afval mogen inzamelen.

De inzameling van olieafval van schepen liep ook niet direct van een leien dakje. Hier was de oorzaak echter niet zozeer dat er, toen dit vanaf 1983 op grond van het Marpol-verdrag moest worden georganiseerd, onvoldoende gegadigden te vinden waren. Het probleem was dat geen van die bedrijven 'schoon' was waar het ging om het voldoen aan de milieuwetten. Het toch verlenen van vergunningen aan bedrijven met een dubieuze reputatie leidde in het begin van de jaren negentig onder andere tot de beruchte TCR-affaire.

Over de vraag hoe de afgewerkte olie moest worden verwerkt is een jarenlang debat gevoerd in de Tweede Kamer. De gedachte was dat er een centrale bewerkingseenheid zou moeten komen, waar het afval door middel van re-raffinage zou worden opgewerkt tot een bruikbaar product dat in de praktijk als smeerolie kon worden gebruikt. Ook hier stonden de opeenvolgende bewindslieden erop dat een dergelijke eenheid commercieel zou worden geëxploiteerd. Dit bleek vanwege de ontwikkelingen in de markt voor smeerolie echter steeds onmogelijk. De verwerking bleef dan ook verspreid over allerlei verschillende bedrijven. Momenteel beschikken 42 firma's over een vergunning.

Bij de inzamelaars en verwerkers is sprake van diverse criminogene risico's. Een eerste factor is dat de baten uitgaan voor de kosten, terwijl dat gewoonlijk andersom is. Wanneer iemand betaald heeft gekregen voor het innemen van een partij olieafval en vervolgens kosten moet maken om deze adequaat te verwerken, bestaat altijd een risico dat wordt gezocht naar een goedkoper alternatief. In de jaren tachtig en

negentig bestond dit eruit om het afval zonder of na hooguit een rudimentaire bewerking te lozen op het oppervlaktewater. Thans wordt het onverwerkte of maar deels bewerkte afval in het circuit van de stookolieproductie gebracht. Daarbij zijn er twee mogelijkheden.

De eerste is dat het afval uit lichtere oliesoorten bestaat die kunnen worden benut als blendproduct bij het produceren van stookolie. Ten tweede kan het afval, wanneer het niet voor dat doel bruikbaar is, louter worden bijgemengd bij stookolie om de verwerkingskosten uit te sparen.

Bij dit proces komen brandstofproducenten in beeld. Zij kopen zowel residuale olie als blendcomponenten in, om daaruit stookolie te fabriceren. Oorspronkelijk werd voor dit blenden gebruikgemaakt van dieselolie en later van restproducten van olieraffinaderijen. Die zijn echter te duur geworden, waardoor goedkope stromen van brandbaar afval (afgewerkte olie en afvalchemicaliën) een (nog) aantrekkelijk(er) alternatief zijn geworden. Overigens waren ze dat ook al in de jaren tachtig en negentig, zoals uit de acties Chemix en Olievlek duidelijk werd.

Wanneer het afval dat als blendmiddel wordt gebruikt eerst gezuiverd wordt van schadelijke stoffen, opdat de status weer verandert in die van 'product', is daar op zichzelf niet zoveel tegen. Er zijn echter ook malafide bedrijven die dit onvoldoende of in het geheel niet doen. Vooral problematisch is dat er geen regelgeving bestaat die bepaalt welke stoffen wel en niet in blendproducten mogen voorkomen en in welke hoeveelheden. De brandstofproducenten testen daarom slechts op enkele voor het milieu schadelijke stoffen en kijken verder alleen naar de bruikbaarheid van een aangeleverde partij als blendproduct. Ook hier is sprake van een criminogeen risico: wanneer de blendproducten niet van dusdanig belabberde kwaliteit zijn dat ze complete partijen stookolie in afval veranderen, is de benutting voor alle partijen financieel gunstig en zal niemand iets melden.

