

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 417

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2025

Hierbij ontvangt u, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, het Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2024, zoals ontvangen van de voorzitter van de Strategische Milieukamer. In deze brief geven wij een inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Milieucriminaliteit neemt vele vormen aan, elk met ernstige gevolgen voor de samenleving. Het raakt niet alleen de fysieke en psychische gezondheid van mensen, maar veroorzaakt ook aanzienlijke milieuschade, economische verliezen, overlast, angstgevoelens en een verhoogd gevoel van onveiligheid. Deze vorm van criminaliteit is vaak gericht op financieel gewin. De pakkans is laag en straffen relatief mild. Bovendien kan milieucriminaliteit een vorm zijn van ondermijnende criminaliteit. Hierdoor is een krachtige aanpak des te belangrijker.

Het is van groot belang om alle vormen van milieucriminaliteit te voorkomen en om daders effectief te straffen. Het Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2021 beschreef negen vormen van milieucriminaliteit. Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024 (hierna: Dreigingsbeeld) onderstreept opnieuw de urgente noodzaak voor actie en roept op om hier gericht werk van te maken, en zoomt daarbij in op twee fenomenen: kunststofafval en klimaatmaatregelen.

In deze brief zal eerst kort worden ingegaan op de Strategische Milieukamer. Daarna zal een weergave worden gegeven van de lopende acties in het kader van de aanpak van milieucriminaliteit. Tot slot zullen we specifieker ingaan op de twee thema's die in het Dreigingsbeeld worden behandeld. Daarbij reageren we op de aanbevelingen die (mede) aan het Rijk zijn gericht.

Strategische Milieukamer

Het Dreigingsbeeld is tot stand gekomen in opdracht van de Strategische Milieukamer (hierna: SMK). De SMK bestaat uit de partijen die betrokken zijn bij toezicht op en handhaving van wet- en regelgeving die bedoeld is om het milieu te beschermen. Dat zijn de Inspecteurs-Generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT), Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA), de portefeuillehouder milieucriminaliteit van de politie, vertegenwoordiging van de omgevingsdiensten en de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Het Dreigingsbeeld behandelt twee hoofdthema's: de criminaliteit met kunststofafval en klimaatverandering en nieuwe vormen van milieucriminaliteit.

Op dit moment wordt de SMK aan de hand van een instellingsbesluit geformaliseerd. De SMK heeft als taak om eens per vier jaar een Dreigingsbeeld vast te stellen, waarin de aard, omvang en schade van milieucriminaliteit met een Nederlandse component worden beschreven. Op basis hiervan wordt een Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit ontwikkeld, waarin afspraken over strategische prioriteiten, samenwerking en beoogde resultaten voor de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit worden vastgelegd. Daarnaast adviseert de SMK zowel op verzoek als uit eigen initiatief de bewindspersonen over de strafrechtelijke aanpak en rapporteert jaarlijks over de voortgang van de agenda.

Lopende acties voor de versterking van de aanpak van milieucriminaliteit

Er zijn meerdere rapporten verschenen die de urgentie van de aanpak van milieucriminaliteit onderschrijven, zoals van de commissie Van Aartsen¹ en de Algemene Rekenkamer.² In het kader van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel milieu (IBP VTH) is naar aanleiding van deze adviezen door alle partijen in het stelsel hard gewerkt aan de versterking van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) milieu. De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen zijn de afgelopen twee jaar binnen dat programma waar mogelijk omgezet in concrete maatregelen en resultaten. Het programma is op 30 september 2024 afgerond. In het kader van de aanpak van milieucriminaliteit is binnen verschillende pijlers van het IBP VTH gewerkt aan onder andere de samenwerking en versterking van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke opsporing en handhaving en de versterking van de informatievoorziening. Over de resultaten van het IBP VTH, en de opvolging daarvan, bent u geïnformeerd bij de Kamerbrief van 24 oktober 2024.³ Over de stand van zaken van de opvolging van de adviezen van de Algemene Rekenkamer in het rapport Handhaven in het Duister⁴ bent u bij Kamerbrief van 28 augustus 2024 geïnformeerd.⁵

