

Focus op criminaliteit in milieumarkten: het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit

*Rudie Neve**

Elke vier jaar publiceert de Strategische Milieukamer (SMK) – het centrale beleidsbepalende orgaan bij de aanpak van milieucriminaliteit – het ‘Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit’ (hierna ook: Dreigingsbeeld). Het heeft als doel zowel het beleid te ondersteunen als inzicht te bieden in specifieke markten en branches. Het rapport is op de eerste plaats bedoeld als input en onderbouwing van keuzes in het beleid van de SMK, waarin het Functioneel Parket, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Omgevingsdiensten en de politie op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn. Met het Dreigingsbeeld beoogt de SMK milieucriminaliteit hoger op de agenda te krijgen bij de politiek en de rechtspraak. Evenzeer beoogt zij daarmee inzicht te verschaffen in de manier waarop milieucriminaliteit binnen bepaalde branches en markten tot stand komt, en formuleert zij aanbevelingen die gericht zijn op preventie en het tegengaan van milieucriminaliteit. Op beide kanten van het Dreigingsbeeld wordt in dit artikel ingegaan.

Het eerste deel van het artikel schetst in het kort de rol van het Dreigingsbeeld in het beleid en laat zien hoe deze rolopvatting is veranderd in de loop der tijd. Het Dreigingsbeeld benadert milieucriminaliteit vanuit de keten in de sector waarin het zich afspeelt. In het tweede deel van het artikel worden twee voorbeelden van dergelijke markten besproken. Criminaliteit in afvalstromen heeft sinds jaar en dag prioriteit bij de bestrijding van milieucriminaliteit. De illegale praktijken bij het verwerken van de grote variëteit aan afvalstromen, van oud papier tot zeer gevaarlijk en radioactief afval, behelzen vooral het vermijden van de hoge kosten die ermee gemoeid zijn. Mestfraude is nog maar

* Dr. R.J.M. Neve is senior onderzoeker bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie.

recent een onderwerp in het Dreigingsbeeld. De miljoenen dieren die in het land worden gehouden produceren een enorme hoeveelheid mest, die niet meer zomaar op het land kan worden uitgereden. De overheid heeft regelgeving uitgevaardigd om het mestoverschot in de hand te houden. Ook hierbij geldt dat het volgen van de regels veel geld kost. Sommige adviesbureaus in de mestsector leggen dan ook uit hoe de regels kunnen worden omzeild, wat grote schade aan het milieu oplevert. Voordat deze voorbeelden worden besproken, gaan we kort in op het gelegenheidsperspectief dat wordt gehanteerd bij de analyse. Hierbij worden vragen gesteld als: hoe ziet de betreffende markt eruit, welke partijen spelen er een rol in, en welke regelgeving geldt daarbij? En bovenal: hoe ontstaan gelegenheden om met illegale praktijken extra geld te verdienen? Uiteraard spelen ook het toezicht op de branche en de handhaving van de wet een rol, aangezien juist het tekort hieraan een belangrijk aspect kan vormen aan het ontstaan van gelegenheden.

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021

Op 14 september 2021 biedt Minister van Justitie en Veiligheid (JenV), Ferd Grapperhaus, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 aan de Tweede Kamer aan.¹ In de maanden daarna wordt het rapport vele malen aangehaald in bijdragen in de Kamer en is een viertal moties aangenomen, waarin de regering verzocht wordt nog wat meer in te zetten op de aanpak van milieucriminaliteit.² Op 8 juli 2022 verschijnt de beleidsreactie van het kabinet, waarin al verslag wordt gedaan van zaken die inmiddels ondernomen zijn sinds het verschijnen van het Dreigingsbeeld.³ Deze zijn voor een deel ook het gevolg van het rapport van de commissie-Van Aartsen en de daaraan ten grondslag liggende rapporten (Adviescommissie VTH 2021; Algemene Rekenkamer

1 *Kamerstukken II 2020/21*, 22343, nr. 299. Brief van de Minister van JenV over de publicatie van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021.

2 Zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/86#6789167e.

3 *Kamerstukken II 2020/21*, 22343, nr. 337. Brief van de Staatssecretaris van IenW en de Minister van JenV over de voortgang: 'Liever een goede buur! Een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen'.