Tot slot zijn bij het proces van mengen vele partijen betrokken, verloopt de handel met grote snelheid en zijn er tal van plaatsen waarop vermenging, theoretisch, kan plaatsvinden. Het is voor de opsporingsinstanties dan ook een heksentoer om te bewijzen waar een partij 'vuile olie' is ontstaan, laat staan om te bepalen wie daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. De handhavende instanties kunnen vanzelfsprekend vaststellen dat een partij olie chemische stoffen bevat

die er niet in mogen zitten. De vervuiling kan zich echter in allerlei processtappen hebben voorgedaan: bij de fabricage, in de opslagtank als daarin al vervuilde stookolie uit andere bronnen in aanwezig was en om dezelfde reden in de tanks van een lichter of in de bunkers van het schip dat de stookolie inneemt.

Het Kamerlid Feenstra (PvdA) maakte naar aanleiding van de TCR-affaire ooit de omineuze opmerking dat in de branche van de inzameling en verwerking van afgewerkte olie sprake was van incidenten met structurele kenmerken. Gezien de criminogene risico's is dat niet vreemd. De verleidingen om geld te verdienen door de wetten en regels te overtreden zijn groot, terwijl de pakkans, de mogelijkheid te worden veroordeeld en vervolgens ook een substantiële boete of celstraf opgelegd te krijgen, minimaal zijn.

8.3 De branche en de criminaliteitsproblemen

Vanaf de jaren tachtig is een viertal grote affaires aan het licht gekomen in de oliebranche, die steeds tot felle discussie in het parlement hebben geleid. Achtereenvolgens betreft het de zaken Booy Clean, Uniser, TCR en Probo Koala. In al deze affaires speelde om te beginnen de versnippering van de milieuhandhaving een rol, waardoor het voor de overheid steeds lastig bleek om tot gecoördineerd optreden te komen. Ten tweede bleek er in veel gevallen sprake van een spanningsveld tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden.

Aan het eerste probleem beogen de nieuwe regionale uitvoeringsdiensten (RUD'en) een einde te maken, door de wirwar van de voor de bestuurlijke handhaving verantwoordelijke partijen terug te brengen tot een overzichtelijker aantal. Of de RUD'en ook een betere coördinatie van strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden kunnen bewerkstelligen en de informatie-uitwisseling kunnen verbeteren, staat te bezien. De onderliggende oorzaak van het probleem, dat bestuursorganen en opsporingsinstanties verschillende belangen hebben, blijft immers bestaan en zal altijd discussie opleveren.

Hoe groot thans de omvang van de criminaliteitsproblemen in de branche is, laat zich moeilijk vaststellen. Het mengen van afvalstoffen met scheepsbrandstoffen is een onzichtbare vorm van misdaad, die doorgaans alleen aan het licht komt wanneer er gericht op wordt

gecontroleerd. De uitkomsten van de recente Waakzaamacties spreken niettemin boekdelen. Zeker bij de eerste actie bleek bij 21 van de 28 gecontroleerde schepen inderdaad aanleiding voor nader onderzoek. Latere acties leverden minder spectaculaire uitkomsten op, ook al omdat de schippers snel doorkregen waar de Waakzaamacties op waren gericht en elkaar direct informeerden wanneer ze plaatsvonden. De controleurs merkten dan ook dat schepen die zij op de korrel hadden, vervolgens rustig een weekje in een Belgische haven bleven liggen... Overigens wezen controleacties in de jaren tachtig (Chemix) en negentig (Olievlek) al uit dat ook toen volop sprake was van overtreddingen van wet- en regelgeving.

De hier uitgevoerde analyse van inzamelaars en verwerkers van afgewerkte olie laat zien dat het gaat om een branche waarin de spelers sterk met elkaar verweven zijn, zowel voor wat betreft concernrelaties als dienstverleningsrelaties. In totaal zijn 66 basisbedrijven geïdentificeerd, waarvan de helft in de afgelopen vijf jaar te maken heeft gekregen met opsporingsonderzoeken en met strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsmaatregelen. Tegen een kwart van de inzamelaars en verwerkers heeft een strafrechtelijk onderzoek gelopen. Let wel: daarbij gaat het slechts om de afgelopen vijf jaar. Gezien deze korte periode en de bevinding dat de informatie over mogelijke strafbare feiten niet eenvoudig bij de opsporingsinstanties ter kennis komt, mag dit gerust als een hoog percentage worden beschouwd.

Afgewerkte olie en afvalstromen uit de kunststofindustrie kunnen als blendmiddel worden gebruikt bij de productie van stookolie. Welke hoeveelheden van deze vervuilde stromen daadwerkelijk worden gemengd met scheepsbrandstoffen valt niet te achterhalen. Dit betekent ook dat de winsten die hiermee worden gemaakt niet op landelijke schaal te schatten vallen. Door de omvang van de stromen ging het in enkele van de onderzochte gevallen echter al snel om miljoenen euro's, die door middel van malversaties worden 'verdiend' of uitgespaard. Niet alleen op de kosten van duurdere, dat wil zeggen schonere, blendmiddelen wordt bespaard, maar ook op het niet verwerken van ingezameld afval en door het ontduiken van accijnzen. Ook werden door inzamelaars grote bedragen binnengehaald met het maken van illegale prijsafspraken, die voor de NMa aanleiding vormden om zware boetes op te leggen.

Tot slot moeten ook de gevolgen voor de gezondheid van het vermengen van gevaarlijk afval met stookolie onder de aandacht worden gebracht. Het belangrijkste probleem is dat de schadelijke componenten niet verbranden, maar als fijnstof in de atmosfeer terechtkomen. De concentraties van fijnstof blijken onder meer rondom Rotterdam en Amsterdam al jarenlang hoog. De zeescheepvaart levert in de Europese Unie als geheel, volgens modelberekeningen, een aanzienlijke bijdrage aan de uitstoot van fijnstof (19 procent). Bij deze algemene effecten kunnen ook de gevolgen worden opgeteld voor het personeel dat beroepsmatig met deze vervuilde olie of blendcomponenten in aanraking komt. *Last but not least* kunnen schepen met vastgelopen of stilgevallen motoren voor ernstige ongelukken zorgen.

8.4 Het beteugelen van de problematiek van vuile olie

De vraag hoe een criminaliteitsprobleem moet worden beteugeld, kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Om te beginnen kan worden gekeken naar de gelegenheidsstructuur ofwel naar wat een bepaalde vorm van misdaad *überhaupt* lucratief maakt. Wanneer de gelegenheid kan worden weggenomen is het immers niet langer zinvol om het bijbehorende misdrijf te plegen. Zo maakte de Douane-unie in de Benelux onmiddellijk een einde aan de grootschalige smokkel van allerlei goederen van Nederland naar België en vice versa.⁴⁹⁷ Ingrijpen in de bredere gelegenheidsstructuur is derhalve de meest effectieve methode om een criminaliteitsprobleem te beëindigen of althans fors te verminderen.

Wanneer we kijken naar het ongeoorloofd verwerken van afvalolie en -chemicaliën, is helder dat er weinig mogelijkheden zijn om daarvoor de gelegenheidsstructuur weg te nemen. Het feit dat in wet- en regelgeving is vastgelegd dat dit op een welbepaalde manier moet gebeuren is immers niet in het financiële belang van de branche op korte termijn, maar eerst en vooral in het belang van de gezondheid van mens en dier op langere termijn. De criminele 'verdienmogelijkheden' kunnen dus niet eenvoudig worden ingeperkt.

497 Spapens 2012c.

Een tweede optie om illegale activiteiten te beteugelen is het opwerpen van barrières. Het voordeel voor de opsporingsinstanties is dat daarbij doorgaans ook andere partijen kunnen worden betrokken. Een voorbeeld van een effectieve barrière was het stilleggen van de import van PMK, een essentiële grondstof voor de productie van ecstasy, waardoor de productie een aantal jaren sterk afnam.⁴⁹⁸ Of een dergelijke interventie succesvol kan zijn, is echter afhankelijk van de logistiek van het criminele bedrijfsproces. Waar in het proces van het mengen van afvalstoffen met stookolie precies barrières kunnen worden opgeworpen en welke partijen daarbij een rol kunnen spelen, is hier niet tot in detail onderzocht. Dit vormt het onderwerp van een thans lopende vervolgstudie van een student recherchekunde. Op voorhand lijkt verreweg de belangrijkste barrière om de vervuiling van scheepsbrandstoffen met schadelijke componenten te voorkomen, zoals al jaren wordt betoogd, het verbieden dat bepaalde stoffen nog in blendmateriaal mogen voorkomen. Wanneer hier met succes wordt geïntervenieerd, kunnen schadelijke stoffen verderop in de toeleveringsketen immers ook niet meer voorkomen.

Ten derde kunnen, conform de eerste stappen in de handhavingspiramide, de wetsovertreders worden voorgelicht, om hen op die manier tot gedragsverandering te bewegen. Hier mag echter worden aangenomen dat van onwetendheid omtrent de schadelijkheid van hun activiteiten bij de bedrijven in de branche geen sprake is.

De volgende denkbare stap is *naming and shaming* door middel van het opbouwen van publieke druk op de bedrijven die de wet overtreden. De problematiek van het mengen van vervuilde afvalstoffen in stookolie is in de afgelopen jaren diverse malen aangekaart in de media, waardoor ook de politieke aandacht voor het vraagstuk toe is genomen. Opsporingsinstanties kunnen aan die maatschappelijke druk eveneens een bijdrage leveren door controleacties te organiseren en gerichte opsporingsonderzoeken te doen, specifiek met het doel om vraagstukken te agenderen. Niet voor niets werden bij de Waakzaamacties media, organisaties als Greenpeace, parlementariërs en bewindslieden uitgenodigd. De branche lijkt zich hierdoor tot op heden vooral ten onrechte gecriminaliseerd te voelen en in de verdediging te gaan, hoewel meer recent de branchevereniging NOVE ook vroeg om additionele regel-

⁴⁹⁸ Spapens 2011.

geving. Of dit inderdaad de opmaat vormt tot meer zelfreinigend vermogen binnen de branche, moet worden afgewacht.

Tot slot kan handhavend worden opgetreden. In deze studie zijn uitgebreid de problemen geschetst die daarmee gepaard gaan. Specifiek waar het gaat om 'vuile olie' blijkt het zeer lastig om schuldigen aan te wijzen. Het is niet zo ingewikkeld om 'stapels processen-verbaal' te produceren, maar om die ook te laten resulteren in veroordelingen, laat staan gedragsverandering, is een stuk moeilijker. Ook dan is het effect van de bestraffing, vooral in de vorm van het opleggen van boetes, maar beperkt. Daadwerkelijke sluiting of intrekking van de vergunning komt zelden voor. De bedrijven in kwestie blijven dus voortbestaan en lijken zich, zo laten interviews zien, vooral toe te leggen op het, geholpen door hun advocaten, enigszins aanpassen van de manier waarop zij wet- en regelgeving overtreden. Het doel is het ontlopen van toekomstige veroordelingen, maar niet om het voor het milieu schadelijke gedrag te voorkomen.

Wanneer de mogelijkheden worden overzien, is het belangrijkste interventiepunt om aan het begin van de keten van brandstofproductie voor te schrijven welke componenten niet mogen voorkomen in stoffen die worden gebruikt om te mengen. Daarbij kan ook de branche zelf een belangrijke rol spelen door de verplichting aan te gaan om, behalve op de parameters waarop al wordt getest, ook hierop te controleren.

Kan Nederland zulke regelgeving zelf doorvoeren, of moet dat in internationaal verband gebeuren? Vanzelfsprekend is internationale regelgeving in EU- of IMO-verband in een dergelijke hoogst grensoverschrijdende branche beter dan een louter nationale aanpak. De belangrijkste reden is dat producenten in andere landen, die niet worden gehinderd door eisen aan blendproducten, de stookolie goedkoper kunnen produceren door er afval in te blijven verwerken. Een dergelijk oneigenlijk concurrentievoordeel is uiteraard ongewenst.

In de afgelopen decennia hebben de opeenvolgende Nederlandse bewindslieden dit argument echter vooral als vertragingstactiek of uitvlucht gebruikt. Wanneer het probleem van het mengen van afval door scheepsbrandstof werkelijk beperkt is, zoals de branche zelf stelt, zal additionele regelgeving de kostprijs nauwelijks beïnvloeden. In dat geval kan er door de producenten weinig bezwaar worden gemaakt wanneer Nederland inderdaad een voortrekkersrol neemt, die leidt tot een (nog) schoner product.

Bibliografie

Audier e.a. 2004

M. Audier, R. Visser, F. Lamé en R. Nieuwenhuis, *Onderzoek ongewenste bijmengingen in scheepsbrandstoffen*, Spijkenisse: Institute for Interlaboratory Studies 2004.

Andersson e.a. 2009

C. Andersson, R. Bergström en C. Johansson, 'Population exposure and mortality due to regional background PM in Europe – Long-term simulations of source region and shipping contributions', *Atmospheric Environment*, Volume 43, July 2009, p. 3614-3620.

Ayres en Braithwaite 1992

I. Ayres en J. Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.

Van den Berg e.a. 1992

E. van den Berg en A. Hahn, met medewerking van R. Kouwenberg en W. Waelen, *Politie, partners en milieu: woorden en daden*, Den Haag: WODC 1992.

De Buck e.a. 2011

A. de Buck, M. Smit, J. Faber en A. van Grinsven, *Blends in beeld. Een analyse van de bunkerolieketen*, Delft: CE Delft 2011.

Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving 2008

Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving, *De tijd is rijp*, Den Haag 2008.

DHV 2002

DHV Milieu en Infrastructuur, *OM Strategie milieuhandhaving*, Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC 2002.

DHV 2006

DHV B.V., *Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving. Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie functioneel parket en politie*, Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC 2006.

Eshuis en Van den Berg 1996

R. Eshuis en E. van den Berg, *Dossier TCR. Tien jaar schone schijn*, Den Haag: WODC 1996.

Europese Commissie 2000

Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving betreffende afvalstoffen voor de periode 1995-1997. COM (1999)752 definitief, Brussel 10.1.2000.

Van Geuns e.a. 1992

R. van Geuns, A. Renne, M. van Spek en E. Michels, *Schoon schip en schoon water! Evaluatieonderzoek scheepsafvalstoffen*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 1992.

Van der Heijden 2006

A. van der Heijden, *De cannabismarkt in Nederland, Raming van aanvoer, productie, consumptie en uitvoer*, Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten 2006.

Hesselink 2010

H. Hesselink, *Strategische besluitvorming in een neergaande bedrijfstak. Onderzoek naar de strategische maatregelen in de KRL-textielindustrie in de periode 1950-2000*. Enschede: TU Twente 2010.

Huisman 2001

W. Huisman, *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

Inspectie OOV 2007

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Evaluatie-onderzoek Bovenregionale Recherche. Van kernteam naar BR, een succes?*, Den Haag 2007.

De Jong en Voskuil 2011

S. de Jong en K. Voskuil, *Neelie Kroes*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam uitgevers 2011.

KLPD 2008

Korps Landelijke Politiediensten, *Criminaliteit bij internationale afvalstromen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*, Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL 2008.

Liedenbaum en Kruijssen 2008

C. Liedenbaum en M. Kruijssen, *Opsporing onder druk*, Den Haag: Reed Business 2008.

- Mertens en Spaninks 2013
- F. Mertens en P. Spaninks, *De Inspecteur-Generaal. Leiding geven aan toezicht*, Den Haag: Bureau Inspectieraad 2013.
- Ministerie van V&J 2012
- Minister van Veiligheid en Justitie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, Den Haag 30 december 2012.
- Ministerie van VROM 2006
- Ministerie van VROM, *Jaarrapportage 2005. Handhaven met perspectief*, Den Haag: VROM-Inspectie 2006.
- Ministerie van VROM 2007
- Ministerie van VROM, *Jaarrapportage 2006. Samenwerken, beter handhaven*, Den Haag: VROM-Inspectie 2007.
- Openbaar ministerie 2011
- Openbaar ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, Beschikbaar via <www.om.nl>.
- Petit 2011
- L. Petit, *The Empirical Detection Instrument of the NMA* (preliminary version). Paper written for the ZEW conference Economic Methods in Competition Law Enforcement, Mannheim 24-25 June 2011.
- Projectgroep Emergo 2011
- Projectgroep Emergo, *Emergo, de gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*, Amsterdam: Boom 2011.
- Raaijmakers 1981
- L. Raaijmakers, 'Milieucontrole in Helmond', *Algemeen politiebld* 1981, nr. 9, p. 211-212.
- RAC 1992
- Recherche Advies Commissie, *Aanpak zware milieucriminaliteit*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1992.
- De Ridder e.a. 2009
- J. de Ridder, M. Schol en N. Struiksma, *Grip op milieuzaken. Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen/Pro Facto BV, 2009.
- Sieber en Bögel 1993
- U. Sieber en R. Bögel, *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1993.

Spapens en Bruinsma 2002

T. Spapens en M. Bruinsma, *Vuurwapens gezocht. Vuurwapengebruik, -bezit en -handel in Nederland 1998-2000*, Tilburg: IVA 2002.

Spapens en Fijnaut 2005

T. Spapens en C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn, deel 1*, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2005.

Spapens 2006

T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing* (diss. Tilburg), Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006.

Spapens e.a. 2007

T. Spapens, H. van de Bunt en L. Rastovac, *De wereld achter de wietteelt*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Spapens 2011

T. Spapens, 'Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen', *Justitiële Verkenningen* 2011/2, Den Haag: WODC, p. 10-22.

Spapens 2012a

T. Spapens, *De complexiteit van milieucriminaliteit*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Spapens 2012b

T. Spapens, *Prijs! Zwarte lotto's en illegale sportweddenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Spapens 2012c

T. Spapens, *Netwerken op niveau. Criminele micro-, meso- en macronetwerken*, Tilburg: Prisma Print 2012.

Uylenburg e.a. 2010

R. Uylenburg, E. Vogelesang-Stoute, B. Krot en E. Tannehill, *Toegang tot het milieurecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010.

Veldman e.a. 1997

W. Veldman, A. Ligthart en C. Smit, *Toeziichtsactie 'olievlek': een beoordeling van de bunkeroliemarkt vanuit het perspectief van de handhaving*, Den Haag/Rotterdam: Inspectie Milieuhygiëne/DCMR 1997.

In 't Velt e.a. 2001

C. in 't Velt, R. van Treeck, H. Fobber en W. Stol, *Politie en milieuhandhaving*, Apeldoorn: Politieacademie 2001.

Vollaard 2012

B. Vollaard, *Preventie van illegale olielozingen op de Noordzee. Een onderzoek naar strategisch gedrag van scheepvaartverkeer*, Tilburg/Apeldoorn: Universiteit van Tilburg/Politieacademie 2012.

VROM 1983

VROM, *Rapport van de onderzoekscommissie naar de bestuurlijke aspecten van de uitvoering van de milieu- en andere relevante wetgeving bij Drisolco B.V., EMK, Uniser. e.a. [voorzitter: F. Hellinga]*, Den Haag: VROM 1983.

VROM-Inspectie 2006

VROM-Inspectie, *Probo Koala in Amsterdam. Feitenrelaas en relevante wetgeving*, Haarlem: VROM-Inspectie, regio Noord-West 2006.

Werkgroep 'Uitvoering aanbevelingen Commissie HOI's en inspectie-onderzoek' 2002

Werkgroep 'Uitvoering aanbevelingen Commissie HOI's en inspectie-onderzoek', *De verwerking verantwoord*, Schijndel 2002.

Van Wingerde 2012

K. van Wingerde, *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Over de lector

Toine Spapens (1964) is sinds 1 januari 2011 lector Milieucriminaliteit aan de Politieacademie (parttime). Daarnaast is hij sinds 1 september 2011 hoogleraar criminologie aan Tilburg University. Spapens studeerde politicologie met als specialisatie methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Van 1991 tot en met 1995 was hij werkzaam bij het bureau B&A Groep in Den Haag, waar hij vooral onderzoek deed naar slachtoffers van veelvoorkomende criminaliteit en naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. In 1995 trad hij in dienst van IVA Tilburg, een instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek. Hier was hij verantwoordelijk voor onderzoek naar uiteenlopende criminaliteitsproblemen en lokale bestuurlijke vraagstukken, in opdracht van de departementen, politieregio's en gemeenten. Hij participeerde onder meer in studies naar illegale vuurwapensmokkel en -handel, uitgaans- en voetbalgeweld en internationale strafrechtelijke samenwerking.

In 2004 stapte Spapens over naar de Universiteit van Tilburg, waar hij in 2006 promoveerde op het proefschrift *Interactie tussen criminaliteit en opsporing*. Daarin stond de vraag centraal of XTC-producenten en -handelaars zich wisten aan te passen aan veranderingen in opsporingsmethoden en opsporingsdruk, tussen 1996 en 2004. Dit proefschrift werd in 2009 genomineerd voor de Willem Nagelprijs.

Van 2004 tot en met 2011 werkte hij mee aan het programma 'Regulering van kansspelen in Europees perspectief', in het kader waarvan hij onderzoek deed naar illegaal gokken in Nederland en de aanpak daarvan. Dit resulteerde in studies naar illegale casino's, bingo's, lotto's en sportwedenschappen. Daarnaast deed hij empirisch onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit en strafrechtelijke samenwerking, zowel in het algemeen als in de Nederlandse grensgebieden in het bijzonder, en naar wietteelt. Van 2008 tot en met 2011 was hij als onderzoeker nauw betrokken bij het project Emergo, dat de georganiseerde criminaliteit in het Amsterdamse Wallengebied als onderzoeksobject heeft.

Spapens' huidige empirische werk concentreert zich op milieu-criminaliteit en vormen van informele internationale politiesamenwerking, en zijn theoretische onderzoek op reguleringsvraagstukken, respectievelijk de betekenis van sociale netwerken bij georganiseerde misdaad.



De Politieacademie is hét nationale wervings-, selectie-, opleidings- en kennisinstituut voor de Nederlandse politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.

www.politieacademie.nl

Het mengen van vervuild (chemisch) afval met stookolie is een probleem dat zich al tientallen jaren voordoet. Nederland speelt daarin, met Rotterdam als een van de grootste bunkerhavens van de wereld, een belangrijke rol. Vervuilde scheepsbrandstoffen zijn uiterst schadelijk voor het milieu, onder meer omdat ze sterk bijdragen aan het gehalte aan fijnstof in de atmosfeer. In dit boek wordt de problematiek van 'vuile olie' diepgaand onderzocht. Zowel de geruchtmakende affaires uit het verleden als de huidige situatie in de branche van inzamelaars en verwerkers van afvalolie passeren de revue. Daarnaast wordt ingegaan op manieren waarop de oliecriminelen te werk gaan en voor welke problemen dit de handhavings- en opsporingsinstanties stelt, onder andere door gebrek aan deugdelijke regelgeving.

ISBN 978-90-5931-999-8



9 789059 319998



« waakzaam en dienstbaar »