Belangrijke acties zijn het maken van een nieuwe handreiking ketentoezicht en het verbeteren van het delen van informatie uit toezicht en strafrecht door het inrichten van een overlegstructuur waardoor de

¹ Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 295

² Algemene Rekenkamer, 26 mei 2021, «Handhaven in het duister, De aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, deel 2

³ Kamerstuk 22 343, nr. 401

⁴ Algemene Rekenkamer, 26 mei 2021, «Handhaven in het duister, De aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, deel 2», Kamerstuk 22 343, nr. 297

⁵ Kamerstuk 22 343, nr. 398

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht ook beter in de praktijk kan worden gebracht.

Ook op internationaal niveau is er sprake van toenemende aandacht voor de versterking van de aanpak van milieucriminaliteit. Nadat de Europese Commissie in december 2021 een voorstel had gepubliceerd om de EU richtlijn milieucriminaliteit in het strafrecht uit 2008 te herzien,⁶ is de richtlijn afgelopen april 2024 vastgesteld. De implementatie van deze herziene richtlijn⁷ loopt tot 21 mei 2026. De richtlijn zorgt onder andere voor een Europese harmonisatie en actualisatie in de lijst met milieuovertreden die in alle lidstaten strafbaar moeten worden gesteld, en er worden verschillende minimale strafmaxima gesteld ten aanzien van de in de richtlijn opgenomen milieudelicten. De harmonisatie vergemakkelijkt de samenwerking tussen lidstaten in grensoverschrijdende milieuzaken en versterkt daarmee een effectieve aanpak van milieucriminaliteit binnen de EU. Daarnaast hebben er onderhandelingen voor een soortgelijk verdrag bij de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht plaatsgevonden. De toegevoegde waarde van dit verdrag zit in de reikwijdte, aangezien de Raad van Europa ook uit niet EU-landen bestaat.

Reactie en voortgang op de thema's

Onderstaand wordt een reactie gegeven op de aanbevelingen uit het Dreigingsbeeld die gericht zijn aan het Rijk.

Criminaliteit met kunststofafval

De handel in kunststofafval in Nederland is groot. In het Dreigingsbeeld wordt, op basis van informatie vanuit de Nederlandse milieuopsporing en het Nederlandse milieutoezicht, beschreven op welke plekken in de keten van de handel in criminaliteit kan plaatsvinden. Bij elke stap in de keten – zoals het verwerken van kunststofafval, bij tussenhandelaren, en bij het ontdoen van het afval – kunnen er risico's zijn voor illegale handelingen. In het Dreigingsbeeld worden de criminele dreigingen en handelwijzen helder en uitgebreid beschreven, en worden aanbevelingen gedaan.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is het met de opstellers van het Dreigingsbeeld eens dat het van belang is om inzicht te hebben in de concernrelaties en de (criminele) werkwijzen in de afvalbranche. Samenwerking binnen Nederland en met partners daarbuiten, en het delen van informatie waar dat kan, is cruciaal om deze vorm van criminaliteit te voorkomen en aan te pakken. Binnen het IBP VTH is gewerkt aan de handreiking ketentoezicht. De ketenaanpak is een belangrijke aanvulling op de risicogerichte inrichting gebonden benadering. Binnen de ketenaanpak wordt niet specifiek naar locatie gebonden activiteiten gekeken maar wordt de aaneenschakeling van milieubelastende handelingen en activiteiten van met name risicovolle (afval)stoffen onderzocht waarin meerdere actoren en toezichthoudende en handhavende instanties een rol spelen. Verder zal worden verkend of het programma digitaal VTH-stelsel milieu, waar op dit moment aan wordt gewerkt in opvolging van het IBP VTH, waar dat nodig is een bijdrage kan leveren in het op een effectieve manier delen van informatie.