2021; CCV 2019). Waar in deze rapporten vooral ingegaan is op de problematische situatie in het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel), wordt in het Dreigingsbeeld de milieucriminaliteit als zodanig voor het voetlicht gebracht door de behandeling van een selectie van verschijningsvormen en de schade die hierdoor wordt toegebracht aan het milieu, de volksgezondheid en de economie.

Het is natuurlijk afwachten wat de impact van de momenteel in ontwikkeling zijnde maatregelen zal zijn op het terugdringen van milieucriminaliteit, maar duidelijk is wel dat het Dreigingsbeeld heeft bijgedragen aan de aandacht daarvoor, die er momenteel ontegenzeggelijk is bij politici en beleidsmakers. Dat het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit relatief veel aandacht heeft gekregen, komt deels doordat het voor het eerst als een eigenstandig rapport verschijnt in opdracht van de SMK,⁴ terwijl het hiervoor een onderliggend rapport was bij het Nationaal Dreigingsbeeld – georganiseerde criminaliteit (NDB).

De SMK bestaat ruim tien jaar en was aanvankelijk een informeel overleg, maar zij wordt nu ook door de regering steeds meer gezien als de centrale coördinerende en besluitvormende instantie bij de aanpak van milieucriminaliteit. In 2022 is het besluit genomen om de SMK een formele positie te geven.⁵ De SMK gebruikt het Dreigingsbeeld mede als basis voor strategische beslissingen. Zo zijn op basis van het Dreigingsbeeld 2021 afval, illegale handel in gewasbeschermingsmiddelen en Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) gekozen als focusthema's uit de negen behandelde sectoren. Voor elk focusthema wordt in 2023 een programmatische aanpak ontwikkeld: een meerjarig programma, waarin de lijnen voor de aanpak van deze vorm van milieucriminaliteit worden uitgezet.

Om te begrijpen hoe we op dit punt zijn gekomen, is het goed even terug te kijken op de ontwikkeling van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit.

4 De opdrachtgever is de SMK, die bestaat uit de hoofdofficier van het Functioneel Parket, de inspecteurs-generaal van de ILT en de NVWA, een gedeputeerde namens de Omgevingsdiensten en de Portefeuillehouder Milieucriminaliteit namens de politie.

5 *Kamerstukken II 2022/23, 22343, nr. 348*. Brief van de Staatssecretaris van IenW en de Minister van JenV over de stand van zaken wat betreft de adviesaanvraag aan de Raad van State over sancties voor milieucriminaliteit.

Op zoek naar een rol in de beleidscyclus

Sinds 2004 was er aandacht voor milieucriminaliteit in het NDB, dat elke vier jaar verscheen tot en met 2017, de laatste keer dus een jaar 'te laat', door onduidelijkheid over het opdrachtgeverschap van het College van procureurs-generaal, dat later formeel beëindigd werd.

In 2004 is voor het eerst een Nationaal Dreigingsbeeld over zware en georganiseerde criminaliteit gemaakt (DNRI 2004). Daarin wordt heel beperkt aandacht besteed aan milieucriminaliteit. De uitbreiding van de EU en het vervallen van de grenzen zouden het gemakkelijker maken om afvalstoffen en bedreigde soorten te smokkelen (DNRI 2004, p. 56).

Voor het NDB 2008 is een voorstudie gemaakt ter afbakening van het domein. Op het gebied van milieucriminaliteit wordt onderscheid gemaakt in 'grijze' thema's die onder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, destijds nog VROM-inspectie geheten) vallen, zoals afvalverwerking en grondstromen, en 'groene' thema's, die te maken hebben met landbouw en voedselvoorziening, het domein van de NVWA, waaronder mestfraude en de illegale handel in gewasbeschermingsmiddelen. In de voorstudie zijn zestien grijze en acht groene vormen van milieucriminaliteit gesignaleerd. Niettemin zijn er slechts twee thema's verder uitgewerkt in afzonderlijke deelrapporten, namelijk *Criminaliteit bij internationale afvalstromen* (Esman e.a. 2008) en *Criminaliteit bij bodemsaneringen* (Van der Leest 2008). De keuze voor deze thema's wordt verklaard door de omvang van de branches en de aanzienlijke kans op regelovertreding (Boerman e.a. 2008, p. 18).

Bij het NDB 2012 is daarentegen voor een omvattende benadering van milieucriminaliteit gekozen, want met een volledig overzicht zou het mogelijk worden om onderbouwde prioriteiten te stellen. Uiteindelijk zijn er acht groene milieuthema's behandeld, naast vijftien grijze. Misschien vanuit de huidige situatie het meest opmerkelijk is de afwezigheid van mestfraude, sindsdien een belangrijk thema voor de NVWA. Het rapport vormt de basis voor een rangordening in termen van risico door middel van een *group decision room*. Hierbij worden door experts uit de betrokken partijen scores toegekend aan de ernst van mogelijke criminaliteit en de kans dat deze zich voor zou doen, waarbij hogere scores van invloed zouden moeten zijn op de prioritering (Neve 2012; Neve e.a. 2012).

Keuze van branches en de prioriteitstelling

De rangordening blijkt echter nauwelijks invloed op de prioriteitstelling te hebben. Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit wordt niet opgesteld in een vacuüm: er is al volop beleid en ook zijn er lopende afspraken tussen ministeries en daaraan gelieerde inspecties en bijzondere opsporingsdiensten. Het is dus slechts één van de factoren die een rol spelen bij de verdere ontwikkeling van het beleid en de prioriteitstelling. Dit besef heeft ertoe geleid dat in de laatste twee Dreigingsbeelden niet langer wordt gestreefd naar een rangordening in termen van risico, en evenmin naar het behandelen van alle denkbare milieusectoren.

Hoewel er telkens wel een verkenning is uitgevoerd waarin een breed scala aan experts voorstellen kan doen omtrent te onderzoeken vormen van milieucriminaliteit, wordt de keuze uiteindelijk gemaakt door de betrokken partijen. Met name de inspecties – en hun bijzondere opsporingsdiensten – en de politie komen met hun wensen ten aanzien van op te nemen hoofdstukken, en leveren ook de capaciteit om ze te kunnen realiseren. De keuze van de milieuthema's of vormen van milieucriminaliteit die behandeld zijn in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit wordt vooral bepaald door de (politieke) actualiteit en door de behoefte van de uitvoerende partijen om nieuwe ontwikkelingen goed in beeld te krijgen.

De auteurs van de hoofdstukken zijn veelal de experts op het betreffende terrein, werkzaam bij de organisatie die toezicht op de branche uitoefent. Zo ontstaat een selectie van thema's die de betrokken partijen voor het voetlicht willen brengen, wat nog niet betekent dat andere onderwerpen minder van belang zouden zijn. De gekozen thema's worden gepresenteerd als exemplarisch voor wat milieucriminaliteit behelst, geclusterd onder thema's die 'maatschappelijk en politiek in de belangstelling staan' (Neve 2021, p. 29).

Gelegenheden in markten

In de drie decennia dat er inmiddels omvattend onderzoek naar milieucriminaliteit wordt gedaan, is vanaf het begin gekozen voor een benadering waarbij een vorm van criminaliteit in beeld wordt gebracht aan de hand van de gelegenheden die (in dit geval in bran-

ches en markten) ontstaan om geld te verdienen door de wet- en regelgeving te omzeilen. Eerder gebeurde dit vooral uit noodzaak, maar de benadering heeft ook voordelen vanuit het perspectief van beleidsadvies.

Aanvankelijk waren er nog niet veel dossiers van strafrechtelijke onderzoeken beschikbaar om criminologisch onderzoek mee te doen. Om toch een zinvol beeld van milieucriminaliteit te kunnen geven, is er toen voor gekozen om de gelegenheden voor milieucriminaliteit zo goed mogelijk in kaart te brengen binnen de context van een bepaalde markt of branche.

Zo hanteert Van den Berg (1995a) een 'algemeen marktmodel' bij het benaderen van milieucriminaliteit. 'Nog-niet-daders' zijn bedrijven die als een bedrijfseconomische organisatie in een markt opereren volgens het principe van vraag en aanbod. Door milieucriminaliteit in die context te plaatsen hoopt ze meer inzicht te krijgen dan door een eenvoudige opsomming van alle mogelijke milieudelicten. 'Milieucriminaliteit wordt in dezen opgevat als resultante van structuren en processen van organisaties, die worden bepaald door kenmerken van de markt en marktomgeving, kenmerken van marktpartijen en kenmerken van het marktproduct' (Van den Berg 1995a, p. 38). Van den Berg beschrijft acht milieumarkten, waarbinnen aanbieders, vragers en 'tussenschakels' worden onderscheiden, kort per markt. Bij sommige milieumarkten maakt zij onderscheid tussen 'bemiddelaars en overige dienstverleners', die later door Van den Anker als 'intermediairs' worden aangeduid en soms een belangrijke rol blijken te spelen bij het plegen en vooral faciliteren van milieucriminaliteit (Van den Anker 1999). Een voorbeeld dat hierna nog besproken wordt, is de rol van malafide adviesbureaus in de mestwereld.

Zowel in het werk van Van den Berg als in alle latere Dreigingsbeelden Milieucriminaliteit is voor het gelegenhedsperspectief gekozen om milieucriminaliteit te beschrijven. Zoals gezegd was dit aanvankelijk uit noodzaak: de schade was geconstateerd, maar de daders waren lang niet altijd gevonden. Door te kijken naar de risico's dat 'nog-niet-daders' milieudelicten kunnen plegen, werden gelegenheden voor criminaliteit in kaart gebracht. Later werd wel meer bekend over de daders en werden de gelegenheden voor milieucriminaliteit ook gereconstrueerd uit delicten die concreet hadden plaatsgevonden. Hoewel dit meestal niet zo expliciet is gemaakt, heeft de toepassing van het gelegenhedsperspectief als voordeel dat er tamelijk rechtstreeks aan-

bevelingen uit kunnen worden afgeleid voor preventie. Met 'boeven vangen' zal de (milieu)criminaliteit immers niet worden uitgebannen en daarom kan beter geïnvesteerd worden in het voorkómen van delicten. Volgens de Situational Crime Prevention Theory (SCPT) ontstaat gelegenheid voor criminaliteit door het samenkomen van drie factoren: een gemotiveerde dader, een aantrekkelijk doelwit en gebrek aan adequaat toezicht (*capable guardianship*, Clarke 1980). Door de keten (*value chain*) in een sector nauwkeurig te analyseren en de rol van de verschillende betrokken partijen in beeld te brengen kunnen deze factoren in beeld worden gebracht. Bij de handel in scheepsbrandstoffen is het bijvoorbeeld verleidelijk om brandbare afvalstoffen weg te mengen, wat ernstige luchtvervuiling veroorzaakt. De ontdekker moet namelijk betalen voor het innemen van de afvalstoffen en de inzamelaar kan ze na 'blending' weer verkopen als brandstof. Inzameelaars en verwerkers van olie blijken een risicovolle schakel in de keten, doordat het lastig te controleren is wat er in en uit de tanks gaat en de administratie vrij eenvoudig gemanipuleerd kan worden. Inmiddels worden er maatregelen genomen, zoals een speciale vergunning voor bunkerbedrijven, een soort verklaring van goed gedrag (Tolman 2021). In geval van milieucriminaliteit worden de complexiteit van de wet- en regelgeving en het gebrek aan toezicht en handhaving vaak als een criminogene factor gezien. Door gelegenheden voor criminaliteit in beeld te brengen kunnen beleidsadviezen worden geformuleerd die er juist op gericht zijn om die gelegenheden terug te dringen. Een van de preventiemaatregelen van SCPT staat bekend als 'remove excuses'. Een voorbeeld daarvan is dat bedrijven vaak met succes een beroep doen op onwetendheid als er een overtreding wordt geconstateerd. Recentelijk werd voorgesteld om het lidmaatschap van een branchevereniging als voorwaarde te stellen bij vergunningverlening. Brancheverenigingen worden immers geacht wijzigingen in de regelgeving te communiceren met hun leden (Hellemons 2023). Eerder werd al gewezen op de privatisering van het toezicht bij grondstromen: de certificerende instellingen hebben er weinig belang bij om overtredende bedrijven tot de orde te roepen. Dan zouden ze namelijk een klant kwijtraken, die vervolgens naar een concurrerende instelling gaat die zich wat soepeler opstelt. Er zou dus beter overheidstoezicht moeten komen op deze private toezichthouders (Neve e.a. 2016, p. 90).

Afvalverwerking: wellicht de oudste branche met milieucriminaliteit

Sommige milieuthema's zijn in alle rapportages over milieucriminaliteit tot nu toe aan de orde gekomen. Een voorbeeld daarvan is afvalcriminaliteit. Een relatieve nieuwkomer is het thema mestfraude, dat voor het eerst in 2016 uitvoerig aan bod kwam. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde. Beide worden hier kort besproken om te laten zien wat de hiervoor geschetste benadering nou eigenlijk oplevert.

Het thema afvalverwerking is altijd onderdeel geweest van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit en ook van voorgangers. Afvalverwerking omvat een groot scala aan stromen met eigen regelgeving om het milieu en de volksgezondheid te beschermen, en dus ook een diversiteit aan illegale praktijken. De criminele praktijken behelzen vaak het vermijden van kosten die gemaakt moeten worden om afvalstoffen volgens de geldende wet- en regelgeving te verwerken. Milieucriminaliteit wordt daarom ook wel aangeduid als '*crime of omission*' (Huisman & Van Erp 2013), oftewel iets nalaten wat wel had gemoeten. Het begint al met af te bakenen wat afval is en wat niet, hetgeen grote gevolgen kan hebben voor de geldende regelgeving.

Terugkerende discussies zijn dan ook wanneer iets (nog) als afval beschouwd moet worden, en of het geen product is geworden door enige vorm van recycling. Bij internationale afvalstromen komt het geregeld voor dat afvalstoffen op papier aangeduid worden als een product met een 'nuttige toepassing', terwijl het niet ondenkbaar is dat het materiaal uiteindelijk op een vuilnisbelt belandt of op een gevaarlijke en vervuilende manier gerecycled wordt. Een voorbeeld is een schip dat na verkoop nog een keer op reis uitvaart, waarna onderweg de bestemming wordt gewijzigd naar een strand in het Verre Oosten, waar het met eenvoudig gereedschap in stukken oud ijzer wordt omgezet.

Nog altijd worden er '*end of life vehicles*' ofwel sloopauto's naar andere West-Afrika getransporteerd, soms volgestouwd met andere spullen zoals afgedankte elektrische apparaten (*e-waste*). Op papier gaat het steevast om tweedehandsauto's en spullen die nog een volgend leven kunnen hebben. Dit soort praktijken gaan vrijwel altijd samen met gerommel met documenten, soms ook een aanknopingspunt voor een strafrechtelijk onderzoek op grond van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht: valsheid in geschrifte. Als bij toezicht en

handhaving vooral op de papieren wordt gelet, dan kan het gemakkelijk misgaan. Maar elke lading fysiek controleren op (vermeende) afvalstoffen is uiteraard geen sinecure.

Op het gebied van afvalstromen zitten er nieuwe ontwikkelingen aan te komen: in het kader van de energietransitie worden volop windmolens en zonnepanelen in gebruik genomen en we staan er niet altijd bij stil dat ook deze milieuvriendelijke installaties ooit het eind van hun levenscyclus bereiken. Gezien de groei in deze markt en de ingewikkelde en daardoor dure recycling zijn er zorgen dat criminelen zich over een deel van deze stromen zullen gaan ontfermen. Voor ontdekkers kan het dan verleidelijk zijn om in te gaan op het aanbod van iemand aan wie je minder hoeft te betalen en die belooft het toch netjes te verwerken. Het is dus zaak de levenscyclus van dit soort producten waterdicht te maken, zodat er geen apparaten naar het illegale circuit kunnen 'leken'.

Recent opgekomen: mestfraude

In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit worden meerdere nieuwe vormen van milieucriminaliteit besproken, zoals in het milieu brengen van Zeer zorgwekkende stoffen en de smokkel van F-gassen, die gebruikt worden als illegaal koelmiddel. Een relatieve nieuwkomer is ook mestfraude, hoewel Van den Berg in 1995 al wel een hoofdstuk over 'de markt van bodemverbeteraars' schrijft. Hierin gaat het onder andere over het wegmengen van verontreinigd baggerslib en chemisch afval in mest, maar er is ook aandacht voor het ver boven de toegestane normen uitrijden van mest, wat het akkerland wel kan opnemen maar leidt tot ernstige vervuiling van het grondwater (Van den Berg 1995b).

In het Dreigingsbeeld 2016 presenteert de NVWA een omvattende analyse van de mestsector. Kort tevoren is het melkquotum voor boeren afgeschaft. Het gevolg is dat de prijs van melk daalt en boeren aanzienlijk meer koeien moeten houden om te overleven. De melk en de melkproducten worden in toenemende mate naar het buitenland geëxporteerd, waarvandaan omgekeerd enorme hoeveelheden veevoer worden geïmporteerd. Waar men aanvankelijk niet echt rekening mee gehouden heeft, is dat de mest van al die koeien in ons land zou blijven en hier dus ook volgens de regels verwerkt zou moeten worden,

althans het overtollige gedeelte, en dat werd snel groter. De regelgeving bij de mestverwerking werd dan ook uitgebreider en ingewikkelder, wat aanleiding gaf voor een nieuw type ondernemer: de mestadviseur. Dit is enerzijds een noodzakelijke aanvulling in de markt; afzonderlijke boeren kunnen immers de weg niet meer vinden in het woud van regels. Maar al snel blijken er ook figuren rond te lopen die ook wel willen helpen met het op illegale wijze wegwerken van mest, waarbij de mest op papier uiteraard netjes wordt verwerkt.⁶ Deze verwerking leidt op zichzelf ook nog tot nieuwe vormen van milieucriminaliteit. Zoals ex-minister Cees Veerman in een tv-uitzending uiteenzette, werd vergisting van mest als het ei van Columbus gepresenteerd: hiermee wordt overtollige mest weggewerkt en tegelijk ook duurzame energie opgewekt. Terwijl de opbrengst uiteindelijk nogal tegenvalt, blijkt de vergisting wel interessante mogelijkheden te bieden voor malafide ondernemers om onder andere gevaarlijke afvalstoffen te gebruiken als 'covergistingsmateriaal'. Mest op zich valt namelijk niet te vergisten, er moeten andere afbreekbare stoffen aan worden toegevoegd.⁷

In 2021 slaagde de NVWA er in samenwerking met het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) in om de milieuschade van een deel van de mestfraude, fraude met het aantal dieren op een bedrijf, kwantitatief in beeld te brengen (Van Brederode e.a. 2021). Dit zegt ook iets over de moeilijkheden bij het bepalen van de gevolgen van de fraude: als fraude met het aantal gehouden dieren is aangetoond, is immers bekend welk aantal dieren er in werkelijkheid is gehouden. Meestal is dat soort vergelijkingsmateriaal uiteraard niet voorhanden. Illegaal uitgereden mest is na enige tijd bijvoorbeeld niet meer te traceren.

In het Dreigingsbeeld 2016 is het advies ten slotte om iets te doen aan fraudegevoelige maatregelen die in samenspraak met de sector tot stand komen. En zonder vermindering van het volume zal het niet lukken de mestfraude tegen te gaan. Vrij vertaald: het aantal koeien moet omlaag. Sindsdien is er heel wat gebeurd, maar het mestoverschot bestaat nog steeds. Naar aanleiding van de analyse van de milieuschade door mestfraude wordt in het hoofdstuk over mestfraude in 2021 aanbevolen om de controleresultaten van omgevingsdiensten

6 Zie bijv. www.nrc.nl/nieuws/2022/12/20/rechtbank-grootste-mestadviesbureau-van-nederland-is-een-criminele-organisatie-a4152056.

7 Zie www.npostart.nl/de-vuilnisman/14-03-2021/KN_1725839.

nauwkeuriger te gaan registreren, zodat bedrijven waar het misgaat, kunnen worden getraceerd (Van Brederode & Goemans 2021).

De toekomst: het Fenomeenbeeld Milieucriminaliteit

Zoals hierboven uiteengezet, was het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit een onderdeel van het NDB – georganiseerde criminaliteit, dat na 2017 niet meer is verschenen doordat het opdrachtgeverschap van het College van procureurs-generaal ophield. De Landelijke Eenheid van de politie heeft het initiatief genomen om opnieuw, aansluitend op de vierjaarlijkse cyclus van Europols SOCTA, een omvattend beeld van de belangrijkste vormen van georganiseerde en organisatiecriminaliteit te geven middels een reeks ‘Fenomeenbeelden’. Momenteel worden de eerste voorbereidingen getroffen voor een Fenomeenbeeld Milieucriminaliteit 2024.

Tot besluit

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit heeft in de afgelopen vijftien jaar een plaats veroverd in de beleidscyclus rond de aanpak van milieucriminaliteit, zoals is gebleken uit de ontvangst van het rapport van 2021. Daaraan ging een zoektocht vooraf naar de rol die een periodiek overzicht van de milieucriminaliteit zou moeten hebben bij de strategische beleidskeuzes die gemaakt moeten worden. Door niet meer een totaaloverzicht van alle milieumarkten te willen bieden, maar juist aan te sluiten bij de politieke en maatschappelijke actualiteit, is het belang van het Dreigingsbeeld voor de betrokken partijen toegenomen. Het wordt nu zaak de impact van het Dreigingsbeeld voor de toekomst te borgen in het nieuwe Fenomeenbeeld Milieucriminaliteit.

De analyse van criminaliteit in milieubranches in termen van de gelegenheden, zoals die voor specifieke partijen in de ketens ontstaan, is een vruchtbare benadering gebleken. Vertrekpunt is een analyse van de *value chain* in een bepaalde markt en de partijen die in de verschillende fasen een rol spelen. De wet- en regelgeving die daarop van toepassing is en vooral ook de handhaving daarvan spelen veelal een belangrijke rol bij het ontstaan van milieucriminaliteit. Deze bepalen immers voor een belangrijk deel het *capable guardianship* in het gele-

genheidsperspectief (Clarke 1980). Het expliciet gebruik maken van dit model in de analyse van milieucriminaliteit, onder andere in het Dreigingsbeeld (voortaan dus Fenomeenbeeld), biedt mogelijkheden om te komen tot specifieke aanbevelingen voor het terugdringen van milieucriminaliteit, vooral ook door middel van preventieve maatregelen. Daarbij zou nog meer dan voorheen kunnen worden gekeken naar andere maatregelen dan alleen maar het wegwerken van het handhavingstekort, zoals de mogelijkheden om aantrekkelijke doelen voor fraudeurs weg te nemen. Bijvoorbeeld door iets te doen aan ingewikkelde en fraudegevoelige regelgeving, die niet zelden in samenspraak met de branches is ontwikkeld. Ook het aspect van de gemotiveerde dader zou meer aandacht kunnen krijgen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat bedrijven alleen actief kunnen zijn in een markt, als ze op de hoogte zijn van de actuele wet- en regelgeving en wat ervoor nodig is om deze na te volgen.

Literatuur

Adviescommissie VTH 2021

Adviescommissie VTH, *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

Algemene Rekenkamer 2021

Algemene Rekenkamer, *Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021.

Van den Anker 1999

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

Van den Berg 1995a

E.A.I.M. van den Berg, *De markt van misdaad en milieu. Deel 1*, Den Haag: WODC 1995.

Van den Berg 1995b

E.A.I.M. van den Berg, *De markt van misdaad en milieu. Deel 2. De grijze en groene deelmarkten*, Den Haag: WODC 1995.

Boerman e.a. 2008

F. Boerman, M. Grapendaal & A. Mooij, *Nationaal Dreigingsbeeld 2008*, Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL 2008.

Van Brederode & Goemans 2021

L. van Brederode & P. Goemans, 'Nog steeds een onverantwoord overschot: mestfraude', in: R. Neve (red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, Strategische Milieukamer 2021, p. 53-83.

CCV 2019

CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid), *De markt de baas. Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit*, Utrecht: CCV 2019.

Clarke 1980

R.V. Clarke, 'Situational crime prevention: Theory and practice', *British Journal of Criminology* (20) 1980, p. 136-147.

DNRI 2004

DNRI (Dienst Nationale Recherche Informatie), *Nationaal Dreigingsbeeld Zware of georganiseerde criminaliteit, een eerste proeve*, Zoetermeer: KLPD-DNRI 2004.

Esman e.a. 2008

C.J.T. Esman, B.H. Ruessink & F. van den Heuvel, *Criminaliteit bij internationale afvalstromen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*, Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL 2008.

Hellemons 2023

S. Hellemons, *Biobrandstoffen in beeld* (masterthesis Rotterdam), 2023.

Huisman & Van Erp 2013

W. Huisman & J. van Erp, 'Opportunities for environmental crime: A test of Situational Crime Prevention Theory', *British Journal of Criminology* (53) 2013, afl. 6, p. 1178-1200.

Van der Leest 2008

W. van der Leest, *Criminaliteit bij bodemsaneringen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2008*, Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL 2008.

Neve 2012

R. Neve, *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Deel 1. Eindrapport*, Zoetermeer: Dienst IPOL 2012.

Neve 2021

R. Neve (red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, Strategische Milieukamer 2021.

Neve e.a. 2012

R. Neve e.a., *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Deel 2* (bundel voorgelegd aan de expertmeeting op 2 februari 2012), Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL 2012.

Neve e.a. 2016

R. Neve e.a., *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016*, Driebergen: Landelijk Eenheid 2016.

Tolman 2021

Y. Tolman, 'Blenden van scheepsbrandstof. "Afval gaat de lucht in"', in: R. Neve (red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, Strategische Milieukamer 2021, p. 151-160.