Het Dreigingsbeeld beveelt aan het internationale toezicht op kunststofafvalstromen en actoren te coördineren. Zoals de opstellers aangeven, is

⁶ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (Pb L 328)

⁷ Herziene richtlijn milieucriminaliteit definitief vastgesteld | Expertisecentrum Europees Recht

het versterken van internationale samenwerking van groot belang. Milieucriminaliteit houdt zich immers niet aan de landsgrenzen. Milieucriminelen maken er in sommige gevallen juist dankbaar gebruik van. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is daarom positief over het feit dat de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (ILT-IOD) onderdeel is van diverse internationale samenwerkingsverbanden, zoals Europol en EnviCrimeNet.

De aanbeveling ten aanzien van het versterken en versoepelen van de procedures voor internationale justitiële samenwerking wordt vervuld doordat alle lidstaten dezelfde milieuovertredingen strafbaar hebben gesteld, hierdoor is optimale onderlinge rechtshulp mogelijk. En doordat lidstaten op dezelfde milieuovertredingen forse straffen moeten stellen, kunnen er geen Europese «vrijhavens» ontstaan.

Verder geven de opstellers van het Dreigingsbeeld aan dat het van belang is om te investeren in het proactief en risicogericht kunnen opsporen van criminaliteit met kunststofafval. Ketentoezicht speelt hier een belangrijke rol, maar ook het werken met geprioriteerde thema's op basis van de uitvoeringsagenda van de SMK.

Ook beveelt het Dreigingsbeeld aan de informatie die er is over afvalcriminaliteit, en de kennis erover, te gebruiken en te delen. Momenteel loopt er een verkenning voor het eventueel oprichten van een expertisecentrum milieucriminaliteit, waarin zowel de behoefte als de mogelijkheden voor kennisdeling worden onderzocht. De uitkomsten van deze verkenning volgen naar verwachting dit voorjaar.

Ook wordt in het Dreigingsbeeld aandacht gevraagd voor toezicht op en monitoring van handelaren en tussenpersonen die actief zijn op de kunststofafvalmarkt. Er wordt tevens ingegaan op het stimuleren van regelgeving die beter toezicht op afvalhandelaren en tussenpersonen mogelijk maakt en het mogelijk verlies van de VIHB (Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars)-registratie als sanctie. Daarbij wordt extra aandacht gevraagd voor nieuwe toetreders.

Er zijn al verplichtingen voor handelaren en tussenpersonen om gegevens over de samenstelling van het afval, het volume, de herkomst en de bestemming te registreren. Ook zijn er mogelijkheden om te interveniëren als er zich misstanden voordoen. Als bijvoorbeeld een afvalvervoersdocument onvolledige of onjuiste gegevens bevat, dan kan de ILT als bevoegd gezag een proces verbaal opstellen aan de opdrachtgever. Als de beoogde verwerking niet geschikt is voor de afvalstof bij grensoverschrijdende afvaltransport conform vigerende wet- en regelgeving kan er een negatief besluit gegeven worden door de ILT en mag de afvalstof niet uitgevoerd worden. Dat zicht en toezicht op het internationale afvaltransport zal overigens per 21 mei 2026 aanzienlijk verbeteren met de in de herziene EVOA vastgelegde invoering van het verplicht elektronisch melden van alle internationale afvaltransporten, inclusief het voltooiën van de correcte verwerking van dit afval.

Bovendien moet er aan criteria worden voldaan om een VIHB registratie te verkrijgen bij de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Als er vermoedens zijn van onrechtmatigheden kan dit bij het meldpunt misstanden van de NIWO gemeld worden en kan uiteindelijk de registratie worden ingetrokken. Het is aan de toezichthouder als onafhankelijke organisatie om in te vullen hoe en op welke wijze er toezicht wordt gehouden op specifieke bedrijven, zowel op nieuwe toetreders als meer ervaren bedrijven die al langer actief zijn in de afvalmarkt.

In het Dreigingsbeeld wordt aanbevolen te anticiperen op het aanstaande exportverbod op kunststofafval. Een exportverbod kan een extra impuls zijn voor illegale afvaltransporten.

Naast de al genoemde verplichting om alle internationale afval transporten inclusief verwerking van het afval elektronisch te melden, verplicht de herziene EVOA vanaf 21 mei 2026 het volgen van de kennisgevingsprocedure voor alle export van kunststofafval uit de EU. Deze kennisgevingsprocedure eist instemming van alle betrokken landen en daarnaast een financiële garantstelling voordat een afvaltransport mag starten. Sinds de aanscherping van de criteria voor de export van kunststofafval uit de EU per 1 januari 2021 krijgt de export van dit afval al specifieke aandacht bij controles.

In een van de aanbevelingen wordt ook aandacht gevraagd voor het komen tot Europese criteria voor de einde-afvalstatus voor specifieke materialen, de zogenaamde Europese einde-afvalcriteria. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ondersteunt deze oproep en is dan ook nauw betrokken bij het opstellen van de Europese einde-afvalcriteria voor onder andere kunststof.

In het Dreigingsbeeld wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat producentenorganisaties die uitvoering geven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), informatie over de wijze van recycling van het afval van hun producten eenvoudig toegankelijk beschikbaar moeten stellen aan de toezichthouder. Als onderdeel van het doorontwikkelingstraject UPV wordt onder andere gekeken naar de eisen die gesteld worden aan producentenorganisaties, de transparantie van gegevens die deze organisaties beschikbaar moeten stellen en het toezicht en de handhaving in het algemeen. De ILT is betrokken bij dit proces; hun concrete verbeteringsuggesties zullen in dit traject worden meegenomen.

Klimaatverandering en nieuwe vormen van milieucriminaliteit

In dit hoofdstuk willen de onderzoekers enig inzicht geven in mogelijke vormen van normafwijkend handelen die bijdragen aan klimaatverandering, of die het beleid om deze verandering af te remmen ondermijnen. Er is gekeken naar welke mogelijkheden nieuwe wetgeving biedt om extra geld te verdienen door deze juist te overtreden, door te frauderen of misbruik te maken van stimuleringsregelingen.

Zo schrijven de onderzoekers dat fraude een uitdaging blijft. Het verschil in het niveau en de wijze van handhaven tussen EU-lidstaten kan voor een fraudeprikkel zorgen bij marktdeelnemers. Zoals hiervoor al geschetst zorgt de EU richtlijn voor harmonisatie in de strafbaarstelling en wordt de samenwerking tussen de lidstaten makkelijker. Hiermee wordt toegewerkt naar een *level playing field* binnen de EU en zal de fraudeprikkel afnemen.

Bij de duurzame brandstoffen wordt fraude voorkomen door de borging via certificering en door de handel van duurzaamheidsbewijzen te laten lopen via de *Union Database for Biofuels* (UDB). Vervalsing van duurzaamheidscertificaten is als gevolg van de UDB niet meer mogelijk.

De Europese verordening ontbossingsvrije producten⁸ (EUDR) is uitgesteld tot 29 december 2025.⁹ Hiermee hebben bedrijven en EU-lidstaten meer tijd gekregen om zich voor te bereiden op de nieuwe eisen. De EUDR verplicht dat relevante producten vallend onder de verordening traceerbaar en aantoonbaar ontbossingsvrij moeten zijn om op de Europese markt te mogen worden gebracht, of daarvan te worden geëxporteerd. De EUDR vervangt de Europese houtverordening (EUTR). Met de EUDR beoogt de EU mondiale ontbossing op basis van EU consumptie tegen te gaan. Zoals in het Dreigingsbeeld wordt aangegeven, is het voor effectieve handhaving van de EUDR belangrijk dat er uniform wordt gehandhaafd in de EU.

Gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen)

F-gassen worden gebruikt in een veelvoud aan toepassingen, zoals warmtepompen, koelinstallaties, hoogspanningschakelaars, isolatieschuimen en astma-inhalatoren. Omdat zij veelal een zeer hoog broeikas-effect hebben, is er mondiale en Europese regelgeving die zich richt op het verminderen van de toepassing van F-gassen, zorgvuldig gebruik en verwerking na gebruik. Daarmee wordt ook bevorderd dat wordt overgestapt op natuurlijke koudemiddelen als alternatief voor F-gassen.

In het Dreigingsbeeld wordt beschreven dat de illegale handel in F-gassen naar verwachting zal toenemen, onder meer omdat de EU F-gassenverordening¹⁰ diverse aanscherpingen bevat ten opzichte van de voorgaande verordening. Internationale samenwerking en uitwisseling van informatie en *good practices* wordt essentieel geacht bij de handhaving. De verordening bevordert de digitale traceerbaarheid van handel in F-gassen en moedigt intensievere samenwerking aan. Het Dreigingsbeeld noemt diverse activiteiten die de ILT hiertoe al onderneemt. Het kabinet onderschrijft het belang van internationale samenwerking voor de effectieve aanpak van de illegale handel in F-gassen. Het heeft zich daarom bij de Europese Commissie en andere lidstaten op beleidsniveau hard gemaakt voor de instelling van een *Administrative Coördination Group* (ADCO, een internationale werkgroep voor inspecteurs en handhavers) op het terrein van F-gassen in de EU. De ADCO FGAS heeft inmiddels onder leiding van de ILT zijn eerste succesvolle bijeenkomst gehad en zal worden voortgezet. De trekkersrol van Nederland wordt breed gewaardeerd door de deelnemende partijen, inclusief de Europese Commissie.

De kwalificatie van installateurs is een belangrijk instrument op dit beleidsterrein. Voor veel werkzaamheden met F-gassen moeten installateurs op grond van de verordening gecertificeerd zijn, enerzijds om F-gassen te mogen aankopen, anderzijds als waarborg dat zij door zorgvuldig handelen lekkages zoveel mogelijk kunnen voorkomen. Het Dreigingsbeeld signaleert dat het systeem van certificering een zwakke plek vormt bij de handhaving.

⁸ Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3967.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/573 van het Europees parlement en de Raad van 7 februari 2024 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 517/2014

Particuliere certificerende instellingen zijn afhankelijk van hun klanten, de bedrijven die ze moeten certificeren en daarna controleren. Het kabinet onderkent dat hier sprake is van tegenstrijdige belangen. Conformiteitsbeoordeling is echter niet bedoeld om overtredingen op te sporen dan wel naleving af te dwingen. Tegelijk biedt een systeem van certificering wel diverse voordelen, zoals dat de eisen worden opgesteld in nauwe samenspraak met de sector en goed aansluiten bij de praktijk, het een flexibeler manier van regulering is dan klassieke regelgeving, en het mogelijkheden biedt om schaarse toezicht capaciteit van de overheid effectiever en efficiënter in te zetten.¹¹ Aangezien de Europese wetgevers hebben gekozen voor dit systeem, is er voor het kabinet geen ruimte om hiervan af te wijken. Tegelijkertijd is het wenselijk de mogelijkheden aan te grijpen die er zijn om de handhaving te verbeteren. Zo is het kabinet onder meer voornemens om de ILT in staat te stellen om te kunnen afdwingen dat certificerende instellingen certificaten schorsen of intrekken.

Tot slot

Elk departement zet zich volop in op de thema's binnen zijn verantwoordelijkheidsgebied en blijft dit onverminderd doen. Er is immers nog ruimte voor verbetering in de aanpak van milieucriminaliteit. Zoals eerder benoemd ontwikkelt de SMK op basis van het Dreigingsbeeld een Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit. Wij gaan er van uit dat de gemaakte conclusies in overweging zullen worden genomen bij het opstellen van deze agenda.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

¹¹ Kamerstuk 29 306, nr. 6, bijlage «Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid».