

Bundel - Algemeen Bestuur van 25 februari 2022

- 1 09:30 - OPENING EN VASTSTELLEN AGENDA
[AB220225 - 1.1 - Agenda Algemeen Bestuur 25 februari 2022.pdf](#)
- 2 09:35 - VASTSTELLEN NOTULEN VORIGE VERGADERING
- 2.1 Vaststellen notulen en besluitenlijst van de vergadering d.d. 9 december 2021
Bijgevoegd bij de notulen de managementletter van de accountant d.d. 1 december 2021
[AB220225 - 2.1 - Concept verslag digitaal AB d.d. 9 december 2021.pdf](#)
[AB220225 - 2.2 - Managementletter 2021 ODRA inclusief reactie ODRA - bijlage verslag.pdf](#)
- 3 09:40 - LIJST VAN INGEKOMEN STUKKEN
- 3.1 Overzicht van ingekomen stukken
Ter informatie
[AB220225 - 3.1.1 - Lijst ingekomen stukken 2021.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.2 - Handhaving stortverbod asbest houdend schroot.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.3.1 - Voortgangsrapportage huisvesting ODRA.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.3.2 - Transitie organisatieplan ICT ODRA 2022.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.3.3 - Tijdlijn Huisvesting ODRA.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.3.4 - ODRA TESTFIT20220127.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.4 - Europese Commissie - Handreiking_bestrijding_MC_NL.pdf](#)
[AB220225 - 3.1.5 - Briefadvies informatiehuishouding en -voorziening VTH in het miliedomein definitief.pdf](#)
- 4 ONDERWERPEN VOOR BEELDVORMING / OORDEELSVORMING
- 4.1 09:45 - Dashboard ODRA
Aan het algemeen bestuur wordt gevraagd:
 - Kennis te nemen van de voorlopige resultaten over boekjaar 2021, zoals weergegeven in het dashboard.
 - De belangrijkste punten bespreken en aandachtspunten formuleren voor de jaarrekening 2021 van ODRA.
- 4.2 10:00 - Feedback regiosessies over rapport Cie. van Aartsen
Mondelinge toelichting door de heer Vlaender.
[AB220225 - 4.2.1 - Bijlage Impulsprogramma VTH-stelsel 2030.pdf](#)
[AB220225 - 4.2.2 - Bijlage - Kamerbrief versterking VTH-stelsel.pdf](#)
[AB220225 - 4.2.3 - Bijlage - De tien maatregelen van de Commissie VTH en de wijze waarop de staatssecretaris daar uitwerking aan wil geven.pdf](#)
[AB220225 - 4.2.4 - Bijlage VNG -VNG visie regiosessie's \(002\).pdf](#)
- 4.3 10:15 - Overdrachtdossier nieuw bestuur ODRA
Aan het algemeen bestuur wordt gevraagd:
 - kennis te nemen van het concept dossier en beeldvormend uw reactie op te halen.[AB220225 - 4.3 - Overdrachtdossier AB.pdf](#)
- 5 ONDERWERPEN VOOR BESPREKING EN BESLUITVORMING
- 6 ONDERWERPEN VOOR BESLUITVORMING
- 7 10:30 - MEDEDELINGEN EN RONDVRAAG
- 8 10:40 - SLUITING



Agenda Algemeen Bestuur

Datum 25-02-2022
Tijd 9:30 - 10:45
Locatie 7.01 Stads Kantoor Arnhem
Voorzitter J. Maouche
Toelichting Algemeen Bestuur

1 9:30 OPENING EN VASTSTELLEN AGENDA

2 9:35 VASTSTELLEN NOTULEN VORIGE VERGADERING

2.1 Vaststellen notulen en besluitenlijst van de vergadering d.d. 9 december 2021

Bijgevoegd bij de notulen de managementletter van de accountant d.d. 1 december 2021

3 9:40 LIJST VAN INGEKOMEN STUKKEN

3.1 Overzicht van ingekomen stukken

Ter informatie

4 ONDERWERPEN VOOR BEELDVORMING / OORDEELSVORMING

9:45 4.1 Dashboard ODRA

Aan het algemeen bestuur wordt gevraagd:

- Kennis te nemen van de voorlopige resultaten over boekjaar 2021, zoals weergegeven in het dashboard.
- De belangrijkste punten bespreken en aandachtspunten formuleren voor de jaarrekening 2021 van ODRA.

10:00 4.2 Feedback regiosessies over rapport Cie. van Aartsen

Mondelinge toelichting door de heer Vlaander.

10:15 4.3 Overdrachtdossier nieuw bestuur ODRA

Aan het algemeen bestuur wordt gevraagd:

- kennis te nemen van het concept dossier en beeldvormend reacties op te halen.

5 ONDERWERPEN VOOR BESPREKING EN BESLUITVORMING

Er zijn geen besprekingsstukken ter besluitvorming.

6 ONDERWERPEN VOOR BESLUITVORMING

Er zijn geen hamerstukken.

7 10:30 MEDEDELINGEN EN RONDVRAAG

8 10:40 SLUITING



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

Notulen van : Algemeen Bestuur ODRA
Verslagnummer : 5/2021
Gehouden op : 9 december 2021
Plaats : Digitaal via MS Teams
Voorzitter : De heer P. Kerris
Secretaris : De heer R.M. Vlaander
Genotuleerd door : Mevrouw A.A. Bordewijk

Aanwezig	
Gemeente Arnhem	Mevrouw C. Bouwkamp
Gemeente Doesburg	De heer P. Bollen
Gemeente Duiven	De heer T. Spaargaren
Gemeente Lingewaard	De heer Th. Janssen
Gemeente Overbetuwe	De heer D. Horsthuis – Tangelder
Gemeente Rheden	De heer D. Klomberg (tot 09:30 uur)
Gemeente Rozendaal	De heer S. Warmerdam
Gemeente Westervoort	De heer H. Breunissen
Provincie Gelderland	De heer P. Kerris
ODRA	De heer R.M. Vlaander (secretaris)
ODRA	Mevrouw A. Prent (Manager Uitvoering)
ODRA	De heer F. Mossink (controller)
ODRA	Mevrouw A.A. Bordewijk (notulist)
Afwezig	
Gemeente Renkum	De heer J. Maouche (voorzitter)
Gemeente Zevenaar	Mevrouw C. Koers

1. Opening en vaststellen agenda

De heer Kerris opent de vergadering en deelt mede dat de heer Maouche verhinderd is en daarom het voorzitterschap zal overnemen. Mevrouw Koers is met kennisgeving verhinderd en de heer Klomberg moet de vergadering om 09:30 uur verlaten. De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

2. 1. Vaststellen van notulen en actie- en besluitenlijst d.d. 8 juli 2021

Het verslag en de besluitenlijst d.d. 8 juli 2021 wordt ongewijzigd vastgesteld.

2. Formeel vaststellen van de schriftelijke ronde algemeen bestuur d.d. 3 november 2021 conform de besluitenlijst

Het verslag en de besluitenlijst van de schriftelijke vergadering d.d. 3 november 2021 wordt ongewijzigd vastgesteld.

De heer Breunissen stelt voor om bij verhindering van zowel de voorzitter als de vicevoorzitter een tijdelijke voorzitter aan te wijzen, zodat een vergadering niet oneindig verplaatst hoeft te worden. Het reglement van orde geeft echter niet die optie aan.



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

3. Lijst van ingekomen stukken

Alle stukken zijn voor kennisgeving aangenomen.

4. ONDERWERPEN VOOR BEELDVORMING / OORDEELSVORMING

4.1 Dashboard ODRA ODRA

De heer Vlaander licht toe dat de situatie ten opzichte van de vorige vergadering iets verbeterd is, maar we er nog niet zijn. Het vraaggericht werk loopt achter. Er wordt gerekend met een bandbreedte van plus of min 5%. Er wordt getracht om op 0 uit te komen. De heer Breunissen begrijpt de verklaring van het achterblijven van werk, maar wijst op het risico van combinatie met de publiciteit rondom de omgevingsdiensten.

De heer Vlaander geeft aan dat er goed uitgelegd kan worden wat niet gedaan of gehaald kan worden, maar wil de problematiek rondom omgevingsdiensten in de pers niet koppelen aan de omzet.

De heer Mossink licht verder inhoudelijk toe dat er sprake is van een omzetzijdering van circa 1,3 mln. euro, maar dat er aan de kostenzijde gestuurd wordt om daar ook 1,3 mln euro te besparen. De capaciteitsplanning wordt goed onder de loep genomen. Er zijn meevallers op huisvesting en ICT, een onzekerheid daarbij betreft de afwikkeling met De Connectie.

De heer Breunissen vraagt om opheldering omtrent de afwikkeling met De Connectie.

De heer Mossink licht toe dat er een dienstverleningsovereenkomst is met De Connectie, waarin jaarlijks een leveringsovereenkomst gemaakt wordt met exacte prijzen voor de diensten. ODRA weet nu niet wat de prijzen zijn voor 2021.

Onzekerheid is er vooral over de kosten van ICT (infrastructuur en serverpark) omdat we afgelopen jaren applicaties als SAP en Open Wave in eigen beheer hebben genomen en niet meer door de Connectie worden geserviceerd.

4.2 Businesscase huisvesting ODRA

De heer Vlaander licht de drie varianten uit de businesscase huisvesting toe en dat het dagelijks bestuur een positief besluit heeft afgegeven voor variant B uit de businesscase, wat betekent dat ODRA zal gaan verhuizen naar de Airborne Tower. De heer Vlaander vindt het belangrijk om ook het algemeen bestuur mee te nemen in dit proces, ondanks dat er geen formeel besluit van het algemeen bestuur benodigd is.

De heer Klomberg onderschrijft het addendum, die het dagelijks bestuur op heeft laten stellen bij de businesscase. Het dagelijks bestuur onderkent enkele risico's (m.n. ICT en de verwerking van de investeringen) die in het voorstel zelf nog te onderbelicht waren. Het verzoek van de heer Klomberg is om hier nadrukkelijk aandacht in het vervolgtraject aan te besteden en hier actief op te monitoren. Daarnaast heeft de heer Klomberg nog enkele vragen, die eveneens per e-mail zijn ontvangen en beantwoord zullen worden door de heer Mossink. Tot slot, wordt er verwezen naar een masterplanning, die niet uit de stukken te halen is.



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

De heer Vlaander antwoordt dat de masterplanning op dit moment wordt uitgewerkt en uiteindelijk voor iedereen inzichtelijk gemaakt zal worden, ook voor de medewerkers.

De heer Breunissen vindt het mooi om te zien dat er veel werk ingestopt is, er heel zorgvuldig gekeken is en het een goed vervolg is op het eerdere huisvestingsplan. Er is wel de vraag hoe de investering van 1 mln euro georganiseerd zal worden. En tevens hoe de ICT georganiseerd zal worden, zelf doen of uitbesteden aan een andere organisatie? Verhuizingen liggen bij raden gevoelig, daarom is het erg belangrijk om aan te geven dat er een zorgvuldige afweging is geweest.

De heer Bollen merkt op dat het om een flinke investering gaat. Hoe zal dit in de begroting verwerkt worden? In het kader van duurzaamheid de opmerking dat cloud-oplossingen onderdeel zijn van energieverpillende datacentra.

De heer Vlaander dankt voor de complimenten en legt uit dat bij ieder scenario er sprake is van lenen om te verbouwen. Dat kan gedaan worden bij de BNG-bank, een partner of in de rijksschatkist. Daarnaast kan een deel van de investering door de eigenaar worden gedaan, hetgeen zich dan vertaalt in een hogere huurprijs.

Deels zullen we de ICT in eigen huis gaan doen, maar ook private partijen kunnen zaken voor ons regelen. Om dit allemaal goed in beeld en kaart te brengen, wordt er gewerkt aan een ICT transitieplan.

ODRA komt graag bij de gemeenteraden om te spreken over huisvesting. Het klopt dat werken in de cloud veel energie kost, het is nog de vraag wat milieuvriendelijker is (servers op de eigen verdieping of werken in de cloud).

De heer Mossink vult aan dat er gewerkt wordt met investeringen en afschrijvingen. Investerings worden gesplitst. Nagelvaste investeringen kunnen worden afgeschreven over een termijn gelijk aan de huurtermijn van 20 jaar. De afschrijfkosten vallen dan vrij om de lening af te lossen. De meest voor de hand liggende mogelijkheid voor een lening, is de optie is om te lenen bij de BNG, de rentestand is laag voor een 20-jarige lening, dus geen groot rente-risico. Een terugverdientijd van zeven jaar klopt, dit wordt niet als zodanig in de begroting gehanteerd: ODRA heeft de investering in de businesscase als afschrijvingen opgenomen.

De eenmalige kosten bedragen 150.000,--, deze zijn verwerkt in de begroting 2022 en 2023.

De heer Horsthuis-Tangelder maakt complimenten over de stukken en kan vanuit eigen ICT kennis mededelen dat qua duurzaamheid the cloud beter is, omdat de capaciteit van de servers optimaal gebruikt wordt. Microsoft geeft aan dat er 80% bespaard wordt.

De heer Klomberg merkt nog op het een mooi en goed uitgewerkt voorstel te vinden en ontvangt graag schriftelijk de antwoorden op eerder gestelde vragen en verlaat de vergadering. De antwoorden op gestelde vragen zijn onderaan het verslag toegevoegd.

De heer Bollen reageert het een helder stuk te vinden. Goede plannen en het ziet er mooi uit. Heeft het personeel al gereageerd? Zijn zij hier blij mee?

De heer Vlaander reageert dat het nog een publiek geheim is, de ondernemingsraad is ook onder embargo geïnformeerd. Zodra de onderhandelingen afgerond zijn, is het



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

voornemen om tijdens de Kerstborrel het nieuws openbaar te maken. De verwachting is dat de nieuwe locatie zal worden omarmd, het ziet er erg mooi uit. De heer Kerris vat samen dat het algemeen bestuur positief staat tegenover de voorgenomen verhuizing naar de Airborne Tower en verzoekt om het algemeen bestuur op de hoogte te houden. Tevens bij de raden aangeven dat er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden.

5. Onderwerpen voor bespreking en besluitvorming

5.1 Vaststellen 1e begrotingswijziging 2021 + concept reactie ODRA op zienswijzen

De heer Breunissen merkt op de pragmatische oplossing te begrijpen, maar refereert aan het verslag d.d. 8 juli jl. en de zienswijze van de gemeente Westervoort, dat men het graag anders had gezien en men erop tegen is dat dit besloten wordt. De heer Vlaander vult aan dat dit eveneens geldt voor de gemeente Zevenaar. De heer Kerris besluit om via een stemmingsronde een definitief besluit te nemen. Er zijn voldoende bestuursleden aanwezig om een geldig besluit te kunnen nemen, alleen aanwezige leden kunnen stemmen.

Er wordt als volgt gestemd:

Gemeente Arnhem: voor
Gemeente Doesburg: voor
Gemeente Duiven: voor
Gemeente Lingewaard: voor
Gemeente Overbetuwe: voor
Gemeente Rozendaal: voor
Provincie Gelderland: voor
Gemeente Westervoort: tegen

De uitslag van de stemming is als volgt: 71 stemmen voor, 3 stemmen tegen.

Dit betekent dat het algemeen bestuur instemt met de 1e begrotingswijziging 2021 en het batig saldo 2020 te bestemmen voor innovatie.

De zorg van de gemeenten Westervoort en Zevenaar, zoals verwoord in de ingekomen zienswijzen, wordt goed begrepen door ODRA.

5.2 Uitgangspuntennotitie 2023 ODRA

De heer Vlaander licht toe dat deze uitgangspuntennotitie vorig jaar niet zo beleidsinhoudelijk was als nu. Vorig jaar verliep dit proces stroef vanwege onvoldoende ambtelijk vooroverleg. Zij zijn nu goed meegenomen en konden instemmen om deze notitie nu voor te leggen aan het algemeen bestuur.

De heer Klomberg heeft schriftelijk een reactie ingebracht vanwege het eerder moeten vertrekken uit de vergadering: In deze reactie staat: "het is een lijvig stuk wat eigenlijk al een eerste versie is van de begroting 2023. Ik vind de notitie dan ook erg uitgebreid. Het geeft wel goed zicht op de ontwikkelingen waarbij het wel moeilijk is in te schatten wat nu de keuzes zijn/worden. Daarnaast zie ik dat we gaan besparen op de ICT. Ik zou graag hier verwoord willen zien wat de relatie is met de wijzigingen in ICT die bij de nieuwe huisvesting wordt gedaan en ik zou



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

graag bevestigd zien dat we dit efficiënt doen. Ik bedoel daarmee dat we nu niet komende jaar investeringen gaan doen, die we een jaar later over doen vanwege de nieuwe huisvesting. Dan zou ik gewoon nog een jaar wachten. Verder mis ik bij de risico's expliciet de nieuwe huisvesting (vermoedelijk wordt ervan uitgegaan dat realisatie in 2022 zal plaatsvinden, maar misschien toch goed te vermelden).” Er zijn verder geen vragen over de uitgangspuntennotitie, waarna deze wordt vastgesteld.

5.3 Voorstel toepasbare regels Omgevingswet

Mevrouw Prent leidt het agendapunt in. Het voorstel houdt het digitaal beschikbaar krijgen van beslisbomen in. Dit geldt voor de grootste bulk, namelijk de bouwgerelateerde aanvragen. Voor ODRA is het belangrijk dat er zoveel mogelijk uniformiteit in zit. Voorstel is om het gezamenlijk op te pakken. In het partneroverleg was er twijfel. De gemeente Rheden wil zelf de vrijheid houden, maar wel meedoen in een gezamenlijk traject. Er zijn 120 uren meegenomen hiervoor in het programmaplan Omgevingswet 2022. Dit is het voorstel hoe we het zouden willen gaan doen. Bij de inwerkingtreding van de omgevingswet moeten de regels beheerd worden.

De heer Horsthuis-Tangelder geeft aan dat zij dit zelf zullen doen, de heer Breunissen reageert dit samen met 1Stroom te gaan doen, de heer Warmerdam checkt ambtelijk de reactie en de heer Bollen vraagt of het niet handiger is om dit met iedereen samen te doen.

Mevrouw Prent antwoordt dat wanneer er niet gezamenlijk aan wordt gewerkt, dat toezichthouders en vergunningsleners bouw verschillende resultaten gaan krijgen. Uiteindelijk wordt besloten om zoveel mogelijk samen te werken en mee te doen in de sessies, naast het eventueel zelf willen doen.

Het voorstel toepasbare regels omgevingswet wordt vastgesteld.

6. Onderwerpen voor besluitvorming

6.1 Wijziging GR ODRA

Het algemeen bestuur stelt de geconsolideerde tekst Gr ODRA derde wijziging concept 8 juni 2021 incl. aanpassingen vast en deze bij het onherroepelijk worden van de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet (waarschijnlijk 1 juli 2022) de nieuwe GR-tekst door het Dagelijks Bestuur aan de deelnemers van de GR aan te bieden.

Het algemeen bestuur mandateert het dagelijks bestuur om de data aan te passen naar de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

6.2 Controleprotocol 2021-2022

Het algemeen bestuur stemt in met het controleprotocol 2021-2022.

7. Mededelingen en rondvraag



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

De heer Vlaander deelt mee dat gisteren het interim verslag van de accountant is ontvangen. Er zijn geen grote omissies geconstateerd door de accountant. Wel enkele aandachtspunten op het gebied van procesverbetering en waarborgen in de ICT. Het document zal als bijlage bij het verslag gedeeld worden met het bestuur.

8. Sluiting

De heer Kerris dankt een ieder voor zijn/haar inbreng en sluit de vergadering om 10:22 uur.

Beantwoording van de schriftelijk gestelde vragen door de heer Klomberg:

1. Nieuwe huisvesting, ik onderschrijf het addendum van het DB. Het DB onderkent enkele risico's (m.n. ICT en de verwerking van de investeringen) die in het voorstel zelf nog onderbelicht zijn. Mijn verzoek is hier nadrukkelijk aandacht in het vervolgtraject te besteden en hier actief op te monitoren. **Dat gaan we vanzelfsprekend doen. Periodiek maken we actualisaties van de verhuis/ict-begroting als er meer detail informatie binnen is over de investeringen vanuit de opgevraagde offertes.** Daarnaast vind ik de business case nog niet helemaal helder. In bijlage E, pagina 2 wordt voor de jaarlijkse exploitatie facilities 11.000 euro aangegeven. Ik mis dit bedrag in de onderste tabel op pagina 1 van bijlage E. klopt dat, of zie ik het over het hoofd? **De € 11.000 zijn de afschrijfkosten die voortkomen uit de investeringen voor facilities, zoals beveiligingssysteem voor de deuren voor e-fietsen/scooters. Dit bedrag is in de tabel op pagina 1 van Bijlage E opgenomen in de post van respectievelijk € 26.000 voor beveiliging en € 40.000,- voor overig.** Daarnaast mis ik in de business case de ICT kosten. Deze worden op 350.000 euro geschat, waar kan ik deze vinden? Graag hier nog uitsluitsel over. **De investeringen ICT zullen in een volgende update worden toegevoegd.** Tot slot, er wordt verwezen naar een masterplanning, ik heb die niet uit de stukken kunnen halen. **Ook deze planning wordt toegevoegd bij de volgende voortgangsrapportage.**
2. Uitgangspositie ODRA 2023, dit is een lijvig stuk wat eigenlijk al een eerste versie is van de begroting 2023. Ik vind de notitie dan ook erg uitgebreid. Het geeft wel goed zicht op de ontwikkelingen waarbij het wel moeilijk is in te schatten wat nu de keuzes zijn/worden. Wat dat betreft ben ik benieuwd naar de mening van het AB. Daarnaast zie ik dat we gaan besparen op de ICT. Ik zou graag hier verwoord willen zien wat de relatie is met de wijzigingen in ICT die bij de nieuwe huisvesting wordt gedaan en ik zou graag bevestigd zien dat we dit efficiënt doen. Ik bedoel daarmee dat we nu niet komende jaar investeringen gaan doen, die we een jaar later over doen vanwege de nieuwe huisvesting. Dan zou ik gewoon nog een jaar wachten. **De ICT-transitie is een voorwaarde voor het kunnen verhuizen. We sturen erop dat deze is afgerond in juni 2022, minimaal een maand voor de verhuizing. De ICT-transitie leidt tot een volledig locatie-onafhankelijk werken, waardoor de ict-infrastructuur in het nieuwe pand vooral uit goede wifi (en back-ups) hierop zal bestaan. Dit wordt nader toegelicht en uitgewerkt in het ICT-transitieplan.** Verder mis ik bij de risico's expliciet de nieuwe huisvesting (vermoedelijke wordt ervan uitgegaan dat realisatie in 2022 zal plaatsvinden, maar misschien toch goed te vermelden. **De nieuwe huisvesting zal worden betrokken in de zomer van 2022. De risico's spelen zich vooral af in het voortraject (tijdige realisatie van de inrichting en ict-transitie) en de kosten die dit met zich meebrengt.**



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

Actielijst 2021 Algemeen Bestuur ODRA				
Nummer	Actie	Houder	Streefdatum	Status
201210.01	Aandachtspunten accountantsrapportage implementeren in jaarrekening en dashboard ODRA	F. Mossink	April 2021	Afgerond
201210.02	Evaluatie outputfinanciering	F. Mossink	Zomer 2021	Afgerond
210225.01	Brief opstellen inzake het kennisplatform veehouderij en humane gezondheid aan de VNG	A. Bordewijk	Februari '21	Afgerond
210415.01	Extra AB-vergadering met regisseurs beleggen inzake Cie. van Aartsen	A. Bordewijk	Mei 2021	Afgerond
210415.02	Agenderen toelichting geven over control-statement, specifiek de rechtmatigheidscontrole.	A. Bordewijk	Oktober 2021	Openstaand
210708.01	Verduidelijkende brief besteding innovatiefonds toevoegen bij gewijzigde begrotingsstukken 2021 aan de raden en staten	A. Bordewijk	Juli 2021	Afgerond
210708.02	Evaluatie kengetallen agenderen	A. Bordewijk	Oktober 2021	Afgerond
211209.01	Besluit vragen over voorzitterschap bij verhinderen van voorzitter en vice voorzitter	A. Bordewijk	Februari 2022	Openstaand

Besluitenlijst 2021 Algemeen Bestuur ODRA	
Nummer	Besluit
20210225.01	Het bestuur besluit akkoord te gaan met de gunning van de aanbesteding aan de firma Stantec.
20210415.01	Het algemeen bestuur besluit: - Akkoord te gaan met de jaarverslag/jaarrekening van ODRA 2020; - Akkoord te gaan met het doteren van € 157.262 aan een bestemmingsfonds 'opleidingen omgevingswet' vanuit het batig saldo; in 2020 was hiervoor een apart budget beschikbaar gesteld van € 162.000, dat door het uitstel van de omgevingswet voor het merendeel niet is aangewend. Het restant budget wordt via het bestemmingsfonds naar 2021 overgeheveld. - Het principe besluit genomen dat het resterende batig saldo (ad € 12.473 (€



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

	169.735 – € 157.262) én de niet bestede geormerkte middelen voor asbestdaken en 'rvmk' ad € 94.100 te doteren aan een nieuw te vormen fonds voor innovatie. - Het algemeen bestuur heeft tevens besloten dat dit principebesluit in de komende begrotingswijziging 2021 (deze wordt aangeboden in juli 2021) wordt opgenomen, opdat de raden en staten over het budget en aanwending hun zienswijze kunnen indienen.
20210415.02	Het bestuur gaat akkoord met de begroting 2022 en de bijdragen voor de partners.
20210415.03	Het bestuur stelt het jaarverslag Energie 2020 ODRA vast.
20210708.01	Het bestuur besluit om het voorstel, het batig saldo 2020 te bestemmen voor een innovatiefonds 2021, in stand te houden, maar onder toevoeging van een verduidelijkende brief aan de raden over de inzet van dit innovatiefonds.
20210708.02	Het algemeen bestuur stelt de begroting voor 2022 definitief vast en gaat akkoord met de reactie van ODRA op de ingediende zienswijzen begroting 2022 ODRA, opdat deze met de raden kan worden gecommuniceerd.
20210708.03	Het algemeen bestuur besluit, na een verbeterde onderbouwing zowel inhoudelijk als financieel, akkoord te gaan met het toepassen van een andere wijze van verantwoorden op de opgaven circulariteit en energie conform de in de notitie beschreven aanpak en de benodigde financiële middelen (in afwachting van het besluit over de bestemming van het batig saldo 2020) uit de algemene reserve te halen.
20210708.04	Met de benoemde aandachtspunten kan het algemeen bestuur instemmen met het vormgeven van de nieuwe PDC.
20210708.05	Het algemeen bestuur stemt in met het rapport gemeentelijk complexe bedrijven en het voorstel van het directeurenoverleg met de daarbij geldende randvoorwaarden en de ter vergadering gemaakte opmerkingen.
20210708.06	Het algemeen bestuur stemt in om het partneroverleg i.s.m. ODRA een uitgewerkt voorstel "Regionale samenwerking geluid" ter besluitvorming in de vergadering in oktober in te laten brengen.
20211103.01	Het algemeen bestuur stemt in om de 'PDC' (producten en dienstencatalogus 2022/23) vast te stellen, en toe te passen vanaf begrotingsjaar 2022.
20211103.02	Het algemeen bestuur stemt in om de wijzigingen in de GR ODRA conform de was- wordt lijsten tussentijds vast te stellen en de nieuwe stemverhoudingen alvast vast te stellen.
20211103.03	Het algemeen bestuur stemt in met de 'Verkenning versterking samenwerking milieuspecialismen' en ODRA te vragen voor de genoemde acties in de memo.
20211209.01	Het algemeen bestuur stemt in met de 1e begrotingswijziging 2021 en het batig saldo 2020 te bestemmen voor innovatie.
20211209.02	Het algemeen bestuur stelt de uitgangspuntennotitie 2023 vast.
20211209.03	Het algemeen bestuur stelt het voorstel toepasbare regels omgevingswet vast.
20211209.04	Het algemeen bestuur stelt de geconsolideerde tekst Gr ODRA derde wijziging concept 8 juni 2021 incl. aanpassingen vast en deze bij het onherroepelijk worden van de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet (waarschijnlijk 1 juli 2022) de nieuwe GR-tekst door het Dagelijks Bestuur aan de deelnemers van de GR aan te bieden. Het algemeen bestuur mandateert het dagelijks bestuur om de data aan te passen naar de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
20211209.05	Het algemeen bestuur stelt het controleprotocol 2021-2022 vast.



CONCEPT Notulen Algemeen Bestuur

Aldus vastgesteld tijdens de vergadering van het Algemeen Bestuur van 25 februari 2022,

de voorzitter,

de secretaris,

de heer J. Maouche

de heer R.M. Vlaander

Omgevingsdienst Regio Arnhem Managementletter 2021

Rapportage aan het algemeen bestuur – Concept -

deJong&Laan

Ondernemende Accountants

Het algemeen bestuur van Omgevingsdienst Regio Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Elst, 1 december 2021

Managementletter 2021

Geachte leden van het algemeen bestuur,

Het doet ons genoegen u verslag uit te brengen omtrent de uitkomsten van onze Interim-
controle van de jaarrekening van Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: 'ODRA').

Onze controle is gericht op het vormen van beeld omtrent de processen die de
jaarrekening 2021 vormen. Bij de uitvoering van onze controle ondervinden wij de
volledige medewerking en ondersteuning van de medewerkers van ODRA.

Het concept van dit verslag is afgestemd met de directie op 24 November 2021.

Indien gewenst lichten wij deze managementletter graag toe. U kunt dan contact met mij
opnemen.

Tot slot maken wij u erop attent dat voor deze managementletter een beperkte
verspreidingskring geldt. De managementletter is uitsluitend bestemd voor het algemeen
en dagelijks bestuur van ODRA. Indien ons verslag onderdeel is van een verzoek uit
hoofde van de Wet Openbaarheid Bestuur, verzoeken wij u met ons contact op te
nemen.

Hoogachtend,
de Jong & Laan accountants belastingadviseurs

N.C. van der Wolf MSc RA

Inhoudsopgave

- Kwaliteit beheersingsorganisatie
 - Algemeen
 - Ontwikkelingen ten aanzien AO/IB ODRA
 - Conclusie ten aanzien AO/IB ODRA
 - Inkopen en betalingen
 - Personeelsproces
 - Automatisering



Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Kwaliteit beheersingsorganisatie

Interne beheersingsmaatregelen

Algemeen

Bij de planning en uitvoering van de controle van de jaarrekening 2021 van ODRA nemen wij de interne beheersingsmaatregelen, die onderdeel uitmaken van de administratieve organisatie van ODRA, mee in onze overwegingen. Wij hebben de opzet en bestaan van de interne beheersingsmaatregelen onderzocht voor zover wij dat in het kader van de jaarrekening noodzakelijk achten en niet met het doel om een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing te geven.

Wij hebben geen onderzoek naar de effectiviteit van de interne beheersing verricht, anders dan dat relevant is voor onze jaarrekeningcontrole.

Ontwikkelingen ten aanzien van AO/IB ODRA

Vanaf de start van de GR is een groot deel van de administratieve verwerking en het IT-beheer ondergebracht bij De Connectie. In de afgelopen jaren heeft een transitie plaatsgevonden om de administratie en IT in eigen beheer te nemen. Met ingang van juli 2019 worden de financiële en salarisadministratie intern gevoerd in SAP. Vanaf 2020 wordt de salarisadministratie eveneens intern gevoerd. In 2021 heeft de implementatie plaatsgevonden van Openwave als VTH systeem.

Door de overgang naar Openwave hebben we in de interim controle specifiek gekeken naar de verschillen tussen S4O en Openwave.

Conclusie ten aanzien van AO/IB ODRA

Mede vanwege efficiencyoverwegingen kiezen wij voor de controle van de jaarrekening voor een overwegend gegevensgerichte controleaanpak. Dit betekent dat wij in beperkte mate steunen op de AO/IB van ODRA en vooral controlewerkzaamheden uitvoeren gericht op het vaststellen dat transacties betrouwbaar en rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit doen wij onder andere door het aansluiten van geregistreerde transacties in de financiële administratie met brondata. Deze controlewerkzaamheden voeren wij uit op basis van data-analysetechnieken, waarbij wij gebruik maken van de grootboekmutaties uit de financiële administratie en exports van bankmutaties uit de online-omgeving van de BNG

De nieuwe inrichting van de administratie zorgt ervoor dat wij meer inzicht kunnen verkrijgen in de opzet en het bestaan van specifieke beheersmaatregelen, die noodzakelijk zijn om in de controle te kunnen steunen op de AO/IB van de organisatie. Dit is een aandachtspunt voor komende boekjaren, waarbij wij niet uitsluiten dat een gegevensgerichte controleaanpak gebaseerd op data-analyse efficiënter blijft.

Gedurende de interim hebben we vastgesteld dat meerdere procedures niet formeel zijn vastgelegd. We adviseren daarom ook om procedures zoals het IT-wijzigingenbeheer en het voor toekennen van gebruikersrechten formeel vast te leggen.

Reactie namens het ODRA:

We zijn in 2021 begonnen met het verbeteren van alle bedrijfs- en primaire processen. Allereerst door het eenduidig vastleggen hiervan, daarna door deze lean in te richten. Beveiliging van onze (kern)systemen, de autorisatiestructuur en werkwijze rondom wijzigingen in de systemen nemen we in die projecten mee. De verwachting is dat dit medio 2022 gereed kan zijn.

Kwaliteit beheersingsorganisatie

Interne beheersingsmaatregelen

Inkopen en betalingen

Inherent aan deze processen is het risico van onrechtmatige betalingen. ODRA heeft diverse interne beheersingsmaatregelen getroffen waardoor dit risico wordt gemitigeerd. Inkoopfacturen moeten door meerdere medewerkers worden geautoriseerd en betalingen moeten door twee medewerkers worden geautoriseerd. Hierdoor zijn wij van mening dat dit risico in voldoende mate wordt gemitigeerd.

Tijdens de interim-controle hebben wij vastgesteld er geen controle aanwezig is op de wijzigingen in crediteuren stamgegevens. Hierdoor bestaat het risico dat bankrekeningnummers kunnen worden gewijzigd, door medewerkers die hiertoe rechten hebben, naar rekeningen die niet behoren bij de betreffende crediteuren. Wij bevelen aan om een proces in te richten omtrent de controle van crediteuren stamgegevens.

Reactie namens het ODRA

Indien er nieuwe crediteuren worden opgevoerd in het systeem door de administratie, worden de gegevens vooraf gecontroleerd, via de autorisatieflow in SAP, door control. SAP beschikt niet over de functionaliteit om dat ook in te regelen voor wijzigingen. Omdat te realiseren zou maatwerk ontwikkeld moeten worden. De kosten vinden we niet opwegen tegen het risico.

We kiezen ervoor om een overzicht op het SAP-dashboard van control te gaan plaatsen waarbij alle mutaties achteraf na een dag zichtbaar zijn.

Personeelsproces

Uit de procesbesprekingen blijkt dat gegevens van medewerkers op meerdere plekken worden bewaard. Hardcopy, in de SharePoint-omgeving en ook worden enkele documenten opgenomen in het personeelsdossier in Nmbrs. Risico's op inconsistenties en beveiligingsrisico's nemen hierdoor toe. Wij raden aan om een centraal personeelsdossier aan te leggen.

Reactie namens het ODRA

De personeelsdossiers liggen vast binnen de Citrix omgeving op een voor medewerkers afgeschermd map op de R:dataschijf. Medewerkers hebben het recht op hun eigen personeelsdossier in te zien. Dat hebben we gerealiseerd via Nmbrs, omdat de R:schijf daar onvoldoende mogelijkheden voor bood. Uiteraard beogen wij ook één bewaarplaats voor personeelsdossiers en dat is de R: schijf. In de beweging naar een cloudomgeving en office 365 die wij komend jaar gaan maken willen wij binnen het DMS (Sharepoint) een eenduidige bewaarplaats inrichten met de vereiste beveiliging en autorisatiestructuur. Ook leggen wij dan een proces vast voor het beheer van de personeelsdossiers.

Kwaliteit beheersingsorganisatie

Interne beheersingsmaatregelen

Automatisering

Odra onderkent leemtes in de informatiebeveiliging als een belangrijk risico. Uit door ons gevoerde besprekingen blijkt dat dit onderwerp de laatste jaren onvoldoende aandacht heeft gehad. Onze aanbeveling zou zijn om dit te verbeteren door bijvoorbeeld awareness-trainingen voor het personeel.

Daarnaast kunt u voor de toekomst een ISO 27001 certificering overwegen.

Reactie namens het ODRA

We hebben afgelopen jaar gewerkt aan awareness over AVG. De interne werkgroep heeft voorlichting gegeven over hoe je veilig en AVG proof kunt werken. Dit is een eerste stap. In de transitie naar de cloud en de bijbehorende Office 365 implementatie zullen we specifiek aandacht besteden aan veilig werken, zowel via het inregelen van de techniek (wet BIO, MFA) als functioneel.

Uit een beoordeling van contracten en SLA's met IT-leveranciers valt op dat afspraken met betrekking tot de continuïteit van de IT systemen, zoals back-up/recovery en uitwijkmogelijkheden, beperkt zijn vastgelegd. Dit brengt het risico met zich mee dat de continuïteit en het beheer van de IT omgeving onvoldoende is gewaarborgd. Ook kan dit ertoe leiden dat bij financiële schade onvoldoende verhaal mogelijk is bij de IT leverancier. We bevelen aan om de contractuele afspraken opnieuw te beoordelen op de volgende aspecten: Incident management, continuïteit, rapporteren van afspraken/naleven dienstverlening en verantwoordelijkheden.

Reactie namens het ODRA

De contracten met T2en voor SAP en REM voor Open Wave zijn beide Europees aanbesteed onder de door de decentrale-overheid veelvuldig gebruikte GIBIT-voorwaarden van de VNG. Hierin is de basis over beschikbaarheid en schadevergoedingen vastgelegd. Voor de dienstverleningsovereenkomst met de Connectie gelden andere voorwaarden. In de praktijk blijkt schadeverhaal lastiger is, mede gezien de bestuurlijke verhoudingen. Des al niet te min zullen we deze aanbeveling onder de loep nemen en onderzoeken waar nog aanvullende afspraken over bovengenoemde aspecten nodig zijn.

Kwaliteit beheersingsorganisatie

Interne beheersingsmaatregelen

Automatisering

Vanuit de controle op de gebruikersrechten blijkt dat er geen formele procedure is voor het toekennen en het beheren hiervan. We hebben de rechten in de applicaties in detail doorgenomen en hieruit blijkt het volgende:

- dat gebruikersrechten van diverse medewerkers ruimer zijn dan hun functionele bevoegdheden;.
- een oud medewerker nog rechten heeft voor SAP.

Door deze bevindingen ontstaat het risico op doorbreking van de AO/IB. We bevelen aan om een formele procedure op te zetten met betrekking tot het toekennen van toegangsrechten. Hierbij dient minimaal aandacht besteed te worden aan de huidige ingeregelde rechten en of deze rechten voldoen aan de huidige AO/IB en aan een procedure omtrent het tijdig stop zetten van rechten bij uitdiensttreding.

Reactie namens het ODRA

Zie punt 1; We gaan de werkwijzen wijzigingen en autorisatie vastleggen en verbeteren.

Met betrekking tot de individuele constatering; ook deze zullen we in detail doornemen en beoordelen of de rechten moeten worden aangepast, dan wel dat er een geredere verklaring is voor ruimere rechten dan het functioprofiel.

We hebben vastgesteld dat binnen de applicaties een wachtwoordbeleid aanwezig is. Uit de besprekingen blijkt dat in SAP het wachtwoordbeleid onvoldoende wordt afgedwongen waardoor het risico ontstaat dat onbevoegden toegang krijgen tot de applicatie en de gegevens van ODRA. Onze aanbeveling is om de logische toegang beveiliging van SAP aan te passen zodat er minimaal wordt afgedwongen dat het wachtwoord periodiek gewijzigd dient te worden.

Reactie namens het ODRA

Zie voorgaande punt.

deJong&Laan

Ondernemende Accountants



Lijst van Ingekomen Stukken (LIS) ODRA 2022 – Algemeen Bestuur ODRA

Ontvangstdatum	Afzender en onderwerp	Behandelvoorstel
1^e kwartaal 2022		
02-01-2022	Min.IenW: Handhaving stortverbod asbest houdend schroot	Ter kennisname
02-02-2022	Voortgangsrapportage huisvesting ODRA	Ter kennisname
02-02-2022	Transitie organisatieplan ICT ODRA 2022	Ter kennisname
02-02-2022	Tijdelijk Huisvesting ODRA	Ter kennisname
02-02-2022	ODRA TESTFIT20220127	Ter kennisname
28-01-2022	Europese Commissie - Handreiking_bestrijding_MC_NL	Ter kennisname
14-02-2022	Briefadvies informatiehuishouding en - voorziening VTH in het miliedomein definitief	Ter kennisname



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

Bestuur Omgevingsdienst NL, met verzoek zo spoedig
mogelijk door te geleiden naar de besturen van alle
omgevingsdiensten

Bestuurskern

Dir Duurzame Leefomgeving
& Circulaire Economie
Afval en Recycling

's-Gravenhage
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

L.M. Knijff
Senior Beleidsmedewerker

M +31(0)6-29598373
Loek.Knijff@minienw.nl

Ons kenmerk

IenW/BSK-2021/346614

Bijlage(n)

-

Datum 20 december 2021
Betreft Handhaving stortverbod asbesthoudend schroot

Geachte heer/mevrouw,

Met dit schrijven vraag ik uw aandacht voor de handhaving van het verbod om asbesthoudend staalschroot op stortplaatsen te brengen. Dit verbod is per 1 juli 2021 ingesteld in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). De reden voor het verbod is dat er nu een milieuverantwoorde verwerkingsmethode voor asbesthoudend schroot bestaat waarbij het gevaarlijke asbest wordt vernietigd terwijl het waardevolle ijzer wordt teruggewonnen en weer in de economie gebracht wordt, wat tot besparing leidt van nieuw te produceren ijzer. Het benutten van de nieuwe verwerkingstechniek is van belang voor de beleidsdoelen om minder afval te storten, efficiënter met grondstoffen om te gaan en het Nederlandse gebruik van primaire grondstoffen (in dit geval ijzererts) te verminderen, waarvoor in het kader van Nederland Circulair in 2050 per 2030 een doel van (gemiddeld) 50% is bepaald.

Sinds eind vorig jaar is in Nederland een nieuwe verwerkingstechniek voor asbesthoudend staalschroot operationeel. Met dezelfde techniek is ook schone verwerking mogelijk van staalschroot dat vervuild is met andere gevaarlijke stoffen dan asbest, zoals chroom(VI), lood, cadmium en kwik. Dergelijke technieken zijn van groot belang voor de niet-toxische circulaire economie, een van de overkoepelende milieubeleidsdoelen voor de komende decennia.

Voor de komst van de nieuwe verwerkingstechniek was de praktijk dat asbesthoudend schroot werd gestort, omdat het asbest onverantwoorde risico's met zich meebrengt in de gewone metaalrecycling in smelters (zoals bijvoorbeeld Tata Steel IJmuiden). De alternatieve route, om asbesthoudend schroot te exporteren, is reeds sterk beperkt doordat export naar niet-OESO-landen zonder meer verboden is en bij aanvragen voor export naar EU- en OESO-landen wordt middels de kennisgevingsplicht streng toegezien op milieuverantwoorde verwerking, door zowel de ILT als het buitenlandse bevoegd gezag. Daarmee is er in Nederland een cruciale rol voor het stortverbod om de wenselijke circulaire verwerking van asbesthoudend schroot met de nieuwe techniek te borgen. Gezien het belang in het kader van de circulaire economie en het milieu wil ik u, als mogelijk bevoegd gezag voor een of meer stortplaatsen, hierop attenderen.

De uitvoering van wet- en regelgeving die voor de transitie naar een niet-toxische circulaire economie is en wordt opgezet gaat mij uiteraard nauw aan het hart. Daarom doe ik een dringend beroep op u om uw mensen die de taak hebben om op het stortverbod voor asbesthoudend staalschroot toe te zien aan deze taak de nodige prioriteit te laten geven. Uiteraard verneem ik graag de ervaringen van uw organisatie op dit punt, die ik op mijn beurt ter harte zal nemen.

Hoogachtend,

Directeur-Generaal Milieu en Internationaal,


ir. R.P. Lapperre

Bestuurskern

Dir Duurzame Leefomgeving
& Circulaire Economie
Afval en Recycling

Datum

20 december 2021

Ons kenmerk

IenW/BSK-2021/346614



Voortgangsrapportage huisvesting ODRA 3.1.3

Aan	: Algemeen Bestuur ODRA
Van	: Projectleiders huisvesting ODRA
Onderwerp	: Voortgangsrapportage huisvesting ODRA / ICT investeringsplan
Vergaderdat.	: 25 februari 2022
Opsteldatum	: 26 januari 2022
Status	: Informerend
Bijlagen	: 1. ICT transitieplan 2. Planning huisvesting 3. Testfit 1 ^e indeling nieuwe locatie

Aanleiding

ODRA is aan de slag met het vormgeven van haar nieuwe huisvesting, waarmee invulling zal worden gegeven aan het nieuwe werkplekconcept. De opgave waar ODRA voor staat vraagt om goede afspraken en heldere kaders aan de voorkant van het proces tussen de samenwerkende partijen. De voortgangsrapportage bestaat in ieder geval uit de volgende elementen:

- Stand van zaken oplevering huidig- en nieuw kantoorpand;
- Stand van zaken ICT-transitie
- Stand van zaken Facilitaire Zaken
- Planning op hoofdlijnen
- Financiën

Stand van zaken oplevering huidig- en nieuw kantoorpand

Huidige kantooromgeving

Na de positieve besluitvorming in december 2021 door het bestuur omtrent de voorgenomen verhuizing naar de Airborne Tower, is de huur van de kantoorruimte in het Stadskantoor gefaseerd opgezegd en inmiddels bevestigd door verhuurder, gemeente Arnhem. Omdat veel medewerkers in de periode juli en augustus op vakantie zijn, en het thuiswerken gewoontegood is geworden, zal ODRA het F- en G-domein schoon en ontruimd opleveren per 1 juli 2022. Per 1 september 2022 zal ODRA het laatste E-domein ontruimd en schoon opleveren. ODRA is de gemeente Arnhem zeer erkentelijk voor haar flexibiliteit in deze.

Nieuw kantoorpand

Op 1 april a.s. ontvangt ODRA de sleutel van de nieuwe locatie. De huur van de nieuwe locatie gaat in per 1 februari 2023, waardoor geen huurindexatie plaatsvindt in 2023, maar pas in 2024.



Bovenstaande betekent een huurvrije periode van tien maanden, waardoor er geen sprake is van dubbele huurlasten. Voor de periode april-juli/sept betalen we wel dubbele servicekosten (energie ed.), maar die zijn een stuk lager. Vanaf 1 april heeft de projectleider Ideal Projects toegang tot het pand voor het realiseren van de inbouwpakketten op de vier verdiepingen, mits de onderhandelingsgesprekken over de kostprijs positief afgerond worden. Om een eerste raming van de kostprijs te kunnen maken, hebben zij op 27 januari jl. een eerste fit-out (indelingsplan) gepresenteerd op hoofdlijnen (bijlage 3). Uit deze presentatie is gebleken dat het nieuwe werkplekconcept ODRA op de vier verdiepingen goed passend is te maken. De 1^e concept kostenraming op hoofdonderdelen laat zien, dat er een verwachte overschrijding is ten opzichte van de berekeningen in de businesscase, maar dat vooral de factor duurzaamheid, en dan met name de LED-verlichting zorgt voor een overschrijding van de investeringen (hetgeen mogelijk terugkomt als besparing in de exploitatie; maar dat moet nog worden berekend).

Er kan nog aan verschillende knoppen worden gedraaid. In een volgende bestuursvergadering kan hier helder inzicht in worden gegeven. De insteek van de gesprekken en onderhandelingen is dat Ideal Projects de vier verdiepingen tegen fixed price en fixed date turn-key op zal leveren namens verhuurder. Dit betekent een goede risicodekking op financieel gebied (tegenvallers, maar ook meevallers zijn voor Ideal Projects).

Op 8 februari jl. is een groep medewerkers betrokken bij het ontwerp d.m.v. een workshop, georganiseerd door Ideal Projects.

Stand van zaken ICT-transitie

Het ICT Transitieplan (bijlage 1) heeft als doel om intern commitment en inzicht te krijgen op het proces, inhoud en de planning. Met het opstellen hiervan worden de ICT-aanpassingen voor het volledig Tijd-, Plaats- en Apparaat-onafhankelijk Werken (TPAW) voorbereid. Op dit moment schrijven wij de operationele uitvoeringskant van dit ICT Transitieplan.

Een belangrijke partij hierbij is De Connectie. Met De Connectie vinden op dit moment gesprekken plaats over de ICT-ontvlechting. Gezamenlijk zal een operationeel ontvlechttingsplan opgesteld worden, welke eind februari klaar is. Ook aan De Connectie is inmiddels een gefaseerde opzegging onder voorbehoud toegestuurd. De Connectie geeft aan een risico te zien in het tijdspad dat ODRA heeft vastgesteld, namelijk volledige ontvlechting van de ICT op 1 juni.

De meervoudig onderhandse aanbesteding voor de aanschaf van hardware is in december 2021 uitgezet, de gunning daarvan volgt deze week. Verwachte uitlevering van de apparatuur is 1 mei. De transitie naar 'the cloud' en overschakeling op MS-Azure en Office 365' is gepland op uiterlijk 1 juni.

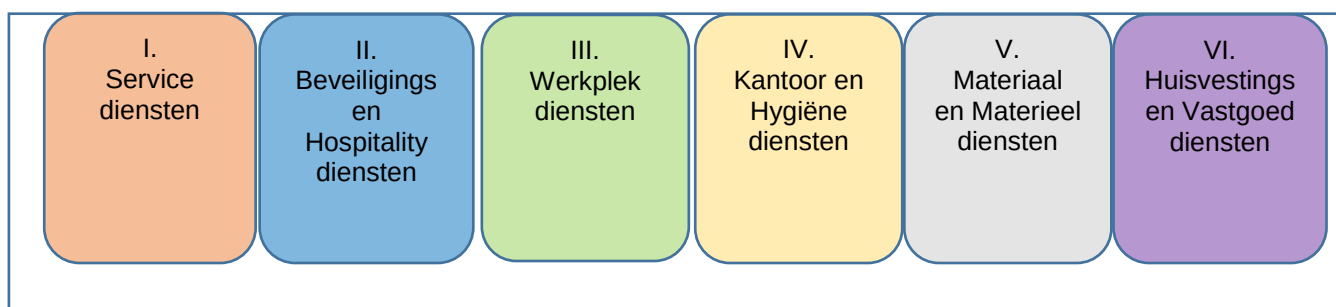
Stand van zaken facilitaire zaken

Ook op facilitair gebied moet ODRA per 1 juli 2022 haar eigen facilitaire dienstverlening gaan organiseren. Op operationeel niveau betreft het beheer en gebruik van facilitaire voorzieningen. Er is daarom een integraal Facilitair Dienstverleningsactieplan ODRA opgesteld. Vanwege het



overwegende op detailniveau operationele karakter is dit plan niet bijgevoegd. ODRA heeft een facilitaire dienstencatalogus samengesteld, opgebouwd uit zes hoofdgroepen. Elke hoofdgroep is op operationeel niveau beschreven in het plan.

FACILITAIRE DIENSTENCATALOGUS OMGEVINGSDIENST REGIO ARNHEM



Planning verhuizing ODRA

Alle voornoemde zaken op huisvestings-, ICT- en facilitair gebied zijn opgenomen in een masterplanning verhuizing, die intern met de medewerkers gedeeld wordt via ODRA-net en fysiek op de kantoren wordt gehangen. Bijgesloten tijdlijn (bijlage 2) geeft de verhuisplanning in vogelvucht voor u weer. In het ICT-transitieplan treft u de planning voor alle ICT-zaken aan. Beide planningen zijn dynamisch die voortdurend bewaakt en gemonitord worden. Op dit moment loopt alles nog conform planning.

Financiën & risicobeheersing

In de bestuursvergadering van december zijn met name de investeringen en kosten van de huisvesting besproken. Vanuit het bestuur kwam de wens om de investeringen in de ICT ook aan het bestuur te presenteren.

Ook was het verzoek om de risico's beter in kaart te brengen.

In het bijgevoegde transitieplan zijn de risico's uitgebreid beschreven. Het belangrijkste risico is op dit moment de ontvlechting van de ICT met de Connectie, waarbij de waarborgen voor continue bedrijfsvoering worden gegeven.

Daarnaast vormen de tijdspaden van de aanbestedingen en feitelijke leveringen een risico. Nog niet alle aanbestedingen zijn uitgezet, waardoor ook de feitelijke leveringen nog niet exact zijn in te plannen (denk aan chips-tekorten...). Het gaat om de volgende aanbestedingen:

- Ideal Projects voor de oplevering van de kantoor verdiepingen (fixed price, fixed date)
- Transitie naar 'the cloud'
- Hardware en (beveiligings) software van de mobile apparatuur voor medewerkers
- Inrichting van de werkplekken en vergaderruimtes.



Investeringsen

In de BusinessCase huisvesting is een investeringsplanning opgenomen van € 1,0 miljoen voor verbouw en inrichting van de kantoor verdiepingen. Zoals hierboven is aangegeven valt de voorlopige kostenraming hoger uit, maar vooral gerelateerd aan de installatie van LED verlichting (waarvan de kosten circa € 12.000 per jaar zijn qua afschrijving).

Investeringsen	B. Case	1e kst raming.	Verschil
Infrastructuur HV			
voorbereiding en sloop		€ 32.180	
wanden	€ 150.000	€ 323.081	
vloeren	€ 152.000	€ 63.300	
plafonds en verlichting		€ 182.380	
installaties / bekabeling	€ 40.000	€ 33.000	
stelpost	€ 84.000	€ 63.394	
	€ 426.000	€ 697.335	€ 271.335
Inrichting kantoorverdiepingen			
kantoor meubels	€ 303.000	€ 106.000	
vergadermeubels	€ 64.000	€ 99.100	
pantry's / ontmoeten	€ 132.000	€ 124.404	
marge		€ 32.950	
	€ 499.000	€ 362.455	€ -136.545

ICT-investeringsen

Overzicht investeringsen ICT	BC.(vs 1.2)	afschrijftermijn	jaarlijkse last
- telefonie	€ 82.720	2 jaar	€ 41.360
- laptops	€ 167.200	3 jaar	€ 55.733
- werkplek apparatuur (schermen ed)	€ 68.640	3 jaar	€ 22.880
- audio visuele app.	€ 25.000	3 jaar	€ 8.333
- cloud inrichting	€ 54.000	3 jaar	€ 18.000
Totaal investering	€ 397.560		€ 146.307
Huidig (services vanuit de connectie)			€ 176.846
Voordeel op afschrijfkosten vs kst connectie*			€ 30.539
* op het beheer wordt circa 45.000 bespaard.			

Toelichting:



- In de businessCase (en in de uitgangspunten voor de begroting 2023) is een investering gepland van € 400.000 (te doen in 2022) met een jaarlijkse last (afschrijfkosten) van een kleine € 150.000 per jaar.
- Ten opzichte van de huidige kosten (eigen en kosten die de Connectie voor het gebruik van deze apparatuur rekent), besparen we structureel € 30.000 per jaar.
- In de uitgangspuntennotitie voor de begroting van 2023 is aangegeven dat we op ICT gebied een totale besparing denken te realiseren van € 75.000 structureel. Het verschil wordt gevormd door de 'beheer-component' in de kosten van de Connectie.

De eerste offertes voor de hardware investering zijn net binnen; gunning en aanbesteding moeten nog volgen; daarna zal de investeringsplanning (in een volgend voortgangsrapport) verder worden toegelicht.

ICT TRANSITIE ORGANISATIE PLAN

ICT ODRA 2022

Opdrachtgever: Pieter Paul van de Wal

Versie:3

Auteur: Saskia Veeger / Marco Heida

Datum: 28 januari 2022

1. Inhoudsopgave

1.	Inhoudsopgave.....	2
2.	Inleiding huidige situatie en probleemstelling	3
3.	De 4 sporen van de ICT Transitie	9
5.	Project aanpak: ICT Transitie Operationeel Plan	18
6.	Fasering en Planning	20
7.	Risicobeheersing	21
8.	Expertise nu en in de toekomst	24

2. Inleiding huidige situatie en probleemstelling

De visie van ODRA op ICT maakt integraal onderdeel uit van onze toekomstgerichte visie over de organisatie, personeel, dienstverlening en huisvesting. ODRA ontwikkelt zich voortdurend en wil haar dienstverlening meer laten aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en -opgaven. Nieuwe ICT-toepassingen bieden mogelijkheden om de dienstverlening anders in te richten en daar hoort ook een andere inrichting van de organisatie en vooral een andere werkwijze bij. Ook een andere benadering van goed werkgeverschap past in die visie. ODRA ontwikkelt haar ICT visie langs acht dimensies:

- Werken onder architectuur (flexibel, robuust en efficiënt).
- Cloud tenzij; de informatievoorziening werkt waar mogelijk in de Cloud.
- Veilig; informatie is veilig (Betrouwbaar, beschikbaar en vertrouwelijk).
- Gegevens worden eenmalig vastgelegd en meervoudig gebruikt.
- Devices; informatievoorziening dient te benaderen /te gebruiken zijn dmv webbrowsers op zowel desktop- en laptop-computers, webbrowsers en/of 'apps' op mobiele apparaten (smartphones, tablets). De applicatie moet device onafhankelijk zijn.
- Zaak- en procesgericht werken; ODRA werkt proces- en zaakgericht. Procesgericht werken is het 'resultaatgericht en structureel besturen, bewaken, uitvoeren en verbeteren van processen'.
- Digitaal werken; er wordt alleen digitaal gewerkt.
- TPOW ; Tijd en plaatsonafhankelijk werken is de standaard.

Medewerkers worden gefaciliteerd in apparaat- en plaats onafhankelijk werken en zijn niet meer aan specifieke werktijden gebonden. Dat betekent dat het werk meer gaat draaien om resultaat dan om inspanning, minder op aanwezigheid, leidinggeven vanuit vertrouwen en monitoren op resultaat. Dit past bij de kernwaarden van ODRA. Dat vraagt om een andere digitale werkomgeving, waarbij veilig en stabiel werken, diversiteit aan ondersteunende ICT tools en aanpassingsvermogen belangrijke uitgangspunten zijn. ICT dient toekomstbestendig te zijn, optimaal ondersteunend aan de dienstverlening van ODRA en de behoefte van haar medewerkers.

Probleemstelling: waarom deze transitie?

De opgave als Omgevingsdienst is om te acteren op de actualiteit en dat betekent wendbaar zijn, snel maar weloverwogen reageren op de actualiteit, of liever nog anticiperen op dat wat komen gaat en tijdig gereed zijn met een antwoord op de actuele uitdagingen. Digitalisering is een actueel thema wat sterk aan belang wint. Met de digitalisering nemen ook de ambities en verwachtingen van onze omgeving toe, omdat de verwachtingen over digitale dienstverlening en beschikbaarheid van informatie vanuit de samenleving toenemen. Daarbij zijn samenwerken (al dan niet ad-hoc) en het onderling uitwisselen en toegankelijk maken van data en informatie de norm. Die samenwerking vindt niet alleen plaats binnen de ODRA-regio en de ketenpartners maar met andere OD's (binnen- en buiten het Gelders Stelsel) en andere partijen.

We zien dat de complexiteit van ICT bij ODRA de laatste jaren alleen maar toeneemt. Dat komt door ontwikkelingen als flexwerken, werken vanuit huis en het gebruik van mobiele apparatuur. We zien ook een groei in aantal ingangen naar de ICT-systemen en gegevens binnen de organisatie.

Daarbij is er sprake van grote afhankelijkheid van informatie- en ICT-systemen van zowel ODRA als andere (keten)partijen. Dit brengt nieuwe kwetsbaarheden en risico's voor ODRA met zich mee.

Een greep uit de uitdagingen waarop we moeten acteren:

- Het veilig samenbrengen van de informatie voor de medewerker, de burger en ondernemers.
- Borging actualiteit van gegevens en beleggen eigenaarschap.
- Het uniformeren en harmoniseren van gegevens en systemen voor informatieuitwisseling en samenwerking wint aan belang.
- Continue technologische ontwikkelingen waarmee ODRA en haar partners te maken krijgen, zoals cyber security (informatieveiligheid), 'open data' (digitale overheidsinformatie die vrij gebruikt, hergebruikt en opnieuw verspreid kan worden) en 'big data'-toepassingen.

Informatie en de onderliggende gegevens vormen de brandstof van onze werkprocessen. Kwaliteit van ICT is feitelijk kwaliteit van de software en de onderliggende gegevens. Dit stelt allerlei eisen aan de organisatie en de ondersteunende informatievoorziening.

Om op al deze opgaven en bijbehorende ICT-ontwikkelingen te kunnen acteren is naast de koers ook regie nodig op de informatievoorziening waarbij gebruikersgemak, betrouwbaarheid, beschikbaarheid, wendbaarheid, servicegerichtheid en kostentransparantie centraal staan.

ODRA maakt met dit transitie organisatieplan de beweging om de deze stappen te kunnen realiseren. Daarvoor is een nieuwe werkomgeving (infrastructuur, werkplek) en ICT-dienstverlener nodig. Dat geldt zowel fysiek als digitaal: in een nieuw kantoor en thuis: de thuiswerkplek. Daarbij hoort een volledig geoutilleerde en afgestemde werkplek. Die werkplek moet in ieder geval organisatorisch ondersteund worden door een eigen Cloud-omgeving waardoor ODRA zelf regie houdt en invulling kan geven aan de gewenste richting en uitvoering.

Huidige ICT-situatie De Connectie

In de huidige constructie is ODRA afhankelijk van De Connectie als gastheer daar waar het gaat om de afname en het gebruik van ICT. In de afgelopen jaren zijn DE Connectie en ODRA op grond van verwachtingen over de dienstverlening nadrukkelijk uit elkaar gegroeid en uit zich dit bijvoorbeeld in een verschil tussen hetgeen ODRA wil en nodig heeft voor haar werkzaamheden en wat De Connectie kan leveren.

We zijn klant van De Connectie maar in de dagelijkse praktijk is er weinig tot geen ruimte voor eigen inbreng. Dit komt voort uit dat de eigenaren van DE Connectie bepalen welke keuzes er worden gemaakt op grond van gstandaardisatie. Bijvoorbeeld in het geval van Office 365 is ons de keuze voor een gemeenschappelijke tenant opgelegd zonder dat we inspraak of inzage hadden op het proces.

We stellen dat een deel van het applicatielandschap en de onderliggende ICT-infrastructuur te verouderd is om de bovenstaande opgaven en bijbehorende ICT-ontwikkelingen te realiseren. Dit betekent dat ODRA een inhaalslag te maken heeft om op niveau te komen van state-of-art ICT.

Door deze wijze van werken kan ODRA niet haar eigen ontwikkelingen met de benodigde ICT-ontwikkelingen uitvoeren. Daarbij kan ODRA niet zelf bepalen wat zij wil, hoe zij dit wil, tegen welke kosten en heeft op dit punt geen regie.

Het startpunt van de transitie is de huidige situatie.

1. Huidige ICT-applicatie-omgeving

ODRA werkt in een zgn. Citrix-omgeving waarin de meeste applicaties zoals Office en Exchange (mail etc.) on premiss draaien.

De huidige omgeving kenmerkt zich door:

- Rigiditeit: o.a. nieuwe applicaties/functionaliteiten kunnen ontsluiten, beveiligt delen van data cq. samenwerken
- Veelvuldige downtime en werktijd verlies door verstoringen in de Citrixomgeving
- Geen compatibiliteit met andere toepassingen door verouderde applicaties en infrastructuur

2. Inrichting ICT-infrastructuur

Deze omhelst de servers, wifi's, infrastructuur, printers, bekabeling etc.

3. Huidige vaste werkplekken

De huidige vaste werkplekken bestaan uit verouderde thin clients. Voor het thuiswerken worden meestal eigen pc's, laptop's etc. gebruikt. Deze vormen een beveiligingsrisico doordat privé en werk gebruik veelal door elkaar loopt en op deze wijze niet voldaan wordt aan de normen van de wet BIO en AVG.

Voor smartphones geldt nu nog het Bring Your Own Device (BYOD) beleid. Ook dit levert een beveiligingsrisico op doordat de telefoons niet op afstand te beheren zijn en privé en werk gebruik veelal door elkaar loopt.

Gewenste situatie

ODRA wil toe naar een situatie waarbij we zelf bepalen welke dienst we afnemen, met keuzevrijheid in de vorm en inhoud van de dienst en bij welke partij we dat onderbrengen. Hiermee wordt ODRA onafhankelijker en kan de regie op haar informatievoorziening voeren waardoor uitvoering van de gewenste koers en inzicht in kosten van de keuzes ontstaat. In deze gewenste situatie werkt ODRA volledig in de Cloud en heeft er ontvlechting plaatsgevonden van De Connectie aangezien ODRA ICT diensten elders afneemt.

Als onderligger voor de ICT Transitie zijn de uitgangspunten genomen die zijn beschreven in "*Het informatiebeleid ODRA 2018-2020*". Dit informatieplan krijgt een update maar geeft voldoende houvast en kadering voor de uitgangspunten. De actualisatie heeft overigens geen invloed op deze sporen. De uitvoering van deze transitie zal echter wel de ruimte scheppen voor uitvoering aan verdere ontwikkelingen.

Zoals eerder genoemd gaat ODRA de transitie naar een werkomgeving in de Cloud realiseren. Daarmee worden de stappen gezet naar regievoering, wendbaarheid en betrouwbaarheid van de informatievoorziening en het innoveren mede met behulp van ICT.

Een van de uitgangspunten van ODRA is plaats- en tijdsafhankelijk werken. Op iedere willekeurige locatie willen we snel toegang hebben tot onze informatie. Daarom is gekozen

om in de afgelopen jaren SAAS (software as a service) applicaties (OpenWave, SapPbyDesign, Embrace) aan te schaffen.

Naast het hierboven genoemde "*Het informatiebeleid ODRA 2018-2020*" is er in de zomer van 2021 een Cloud assessment uitgevoerd wat mede aan ICT Transitie ten grondslag ligt. Met dit Cloud assessment is inzicht verschaft in de huidige status van het ICT-landschap en de impact van een mogelijke gang naar de Cloud beschreven. Het assessment is vastgelegd in 'Omgevingsdienst Regio Arnhem, Cloud assessment' en samengevat in 'Omgevingsdienst Regio Arnhem, management samenvatting Cloud assessment'.

Uit het assessment komen de volgende belangrijke aandachtspunten naar voren, die van invloed zijn op de cloud ambitie;

- ODRA is afhankelijk van een ICT dienstverlener, waarbij de dienstverlener de verander agenda bepaalt. ODRA heeft hierdoor geen regie over het eigen ICT landschap en de eigen ICT roadmap,
- Voor de vernieuwing van ICT diensten kiest ODRA voor SaaS aanbieders die aansluiten bij de functionele behoefte. Hieruit spreekt een duidelijke cloud first ambitie,
- ODRA heeft een beperkte ICT organisatie en wil deze bij voorkeur ook niet opbouwen,
- ODRA wil met haar ICT dienstverlening een aantrekkelijke werkgever zijn,
- ODRA wil onder eigen regie en met eigen tempo innovatie kunnen inzetten in haar expertgebieden.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek adviseert onze implementatiepartner het volgende:

"Richt het ICT landschap zelfstandig in. Zet de gekozen strategie van inzet van cloud technologie door middel van SaaS providers door. Kies een partner om samen het basis platform en het identiteitsbeheer in te richten. Gebruik dit basis platform om de verschillende oplossingen te verbinden op basis van één ODRA identiteit. Zorg voor een eigen ICT organisatie die gericht is op regie over de verschillende SaaS dienstverleners.

Wij komen tot dit advies op basis van de volgende bevindingen en te verwachten voordelen;

- ODRA heeft reeds ingezet op een cloud strategie op basis van verschillende SaaS providers. ODRA maakt onder andere al gebruik van een SaaS oplossing voor het VTH proces en voor het finance & control en HRM proces. Een verdere inrichting op deze basis past bij deze aanpak.
- De strategie van uitbesteden aan SaaS partijen sluit aan bij de strategie om een zo klein mogelijke eigen ICT organisatie op te zetten. Door het opstellen van goede afspraken kan het technisch en applicatief beheer bij andere partijen onder gebracht worden.
- Door los te komen van de huidige ICT leverancier heeft ODRA eigenaarschap over haar ICT strategie en ICT roadmap.
Ook kan ODRA hiermee haar ambities op het gebied van werkgeverschap en innovatie invulling geven.

Randvoorwaardelijke ICT Transitie voor huisvesting

Een onderliggend uitgangspunt bij de businesscase huisvesting betreft de randvoorwaardelijke ICT-transitie. Deze moet afgerond zijn (ruim) voordat we de nieuwe kantoorruimte kunnen gebruiken. Continuering van de dienstverlening door De Connectie is

niet opportuun, evenals dat het zgn. 'on premise' werken met vaste verbindingen/servers en vaste computers slechts een theoretische invulling is.

De verhuizing naar een ander pand met een nieuwe activiteit-gerelateerde werkomgeving betekent veel op het gebied van ICT en brengt de nodige risico's met zich mee inzake continuïteit, beheer en kosten. Uiteindelijk wordt die nieuwe werkomgeving ICT-technisch identiek op kantoor, thuis of elders op een externe locatie.

De belangrijkste risico's in de ICT-transitie zijn op dit moment de doorlooptijd, onduidelijkheid over de kosten, de tijdige beschikbaarheid van gekwalificeerde capaciteit (o.a. De Connectie) en de garantie op continuïteit van het naadloos kunnen overstappen. Het bestek voor alle aanbestedingen is voor de eerste sporen gereed, maar ook de oplopende levertijden en kosten zijn een risico. Hoe eerder we aanbesteden, des te meer tijd is er om het testtraject grondig uit te voeren. Een overzicht van alle risico's is opgenomen in hoofdstuk 6.

ICT Transitie planning

Uitgangspunt is dat de overgang naar plaats- en locatie onafhankelijk werken (met mobiele apparatuur volledig 'in the Cloud') gerealiseerd wordt voordat ODRA de fysieke verhuizing ingaat. In de planning mikken we erop om dit ruim voor de feitelijke verhuisdatum getest en gereed te hebben. Tijdens de verhuizing is het dan een kwestie van 'verplaatsen naar een ander bureau en het nieuwe wifi-punt activeren'.

ICT Transitie Organisatie Plan

Dit ICT Transitie organisatieplan richt zich op de centrale probleemstelling: Het uitvoeren van een efficiënte en geborgde transitie naar een nieuwe ICT werkomgeving voor de fysieke huisvesting plaatsvindt per 1 juli 2022. Met een overdracht naar professioneel en veilig beheer, waar ODRA de regiefunctie in vervult.

Met de uitvoering van dit plan realiseert ODRA de gewenste transitie naar een werkomgeving in de Cloud. Hiermee wordt het mogelijk om te werken in een veilige en stabiele werkomgeving die je vanaf elke plek ter wereld en op elk gewenst moment kunt benaderen. Tevens zetten we hiermee de gewenste stappen naar regievoering, maatwerk waar het moet en standaardisatie waar het kan, wendbaarheid en betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Een lang gekoesterde wens is om ICT ondersteunend te laten zijn aan ODRA's ambities en behoefte aan innovatie.

In de aanpak van de transitie onderscheiden we vier sporen:

1. Transitie van de huidige ICT-applicatie-omgeving naar een eigen Cloud omgeving;
2. Vervanging van de huidige vaste werkplekken door mobiele werkplekken
3. Inrichting ICT-infrastructuur in het nieuwe kantoor;
4. Inrichting Support en Beheer.

Deze 4 sporen worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Voor de begeleiding van het transitie proces en de implementatie ervan, is een ICT-adviseur aangetrokken. ODRA heeft zelf onvoldoende capaciteit en expertise in huis om deze transitie helemaal zelf te verzorgen. Het samenstellen van het bestek van de diverse (Europese) (meervoudig onderhandse) aanbestedingen valt daar ook onder. Het beheer van de diverse ICT- componenten uit bovenstaande sporen zal zoveel mogelijk extern aanbesteed worden.

Om dit te realiseren wordt door de projectmanager het **ICT Transitie Operationeel Plan** opgesteld. Dit plan beschrijft wat de huidige en de gewenste situatie is van de manier waarop de ODRA digitaal werkt en de route om per juli 2022 volledig in de Cloud te werken zonder een Citrix omgeving.

Dit ICT Transitie Operationeel plan zal eind februari beschikbaar zijn en wordt gezien als een levend document waar na contractsluiting met de hoofdleveranciers ook nadere invulling zal worden gegeven aan de aanpak en gedetailleerde planning van de betreffende sporen.

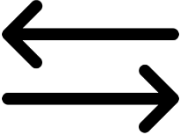
Leeswijzer

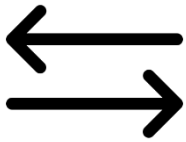
In de volgende hoofdstukken gaan we in op de aanpak van ODRA's ICT transitie. In dit plan worden de volgende onderdelen onderscheiden:

1. Vier sporen van de ICT-transitie naar de ODRA werkomgeving in de Cloud;
2. De ontvlechting van De Connectie;
3. Project aanpak;
4. Risico-beheersing;
5. Toekomst.

3. De 4 sporen van de ICT Transitie

In dit hoofdstuk zullen we de 4 sporen verder toelichten.

	Spoor 1: Transitie van de huidige ICT-applicatie-omgeving naar een eigen Cloudomgeving
	Spoor 2: Vervanging van de huidige vaste werkplekken door mobiele werkplekken
	Spoor 3: Inrichting ICT -infrastructuur t.b.v. nieuwe kantoor
	Spoor 4: Inrichting, Support en Beheer



Spoor 1: Transitie van de huidige ICT-applicatie-omgeving naar een eigen Cloudomgeving;

WAT?

ODRA selecteert een partner om het basis platform als cloudomgeving en het identiteitsbeheer in te richten. Dit basis platform wordt gebruikt om de verschillende oplossingen te verbinden op basis van één ODRA identiteit

Binnen dit spoor zijn een drietal grote veranderingen door te voeren: (1) het inrichten van het basis Cloud-platform (de Azure omgeving); (2) de overgang van de Office omgeving (naar 365) voor exchange en file-sharing inclusief alle data die nu op netwerkschijven staat; (3) de overgang van alle applicaties en de daarin opgeslagen data die nu nog bij De Connectie zijn ondergebracht naar een Cloud-oplossing dan wel een aparte eigen server.

De onderstaande afbeelding geeft visueel weer hoe het Cloud netwerk en de applicaties straks aan elkaar verbonden worden.

HOE?

De snelste manier om dit voor ODRA te realiseren is door het leveren van managed services. Hiermee kan ODRA snel beschikken over een veilige Azure en Microsoft 365 tenant die gebruikt kan worden als basis voor leveren van moderne middelen voor digitale communicatie en samenwerking aan de gebruikers en het hosten van business applicaties. Het leveren van deze managed service betekent dat na inrichting de Azure en Microsoft 365 tenant van ODRA dan gelijk bij leverancier in beheer zijn zodat ODRA ook gegarandeerd is van professionele ondersteuning.

De scope omvat het uitrollen en configureren in de Microsoft cloud tenant van ODRA met de standaard basisinrichting voor Azure en Microsoft 365 (beschreven in de beschikbare dienstbeschrijvingen), en het leveren van de bijbehorende beheerdiensten.

AANBESTEDING

In afstemming met de inkoop specialist is voor dit spoor reeds een individuele procedure uitgezet, op dit moment wordt de offerte van de implementatiepartner beoordeeld en daarna volgt contractering.

WANNEER

Dit spoor is een randvoorwaarde voor Spoor 4 waarin de werkplekken worden ingericht en moet daarom 1 mei afgerond zijn.



Spoor 2: Vervanging van de huidige vaste werkplekken door mobiele werkplekken;

WAT?

Voor de gewenste flexibiliteit en het tijd en plaats onafhankelijk werken is het vereist dat alle medewerkers gaan beschikken over beveiligde mobiele apparatuur (telefoon/laptop) en dat vervolgens ook (thuis)werkplekken worden ingericht met schermen en docking-stations.

HOE?

ODRA zal de hardware ten behoeve van de mobiele werkplek (smartphones, laptops en toebehoren, docking-stations, beeldschermen) vervangen. De hardware moet passend zijn voor ODRA: een zakelijke mobiele werkplek ondersteunen.

Deze opgestelde specificaties zijn geverifieerd bij verschillende marktpartijen en afgestemd met werkplekspecialisten. Voor alle medewerkers kiezen we voor een standaarduitrusting.

AANBESTEDING

Het bestek voor deze aanbesteding van de hardware (laptops en mobiele telefoons) is afgerond en is 30 december jl. in de markt gezet. Gezien het geschatte bedrag van de investering (circa € 160.000) is dit meervoudig onderhands aanbesteed. Er zijn drie leveranciers aangeschreven om een aanbod uit te brengen.

De inkoop van de schermen, dockings en overige randapparatuur voor het nieuwe kantoor en de thuiswerkplek wordt begin maart opgepakt.

WANNEER

ODRA verwacht medio februari het selectietraject af te ronden via contract sluiting met een leverancier, zodat voor 1 maart de order geplaatst kan worden en de levertijd loopt. Geplande levering is uiterlijk 1 mei 2022.



Spoor 3: Inrichting ICT- infrastructuur t.b.v. nieuwe kantoor;

WAT?

In het nieuwe kantoor wordt volledig mobiel gewerkt, inhoudende dat er stabiele IT-infrastructuur qua bekabeling en wifi punten moet worden aangelegd. Evenals een goede terugval mogelijkheid bij verstoringen.

Het huisvestingsconcept behelst de mogelijkheid op verschillende wijze werkplekken en overleg ruimten in te richten. Een deel van de werkplekken zal worden voorzien van dockingstations en beeldschermen.

Tevens zal het nieuwe kantoor voorzien worden van Printers en Audiovisuele middelen.

Voor de benodigde infrastructuur onderscheiden we dan:

- a) Netwerkapparatuur en Bekabeling
- b) Internetverbinding
- c) Telefonie
- d) Printers, scanners en Multi Functional Printers (MFP)
- e) Audiovisuele middelen.

HOE?

a) Netwerkapparatuur en Bekabeling

ODRA beschikt niet over eigen netwerkapparatuur. Deze wordt in de huidige situatie geleverd en onderhouden door De Connectie. ODRA zal dus zelf bij verhuizing de benodigde netwerk hardware moeten gaan inregelen.

Hiervoor zijn de volgende netwerkcomponenten nodig:

- Routers
- Firewalls
- Netwerkswitches
- Wifi-access points
- Bekabeling

Aangezien alle medewerkers straks met meerdere devices werken is het van enorm belang dat er een stabiel beschikbaar netwerk is dat alle devices kan connecten met voldoende bandbreedte voor de werkzaamheden in de cloud, videovergaderingen, etc.

We zorgen voor een volledige dekking van het nieuwe kantoor en ook voor voldoende eindpunten qua bekabeling, voor aansluiting van de wifi-access points, printers, audiovisuele middelen en mogelijk de dockingstations ten behoeve van de laptops.

b) Internetverbinding

Zoals hierboven ook reeds aangegeven is Cloud based werken volledig afhankelijk van een stabiele internet en/of Wi-Fi voorziening. Ook hiervoor zal een leverancier/ provider worden gecontracteerd voor de levering.

c) (Vaste)Telefonie

Dit onderdeel (de sims) wordt nu via een contract bij De Connectie afgenomen. Onderzocht wordt of dit contract doorloopt dan wel elders moet worden afgenomen. Verder zal onderzocht moeten worden hoeveel vaste telefonie er nog nodig is, het uitgangspunt voor een mobiele werkplek is dat via mobiel gebeld zal worden en er op termijn uitsluitend nog via MS Teams gebeld wordt.

d) Printers, scanners en Multi Functional Printers (MFP)

Voor de fysieke printers, scanners, plotters en MFP's dient ook een leverancier te worden geselecteerd en gecontracteerd.

Lokale printservers zijn niet meer nodig en een goede integratie met Office 365 is mogelijk. Het stelt ODRA in staat flexibel (Follow-Me printing), betrouwbaar en beveiligd af te drukken vanaf de pc, Smartphone of Tablet. Al het (print)verkeer tussen de Clients en de Printer vindt ge-encrypt (SSL) plaats.

e) Audiovisuele middelen

Tijd en plaats onafhankelijk werken vraagt om goede beeld en geluidsfaciliteiten ten behoeve van de overleg ruimten in het nieuwe kantoorpand. Uit het werkplekconcept kan worden opgemaakt welke overleg ruimten er gaan ontstaan en per vergaderfunctie zal moeten worden bepaald welke audio visuele middelen nodig zijn. Te denken valt aan beeldschermen/ touchscreens, actieve camera's, microfoons en geluid.

AANBESTEDING

Voor de levering en het beheer van de bovengenoemde onderdelen zullen aanbestedingen worden uitgezet. De omvang is nog niet volledig bekend daar deze afhankelijk is van de aanwezige inrichting en beheer op de nieuwe locatie. Op basis van de plattegronden en inrichtingsdocumentatie van de architecten zullen we de gewenste situatie kunnen bepalen en mede op basis daarvan de aanbestedingsprocedure selecteren.

We onderscheiden de volgende kavels qua aanbesteding van de infrastructuur en middelen.

- a) Netwerkkapapparaat, bekabeling en internetverbinding
- b) Telefonie
- c) Printers & Scanners
- d) Audiovisuele Middelen

WANNEER

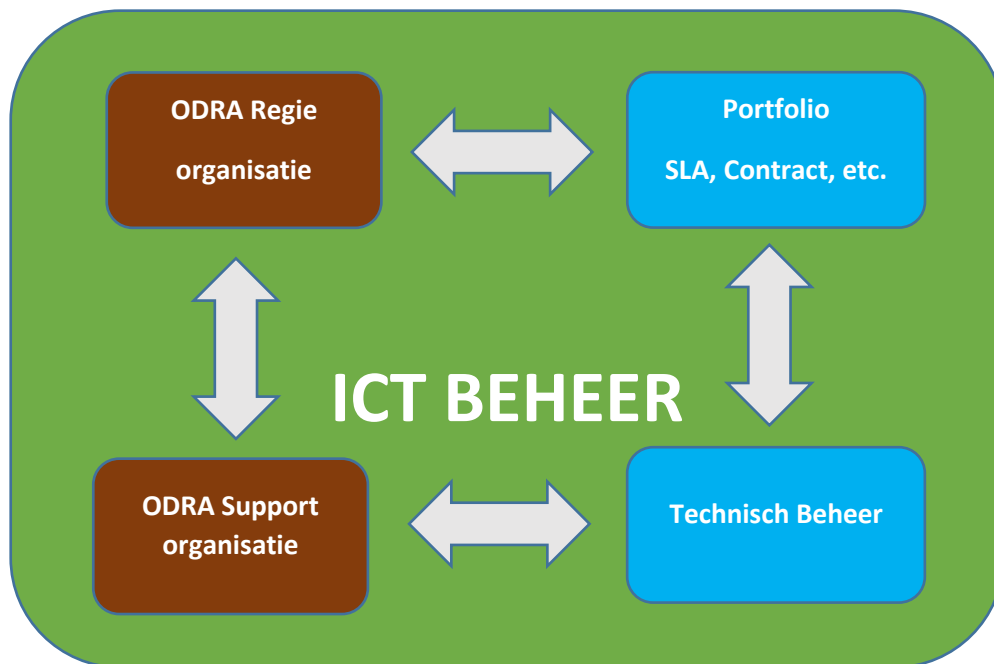
Voor de levering en het beheer van de bovengenoemde onderdelen zal in februari een aanbesteding worden uitgezet. De internetverbinding, bekabeling en netwerkkapapparaat zal uiterlijk 1 juni 2022 beschikbaar moeten zijn in het nieuwe pand.



Spoor 4: Inrichting Beheer

WAT?

Beheer (en het waarborgen van continuïteit) is bij alle drie bovengenoemde sporen essentieel voor de dienstverlening van ODRA. Er is beheer nodig op meerdere niveaus. We onderscheiden de Regie organisatie, Support organisatie en Technisch Beheer.



Regie organisatie

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. Portfolio beheer | Beheren van beschikbare ICT-producten en diensten |
| 2. SLA-management | Beheren van afspraken etc. voor en met leveranciers en partners. |
| 3. Contractmanagement | Beheren van de contracten met leveranciers en partners |
| 4. Governance | Inzicht in gebruik, beheer en ontwikkeling van eigen ICT |
| 5. Security en compliance | Inzicht in de beveiliging, veiligheid en compliance |
| 6. Identity management | Inrichten en actief beheren van gebruikers en rechten |

Support Organisatie

7. 1^e lijns: afvangen eerste vragen
8. 2^e lijns: meer complexere en inhoudelijke vragen

Technisch Beheer

9. Technisch beheer, inrichting en onderhoud hardware
10. Technisch beheer, inrichting en onderhoud Azure platforms & Office365
11. Technisch beheer infrastructuur nieuwe locatie

Informatiebeveiliging

Onderdeel van de inrichting van het beheer is dat alle informatie veilig wordt opgeslagen en alleen toegankelijk is voor de persoon waarvoor dat relevant is. Passend binnen de geldende en van toepassing zijnde wetgeving.

HOE?

Er is een keuze gemaakt of het beheer bij ODRA ligt of bij een (of meerdere) externe partij(en). Of het beheer bij ODRA wordt belegd of bij een externe partij wordt bepaald door de vraag of de benodigde beheer competenties 'in huis' zijn, hoe groot de ICT-organisatie moet worden ingericht en vooral of dat bij de kernactiviteiten van ODRA behoort.

De huidige bezetting en de bijbehorende competenties van de ODRA ICT-organisatie zijn gericht op functioneel- applicatiebeheer en het technisch beheer ligt bij De Connectie. Dat betekent dat diverse beheertaken nu niet intern kunnen worden belegd. Daarbij zijn het technisch beheren etc. van hardware, infrastructuur, Azure en Office 365 voor ODRA nieuw en daarmee ook intensief en zal dit onevenredig veel van de organisatie vergen. Dit heeft tot gevolg dat het technisch beheren van hardware, Azure en Office 365 bij een of verschillende marktpartijen zal worden belegd.

Interne organisatie Regie en Support

Voor de regie organisatie en eerstelijns support wordt gelijktijdig intern een plan opgesteld hoe deze gaan worden ingericht en ingevuld. Door de ICT-helpdesk binnen ODRA in te richten voert ODRA de regie over de verschillende SAAS leveranciers.

Operationeel wordt deze support-groep voorzien van kleine voorraad en kan een medewerker bij een probleem met laptop of smartphone direct verder werken. Het probleem wordt vervolgens achter de schermen gemeld bij de leverancier (2^e lijn) en conform service level agreement opgelost.

Technisch beheer, inrichting en onderhoud werkplek

De hardware moet kunnen worden voorzien van beveiligingssoftware ten behoeve van uitrol, beheer en bescherming van de data. ODRA gaat hiermee ondersteuning voor de mobiele werkplek van de medewerkers realiseren op een kosten efficiënte, duurzame, veilige en Arbo-verantwoorde wijze. De laptops en mobiele devices dienen te worden geconfigureerd, beveiligd en beheerd.

Technisch beheer, inrichting en onderhoud Azure platforms & Office 365

Na oplevering en overgang naar de eigen ODRA-omgeving is beheer van de basis infrastructuur (Azure en Office 365) essentieel voor de borging van continuïteit en veiligheid. Aangezien ODRA hiervoor niet de (juiste) mensen in dienst heeft, noch dit beheer kwalitatief goed intern te organiseren is, wordt het beheer bij een externe partij belegd (bij onze implementatiepartner, zie Spoor 1).

Technisch beheer inrichting infrastructuur nieuwe locatie

Naast de aankoop en eenmalige inrichting zal onderdeel van dezelfde aanbesteding zijn het beheer van die omgeving, zodat ODRA een eenduidig aanspreekpunt heeft voor de levering en beschikbaarheid van de infrastructuur en verbindingen. Dit wordt ondervangen in de aanbesteding van Spoor 3.

Informatie beveiliging

Het beheer richt zich op de uitlevering van de middelen, op de technische ondersteuning van de laptops en smartphones alsook op de inrichting van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) op zowel laptop als smartphone.

De uit te leveren devices zijn op deze wijze geconfigureerd en beveiligd zodat het beveiligingsbeleid kan worden afgedwongen en de gegevens van de ODRA niet ongewild op straat komen te liggen als een medewerker zijn/haar device verliest of wordt gestolen. Indien een device gestolen wordt of verloren is gegaan, wordt deze direct op afstand gewist zodat alle bedrijfsdata en persoonsgegevens van het device worden verwijderd.

AANBESTEDING

Tweedelijns support en technisch beheer, inrichting en onderhoud wordt gecombineerd en als aanvullende uitvraag toegevoegd aan de uitvraag van de Hardware. Op basis van advies van de aanbestedings specialist en beschikbare kosten-indicatie uit de markt is er ruimte om deze uitvraag voor maximaal het eerste jaar toe te voegen aan de hardware uitvraag.

Op het beheerdomein onderscheiden we dan de volgende twee aanbestedings onderdelen:

1. Technisch beheer, inrichting en onderhoud hardware en werkplek
2. Technisch beheer infrastructuur nieuwe locatie (via spoor 3)
 - a. Netwerkapparatuur, bekabeling, internetverbinding en vaste telefonie;
 - b. Printers & Scanners;
 - c. Audiovisuele middelen

WANNEER

De inrichting van de eigen Regie en Support organisatie zal uiterlijk 1 juni 2022 zijn afgerond.

De aanbesteding voor migratie en inrichting beheer van hardware en werkplek is op 27 januari in de markt gezet, daar verwachten we 25 maart het contract te sluiten, zodat de migratie gelijk na levering van de hardware (1 mei) kan starten en uiterlijk 1 juni beheer volledig is ingericht.

4. Afronding contract De Connectie en uitfasering oude omgeving

Parallel aan de transitie naar de nieuwe ICT worden er afspraken gemaakt met De Connectie over de opzegging van het oude contract, waarbij er nadrukkelijk afspraken worden gemaakt over een mogelijke verlenging en/off fallback indien dat nodig is als gevolg van onverwachte of niet planbare omstandigheden in onze ICT-transitie.

Ook de opschoning van de oude omgeving, incl. hardware waarbij uit veiligheidsoverwegingen ook het ontmantelen en 'opruimen' van de omgeving onderdeel zal zijn, is onderdeel van de ICT-transitie. Hiermee wordt voorkomen dat ODRA onnodig met (dubbele) ICT kosten wordt geconfronteerd.

5. Project aanpak: ICT Transitie Operationeel Plan

Voor de aansturing en de beheersing van de ICT Transitie wordt parallel een ICT Transitie Operationeel Plan opgesteld. In dit Transitie Organisatie Plan wordt hier in dit hoofdstuk vast een overzicht gegeven van de Project Aanpak.

Voor de uitvoering van het ICT Transitie Operationele plan zetten we onze eigen expertise uit de organisatie in en worden we waar nodig ondersteund door externe expertise, zoals door:

- Inkoop/ aanbestedings specialist;
- ICT expert/ specialisten;
- Leveranciers.

Opdrachtgever en Opdrachtnemer

Opdrachtgever

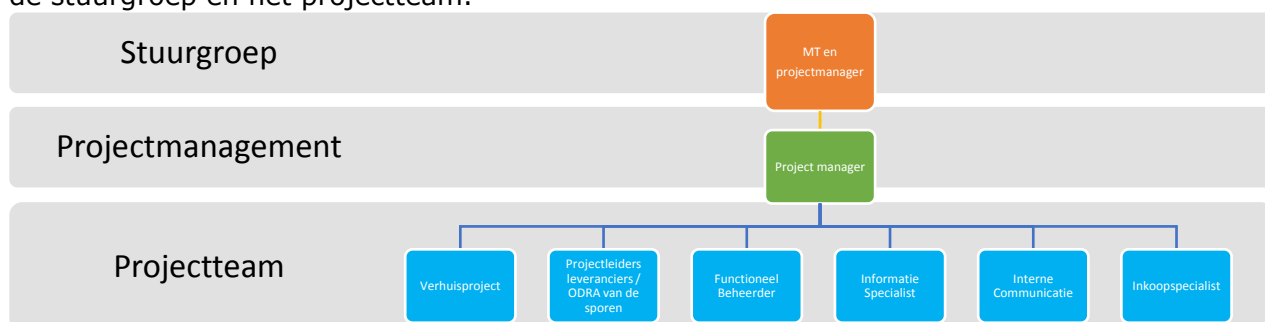
Het bestuur van ODRA.

Opdrachtnemer

Ruben Vlaander (directeur).

De project organisatie

Voor de aansturing van het project wordt een project organisatie ingericht met, afhankelijk van de fase van het project, actieve deelname van ODRA management en de leverancier(s) in de stuurgroep en het projectteam.



Besturingswijze

Vanuit het projectmanagement worden wekelijks projectteam meetings gehouden en afhankelijk van de fase/intensiviteit van het project dagelijkse stand-ups om ervoor te zorgen dat we als betrokken partijen goed op elkaar aangesloten zijn en korte lijnen hebben bij problemen en successen.

Een centraal beschikbare actielijst wordt bijgehouden, zodat alle betrokkenen een goed beeld hebben en houden van de lopende acties.

Ook eindgebruikers zullen nauw betrokken worden in uitvoering van het project en Communicatie over de voortgang van het project, als wel over de daadwerkelijke transitie zal onderdeel zijn van het project. Tenslotte werken we integraal samen met de project- en stuurgroep huisvesting.

Resultaat en Kwaliteit

Het project kent binnen de diverse sporen een aantal harde resultaten en opleveringen, zoals de hardware, verbindingen, wifi, etc. Daarop wordt resultaatgericht gestuurd. Door voortdurende afstemming via scrummethodiek met de leveranciers borgen we de kwaliteit en komen niet voor verrassingen te staan bij in gebruikname van individuele hardware en/of het nieuwe pand.

Anderzijds zal er ook een belangrijke focus zijn op de eindgebruiker, voor, tijdens en na acceptatie van de nieuwe hardware. De adoptie van de nieuwe werkplek wordt begeleid met handleidingen, training en ondersteuning vanuit ODRA en de leverancier(s).

Planning

De fasering en planning in hoofdstuk 6 wordt nader uitgewerkt door het projectteam en zal leiden tot een gedetailleerde activiteitenplanning. Hier zal mede door de leveranciers in worden voorzien maar de centrale regie en besturing blijft bij ODRA projectmanagement.

Risico beheersing

In hoofdstuk 7 zijn de risico's beschreven, vanuit het operationele project zal dit onderdeel zijn van de wekelijkse project team meetings om zo tijdig eventuele nieuwe risico's te identificeren en mitigerende maatregelen te kunnen nemen.

Aanbestedingen

De aanbestedingen zijn een belangrijk onderdeel van het project. We zorgen voor een actieve afstemming met de inkoop specialist om zo de juiste procedure te selecteren en toe te passen.

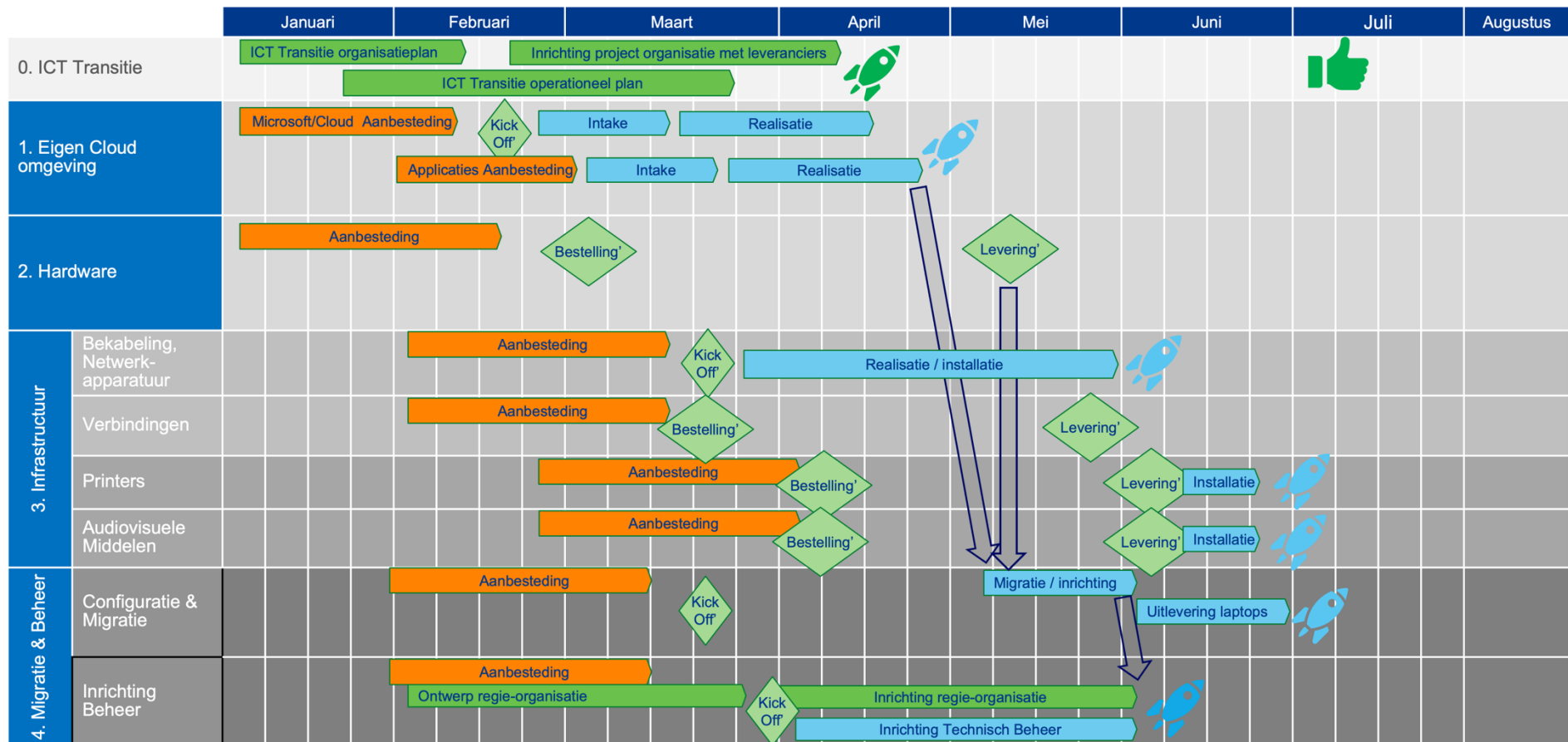
De selectie zal plaatsvinden op basis van een gelijkwegende beoordeling van:

- Duurzaamheid;
- Kwaliteit;
- Prijs.

Alvorens de voorgenomen leveranciers te contracten zal, waar van toepassing, een gunning aanbestedings besluit worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.

6. Fasering en Planning

De overall ICT-transitie planning ziet er als volgt uit en is gebaseerd op de huidige informatie en aansluiting bij de masterplanning van het project huisvesting. Voortschrijdend inzicht en afstemming met gecontracteerde leveranciers zullen leiden tot een meer gedetailleerde aangepaste operationele planning. Dit is onderdeel van het Operationele ICT Transitieplan.



7. Risicobeheersing

Vanuit de besturing van de ICT Transitie zijn alle denkbare risico's geïnventariseerd, deze lijst wordt bijgehouden en ge-update om waar nodig mitigerende maatregelen in te zetten.

Domein	Risico	Kans	Effect	Factor	Maatregelen
ICT Transitie	Afronding transitie niet gereed voor betrekking nieuwe pand.	3	4	12	Continue aansturing en monitoring van de voortgang, acties en afhankelijkheden welke van invloed kunnen zijn op de planning. Indien mogelijk en nodig worden alternatieve scenario's uitgewerkt om impact op de continuïteit van activiteiten van ODRA te beperken inclusief fallback mogelijkheid naar De Connectie.
Hardware	Hardware leveringen zijn onvoorspelbaar als gevolg van Productie, Covid-19 en chiptekorten.	3	4	12	Prioriteit geven aan de inkoop van de hardware boven de overige aanbestedingen; Leveranciers de ruimte bieden voor alternatief aanbod buiten specificaties met leveringsgarantie;
Infrastructuur	De plaatsing van de nieuwe infrastructuur dient afgestemd te worden met de overige (bouw- en inrichtings) activiteiten in het nieuwe pand	2	3	6	Aansluiting en afstemming bij het huisvestingsproject
Infrastructuur	Levertijd verbindingen kan erg lang zijn in geval van vereiste graaf- en vergunningsvereisten.	2	5	10	Gelijk in januari de verbindingen aanvragen, zodat het traject inzichtelijk wordt en we daarop kunnen anticiperen. Indien nodig mobiele hotspots inzetten.

Infrastructuur	Door groeiend aantal gebruikers met devices, het gebruik van meer data zijn de wifipunten niet toereikend.	2	4	8	Uitvraag dimensioneren op groei en voldoende bekabelde data-punten voorbereiden.
Adoptie	Het gebruik van de nieuwe oplossing is lastig en heeft impact op de medewerkerstevredenheid en uitvoering van werkzaamheden	2	2	4	Tijdens de transitie zullen we de medewerkers betrekken in het traject, actieve communicatie en training verzorgen en quick reference cards ondersteunen de in gebruikname.
Beveiliging	Migratie en uiteindelijk beheer voldoen niet aan de wettelijke eisen qua beveiliging (BIO, AVG, ...)	2	4	8	Beveiliging van het begin af aan onderdeel maken van de leverancierselectie en apart monitoren vanuit het project.
Regie	Er worden mogelijk diverse leveranciers gecontracteerd voor de verschillende domeinen wat kan leiden tot onduidelijkheid qua overdracht/verantwoordelijkheid en niet sluitende end to end SLA's	4	2	8	Opstellen van een overkoepelend service document waarin de SLA's overzichtelijk worden samengevat, zodat voor alle partijen duidelijk is wie/wat doet en aansprakelijk is.
ICT Transitie	Verschillende sporen / stromen sluiten niet op elkaar aan, onvoldoende samenwerking intern en met/tussen nieuwe leveranciers.	4	3	12	Expliciet leidende coördinatie rol door stuurgroep en projectmanager.
ICT Transitie	Nieuwe omgeving niet tijdig beschikbaar, stabiel en/of bruikbaar voor de medewerkers.	2	4	8	Nadrukkelijk testen voor migratie; Parallel oude omgeving beschikbaar houden vanuit nieuwe hardware. Extra support vanuit leveranciers (huidig en nieuw) ter ondersteuning van de medewerkers.
ICT Transitie	Systemen vallen uit	2	4	8	Nadrukkelijk testen voor migratie; Parallel oude omgeving beschikbaar houden vanuit nieuwe hardware.

					Verhoogde dijkbewaking tijdens transitie: Leverancier monitort de omgeving;
ICT Transitie	Netwerk niet beschikbaar	2	2	4	Alternatief bieden met 4G hotspot
ICT Transitie	Kosten buiten budget	2	4	8	Continue monitoring van budget en (te contracteren) uitgaven
ICT Transitie	Ontvlechting van De Connectie leidt tot problemen als gevolg van onvoldoende kennis en medewerking	4	3	12	Gelijk adresseren en afstemmen met betrokkenen. Indien nodig escaleren en directie betrekken. Ontvangende leverancier waar mogelijk zelf voorzien in inrichting.
Resources	Gelijktijdige inwerkingtreding Omgevingswet op 1-7-22. Risico is dat de organisatie wordt overbelast door nieuwe werkwijze Omgevingswet en nieuwe werkomgeving.	2	2	4	Monitoren welke medewerkers dit betreft en vervolgens tijdig alternatieven voorbereiden.

8. Expertise nu en in de toekomst

We houden de regie bij ODRA, zodat we kennis borgen en sturing houden op de planning en uitvoering.

Digitalisering zal de komende jaren een nog grotere impact krijgen op ons werk. En daarvoor moeten we ook op onze informatiehuishouding en voorziening regie houden en continu verbeteren. We gaan niet alleen de archivering verder op orde brengen, documenten conform wet en regelgeving opslaan en digitaal toegankelijk maken (goede zoektermen, versiebeheer, meta data etc.). We verbeteren de registratie van onze VTH zaken en maken deze voor de 'klant' toegankelijk. We gaan niet alleen onze informatie verbeteren, maar ons volledige service- en dienstverleningsconcept zal een digitaliseringsslag doormaken.

Niet alleen onze eigen data moeten we op orde hebben, we gaan meer en meer data van (semi)overheden, nutsbedrijven en andere inspecties- en opsporingsdiensten aan elkaar koppelen en omzetten in bruikbare informatie voor allerlei doeleinden. Dat doen we om de kwaliteit van vergunningen en toezicht (en handhaving) te verbeteren en op termijn bij te dragen aan de betaalbaarheid van het VTH-stelsel.

Met de gekozen inrichting (sporen) aanpak en ondersteuning faciliteren we een toekomstbestendige oplossing voor ODRA. Met bewezen oplossingen realiseren we een stabiele invulling voor nu en in de toekomst.

In alle domeinen zorgen we ervoor dat de leveranciers zeer zelfstandig kunnen acteren en ODRA op ieder moment inzicht heeft of krijgt in prestaties en de installed base. Hiermee kunnen we een verantwoordelijke regiehouder zijn zonder lock-in bij leveranciers.

TIJDLIJN

HUISVESTING



2021

- Businesscase huisvesting afgerond
- Positief besluit bestuur ODRA
- Afstemming met OR
- Huurovereenkomst gefaseerd opgezegd

2022



1

Januari

- 1e testfit werkplekconcept
- ICT transitie plan afgerond
- Planning aan OR voorgelegd
- Communicatie ingeregeld



4

April

- Sleuteloverdracht
- Technisch ontwerp inrichtingsplan
- Start inbouwpakket
- Overzicht te verhuizen inventaris



3

Maart

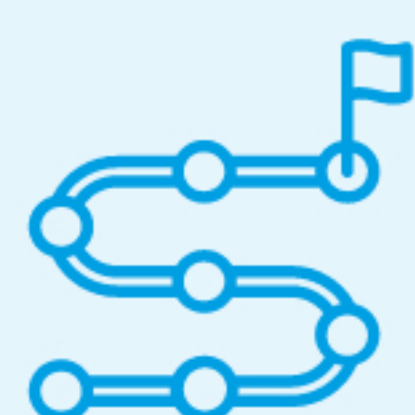
- Definitief ontwerp inbouwpakket
- Teken en huurovereenkomst
- Ontvlechtsplan De Connectie
- Offertes uitvragen
facilitaire voorzieningen
- Keuze meubilair ODRA
(overname of nieuw)



2

Februari

- Go/no-go architect- en projectmanagement
- Advies aanvraag OR
- 1e bijeenkomst werkgroep t.b.v ontwerp
- Facilitair actieplan vastgesteld
- Operationeel ICT plan vastgesteld
- Concept ontwerp inrichtingsplan
- Samenstellen verschillende werkgroepen



5

Mei

- Definitief draaiboek verhuizing
- Inbouwpakket
- Uitlevering ICT hardware
- Keuze maken offerte-uitvragen



6

Juni

- F-vleugel schoon en ontruimd
- G-vleugel schoon en ontruimd
- Voorlichting medewerkers
- Inbouwpakket



7

Augustus

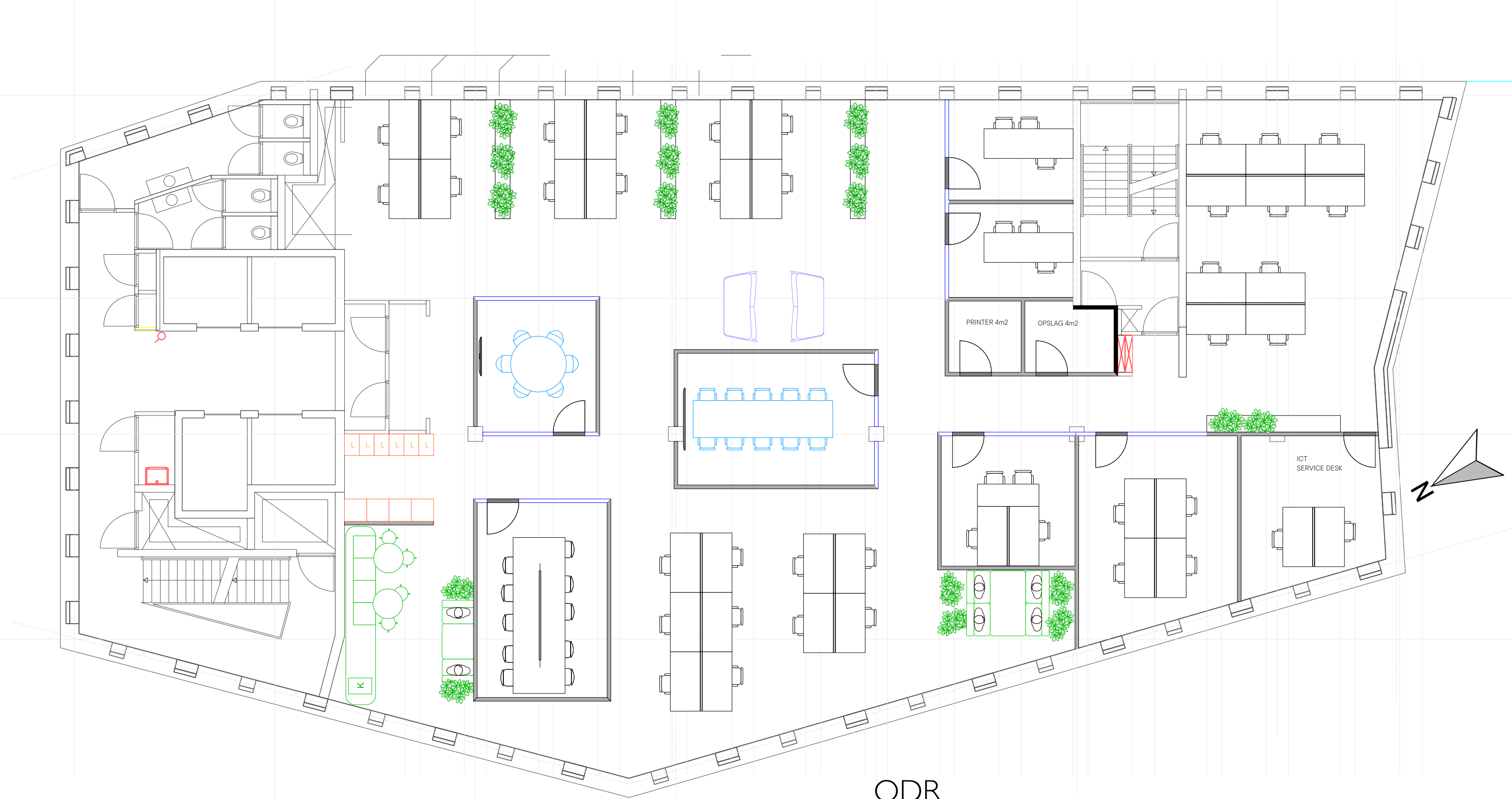
- E-vleugel schoon en ontruimd
- Laatste inrichting inbouwpakket
- Testen

8

VERHUISD!



Omgevingsdienst
Regio Arnhem



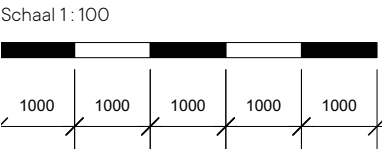
ODR ARNHEM

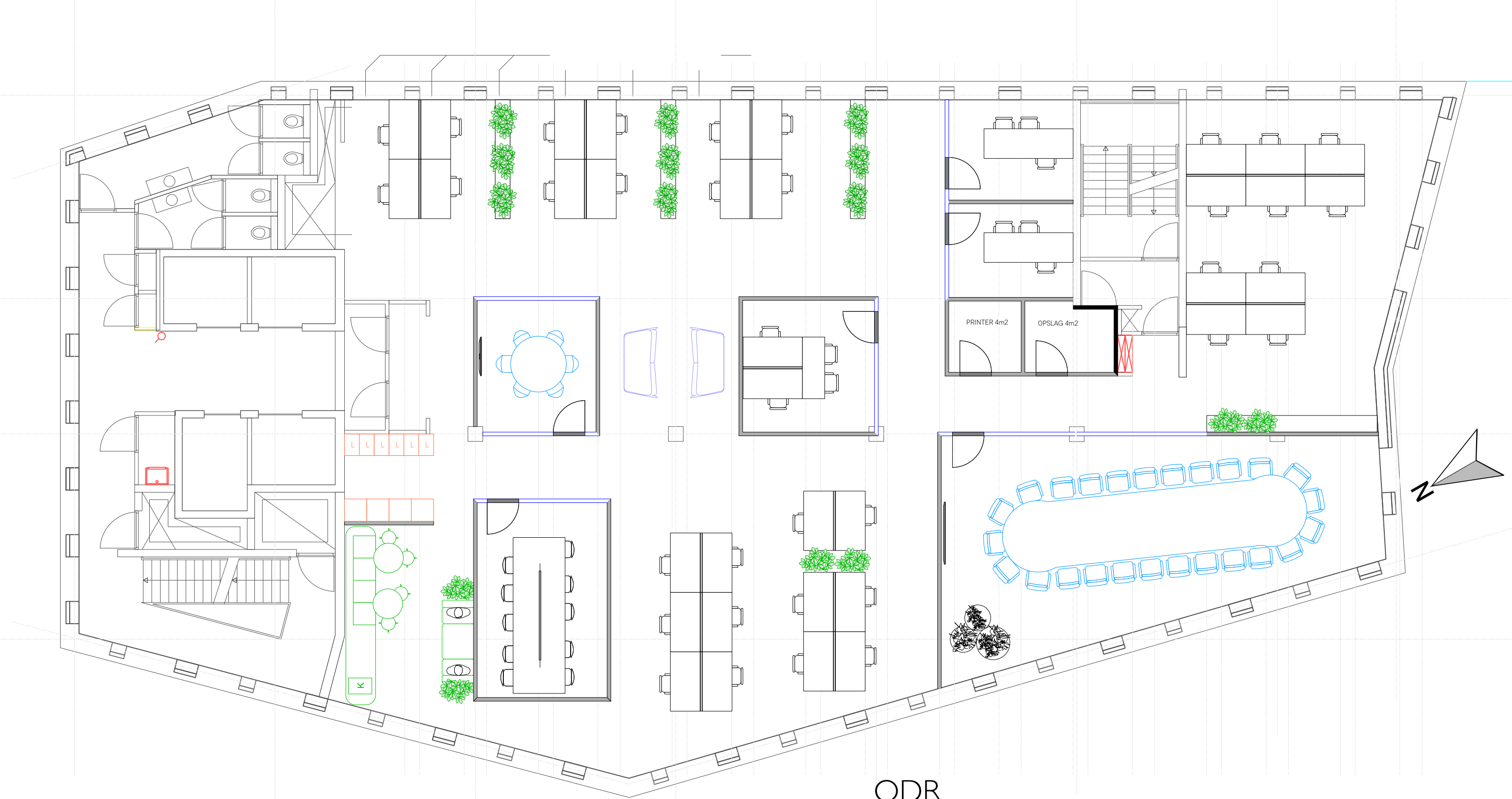
Titel
W7I.TESTFIT

Opdrachtgever	Project Code	Datum	Project Architect	Tekeningnummer	Bestandsnaam
ODR	ODR/ARN	2022-01-27	Marlies de Jong	I002-02	
Projectadres	Fase	Status	Project Manager	Schaal	Formaat Tekening
Arnhem	01	Draft	Erwin Chaltin	1-100	A2
Nederland	Wijziging	Datum	Omschrijving		
	A		Verdieping 9		
	B				
	C				

Gezien en voor Akkoord

Datum





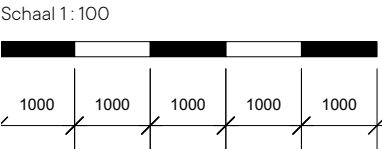
ODR
ARNHEM

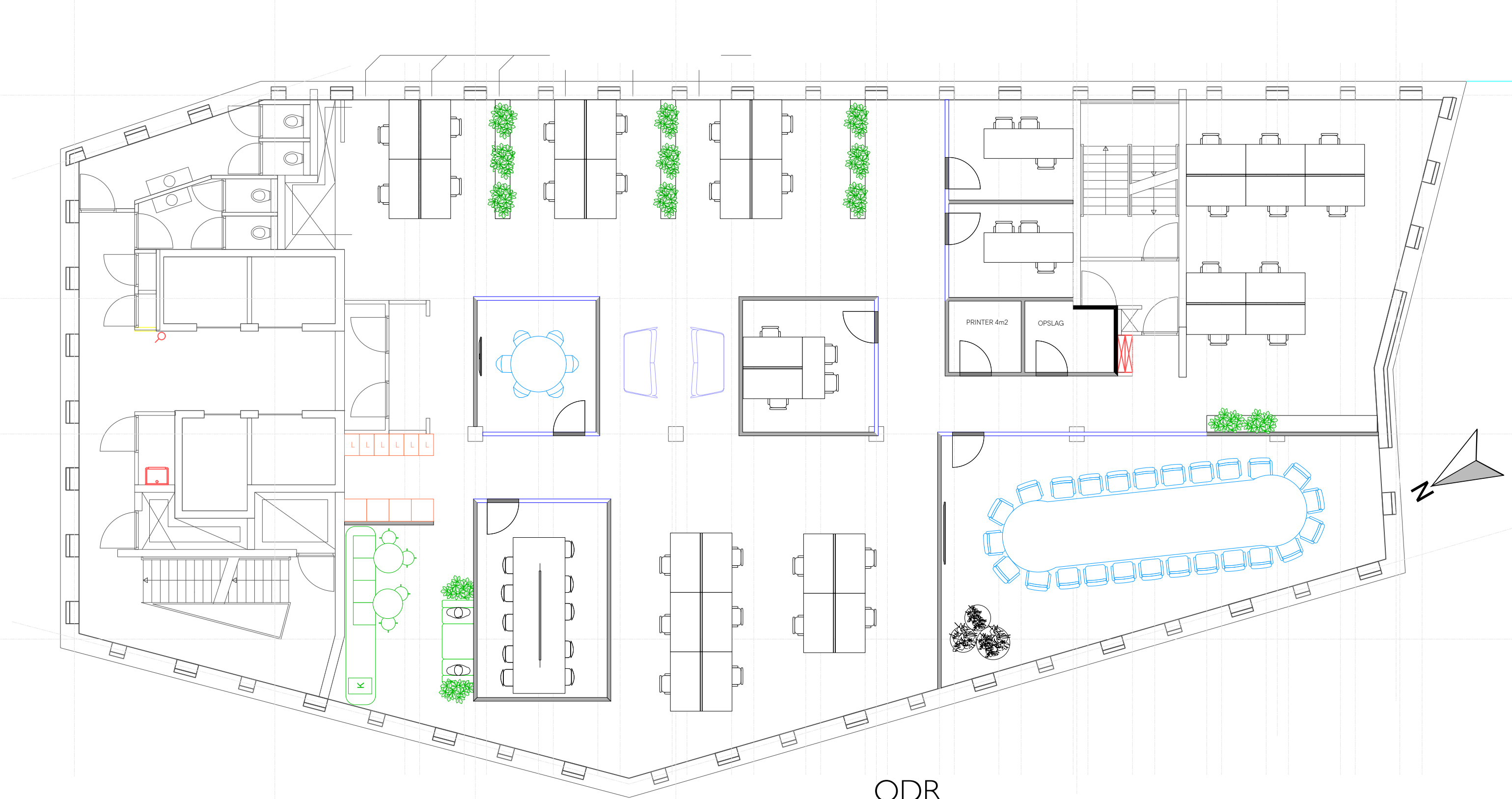
Titel
W7I.TESTFIT

Opdrachtgever	Project Code	Datum	Project Architect	Tekeningnummer	Bestandsnaam
ODR	ODR/ARN	2022-01-27	Marlies de Jong	I002-02	
Projectadres	Fase	Status	Project Manager	Schaal	Formaat Tekening
Arnhem	01	Draft	Erwin Chaltin	1-100	A2
Nederland	Wijziging	Datum	Omschrijving		
	A		Verdieping 10		
	B				
	C				

Gezien en voor Akkoord

Datum





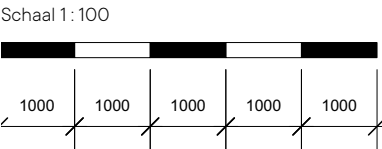
ODR ARNHEM

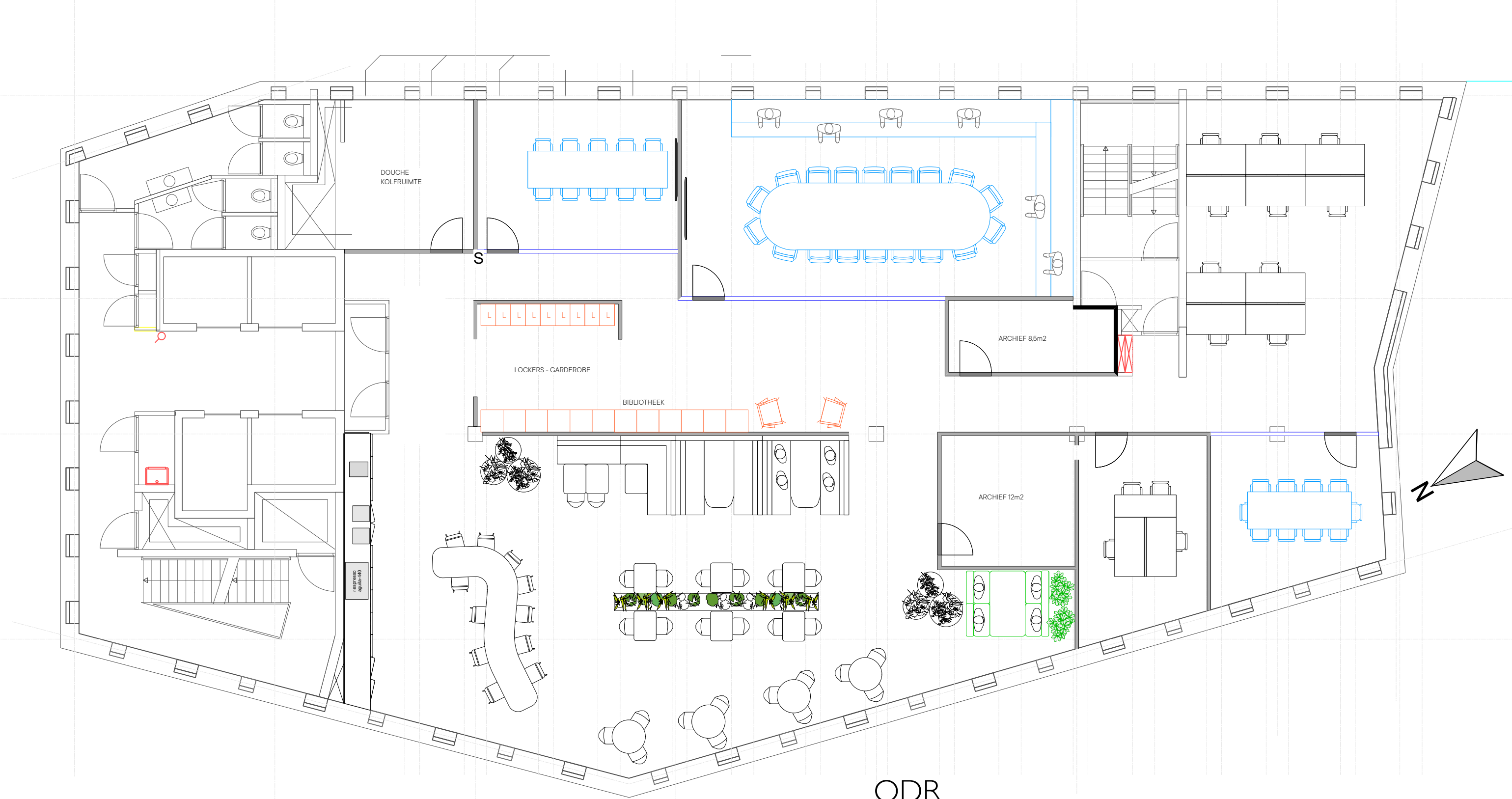
Titel
W7I.TESTFIT

Opdrachtgever	Project Code	Datum	Project Architect	Tekeningnummer	Bestandsnaam
ODR	ODR/ARN	2022-01 - 27	Marlies de Jong	I002-02	
Projectadres	Fase	Status	Project Manager	Schaal	Formaat Tekening
Arnhem	01	Draft	Erwin Chaltin	1-100	A2
Nederland	Wijziging	Datum	Omschrijving		
	A		Verdieping 1 I		
	B				
	C				

Gezien en voor Akkoord

Datum





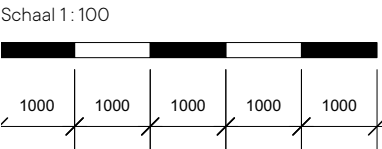
ODR
ARNHEM

Titel
W7I.TESTFIT

Opdrachtgever	Project Code	Datum	Project Architect	Tekeningnummer	Bestandsnaam
ODR	ODR/ARN	2022-01 - 27	Marlies de Jong	I002-02	
Projectadres	Fase	Status	Project Manager	Schaal	Formaat Tekening
Arnhem	01	Draft	Erwin Chaltin	1-100	A2
Nederland	Wijziging	Datum	Omschrijving		
	A		Verdieping 13		
	B				
	C				

Gezien en voor Akkoord

Datum



Het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving RICHTSNOEREN

De bestrijding van milieucriminaliteit
en gerelateerde inbreuken





De Europese Commissie of personen die namens de Commissie optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de volgende informatie wordt gemaakt.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021

© Europese Unie, 2021



Hergebruik met bronvermelding toegestaan.

Het beleid ten aanzien van hergebruik van documenten van de Europese Commissie is vastgelegd in Besluit 2011/833/EU (PB L 330 van 14.12.2011, blz. 39).

Voor gebruik of overname van foto's of andere materialen die niet onder het auteursrecht van de EU vallen, moet u rechtstreeks toestemming vragen aan de houders van het desbetreffende auteursrecht.

PDF ISBN 978-92-76-42406-2 doi:10.2779/09243 KH-07-21-015-NL-N

Hoe neemt u contact op met de EU?

Kom langs

Er zijn honderden Europe Direct-informatiecentra overal in de Europese Unie. U vindt het adres van het dichtstbijzijnde informatiecentrum op: https://europa.eu/european-union/contact_nl

Bel of mail

Europe Direct is een dienst die uw vragen over de Europese Unie beantwoordt. U kunt met deze dienst contact opnemen door:

- te bellen naar het gratis nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (bepaalde telecoöperaties kunnen wel kosten in rekening brengen),
- te bellen naar het gewone nummer: +32 22999696, of
- een e-mail te sturen via: https://europa.eu/european-union/contact_nl

Waar vindt u informatie over de EU?

Online

Informatie over de Europese Unie in alle officiële talen van de EU is beschikbaar op de Europa-website op: https://europa.eu/european-union/index_nl

EU-publicaties

U kunt publicaties van de EU downloaden of bestellen op: <https://publications.europa.eu/nl/publications> (sommige zijn gratis, andere niet). Als u meerdere exemplaren van gratis publicaties wenst, neem dan contact op met Europe Direct of uw plaatselijke informatiecentrum (zie https://europa.eu/european-union/contact_nl).

EU-wetgeving en aanverwante documenten

Toegang tot juridische informatie van de EU, waaronder alle EU-wetgeving sinds 1952 in alle officiële talen, krijgt u op EUR-Lex op: <http://eur-lex.europa.eu>

Open data van de EU

Het opendataportaal van de EU (<http://data.europa.eu/euodp/nl>) biedt toegang tot datasets uit de EU. Deze gegevens kunnen gratis worden gedownload en hergebruikt, zowel voor commerciële als voor niet-commerciële doeleinden.



Inhoudsopgave

Lijst van tabellen	v
Lijst van figuren	v
Lijst van tekstvakken	vi
Afkortingen.....	ix
Voorwoord en afwijzing van aansprakelijkheid.....	xi
Informatie voor beleidsmakers.....	xii
Inhoudsindicatie.....	xiii
1. Inleiding.....	1
1.1. Wat houdt de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken in?.....	1
1.2. Aard en doelstellingen van de richtsnoeren.....	1
1.3. Toepassingsgebied, aanpak en belangrijkste inhoud.....	1
1.4. Achtergrond van de richtsnoeren	2
1.5. Lezerspubliek.....	2
1.6. De ontwikkeling van de richtsnoeren	2
2. Drie criminaliteitsscenario's.....	4
2.1. Inleiding.....	4
2.2. Scenario 1: problematische afvalvoorziening	4
2.3. Scenario 2: het illegaal doden van wilde vogels.....	6
2.4. Scenario 3: de illegale handel in wilde dieren.....	6
3. Een nadere beschouwing van “milieucriminaliteit”, “gerelateerde inbreuken” en “het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving”	8
3.1. Inleiding.....	8
3.2. Rechtmatig gedrag — verplichtingen waaraan moet worden voldaan.....	8
3.3. Parameters voor de beoordeling van inbreuken en daarmee samenhangend onrechtmatig gedrag 10	
3.4. Wat maakt gedrag strafbaar?.....	12
3.5. Het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving.....	15
3.6. Toetsing aan de hand van de criminaliteitsscenario's	15
4. Afval, afvalwetgeving en afvalgerelateerde inbreuken	18
4.1. Inleiding.....	18
4.2. Afval en de afvalketen.....	18
4.3. Doelstellingen van de afvalwetgeving van de EU.....	19
4.4. De belangrijkste EU-wetgeving inzake afval	21
4.5. Overzicht van de belangrijkste verplichtingen betreffende afval en daarmee samenhangende inbreuken.....	22
4.6. De richtlijn milieucriminaliteit, andere categorieën criminaliteit en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn.....	23
4.7. Factoren die bijdragen tot afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken.....	24
4.8. De negatieve gevolgen en de ernst van afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken.....	25



4.9.	Toetsing aan de hand van het scenario betreffende afvalcriminaliteit.....	27
5.	In het wild levende dieren en planten, desbetreffende wetgeving en gerelateerde inbreuken	29
5.1.	Inleiding.....	29
5.2.	Achtergrond van het behoud van in het wild levende dieren en planten	29
5.3.	De doelstellingen van de EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en	30
5.4.	De belangrijkste EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten	30
5.5.	Overzicht van de belangrijkste verplichtingen in verband met in het wild levende dieren en planten en daarmee samenhangende inbreuken.....	32
5.6.	De richtlijn milieucriminaliteit, andere categorieën criminaliteit, het actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten, en demilieuaansprakelijkheidsrichtlijn	35
5.7.	Factoren die bijdragen tot criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten en gerelateerde inbreuken	36
5.8.	De negatieve gevolgen en de ernst van criminaliteit en inbreuken in verband met inhet wild levende dieren en planten.....	37
5.9.	Toetsing van de inhoud aan de hand van de twee scenario's voor criminaliteit in ... verband met in het wild levende dieren	39
6.	Overzicht van de uitdagingen voor de bevoegde autoriteiten.....	40
6.1.	Inleiding.....	40
6.2.	Uitdagingen bij het ontdekken van inbreuken.....	41
6.3.	Uitdagingen bij het beoordelen van inbreuken.....	44
6.4.	Uitdagingen bij het optreden tegen geïdentificeerde verdachten	45
6.5.	Begrijpen waarom verantwoordelijke partijen onrechtmatig handelen	46
6.6.	Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	48
7.	Leidende beginselen en grondrechten.....	51
7.1.	Inleiding.....	51
7.2.	Leidende beginselen voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving	51
7.3.	Andere beginselen en grondrechten	54
7.4.	Toetsing aan de hand van de criminaliteitsscenario's	56
8.	Organisatie, capaciteit, rol van de EU en financiële steun	57
8.1.	Inleiding.....	57
8.2.	De keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving.....	57
8.3.	Rechtskaders voor individuele organen en instellingen.....	58
8.4.	De capaciteit om op te treden en resultaten te leveren	59
8.5.	Institutionele rol van de EU	66
8.6.	Financiële steun van de EU.....	66
8.7.	Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	68
9.	Coördinatie en samenwerking.....	70
9.1.	Inleiding.....	70
9.2.	Overzicht van coördinatie en samenwerking.....	70
9.3.	Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op nationaal niveau.....	71
9.4.	Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op Europees en internationaal	74



9.5. Coördinatie en samenwerking in het kader van internationale verdragen endaarmee verband houdende internationale partnerschappen.....	79
9.6. Vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving.....	80
9.7. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	83
10. Interventiemaatregelen met het oog op het ontdekken, beoordelen en begrijpen van inbreuken.....	85
10.1. Inleiding.....	85
10.2. Algemene benaderingen van het toezicht: proactief en reactief.....	85
10.3. Verschillen in de aard en de intensiteit van het toezicht op de naleving.....	86
10.4. Specifieke technieken van overheidsinstanties voor het opsporen van inbreuken.....	86
10.5. Specifieke technieken van overheidsinstanties voor het nader onderzoeken en ..beoordelen van inbreuken.....	91
10.6. Specifieke technieken van overheidsinstanties voor het begrijpen van inbreuken.....	96
10.7. De rol van niet-overheidsactoren bij het toezicht op de naleving.....	96
10.8. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	98
11. Handhavingsmaatregelen om te reageren op inbreuken	101
11.1. Inleiding.....	101
11.2. Overzicht van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen.....	101
11.3. Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties	102
11.4. Bestuursrechtelijke handhaving.....	105
11.5. Strafrechtelijke handhaving	106
11.6. Milieuaansprakelijkheid.....	111
11.7. Mechanismen voor het bepalen van de passende handhavingsmaatregel(en).....	112
11.8. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	118
12. Maatregelen om inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade te voorkomen.....	120
12.1. Inleiding.....	120
12.2. Inbreuken voorkomen of de frequentie ervan verminderen	120
12.3. Financiële zekerheid.....	122
12.4. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	124
13. Gegevens en informatie	125
13.1. Inleiding.....	125
13.2. Het belang van gegevens en informatie	125
13.3. Ondersteuning van interventie maatregelen voor het waarborgen van de naleving.....	126
13.4. Ondersteuning van de evaluatie van doeltreffendheid	127
13.5. Ondersteuning van de communicatie	130
13.6. Praktische uitdagingen.....	132
13.7. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.....	136
14. Strategisch zijn	138
14.1. Inleiding.....	138
14.2. Strategisch zijn op structureel niveau	138
14.3. Nationale strategieën voor het waarborgen van de naleving en soortgelijke strategieën	140
14.4. Strategisch zijn op operationeel niveau	146



Verklarende woordenlijst	147
---------------------------------------	------------



Lijst van tabellen

Tabel 1: De beoordeling van inbreuken en daarmee samenhangend onwettig gedrag

Tabel 2: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 3: Voorbeelden van de belangrijkste verplichtingen betreffende afval en daarmee samenhangende inbreuken

Tabel 4: Toetsing aan de hand van het scenario

Tabel 5: Verplichtingen in verband met de bescherming van Europese natuurgebieden

Tabel 6: Verplichtingen in verband met het doden en vangen van wilde dieren in Europa

Tabel 7: Verplichtingen met betrekking tot de handel in wilde dieren en planten waarbij derde landen zijn betrokken

Tabel 8: Verplichtingen met betrekking tot de houthandel

Tabel 9: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 10: Uitdagingen voor de autoriteiten bij de behandeling van inbreuken

Tabel 11: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 12: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 13: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 14: Europese netwerken voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving

Tabel 15: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 16: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 17: Overzicht van de kenmerken van het bestuursrecht, het strafrecht en het civiel recht

Tabel 18: Toepassing van de aanvullende rechtshandavingsbeginselen

Tabel 19: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 20: Toetsing aan de hand van de scenario's

Tabel 21: Toetsing aan de hand van de scenario's

Lijst van figuren

Figuur 1: De afvalketen

Figuur 2: Negatieve gevolgen van afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken

Figuur 3: Negatieve gevolgen van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten

Figuur 4: Beginselen voor het doeltreffend waarborgen van de naleving

Figuur 5: Actoren in de keten van het waarborgen van de naleving

Figuur 6: Viciieuze cirkel als gevolg van een gebrek aan specialisatie

Figuur 7: Bepalende factoren voor de schuld voor en de ernst van onrechtmatig gedrag

Figuur 8: Soorten informatie die autoriteiten kunnen gebruiken bij het uitwerken van een strategie voor het waarborgen van de naleving



Lijst van tekstvakken

Tekstvak 1: De richtlijn milieucriminaliteit

Tekstvak 2: Andere strafwetgeving van de EU

Tekstvak 3: Wat is afval? Wat zijn bijproducten? Wanneer wordt afval een product?

Tekstvak 4: Bepalingen van de richtlijn milieucriminaliteit die betrekking hebben op afvalgerelateerde inbreuken

Tekstvak 5: Voorbeelden van de ernst van afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken

Tekstvak 6: Focus van het Verdrag van Bern op het illegaal doden, vangen en verhandelen van wilde vogels.

Tekstvak 7: Bepalingen van de richtlijn milieucriminaliteit die betrekking hebben op inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten

Tekstvak 8: Kwantitatieve ramingen van de omvang van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten

Tekstvak 9: Voorbeelden van gespecialiseerde instanties voor het onderzoeken of vervolgen van milieudelicten

Tekstvak 10: Documenten die als leidraad dienen voor maatregelen in de hele keten van het waarborgen van de naleving in Engeland

Tekstvak 11: Aanbevelingen voor richtsnoeren in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 12: Aanbevelingen inzake opleiding in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 13: Cepol

Tekstvak 14: Voorbeelden van steun uit hoofde van de LIFE-verordening voor inspanningen ter bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken

Tekstvak 15: Voorbeelden van mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen autoriteiten

Tekstvak 16: Overzicht van de NEST-aanpak van Interpol

Tekstvak 17: Aanbevelingen over de coördinatie en samenwerking tussen nationale instanties in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 18: Voorbeeld van samenwerking met nationale milieuorganisaties

Tekstvak 19: Aanbevelingen over samenwerking met niet-overheidsactoren in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 20: Europol

Tekstvak 21: Eurojust

Tekstvak 22: Een voorbeeld van een GOT met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten

Tekstvak 23: Interpol

Tekstvak 24: Werelddouaneorganisatie

Tekstvak 25: Aanbevelingen over Europese en internationale coördinatie en samenwerking in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit



- Tekstvak 26: Voorbeeld van een samenwerkingsregeling tussen overheids- en niet-overheidsactoren: het Routes-partnerschap
- Tekstvak 27: UNTOC
- Tekstvak 28: Het Groene Douane-initiatief
- Tekstvak 29: WasteForce-project
- Tekstvak 30: INECE
- Tekstvak 31: Het Global Judicial Institute on the Environment
- Tekstvak 32: Aanbeveling van 2001 betreffende inspecties
- Tekstvak 33: Voorbeelden van richtsnoeren van het Impel voor inspecties
- Tekstvak 34: Inspecties op grond van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen
- Tekstvak 35: Geospatiale inlichtingen
- Tekstvak 36: Het gebruik van volgapparatuur
- Tekstvak 37: Gecontroleerde afleveringen
- Tekstvak 38: Geospatiale inlichtingen voor gerichte surveillance
- Tekstvak 39: Forensisch gebruik van geospatiale inlichtingen
- Tekstvak 40: LIFE SMART Waste Project
- Tekstvak 41: Impel-project CAED
- Tekstvak 42: De klokkenluidersrichtlijn van de EU
- Tekstvak 43: De richtlijn slachtofferbescherming
- Tekstvak 44: Richtsnoeren voor een gemeenschappelijke invulling van het begrip “milieuschade”
- Tekstvak 45: Voorbeeld van gepubliceerd handhavingsbeleid
- Tekstvak 46: Interventiematrix
- Tekstvak 47: Bioval-project
- Tekstvak 48: Werkzaamheden van het ENPE en het Eufje op het gebied van coëfficiënten voor de ernst van inbreuken
- Tekstvak 49: Bevordering van de naleving in het kader van acties tegen de jacht op roofvogels in Spanje
- Tekstvak 50: Praktische gids van het Impel
- Tekstvak 51: Input-, output- en resultaatgerichte prestatie-indicatoren (gebaseerd op werk van het Impel en de OESO)
- Tekstvak 52: Voorbeelden van prestatie-indicatoren voor autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen
- Tekstvak 53: Publicatie van een jaarlijks handhavingsrapport door de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu in België
- Tekstvak 54: Milieuhandhavingsverslagen van het bureau van de Spaanse milieuaanklager
- Tekstvak 55: Secure Information Exchange Network Application van Europol (Siena, applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling)
- Tekstvak 56: Strafstatistieken van de land- en milieurechtbank van Nieuw-Zuid-Wales in Australië



Tekstvak 57: Aanbevelingen betreffende statistieken in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 58: Aanbevelingen inzake specialisatie in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 59: Aanbevelingen inzake wetgeving in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Tekstvak 60: Aanbevelingen inzake nationale strategieën in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit



Afkortingen

Cites	Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten
ECD	Richtlijn milieucriminaliteit
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
EER	Europese Economische Ruimte
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
ELD	Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn
ENPE	Europees netwerk van openbaar aanklagers voor het milieu
EnviCrimeNet	Netwerk van politie- en handhavingsfunctionarissen ter bestrijding van milieucriminaliteit
AO	Aardobservatie
Eufje	EU-forum van milieurechters
Eurojust	Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken
Europol	Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving
Geoint	Geospatiale inlichtingen
GIS	Geografisch informatiesysteem
Gps	Global positioning system
Impel	Netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement (internationaal netwerk voor de naleving en handhaving van de milieuwetgeving)
Interpol	Internationale Criminele Politie-Organisatie
GOT	Gemeenschappelijk onderzoeksteam
NEPA	Europees netwerk van hoofden van agentschappen voor milieubescherming
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling



RMCEI	Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten
Seprona	Servicio de Protección de la Naturaleza (Spaanse Dienst natuurbescherming)
Siena	Secure Information Exchange Network Application (applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling)
Kmo	Kleine en middelgrote onderneming
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
UNEP	Milieuprogramma van de Verenigde Naties
WDO	Werelddouaneorganisatie
AEEA	Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur



Voorwoord en afwijzing van aansprakelijkheid

Voorwoord

In het uit negen punten bestaande actieplan van de Commissie om de naleving van de milieuwetgeving van de Europese Unie (EU) en de governance te verbeteren, wordt ingegaan op verschillende systemische, horizontale onderliggende oorzaken van een slechte uitvoering.

Het in januari 2018¹ vastgestelde actieplan ondersteunt de lidstaten op verschillende manieren, onder meer via de opstelling van richtsnoeren en andere documenten, die op nationaal niveau kunnen worden aangepast of aangevuld. Het actieplan wordt aangestuurd door een deskundigengroep op hoog niveau, het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance, dat tegelijk met de vaststelling van het actieplan is ingesteld².

Het document “Richtsnoeren voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken” werd opgesteld door middel van een reeks workshops voor deskundigen in 2018 en 2019. Vanaf begin 2019 kon het bredere publiek van geïnteresseerden er commentaar op leveren. Het gefinaliseerde document is vervolgens ingediend bij en besproken door het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance. Overeenkomstig punt 5 van zijn reglement van orde heeft het forum een gunstig advies over het document uitgebracht. Het forum adviseerde de richtsnoeren te publiceren en moedigde alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken betrokken nationale, regionale en lokale autoriteiten aan de richtsnoeren op grote schaal te gebruiken. Bovendien zijn de forumleden voornemens om het document indien nodig of passend aan te vullen met andere relevante elementen, onder meer gelet op de nationale context. Rekening houdend met de juridische, wetenschappelijke en technische ontwikkelingen en met de ervaringen met het gebruik van de richtsnoeren kan het forum nagaan of de richtsnoeren moeten worden herzien.

Afwijzing van aansprakelijkheid

Dit document is in overleg met afgevaardigde deskundigen opgesteld en het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance heeft er een advies over uitgebracht. Het document vormt echter niet noodzakelijkerwijs een afspiegeling van de standpunten van de instellingen of organisaties die door de forumleden worden vertegenwoordigd.

De opmerkingen van de diensten van de Commissie stemmen niet noodzakelijkerwijs overeen met de standpunten van de Commissie. Noch de Commissie, noch de andere forumleden zijn verantwoordelijk voor het gebruik van de informatie in dit document door derden.

Dit document is bedoeld om de uitvoering van de EU-milieuwetgeving te vereenvoudigen met behulp van beschrijvende, feitelijke informatie. Het bevat uitsluitend feitelijke informatie over het bestaan van bepalingen van het EU-recht en de toepassing ervan, of parafraseert de inhoud ervan. Het is juridisch niet bindend en vormt geen basis om een autoriteit ter verantwoording te roepen bij de aanpak van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Het bevat evenmin een gezaghebbende interpretatie van de aangehaalde wetgeving. Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om een bindende interpretatie van EU-wetgeving te geven.

¹ COM(2018) 10 final.

² C(2018) 10 final.



Informatie voor beleidsmakers

“Wetgeving zonder goede handhaving is slechts goed advies.” Abraham Lincoln

Er zijn geen snelle oplossingen.

Om milieucriminaliteit te kunnen bestrijden, moet er wetgeving worden vastgesteld die voorziet in de definitie ervan en de mogelijkheid om ze te bestraffen.

Het vaststellen van wetten is echter niet hetzelfde als het opsporen en bestraffen van feitelijke delicten.

Hiervoor is een doeltreffende interventieketen nodig waarbij milieu-inspecties, wetshandhavinginstanties, openbaar aanklagers en rechtbanken betrokken zijn.

Als we de handhavingketen veronachtzamen of verwaarlozen, geldt voor wetten en wetgeving het bovenstaande citaat.

De ervaring leert ons dat de handhavingketen alleen doeltreffend is als onze samenlevingen:

- milieucriminaliteit behandelen als onderdeel van een breder fenomeen van milieu-inbreuken;
- erkennen dat het moeilijk kan zijn om inbreuken op de milieuwetgeving tegen te gaan;
- kijken naar preventie en opsporing, maar ook naar bestraffing en herstel;
- gebruikmaken van zowel het bestuursrecht als het strafrecht;
- meerdere vaardigheden, disciplines en specialisaties inzetten;
- zorgen voor een hoge mate van coördinatie en samenwerking tussen beroepsbeoefenaren;
- zorgen voor een doeltreffend gebruik van gegevens en informatie;
- zorgen voor een hoge mate van organisatie en inzet van de staat.

Er moeten personele en financiële middelen worden toegewezen. Deze moeten evenredig zijn met de ernst van de bedreiging voor de fundamentele belangen van onze samenlevingen. Zij moeten aansluiten op de wens van mensen en gemeenschappen om in een schoon en gezond milieu te leven, alsook op de verwachting van het bedrijfsleven dat er in de hele Europese Unie gelijke spelregels gelden, waarbij alle landen even vastberaden zijn om wetsovertreders die hun gezagsgetrouwe concurrenten ondermijnen aan te pakken.

In deze richtsnoeren komt aan de orde waar het om gaat.

Er blijkt uit waarom beleidsmakers, wetgevers en ook samenlevingen niet op geloofwaardige wijze kunnen zeggen dat de klus is geklaard wanneer zij wettelijke bepalingen inzake milieucriminaliteit hebben vastgesteld.

De bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken moet juist daarna gebeuren, *nadat* de wetgevers hun bijdrage hebben geleverd. Anders kunnen milieuwetten, en zelfs specifieke bepalingen inzake milieucriminaliteit, verworden tot goed advies.



Inhoudsindicatie

Inleiding

De richtsnoeren ondersteunen het werk van milieu-inspecteurs, politie- en douaneambtenaren, openbaar aanklagers, rechters en anderen bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

Milieu-inbreuken zijn inbreuken op verplichtingen ter bescherming van het milieu. “Milieucriminaliteit” betreft milieu-inbreuken die via het strafrecht worden of kunnen worden aangepakt. “Gerelateerde inbreuken” zijn ten eerste milieu-inbreuken die met andere middelen dan het strafrecht worden aangepakt en ten tweede niet-milieu-inbreuken, zoals fraude, die verband houden met milieu-inbreuken.

De bestrijding van al deze inbreuken houdt in: ontdekken dat ze zijn gepleegd; sancties opleggen aan of andere maatregelen nemen tegen de plegers; voorkomen dat de inbreuken worden gepleegd en de mogelijke schade voorkomen of beperken.

Drie criminaliteitsscenario's

Om de inhoud van de richtsnoeren te kunnen uittesten, worden drie fictieve scenario's gepresenteerd. Deze hebben betrekking op respectievelijk een problematische afvalvoorziening, het illegaal doden van wilde vogels en de illegale handel in wilde dieren. Elk scenario brengt een reeks uitdagingen met zich mee waaraan in deze richtsnoeren aandacht wordt besteed.

Een nadere beschouwing van “milieucriminaliteit”, “gerelateerde inbreuken” en “het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving”

In de richtsnoeren wordt het begrip “milieucriminaliteit” gekoppeld aan de milieuwetgeving van de Europese Unie. Bij milieu-inbreuken gaat het om gedragingen die in strijd zijn met de verplichtingen uit hoofde van die wetgeving. De wetgeving bestaat uit richtlijnen en verordeningen. Verplichtingen kunnen de vorm aannemen van verbodsbepalingen, procedurevoorschriften, vergunningen, ontwikkelingsvergunningen en afwijkingen, algemeen bindende voorschriften en eisen die voortvloeien uit handavingsmaatregelen. Inbreuken verschillen naargelang van de aard en de gevolgen ervan, als ook naargelang van de verantwoordelijke partijen, het soort gedrag en de beweegredenen voor dat gedrag. De ernstigste inbreuken kunnen als criminaliteit worden aangemerkt. Op grond van de richtlijn milieucriminaliteit (Richtlijn 2008/99/EG) moeten de lidstaten bepaalde inbreuken strafbaar stellen. “Het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving” beschrijft alle manieren waarop autoriteiten milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken bestrijden.

Afval, afvalwetgeving en afvalgerelateerde inbreuken

Onder afval worden alle stoffen of voorwerpen verstaan waarvan de houder of de producent ervan zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Op grond van de afvalwetgeving van de EU moet afval altijd worden behandeld in een kader van verplichtingen, waarbij waar nodig materialen en energie worden bespaard en in ieder geval schade voor het milieu en de menselijke gezondheid wordt voorkomen. De verplichtingen gelden voor de producenten en de houders van afval, en voor degenen die binnen een lidstaat afval inzamelen en vervoeren en het over de grenzen transporteren. Ze gelden ook voor de exploitanten van afvalvoorzieningen zoals stortplaatsen. Afvalcriminaliteit en afvalgerelateerde inbreuken kunnen gepaard gaan met andere overtredingen zoals fraude, belastingontduiking en inbreuken op de arbeidswetgeving. Verklarende factoren voor inbreuken zijn onder meer de mogelijkheid van illegale inkomsten en de geringe belemmeringen



voor toegang tot de markt. De gevolgen zijn onder meer milieuschade en het verlies van overheidsinkomsten.

In het wild levende dieren en planten, desbetreffende wetgeving en gerelateerde inbreuken

Het begrip “in het wild levende dieren en planten” omvat wilde dieren en planten, samen met de natuurlijke habitats waarin zij voorkomen. Op grond van de EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten zijn er verplichtingen om de belangrijkste Europese natuurgebieden en de voortplantings- en rustplaatsen van bedreigde soorten zoals vleermuizen en zeeschildpadden te beschermen, om bedreigde soorten te beschermen tegen illegale jacht en illegaal doden, vangen en verhandelen, om de introductie van invasieve uitheemse soorten te voorkomen en om de handel in wilde dieren en planten met derde landen te beheren. Verklarende factoren voor inbreuken zijn onder meer economisch voordeel, maatschappelijke aanvaarding en het beperkte risico om ontdekt te worden.

Uitdagingen voor de bevoegde autoriteiten

De uitdagingen betreffen zowel de aanpak van individuele inbreuken als het verwerven van een algemeen strategisch inzicht in de redenen voor inbreuken. In het geval van individuele inbreuken doen zich uitdagingen voor tijdens de ontdekkings-, beoordelings- en reactiefase. In de ontdekkingsfase gaat het om de geografische dimensie, het vaak clandestiene karakter van onrechtmatig gedrag, mogelijke verschillende soorten verdachten, het verzamelen van bewijsmateriaal en externe bedreigingen voor het onderzoek. In de beoordelingsfase wordt de ernst van individuele inbreuken afgewogen en wordt de precieze aansprakelijkheid van individuele verdachten vastgesteld. In de laatste fase wordt tegen de verdachten opgetreden. De strategische uitdaging bestaat erin inzicht te krijgen in de drijfveren voor het overtreden van de wet, de houding en perceptie van de verantwoordelijke partijen ten aanzien van de wet, en de houding en perceptie van de nalevingstoezicht en handhaving.

Leidende beginselen en grondrechten

De leidende beginselen en de grondrechten houden verband met de belangrijkste doelstellingen van de interventiemaatregelen van de autoriteiten en de beperkingen van die maatregelen. Het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving is gebaseerd op drie basisbeginselen: inbreuken voorkomen; inbreuken opsporen en begrijpen; en inbreuken doeltreffend aanpakken nadat ze zijn ontdekt. Het laatste beginsel wordt aangevuld met: inbreuken zo snel mogelijk beëindigen; sancties op doeltreffende, afschrikkende en evenredige wijze toepassen; ervoor zorgen dat niet-naleving geen financieel voordeel oplevert; toekomstige inbreuken ontmoedigen; en eventuele milieuschade herstellen. Andere beginselen, zoals consequent handelen, zijn ook relevant en in het Handvest van de grondrechten wordt beschreven op welke manier autoriteiten moeten optreden bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

Organisatie, capaciteit, rol van de EU en financiële steun

Voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken is een goed organisatorisch kader nodig. Dit heeft meerdere aspecten. Ten eerste vereist het de betrokkenheid van verschillende publieke actoren, zoals inspecties, politiediensten, de douane, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, die met elkaar samenwerken in een besluitvormingsketen, de “keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving” of de “handavingsketen”. Ten tweede moeten deze actoren duidelijke formele verantwoordelijkheden hebben, onafhankelijk zijn, vrij zijn van belangenconflicten en over de nodige bevoegdheden beschikken om op te treden. Ten derde moeten zij over de capaciteit beschikken om bruikbare resultaten te leveren. Factoren die van invloed zijn op de capaciteit zijn onder meer: de reikwijdte van de bevoegdheden waarover een instelling of orgaan



beschikt; de personele en financiële middelen waarover een instelling of orgaan beschikt; de mate van specialisatie; de kwaliteit van opleiding en begeleiding; en het niveau van de beschikbare technische ondersteuning en instrumenten. Een aantal financiële instrumenten van de EU, zoals de LIFE-verordening, kan worden gebruikt ter ondersteuning van het waarborgen van de naleving.

Coördinatie en samenwerking

Coördinatie en samenwerking zijn belangrijk om te zorgen voor doeltreffende besluitvorming in de hele keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving. De term “coördinatie” kan het best worden gebruikt voor het beschrijven van de interacties tussen de autoriteiten en de beroepsbeoefenaren die nodig zijn om in specifieke gevallen resultaten te boeken, bijvoorbeeld de interacties tussen politiediensten of gespecialiseerde regelgevende instanties enerzijds en openbaar aanklagers anderzijds. De term “samenwerking” kan het best worden gebruikt om meer algemene vormen van constructieve betrekkingen te beschrijven. Er bestaat op nationaal, Europees en internationaal niveau een reeks mechanismen om coördinatie en/of samenwerking te vergemakkelijken. Voorbeelden hiervan zijn vrijwillige Europese netwerken van beroepsbeoefenaren zoals het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving (Impel), het netwerk van politie- en handhavingsfunctionarissen ter bestrijding van milieucriminaliteit (EnviCrimeNet), het Europees netwerk van openbaar aanklagers voor het milieu (ENPE) en het EU-forum van milieurechters (Eufje).

Interventiemaatregelen met het oog op het ontdekken, beoordelen en begrijpen van inbreuken

Deze interventiemaatregelen vallen onder de overkoepelende term “toezicht op de naleving”. Hiertoe behoren inspecties, surveillance, onderzoeken en andere activiteiten die gericht zijn op het verifiëren van de naleving, het opsporen en beoordelen van inbreuken en het identificeren en verzamelen van bewijsmateriaal tegen de verantwoordelijken. Sommige vormen van toezicht op de naleving, zoals routinecontroles, zijn proactief. Andere zijn reactief en vinden plaats naar aanleiding van incidenten en klachten. De intensiteit en de focus van het toezicht zijn afhankelijk van de inbreuk. De autoriteiten staan een reeks technieken ter beschikking. Ook particuliere actoren zoals klokkenluiders en ngo's kunnen een rol spelen.

Handhavingsmaatregelen om te reageren op inbreuken

Handhavingsmaatregelen kunnen worden genomen op grond van het bestuursrecht, het strafrecht en het civiel recht, of een combinatie daarvan. Er geldt een algemene eis dat alle inbreuken op het EU-recht moeten worden bestraft met een stelsel van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Dit geldt voor administratieve en strafrechtelijke sancties. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan het gaan om maatregelen zoals het gebruik van vaste boeten, de uitvaardiging van waarschuwingen en de intrekking van milieuvergunningen. Strafrechtelijke handhaving kan tot een geldboete, gevangenisstraf of andere uitkomsten leiden. Bepalingen inzake milieuaansprakelijkheid verplichten degene die milieuschade veroorzaakt om deze te herstellen.

Maatregelen om inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade te voorkomen

Maatregelen om inbreuken te voorkomen zijn gericht op degenen die kunnen worden overgehaald om aan de milieuverplichtingen te voldoen of daar hulp bij nodig hebben. Het kan hierbij gaan om activiteiten ter bevordering van de naleving, zoals bewustmaking. Maatregelen om de mogelijke schade als gevolg van inbreuken te voorkomen of te beperken, omvatten de verplichting dat degenen die risicovolle installaties zoals afvalvoorzieningen exploiteren, financiële zekerheid stellen.



Gegevens en informatie

De bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken vereist en genereert een grote hoeveelheid gegevens en informatie. Gegevens en informatie kunnen worden gebruikt om interventie-maatregelen voor het waarborgen van de naleving te ondersteunen, de prestaties van de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen te helpen beoordelen en met het publiek en belanghebbenden te communiceren. Een doeltreffend gebruik van gegevens is afhankelijk van goede regelingen voor het verzamelen, beheren, delen en analyseren ervan.

Strategisch zijn

Strategisch zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit en de bredere waarborging van de naleving van de milieuwetgeving betekent dat de juiste combinatie van maatregelen moet worden samengesteld om uitdagingen aan te pakken. Het is mogelijk om strategisch te zijn op structureel, organisatorisch en operationeel niveau. Het structurele niveau heeft betrekking op constitutionele, wetgevende en institutionele kaders. Het organisatorische niveau heeft betrekking op regelingen die zijn getroffen door instanties die de naleving moeten waarborgen, hetzij individueel, hetzij collectief, om een of meer categorieën inbreuken te bestrijden, en het omvat nationale handhavingsstrategieën. Het operationele niveau heeft betrekking op de strategische keuzes van individuele beroepsbeoefenaren in het geval van complexe criminaliteits- en inbreukscenario's.



1. Inleiding

1.1. Wat houdt de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken in?

Milieu-inbreuken zijn inbreuken op verplichtingen ter bescherming van het milieu.

Eenvoudig gezegd gaat het bij “milieucriminaliteit” om milieu-inbreuken die via het strafrecht worden of kunnen worden aangepakt.

“Gerelateerde inbreuken” zijn:

- milieu-inbreuken die met andere middelen dan het strafrecht worden aangepakt; of
- niet-milieu-inbreuken, zoals fraude, die verband houden met milieu-inbreuken.

De bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken houdt in:

- het opsporen van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken die zijn of worden gepleegd;
- het opleggen van sancties aan of andere maatregelen nemen tegen de plegers;
- het voorkomen van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken en van de schade die erdoor kan ontstaan.

Deze verschillende interventie maatregelen worden gezamenlijk omschreven als “het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving”. Een meer gedetailleerde beschrijving is te vinden in hoofdstuk 3 van deze richtsnoeren.

1.2. Aard en doelstellingen van de richtsnoeren

De richtsnoeren zijn *niet* prescriptief. Ze zijn grotendeels beschrijvend en bevatten verschillende overwegingen en goede praktijken die relevant zijn voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, zodat de lezer ze kan gebruiken op de manier die hij of zij passend acht. Dit is omdat de uitdagingen per kwestie, per plaats en ook in de tijd aanzienlijk verschillen. Er zijn verschillende benaderingen, accenten en prioriteiten mogelijk die, afhankelijk van de omstandigheden, allemaal gerechtvaardigd en passend zijn.

De richtsnoeren hebben tot doel analyses, inzichten en goede praktijken van beroepsbeoefenaren in één document samen te brengen om regeringen, autoriteiten en beroepsbeoefenaren te helpen de juiste keuzes te maken en optimaal gebruik te maken van de beschikbare middelen.

1.3. Toepassingsgebied, aanpak en belangrijkste inhoud

De richtsnoeren hebben een ruim toepassingsgebied, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan afval en in het wild levende dieren en planten; dit zijn terreinen waarop veel van de ernstigste uitdagingen op het gebied van criminaliteitsbestrijding zich voordoen.

Volgens de aanpak van de richtsnoeren wordt begonnen met drie concrete scenario's waarin inbreuken in verband met afval en in het wild levende dieren centraal staan. In de daaropvolgende inhoud worden verschillende facetten van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, alsook de bestrijding daarvan, verkend. In elk stadium wordt de inhoud “getoetst” op relevantie aan de hand van de scenario's.



De verschillende facetten omvatten: het gedrag dat als milieucriminaliteit en -inbreuken wordt aangemerkt; het concept “het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving”; bijzonderheden over de Europese wetgeving inzake afval en in het wild levende dieren en planten; de algemene uitdagingen waarmee de autoriteiten worden geconfronteerd; beginselen voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken; het belang van goede organisatie, coördinatie en samenwerking; interventie maatregelen om criminaliteit en inbreuken op te sporen, te beoordelen en te begrijpen; interventie maatregelen om erop te reageren; interventie maatregelen om ze te voorkomen; het belang van gegevens en informatie; en de manier waarop regeringen, autoriteiten en beroepsbeoefenaren strategisch kunnen zijn.

In tekstvakken worden toelichtingen en voorbeelden uit heel Europa gegeven. Aan het einde is een verklarende woordenlijst opgenomen.

De richtsnoeren bevatten een inhoudsindicatie met een samenvatting van elk afzonderlijk hoofdstuk. Daarnaast maken een standaardvoorwoord en afwijzing van aansprakelijkheid en een algemene beleidsnota deel uit van de richtsnoeren.

1.4. Achtergrond van de richtsnoeren

Dit document wordt specifiek genoemd bij actie 4 van het actieplan van de Commissie om de naleving van de milieuwetgeving van de EU te versterken en de milieugovernance te verbeteren, dat op 18 januari 2018 werd aangenomen³.

1.5. Lezerspubliek

Het beoogde lezerspubliek bestaat hoofdzakelijk uit nationale autoriteiten, agentschappen, instellingen en beroepsbeoefenaren met verantwoordelijkheden op het gebied van het waarborgen van de naleving. Hiertoe behoren milieu-inspecteurs, politieambtenaren en andere rechtshandvingsfunctionarissen, autoriteiten die administratieve sancties opleggen, milieuaanklagers, rechters en topbestuurders die beslissen over prioriteiten en middelen. Velen zullen vertrouwd zijn met sommige, maar misschien niet alle aspecten die aan bod komen.

De richtsnoeren moeten ook van belang zijn voor anderen, onder wie iedereen die een rol speelt bij de naleving of het ondersteunen van de naleving van milieuverplichtingen, bijvoorbeeld milieu-ngo's die toezicht houden op de toestand van het milieu.

1.6. De ontwikkeling van de richtsnoeren

De richtsnoeren zijn opgesteld onder auspiciën van het in 2018 opgerichte forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance⁴.

Samen met haar adviseurs, een consortium van het milieu-instituut, het Instituut voor Europees milieubeleid (IEEP) en METRO (Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek), heeft de Europese Commissie drie workshops georganiseerd, die in 2018 en 2019 werden gehouden. De leden van het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance werden verzocht deskundigen aan te wijzen. Verschillende lidstaten hebben dit ge-

³ COM(2018) 10 final en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2018) 10 final.

⁴ C(2018) 10 final.



daan, net als het Europees netwerk van hoofden van agentschappen voor milieubescherming (NEPA) via zijn belangengroep voor betere regelgeving, het Impel, het ENPE, het Eufje en het EnviCrimeNet.

De eerste twee workshops gingen over de vaststelling van de structuur en de belangrijkste inhoud; tijdens de derde werd de tekst geëvalueerd en bijgesteld. Voor elke workshop werd een voortgangsverslag opgesteld en op een openbaar toegankelijke website geplaatst. Verder heeft de Commissie in november 2018 verslag uitgebracht tijdens een bijeenkomst van belanghebbenden, waaronder milieu-ngo's. Het bredere publiek kon vanaf januari 2019 commentaar leren op de ontwerptekst.

In 2019 en 2020 hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan:

- In 2019 is de Europese Green Deal⁵ gelanceerd, waarmee werd aangekondigd dat de inspanningen op Europees niveau worden opgevoerd om het milieu te beschermen.
- In 2019 is ook het eindverslag opgeleverd over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties door de EU-lidstaten van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit⁶. Deze achtste ronde was gewijd aan de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit, en in het eindverslag wordt gepoogd de bevindingen en aanbevelingen voor de afzonderlijke lidstaten samen te vatten en er conclusies uit te trekken.
- In 2020 heeft de Europese Commissie de biodiversiteitsstrategie vastgesteld, waarin onder meer het belang van de bestrijding van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten werd onderstreept.
- In 2020 werd ook gewerkt aan de evaluatie van de richtlijn milieucriminaliteit⁷ en werden de eerste stappen gezet in de richting van de herziening ervan.

Het werd passend geacht rekening te houden met deze ontwikkelingen, met name het eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties, en begin 2021 werden de uitwisselingen met aangewezen deskundigen voortgezet. Gezien de verzamelde hoeveelheid waardevol materiaal werd het ook nuttig geacht een afzonderlijk aanvullend document op te stellen met voorbeelden van vastgestelde goede praktijken op het gebied van de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, alsmede verwijzingen naar relevante literatuur en beleidsdocumenten. Dit document is openbaar en zal voortdurend worden bijgewerkt met recente goede praktijken, relevante literatuur en beleidsdocumenten⁸.

Dankzij de bij het opstellen van de richtsnoeren gevolgde methode en de rol van de individuele deskundigen konden veel verschillende inzichten worden verkregen. De resultaten laten zien dat de aanpak soms verschilt, maar dat er veel gemeenschappelijke uitdagingen zijn. Daarnaast laten zij zien dat er gemeenschappelijke patronen bestaan in de manier waarop verschillende autoriteiten met deze uitdagingen omgaan.

⁵ Mededeling van de Commissie "De Europese Green Deal" (COM(2019) 640 final).

⁶ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit, doc. 14065/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/nl/pdf>

⁷ SWD(2020) 259 final.

⁸ Het document met goede praktijken is beschikbaar op het platform CIRCABC.



2. Drie criminaliteitsscenario's

2.1. Inleiding

Om de inhoud van de richtsnoeren te kunnen toetsen, worden in dit hoofdstuk drie scenario's gepresenteerd. Ze hebben betrekking op inbreuken in verband met afval, het illegaal doden van wilde vogels en de illegale handel in wilde dieren.

In elk scenario wordt een reeks omstandigheden geschetst. Het doel is de verschillende uitdagingen in kaart te brengen waarmee de bevoegde autoriteiten worden geconfronteerd bij de aanpak van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. In alle richtsnoeren wordt naar de scenario's verwezen om duidelijk te maken wat de praktische relevantie van de inhoud van de afzonderlijke hoofdstukken is.

De scenario's zijn slechts ruwe benaderingen van wat zich in de praktijk daadwerkelijk kan voordoen. Zij zijn fictief en noodzakelijkerwijs vereenvoudigd. Bovendien hebben zij slechts betrekking op een klein aantal mogelijke omstandigheden. Toch is de demonstratiewaarde ervan om de volgende redenen belangrijk:

- Er zijn **verschillende soorten** inbreuken die enorm kunnen verschillen. Dit wordt duidelijk gemaakt door de aandacht op verschillende scenario's te vestigen.
- De inspanningen ter bestrijding van inbreuken moeten **adaptief** zijn, d.w.z. moeten kunnen worden aangepast aan de specifieke uitdagingen waarmee individuele inbreuken gepaard gaan. Uit het testen van verschillende scenario's volgt **hoe** de inspanningen kunnen worden aangepast.
- Bij de bestrijding van inbreuken moet rekening worden gehouden met de **wisselwerking** tussen verschillende actoren en eisen. Uit het testen van de scenario's volgt op welke manieren met deze wisselwerking rekening kan worden gehouden.

2.2. Scenario 1: problematische afvalvoorziening

Aan een stortplaats onder verantwoordelijkheid van een particuliere exploitant (een onderneming) is een afvalvergunning verleend in lidstaat A. De afvalvergunning is afgegeven overeenkomstig de afvalwetgeving van de EU. De afvalvergunning beperkt de categorieën en hoeveelheden afvalstoffen die de stortplaats verondersteld wordt te aanvaarden en staat geen gevaarlijke afvalstoffen toe.

De vergunning werd afgegeven door een lokale overheid, die ook inspectietaken heeft. De lokale overheid voert inspecties uit waarbij meerdere inbreuken op de afvalvergunning aan het licht komen, waaronder de ontvangst en verwijdering van onaanvaardbare afvalcategorieën. De inspecteurs zijn ervan overtuigd dat de stortplaats onveilig is geworden en een milieurisico vormt, met name als gevolg van stortplaatsbranden. De verantwoordelijke autoriteit is niet bevoegd om afvalcriminaliteit of andere strafbare feiten te vervolgen. Deze rol ligt bij een onafhankelijke aanklager. Voorts beschikt de politie van lidstaat A over bevoegdheden op het gebied van strafrechtelijk onderzoek die verder gaan dan de inspectiebevoegdheden van de plaatselijke overheid.

De lokale bewoners maken zich grote zorgen, met name over schadelijke dampen, en lobbyen bij lokale politici en de media. Zij beweren dat hun gezondheid gevaar loopt.



Vertegenwoordigers van de afvalindustrie wijzen niet op het specifieke geval, maar stellen meer in het algemeen dat afvalbeheerders die zich aan de wet houden, lijden onder oneerlijke concurrentie. Zij dringen aan op een doeltreffendere handhaving.

Een deel van de illegale afvalstoffen op de stortplaats blijkt afkomstig te zijn van illegale afvaltransporten vanuit lidstaat B. Vermoed wordt dat het afval gevaarlijke afvalstoffen bevat, maar dat is niet bevestigd. De afvaltransporten gingen, in ieder geval voor een deel, vergezeld van documentatie op grond van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen, maar de documentatie was vervalst.

Ondertussen wordt in lidstaat C een illegaal afvaltransport geconstateerd. Dit strafbare feit wordt op zichzelf niet significant geacht, maar de afvalinzamelaars en -makelaars blijken dezelfde te zijn als die welke het illegale afval naar de stortplaats in lidstaat A hebben verzonden. Een werknemer van een van de verdachte inzamelaars, een klokkenluider, geeft aan dat er ook afval is afgeleverd bij een aantal illegaal geëxploiteerde stortplaatsen in lidstaat B, maar is vaag over de locatie van die stortplaatsen.

Wat de verdachten betreft:

- De onderneming die houder is van de stortplaatsvergunning beweert dat de illegale activiteit het werk was van corrupte werknemers (die zij niet kan identificeren) en dat zij hoe dan ook niet over de financiële middelen beschikt om de sanering te betalen.
- Het blijkt dat er een reeks afvalinzamelaars en afvaloverslagstations bij betrokken waren. Sommige afvalinzamelaars zijn kleine en middelgrote ondernemingen.
- De makelaars die de afvaltransporten hebben geregeld, ontkennen elke verantwoordelijkheid.
- De landeigenaren van illegale stortplaatsen zullen waarschijnlijk beweren dat het storten zonder hun medeweten heeft plaatsgevonden.

De uitdagingen van dit scenario zijn onder meer:

- zorgen voor capaciteit voor de behandeling en coördinatie van alle aspecten van de zaak binnen en tussen de lidstaten A, B en C;
- het karakteriseren van de afvalstoffen op de toegelaten stortplaats in lidstaat A en de daarmee gepaard gaande schadelijke effecten;
- het opsporen en karakteriseren van illegale stortplaatsen (mogelijke rol van inlichtingen en aardobservatie);
- het verzamelen van bewijsmateriaal betreffende de betrokkenheid, het handelen en het nalaten van elke partij;
- onderzoek naar georganiseerde criminaliteit bij de verdachten en hun onderlinge banden in de toeleveringsketen in alle rechtsgebieden;
- onderzoek naar de financiële voordelen die de verdachten hebben behaald;
- onderscheid maken tussen de verantwoordelijkheid van ondernemingen en individuele verantwoordelijkheid;
- ervoor zorgen dat de toegelaten stortplaats veilig wordt gemaakt;
- het saneren van de toegelaten stortplaats;
- het terugzenden van afvalstoffen van de toegelaten stortplaats in lidstaat A naar lidstaat B op grond van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen;
- het verhalen van de kosten voor het bovenstaande en toepassing van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn;
- het treffen van voorbereidingen voor soortgelijke interventie maatregelen met betrekking tot illegale stortplaatsen die worden ontdekt;
- het wegnemen van de bezorgdheid van de omwonenden van de toegelaten stortplaats en ingaan op de media-aandacht.



2.3. Scenario 2: het illegaal doden van wilde vogels

In lidstaat A zijn verschillende berichten in de media verschenen over het illegaal doden van een zeldzame roofvogel. Sommige van de aangetroffen vogels zijn vergiftigd; andere zijn doodgeschoten. De dodingen zijn in strijd met de nationale wetten inzake de strikte bescherming van de vogel overeenkomstig de vogelrichtlijn en het Verdrag van Bern. Het is onduidelijk of er sprake is van een verband tussen de dodingen. Zij zijn gespreid over de tijd en doen zich voor op verschillende plaatsen. Sommige plaatsen bevinden zich in een Natura 2000-gebied dat is aangewezen voor de bescherming van de soort. Sommige plaatsen bevinden zich op landbouwgrond; andere bevinden zich in jachtgebieden.

Sommige van de gedode vogels maken deel uit van een door de EU medegefinancierd herintroductieprogramma in het kader van de LIFE-verordening. Er zijn gedetailleerde ramingen gemaakt van de introductiekosten per vogel. Deze vogels hebben ook een radiozender. Sommige landeigenaren beweren dat de roofvogel jonge dieren vangt en hun representatieve organisatie was gekant tegen het herintroductieprogramma. Evenzo stellen sommige jagers dat de roofvogel een ongewenst roofdier is van in het wild levende vogelsoorten waarop gejaagd mag worden.

Een milieu-ngo biedt actieve ondersteuning aan het herintroductieprogramma en probeert te volgen wat er gaande is. Na tips van de ngo ontdekken wildbeheerders vergiftigd aas op een paar stukken grond. De landeigenaren beweren dat het om ongediertebestrijding gaat. Het uitleggen van lokaas is echter een niet-discriminerende methode. Bovendien heeft een van de landeigenaren carbofuran gebruikt, een gif dat in Europa verboden is.

Aanvankelijk zijn er natuurbeschermingsinstanties bij betrokken, maar zij nemen ook contact op met de politie. Er zijn forensische vragen over de gebruikte gifstoffen en vuurwapens.

De verdachten zijn landeigenaren en jagers. De landeigenaren die in het bezit blijken te zijn van vergiftigd aas, zijn veehouders. Zij beweren dat zij het gif rechtmatig gebruiken, ook al hebben zij niet aan de strikte voorschriften voldaan. Zij ontkennen elk voornemen om de roofvogel te vergiftigen. De belangrijkste jachtvereniging is zeer duidelijk dat het illegaal jagen op de roofvogel in strijd is met haar beleid en dat zij dit in geen geval door de vingers ziet.

De uitdagingen van dit scenario zijn onder meer:

- zorgen voor onderzoekscapaciteit voor de behandeling van alle aspecten van de zaak, met inbegrip van coördinatie;
- zorgen voor de forensische analyse van elke vergiftigde/doodgeschoten vogel;
- het koppelen van geconstateerde inbreuken aan individuele personen;
- het berekenen van de waarde van elke vergiftigde/doodgeschoten vogel;
- het verhalen van de kosten van het onderzoek;
- het aanpakken van kwesties in verband met milieuaansprakelijkheid;
- het aanpakken van kwesties in verband met de maatschappelijke aanvaarding van strikte wetgeving inzake in het wild levende dieren met betrekking tot bepaalde landeigenaren en jagers;
- het gebruiken van technologie om de kans op inbreuken te beperken en de kans op opsporing te vergroten.

2.4. Scenario 3: de illegale handel in wilde dieren

In het Afrikaanse land A, een partij bij Cites, koopt F, een amateurverzamelaar van reptielen, een grote hoeveelheid bedreigde hagedissen. De dieren staan op de Cites-lijst en de uitvoer of invoer ervan zonder behoorlijke documentatie vormt een schending van Cites. F en zijn partner S verstoppert de hagedissen in kleine containers in hun bagage. Zij reizen van A naar hun thuisland B, een EU-lidstaat. Bij de douane vullen F en S formulieren in waarin zij verklaren dat zij geen goederen bij zich hebben die moeten worden aange-



geven. Vervolgens brengen zij de reptielen naar distributeur T en krijgen zij betaald. T vervalst Cites-certificaten en verkoopt de hagedissen aan verschillende klanten, rechtstreeks en ook via internet, zowel aan amateurs die de hagedissen houden als aan professionals met het oog op wederverkoop. Een ngo op het gebied van in het wild levende dieren die actief is in land A, heeft bewijzen van illegale handel in hagedissen waarbij F en S betrokken zijn en waarschuwt de douane in lidstaat B. De ngo meldt ook dat T de hagedissen te koop aanbiedt op een internetplatform. Zij heeft het platform benaderd en gevraagd de illegale handel in reptielen niet te faciliteren. Het platform heeft geantwoord dat handelaren moeten bevestigen dat zij Cites naleven. De autoriteiten in lidstaat B stellen vast dat de door T gebruikte Cites-certificaten vervalst zijn en nemen enkele hagedissen in beslag die hij nog in bezit heeft.

De verdachten zijn:

- de verkoper van de hagedissen in Afrika. Het is echter onwaarschijnlijk dat de autoriteiten in de EU maatregelen tegen hem zullen nemen;
- de reptielenverzamelaar F en zijn partner S. Zij waren betrokken bij de illegale uit- en invoer van de reptielen;
- distributeur T, die de dieren bewust heeft gekocht en bovendien Cites-certificaten heeft vervalst om de dieren in Europa te kunnen verkopen.

De uitdagingen van dit scenario zijn onder meer:

- zorgen voor capaciteit voor de behandeling van een gecompliceerde grensoverschrijdende zaak;
- het controleren van een volledige toeleveringsketen en het uitvoeren van onderzoeken in verschillende rechtsgebieden, waarvan één buiten de EU;
- het analyseren en aantonen van de oorsprong van de reptielen;
- het onderzoeken van de mogelijkheid dat distributeur T die de dieren heeft gekocht, een legitieme onderneming kan zijn en zich dus gedeeltelijk met de legitieme verkoop van reptielen en gedeeltelijk met illegale activiteiten bezighoudt;
- het traceren van de distributie van via internet of via andere handelaren verkochte hagedissen;
- het onderzoeken van de mogelijkheid dat onschuldige kopers, die vertrouwden op vervalste Cites-certificaten, wellicht ten onrechte hebben verondersteld dat de dieren legaal in de EU zijn binnengebracht;
- het bepalen van de waarde van de dieren en de behaalde illegale winst;
- vaststellen of de inbreuken een eenmalige gebeurtenis waren of plaatsvonden in het kader van voortdurende illegale handel. Reisde F (en/of zijn partner S) vaker naar Afrika en heeft distributeur T contact met andere leveranciers?
- inbeslagname, onderzoek, bewaring en mogelijke repatriëring van dieren;
- het overtuigen van reptielenverzamelaars van het belang van het naleven van Cites;
- het aanpakken van het clandestiene karakter van illegale handel en het risico van een kleine kans op ontdekking.



3. Een nadere beschouwing van “milieucriminaliteit”, “gerelateerde inbreuken” en “het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving”

3.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 worden de begrippen “milieucriminaliteit” en “gerelateerde inbreuken” geïntroduceerd. In dit hoofdstuk worden deze begrippen nader bekeken.

Sommige delicten, zoals moord en fraude, kunnen autonoom worden aangepakt. Dit betekent dat niet hoeft te worden aangetoond dat de pleger met zijn gedragingen ook andere verplichtingen heeft geschonden. Het is mogelijk om autonome milieudelicten te creëren, maar in de praktijk houden milieudelicten doorgaans verband met milieuverplichtingen die in de desbetreffende wetgeving zijn vastgelegd. In feite vormen zij in het algemeen een subcategorie van inbreuken op deze wetgeving.

In de richtsnoeren wordt het begrip “milieucriminaliteit” gekoppeld aan de milieuwetgeving van de EU. Bij milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken gaat het om gedragingen die in strijd zijn met de verplichtingen uit hoofde van die wetgeving.

In dit hoofdstuk wordt daarom eerst onderzocht wat *rechtmatig* gedrag is krachtens de milieuwetgeving van de EU.

Vervolgens wordt gekeken naar gedrag dat in strijd is met de wetgeving, oftewel *onrechtmatig* gedrag. Er worden enkele parameters gepresenteerd die kunnen worden gebruikt om de inbreuken en het betrokken gedrag te beoordelen. Aangegeven wordt op welke manier door sommige inbreuken het strafrecht van toepassing wordt, met name, maar niet uitsluitend, door middel van de richtlijn milieucriminaliteit.

Alvorens te toetsen aan de hand van de scenario's, wordt in dit hoofdstuk het concept “het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving” gepresenteerd en kort uitgelegd waarom dit een kader vormt voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

3.2. Rechtmatig gedrag — verplichtingen waaraan moet worden voldaan

De milieuverplichtingen waaraan de verantwoordelijke partijen moeten voldoen, vloeien voort uit zowel EU- als nationale wetgeving. Rechtmatig gedrag is gedrag dat door deze verplichtingen wordt voorgeschreven of daarmee in overeenstemming is.

In dit verband zijn er twee belangrijke soorten EU-wetgeving:

- **Richtlijnen** die zijn vastgesteld door de medewetgevers van de EU, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad, verplichten de lidstaten tot het vaststellen van nationale wetgeving om uitvoering te geven aan de wettelijke doelstellingen en eisen die zij bevatten. In dit kader zullen de regeringen van de lidstaten doorgaans:
 - wettelijke (d.w.z. afdwingbare) verplichtingen opleggen aan marktdeelnemers en andere actoren (“verantwoordelijke partijen”);



- de bevoegde autoriteiten de verantwoordelijkheid geven om de naleving te controleren;
- nationale maatregelen vaststellen voor de behandeling van inbreuken op de verplichtingen;
- **Verordeningen** die zijn vastgesteld door de medewetgevers van de EU zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. De lidstaten hoeven de daarin vervatte verplichtingen niet om te zetten en van de verantwoordelijke partijen wordt verwacht dat zij aan deze verplichtingen voldoen. De lidstaten moeten soms echter nationale maatregelen nemen om inbreuken aan te pakken.

Om de inhoud van afdwingbare milieuverplichtingen tot in de details te kunnen begrijpen, is het derhalve noodzakelijk om alle uit EU-wetgeving voortvloeiende nationale wetgeving ter zake te begrijpen.

In grote lijnen vallen EU- of afgeleide EU-milieumaatregelen waardoor afdwingbare verplichtingen ontstaan, onder een aantal subcategorieën:

- **Verboden** maken bepaalde soorten activiteiten onwettig, bijvoorbeeld een verbod op sluikstorten en op de jacht op wilde vogels tijdens trekperioden of in het broedseizoen. De reden voor dit soort maatregelen is dat de activiteiten waarop ze zijn gericht, per definitie schadelijk zijn voor het milieu en moeten worden voorkomen.
- **Procedurevoorschriften** schrijven voor dat bepaalde activiteiten, waarbij bijvoorbeeld beschermde habitats worden aangetast of afval over de grenzen heen wordt overgebracht, alleen kunnen worden goedgekeurd en pas mogen worden uitgevoerd nadat de milieueffecten ervan zijn onderzocht of de bevoegde autoriteiten op de hoogte zijn gebracht en documentatie is opgesteld. De redenering hierachter is dat deze voorschriften het mogelijk maken om potentiële milieuproblemen te identificeren voordat er een besluit wordt genomen, zodat milieuschade kan worden voorkomen.
- **Vergunningen, ontwikkelingsvergunningen en afwijkingen** regelen de wijze waarop bepaalde activiteiten worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn:
 - vergunningen voor afvalvoorzieningen met voorwaarden voor de exploitatie ervan. Vergunningen worden vaak voor een beperkte tijd verleend en moeten worden herzien;
 - ontwikkelingsvergunningen voor infrastructuur- of andere projecten op grond waarvan aan bepaalde milieuvoorwaarden moet worden voldaan om het project op wettige wijze uit te voeren;
 - afwijkingen waarin grenzen en beperkingen worden gesteld aan de wijze waarop een activiteit wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld een afwijking in verband met jachtactiviteiten.

De redenering achter deze maatregelen is dat voor de bescherming van het milieu soms niet alleen voorafgaande goedkeuring vereist is, maar ook voortdurend waarborgen moeten worden toegepast.

- **Algemeen bindende voorschriften** schrijven voor dat bepaalde activiteiten moeten worden uitgevoerd met inachtneming van specifieke voorwaarden die niet in individuele vergunningen, maar in algemeen bindende regels zijn vastgelegd, bijvoorbeeld een voorschrift om geregistreerd te zijn om op legale wijze afval in te kunnen zamelen. De redenering achter dit soort verplichtingen is dat het voor de bescherming van het milieu noodzakelijk is om op deze activiteiten voortdurend waarborgen toe te passen.



- **Eisen die voortvloeien uit rechterlijke beslissingen of andere handhavingsmaatregelen** vormen aanvullende verplichtingen die ervoor moeten zorgen dat de andere verplichtingen worden nageleefd. De redenering hierachter is dat handhavingsmaatregelen vaak van de verantwoordelijke partijen verlangen dat zij zich op bepaalde manieren gedragen, bijvoorbeeld door gevolg te geven aan een rechterlijk bevel om afval van een illegale stortplaats te verwijderen, een bevel tot herstel van onrechtmatig beschadigde of vernietigde habitats of een bevel om de exploitatie van een vervuilende installatie stop te zetten.

Het is belangrijk om de verschillen in de aard van deze maatregelen te begrijpen, aangezien inbreuken op de eruit voortvloeiende verplichtingen mogelijk op verschillende manieren moeten worden aangepakt.

3.3. Parameters voor de beoordeling van inbreuken en daarmee samenhangend onrechtmatig gedrag

Onrechtmatig gedrag is gedrag dat in strijd is met bovengenoemde verplichtingen. Het gaat met andere woorden om inbreuken op deze verplichtingen.

Inbreuken verschillen naargelang van de aard en de gevolgen ervan, alsook naargelang van de verantwoordelijke partijen, het soort gedrag en de verklaringen of beweegredenen voor dat gedrag.

Om milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken te kunnen bestrijden, is het van belang dat inbreuken en het daarmee samenhangende onrechtmatige gedrag kunnen worden beoordeeld. De beoordeling helpt niet alleen om vast te stellen welke inbreuken waarschijnlijk als milieucriminaliteit worden aangemerkt, maar ook om na te gaan welke de meest doeltreffende middelen zijn om ertegen op te treden.

Tabel 1 geeft een overzicht van verschillende parameters en aspecten die nuttig kunnen zijn voor de beoordeling.

Tabel 1: De beoordeling van inbreuken en daarmee samenhangend onwettig gedrag

Parameters	Aspecten
Aard van de geschonden verplichting(en)	▪ Welke specifieke milieuverplichtingen zijn geschonden? ▪ Waren deze milieuverplichtingen van formele aard, bijvoorbeeld niet-nakoming van een procedurevoorschrift, of hadden zij een materiële inhoud, gericht op het voorkomen of beperken van milieuschade? ▪ Zijn er niet-milieuverplichtingen geschonden, bijvoorbeeld met betrekking tot fraude, belastingontduiking, corruptie en geweld?
Ecologische, economische en sociale gevolgen van de inbreuken	▪ Is er sprake van meetbare milieuschade als gevolg van de inbreuk (bijvoorbeeld het doden van vogels of illegale ontbossing)? ▪ Heeft de inbreuk het milieu in gevaar gebracht, maar niet daadwerkelijk schade toegebracht? ▪ Is het mogelijk de schade aan het milieu te kwantificeren (bijvoorbeeld de kosten van sanering wanneer afval illegaal werd verwijderd)? ▪ Heeft de inbreuk de pleger voordeel/winst opgeleverd? Is kwantificering daarvan mogelijk? Was het bedrag van het illegale voordeel aanzienlijk? ▪ Heeft de inbreuk directe negatieve gevolgen voor concurrenten (d.w.z. ondermijnen van legitieme bedrijven, verwerven van marktaandeel)? ▪ Zijn er negatieve gevolgen voor de staat en de samenleving in de vorm



	van derving van staatsinkomsten of kosten voor de staat? ▪ Zijn er negatieve gevolgen voor omwonenden of andere burgers (bijvoorbeeld van illegale afvalverbranding)?
Verantwoordelijke partij en pleger	▪ Is de verantwoordelijke partij / pleger ○ een individu ○ een huishouden ○ een kleine of middelgrote onderneming ○ een grote (multinationale) onderneming ○ a (niet-commerciële) juridische entiteit ○ een werknemer, aannemer of tussenpersoon (bijvoorbeeld een afvalmakelaar) ○ een georganiseerde criminele groep?
Soort gedrag	▪ Is de milieu-inbreuk gepleegd met betrekking tot een toegestane activiteit, bijvoorbeeld een voorziening met een vergunning, of is de inbreuk gepleegd met betrekking tot een niet-toegestane activiteit, bijvoorbeeld afvalverwijdering zonder vergunning? ▪ Hoe heeft de inbreuk plaatsgevonden? Ging het bijvoorbeeld om een opzettelijke clandestiene handeling of was er een verband met een ongeval of onbedoelde gebeurtenis? ▪ Was de inbreuk eenmalig, dat wil zeggen één keer en incidenteel (bv. één enkele illegale invoer)? ▪ Is de inbreuk gedurende een lange periode voortgezet (bv. illegale exploitatie van een afvalvoorziening)? ▪ Was het onrechtmatige gedrag structureel/systemisch (bijvoorbeeld handelen die systematisch beschermde soorten verhandelen)? ▪ Is er sprake van recidive of een herhaalde inbreuk nadat er reeds een sanctie was opgelegd? ▪ Is er een verband met andere (strafbare) delicten van dezelfde actor?
Verklaringen/beweegredenen voor inbreuken	• Is de inbreuk onvrijwillig / uit onachtzaamheid gepleegd (bijvoorbeeld een exploitant van een afvalvoorziening die bepaalde soorten afval aanvaardt en zich er niet van bewust is dat dit in strijd is met zijn vergunning)? • Is de inbreuk gepleegd door onwetendheid (bijvoorbeeld kort na de invoering van een nieuwe wettelijke verplichting)? • Is de inbreuk opzettelijk gepleegd (bijvoorbeeld opzettelijk storten van huisvuil langs een openbare weg)? • Is de inbreuk gepleegd met het oog op economisch voordeel (bijvoorbeeld illegale afvaltransporten om heffingen en belastingen te ontwijken)?



3.4. Wat maakt gedrag strafbaar?

Bij alle strafbare feiten gaat het om onrechtmatig gedrag, maar niet elk onrechtmatig gedrag wordt als een strafbaar feit aangemerkt. Bij sommige onrechtmatige gedragingen gaat het om inbreuken die geen strafbaar feit zijn.

Welke soorten onrechtmatig gedrag strafrechtelijk kunnen worden bestraft, hangt af van de constitutionele regelingen, de strafrechtelijke concepten en de rechtstradities van een land.

Er zijn twee andere aspecten die een vermelding waard zijn:

- Formeel gesproken kan een geval van onrechtmatig gedrag alleen definitief als een milieudelict worden aangemerkt indien het voor een rechtbank wordt vervolgd en de rechtbank de pleger(s) veroordeelt voor het plegen van het strafbare feit.
- Een dergelijke bevestiging is alleen mogelijk als er vooraf een besluit is genomen om het geval van onrechtmatig gedrag als milieudelict te vervolgen. Een dergelijk besluit is echter niet vanzelfsprekend of onvermijdelijk. In de nationale wetgeving moet dergelijk gedrag strafbaar zijn gesteld⁹. Voorts kunnen de bevoegde autoriteiten besluiten dat er sprake is van een inbreuk, maar dat zij deze willen aanpakken met andere middelen dan het strafrecht, bijvoorbeeld door middel van bestuursrechtelijke handhaving.

Bovendien vereist strafrechtelijke aansprakelijkheid meestal ook dat:

- de onrechtmatige handeling kan worden toegerekend aan een bepaalde natuurlijke persoon of (in de rechtsstelsels waar dat mogelijk is) een rechtspersoon;
- door het specifieke gedrag een drempel van aansprakelijkheid wordt overschreden. Doorgaans moet worden aangetoond dat de pleger het feit opzettelijk of uit grove nalatigheid heeft gepleegd.

Gezien de ernstige schade die milieucriminaliteit kan veroorzaken, heeft de EU Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht ("de richtlijn milieucriminaliteit") vastgesteld¹⁰. Volgens de richtlijn milieucriminaliteit moeten de lidstaten voorzien in strafrechtelijke sancties voor bepaalde bijzonder ernstige inbreuken op de nationale wetgeving ter uitvoering van de EU-milieuwetgeving. De toegepaste sancties moeten "doeltreffend, evenredig en afschrikkend" zijn. De richtlijn milieucriminaliteit heeft geleid tot een zekere harmonisatie van het milieustrafrecht in de lidstaten, maar er bestaan nog veel verschillen in de manier waarop de lidstaten milieucriminaliteit in de praktijk aanpakken¹¹.

Tekstvak 1: De richtlijn milieucriminaliteit

De richtlijn milieucriminaliteit bevat maatregelen op strafrechtelijk gebied teneinde het milieu doeltreffender te beschermen. De richtlijn bevat een omschrijving van een aantal ernstige delicten die schadelijk zijn voor het milieu en verplicht de EU-lidstaten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties voor deze delicten als zij opzettelijk of uit grove nalatigheid worden begaan.

In artikel 3 staan de delicten en wordt het volgende bepaald:

⁹ Dit is een toepassing van het legaliteitsbeginsel, waaraan alle lidstaten zich houden. Volgens dit beginsel moeten de voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid duidelijk door de wetgever worden gedefinieerd.

¹⁰ Richtlijn 2008/99/EG van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28).

¹¹ Ten tijde van de afronding van deze richtsnoeren werd de richtlijn milieucriminaliteit herzien.



“De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende handelingen strafbaar worden gesteld als zij wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan:

- a) het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*
- b) het inzamelen, vervoeren, hergebruiken of verwijderen van afvalstoffen, waaronder het bedrijfstoezicht op deze procedures en de nazorg voor verwijderingslocaties, met inbegrip van de handelingen die door handelaren of makelaars worden verricht (afvalbeheer), waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*
- c) het overbrengen van afvalstoffen, wanneer dit valt binnen het toepassingsgebied van artikel 2, punt 35, van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, en wordt uitgevoerd in niet verwaarloosbare hoeveelheden, ongeacht of de overbrenging tot stand komt door één enkele dan wel door meerdere, kennelijk met elkaar in verband staande transporten;*
- d) het exploiteren van een bedrijf waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt, waardoor buiten die inrichting de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*
- e) het produceren, bewerken, hanteren, gebruiken, voorhanden hebben, opslaan, vervoeren, in- en uitvoeren en verwijderen van kernmateriaal of andere gevaarlijke radioactieve stoffen, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*
- f) het doden, vernietigen, bezitten of vangen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten, tenzij in gevallen waar de handeling een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens betreft, en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort;*
- g) het verhandelen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten of delen of afgeleide producten daarvan, tenzij in gevallen waar de handeling betrekking heeft op een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort;*
- h) elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermde habitat;*
- i) het produceren, invoeren, uitvoeren, afzetten op de markt of gebruiken van ozonafbrekende stoffen.”*

Volgens artikel 2, punt a), en overweging 9 van de richtlijn milieucriminaliteit wordt onder “wederrechtelijke” (oftewel onrechtmatige) handelingen verstaan handelingen die in strijd zijn met de verplichtingen die voortvloeien uit de in de bijlagen A en B bij de richtlijn milieucriminaliteit vermelde EU-wetgeving of uit een wettelijke bepaling, een bestuursrechtelijk voorschrift van een lidstaat of een besluit van een bevoegde autoriteit van een lidstaat ter uitvoering van de in de bijlagen A en B genoemde wetgeving. Volgens artikel 4 moet uitlokking van en medeplichtigheid aan de betrokken opzettelijke handelingen ook strafbaar worden gesteld als een strafrechtelijk delict.



De richtlijn milieucriminaliteit verplicht de lidstaten om evenredige, doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties in te voeren, maar bevat geen bepalingen over de aard of de hoogte van de sancties¹².

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk worden gesteld voor de in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn bedoelde delicten die in hun belang worden gepleegd door een (onafhankelijk of binnen een besluitvormingsorgaan handelende) persoon die in de rechtspersoon een leidende positie bekleedt¹³. Voor de toepassing van de richtlijn wordt onder “rechtspersoon” verstaan iedere juridische entiteit, met uitzondering van staten, entiteiten die het overheidsgezag uitoefenen en publiekrechtelijke internationale organisaties. Afhankelijk van het rechtsstelsel van de EU-lidstaat kunnen de sancties die van toepassing zijn op aansprakelijke rechtspersonen van strafrechtelijke of andere aard zijn¹⁴.

De richtlijn milieucriminaliteit sluit aan bij andere belangrijke strafwetgeving van de EU — zie tekstvak 2. Een deel van deze wetgeving kan ook relevant zijn voor de bestrijding van milieucriminaliteit.

Tekstvak 2: Andere strafwetgeving van de EU¹⁵

Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (antiwitwasrichtlijn) heeft ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de EU voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen en is ook relevant voor de bestrijding van milieucriminaliteit, omdat de praktijk leert dat deze categorieën criminaliteit verband houden met elkaar.

Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt (fraudebestrijdingsrichtlijn) bevat minimumregels voor het omschrijven van strafbare feiten en sancties betreffende de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, met als doel, in overeenstemming met het acquis van de EU op dit gebied, de bescherming tegen strafbare feiten die deze financiële belangen schaden, te verhogen.

Verordening (EU) 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevroingsbevelen en confiscatiebevelen bevat regels op grond waarvan een lidstaat door een andere lidstaat in het kader van procedures in strafzaken uitgevaardigde bevroingsbevelen en confiscatiebevelen op zijn grondgebied erkent en uitvoert. Milieudelicten, met inbegrip van de illegale handel in bedreigde diersoorten en bedreigde plantensoorten en -variëteiten, vallen onder het toepassingsgebied van deze verordening en behoren tot de strafbare feiten waarvoor bevroingsbevelen en confiscatiebevelen worden uitgevoerd zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid van de feiten die ten grondslag liggen aan dergelijke bevelen, indien op die feiten in de uitvaardigende staat een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste drie jaar staat en die feiten naar het recht van de uitvaardigende staat een of meer van de genoemde strafbare feiten vormen.

Het belang van de bestrijding van georganiseerde milieucriminaliteit werd ook erkend in de conclusies van de Raad tot vaststelling van de prioriteiten van de EU voor de periode 2022-2025 ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact)¹⁶.

¹² De artikelen 5 en 7.

¹³ Artikel 6.

¹⁴ Artikel 7.

¹⁵ Zie ook de bepalingen van artikel 82 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶ Zie de op 26 mei 2021 aangenomen conclusies van de Raad tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit (8665/21), waarvan prioriteit 9 de verstoring tot doel heeft van “criminele netwerken die betrokken zijn bij milieucriminaliteit, in welke vorm dan ook, met in het bijzonder aandacht voor de illegale handel in afvalstoffen en in wilde dieren en planten, en criminele netwer-



3.5. Het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving

De lidstaten zijn verplicht verordeningen en richtlijnen volledig en correct uit te voeren. Dit houdt onder meer in dat de nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat individuele personen en bedrijven voldoen aan de desbetreffende afdwingbare verplichtingen.

Het waarborgen van de naleving is een term die de verschillende vormen van interventie omvat die de autoriteiten daartoe gebruiken. Het vormt ook een conceptueel kader voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

Er zijn grofweg drie categorieën van interventie maatregelen. Zij weerspiegelen de beginselen die zijn uiteengezet in hoofdstuk 7.

Bevordering van de naleving omvat de diverse acties die autoriteiten ondernemen om bedrijven en particulieren te helpen hun verplichtingen na te komen, en om inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade te voorkomen of te beperken. Tot deze acties behoren het verstrekken van informatie en advies over de wijze waarop de wetgeving moet worden nageleefd en pogingen om wetgeving “criminaliteitsbestendig” te maken, d.w.z. verplichtingen zodanig op te stellen dat inbreuken worden ontmoedigd. Hoofdstuk 12 bevat een nadere toelichting.

Toezicht op de naleving omvat alle vormen van inspectie, surveillance en onderzoek die kunnen worden uitgevoerd om de naleving te verifiëren of inbreuken op te sporen en te karakteriseren. Hoofdstuk 10 bevat een nadere toelichting.

Follow-up en handhaving omvat acties van een bevoegde autoriteit om op geconstateerde inbreuken te reageren. Doeltreffende maatregelen zijn nodig om schade te bestraffen, te ontmoedigen en te herstellen. De maatregelen kunnen bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke rechtshandhaving omvatten. Hoofdstuk 11 bevat een nadere toelichting.

De verschillende categorieën van het waarborgen van de naleving zijn nauw met elkaar verbonden, met name toezicht op de naleving en follow-up en handhaving.

3.6. Toetsing aan de hand van de criminaliteitsscenario's

Tabel 2: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	- Dit scenario heeft betrekking op verplichtingen uit hoofde van een aantal richtlijnen en een verordening; - De relevante categorieën verplichtingen in dit scenario zijn: verboden, vergunningen, algemeen bindende voorschriften; - In dit scenario gaat het om gedragingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn milieucriminaliteit vallen.

ken en individuele criminele ondernemers die met een crimineel oogmerk legale bedrijfsstructuren op hoog niveau kunnen infiltreren of eigen bedrijven kunnen opzetten”.



Scenario	Opmerkingen
Het illegaal doden van wilde vogels	• Dit scenario heeft betrekking op verplichtingen uit hoofde van een richtlijn en een verordening; • De relevante categorie verplichtingen in dit scenario is: verboden; • In dit scenario gaat het om gedragingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn milieucriminaliteit vallen.
De illegale handel in wilde dieren	• Dit scenario heeft betrekking op verplichtingen uit hoofde van een verordening; • De relevante categorieën verplichtingen in dit scenario zijn: verboden, algemeen bindende voorschriften; • In dit scenario gaat het om gedragingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn milieucriminaliteit vallen.





4. Afval, afvalwetgeving en afvalgerelateerde inbreuken

4.1. Inleiding

Om inzicht te krijgen in afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken is het belangrijk om te begrijpen wat afval is en welke uitdagingen het beheer ervan met zich meebrengt. Het is ook belangrijk om te begrijpen waarom en hoe het wordt gereguleerd uit hoofde van de afvalwetgeving van de EU, aangezien deze van toepassing is op de wijze waarop afval wordt behandeld en verwerkt. Dit hoofdstuk begint daarom met een beschrijving van het fenomeen afval en de afvalketen, waarna de doelstellingen van de afvalwetgeving van de EU worden uiteengezet, de belangrijkste EU-wetgeving inzake afval wordt gepresenteerd en een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste verplichtingen en de daarmee samenhangende inbreuken. Vervolgens worden factoren beschreven die bijdragen tot afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken, en worden de negatieve gevolgen van dergelijke criminaliteit en inbreuken belicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de inhoud ervan te toetsen aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven scenario inzake afvalcriminaliteit.

4.2. Afval en de afvalketen

Onder afval worden alle stoffen of voorwerpen verstaan waarvan de houder of de producent ervan zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen — zie tekstvak 3 hieronder.

Als verschijnsel kan afval worden onderzocht aan de hand van:

- **waar** het ontstaat;
- **wie** de producent en houder ervan is;
- **waar** het **uit bestaat**;
- **wat** de economische of andere **waarde** ervan is; en
- **wat ermee gebeurt en waar**.

Al deze aspecten zijn van groot belang voor afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

Waar het ontstaat: Afval wordt overal geproduceerd, zowel in stedelijke als in landelijke gebieden. Het is afkomstig van woningen en werkplekken, van plaatsen waar grondstoffen worden gewonnen of verwerkt, en van plaatsen waar producten worden vervaardigd, verkocht of verbruikt.

Wie de producent en houder ervan is: Afval wordt in de hele samenleving geproduceerd. Iedereen is een “producent” van afval: elke natuurlijke persoon en rechtspersoon produceert afval. De een produceert veel meer dan de ander; een grote fabriek produceert bijvoorbeeld meer dan een individueel huishouden. Afvalproducenten kunnen ook houders van afval zijn. Als zij het overdragen, worden andere personen echter de houder van het afval. Afval wordt vaak van de ene houder van het afval naar de andere overgedragen in een keten: de “afvalketen” in figuur 1.

Waar het uit bestaat: Afval omvat veel uiteenlopende stoffen en voorwerpen. Sommige zijn zeer giftig (zoals afgewerkte olie). Andere zijn inert (zoals verschillende soorten bouwpuin). Weer andere kunnen verontreinigend zijn als ze niet goed worden behandeld (zoals huishoudelijk voedselafval).

De waarde ervan: Afval heeft over het algemeen een negatieve economische waarde en het kost geld om het op een veilige manier te verwijderen. Dit is echter niet altijd het geval. Afhankelijk van



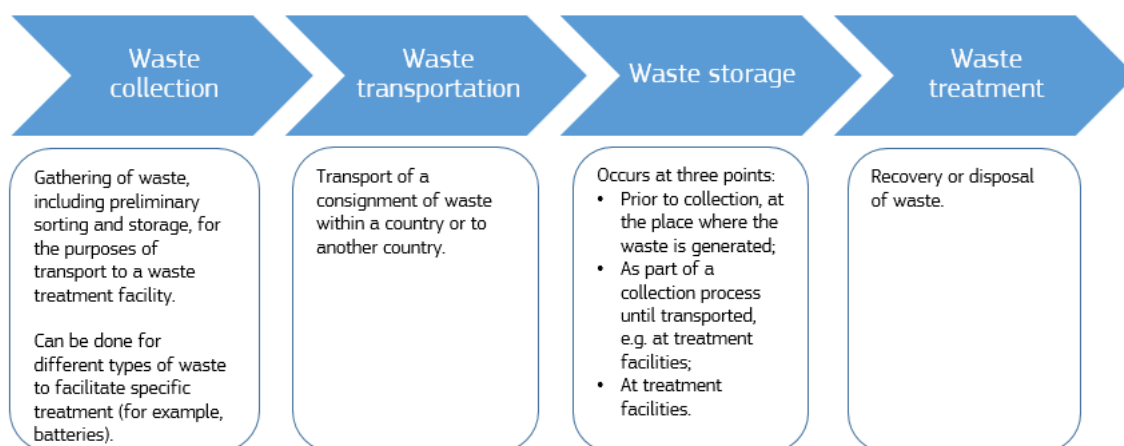
de marktomstandigheden kan metaalschroot bijvoorbeeld een aanzienlijke waarde hebben; zozeer zelfs dat criminaliteit ertoe kan leiden dat metaal wordt verwijderd op plaatsen waar het nog daadwerkelijk wordt gebruikt, om de waarde ervan als schroot te gelde te maken.

Wat er mee gebeurt en waar: Wat er met afval kan gebeuren, omvat hergebruik, recycling, energietergewinning of definitieve verwijdering — zie tekstvak 3.

Dit alles betekent dat er met bepaalde afvalstoffen zeer verschillende dingen kunnen gebeuren. En wat er met afval gebeurt, kan op verschillende plaatsen of in verschillende installaties gebeuren: bijvoorbeeld in afvalrecycling- of verbrandingsinstallaties, of op stortplaatsen.

Sommige afvalproducenten verwerken hun afval zelf op de plaats waar zij het produceren. Maar meestal wordt afval van de plaats waar het wordt geproduceerd, overgebracht naar de plaats waar het wordt hergebruikt, wordt gerecycled, nuttig wordt toegepast of wordt verwijderd. Hierbij kunnen diverse openbare en particuliere afvalverwerkers en verschillende categorieën tussenpersonen betrokken zijn. Sommige daarvan verlenen inzamelingsdiensten, waarbij het afval wordt opgehaald op de plaats waar het wordt geproduceerd en wordt overgebracht naar een plaats waar het tijdelijk wordt opgeslagen of wordt behandeld. Sommige verzorgen langeafstandsvervoer, aangezien sommige afvalstromen van het ene land naar het andere worden overgebracht (“grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen”). Sommige verlenen tussenhandeldiensten en brengen afvalproducenten in contact met afvalinzamelaars en -verwerkers. Al deze activiteiten komen voor in de in figuur 1 afgebeelde afvalketen.

Figuur 1: De afvalketen



4.3. Doelstellingen van de afvalwetgeving van de EU

De doelstellingen van de afvalwetgeving van de EU kunnen worden beschreven in termen van:

- **een afvalpiramide;**
- **de circulaire economie;** en
- **een gesloten lus.**

De afvalwetgeving van de EU weerspiegelt al tientallen jaren een **piramide** van prioriteiten. Afval moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Als dat niet mogelijk is, moet afval, in volgorde van prioriteit, worden hergebruikt, worden gerecycled, nuttig worden toegepast en definitief worden verwijderd.



Het concept van een **circulaire economie** is recenter en radicaler qua ambitie. Volgens de benadering van een circulaire economie blijft de waarde van producten en materialen zo lang mogelijk behouden. Afval en hulpbronnengebruik worden tot een minimum beperkt en wanneer een product het einde van zijn levensduur bereikt, wordt het opnieuw gebruikt om meer waarde te creëren.

Het **concept van het gesloten-lussysteem** houdt in dat afval altijd wordt behandeld in een kader van regels, waarbij waar nodig materialen en energie worden bespaard en in ieder geval schade voor het milieu en de menselijke gezondheid wordt voorkomen.

Meer concreet heeft de afvalwetgeving van de EU tot doel:

- te definiëren wat afval is — zie tekstvak 3;
- te voorkomen dat afval onnodig wordt geproduceerd en aan te moedigen dat het wordt hergebruikt en gerecycled;
- ervoor te zorgen dat de producenten of de houders van afval de kosten van de verwerking ervan betalen overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt;
- ervoor te zorgen dat de producenten of de houders van afval verantwoordelijk zijn voor de veilige behandeling ervan;
- te voorkomen dat afval op ongecontroleerde wijze wordt gestort of behandeld;
- ervoor te zorgen dat de behandeling van afval geen hinder veroorzaakt of schade toebrengt aan het milieu of de menselijke gezondheid;
- de inzameling en overbrenging van afval te controleren, ook wanneer dit grensoverschrijdend is;
- installaties die worden gebruikt voor het opslaan, sorteren, hergebruiken, recyclen of verwijderen van afval te controleren.

Tekstvak 3: Wat is afval? Wat zijn bijproducten? Wanneer wordt afval een product?

In Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, de EU-kaderrichtlijn afvalstoffen, wordt “afvalstof” gedefinieerd als “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.

Elke stof of elk voorwerp kan dus afval worden; of iets wel of niet als afval wordt aangemerkt, hangt af van de specifieke feitelijke omstandigheden.

Deze definitie is ruim uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof heeft ook aanvullende specifieke termen zoals “zich ontdoen”, “stof” en “voorwerp” ruim uitgelegd¹⁷. Zo kan “zich ontdoen” een positieve, neutrale of negatieve commerciële waarde hebben. Er wordt geen onderscheid gemaakt op grond van de vraag of de stof of het voorwerp al dan niet verhandelbaar is. De houder kan zich opzettelijk of bewust dan wel onvrijwillig of onbedoeld ergens van ontdoen of onopzettelijk, en het kan zelfs met of zonder medeweten van de houder gebeuren. De opslaglocatie van een materiaal is niet van invloed op de vraag of het al dan niet om een afvalstof gaat.

Bepaalde eigenschappen maken afvalstoffen gevaarlijk. Stoffen of preparaten die volgens specifieke criteria als “licht ontvlambaar” of “kankerverwekkend” kunnen worden beschouwd, worden bijvoorbeeld als gevaarlijk afval ingedeeld. Voor dergelijk afval gelden strengere wettelijke voorschriften.

Artikel 28 van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen schrijft voor dat indien de betrokken bevoegde autoriteiten het niet eens kunnen worden over de indeling als afval of

¹⁷ Richtsnoeren van de Europese Commissie, DG Milieu, zijn gepubliceerd op <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/guidance.htm>



niet-afval, of de indeling ervan als gevaarlijk of niet-gevaarlijk, de strengere regels van toepassing zijn, d.w.z. dat de betrokken stoffen worden behandeld als “afval” of “gevaarlijk afval”.

In de EU-kaderrichtlijn afvalstoffen wordt een onderscheid gemaakt tussen afvalstoffen en bijproducten die geen afvalstoffen zijn. Bijproducten zijn stoffen of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats op het vervaardigen van die stoffen of voorwerpen gericht is. Bij de productie van suiker of mout worden bijvoorbeeld stoffen gegenereerd die later rechtstreeks door landbouwers of door de diervoederindustrie als diervoeder worden gebruikt. Om als bijproduct te worden aangemerkt, moet een stof of voorwerp aan vier voorwaarden voldoen:

- het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
- de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;
- de productie ervan vormt een integraal onderdeel van een productieproces;
- het verdere gebruik ervan is rechtmatig.

In sommige gevallen is afval niet langer afval, maar krijgt het de status van product. Volgens de EU-criteria voor de einde-afvalfase is dit het geval wanneer de afvalstoffen een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan. Bovendien moet de stof of het voorwerp voor specifieke doelen worden toegepast en moet er een markt voor of vraag naar zijn. De stof of het voorwerp moet rechtmatig zijn en mag geen bedreiging vormen voor het milieu of de menselijke gezondheid.

4.4. De belangrijkste EU-wetgeving inzake afval

De belangrijkste EU-wetgeving inzake afval omvat:

- de **kaderrichtlijn afvalstoffen**¹⁸, waarin de belangrijkste beginselen en verplichtingen van afvalbeheer zijn vastgelegd;
- een reeks instrumenten die gericht zijn op **specifieke afvalstromen**, zoals:
 - **verpakkingsafval**¹⁹;
 - **afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)**²⁰; en
 - **autowrakken**²¹;
- de **verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen**²²;
- de **stortplaatsrichtlijn**²³.

Deze wetgeving wordt aangevuld met een aantal andere, meer algemene instrumenten die bepalingen omvatten waarin afvalverwerkingsprocessen zoals verbranding worden geregeld, of die voorschrijven dat afvalverwerkingsprojecten worden onderworpen aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling door middel van een openbare raadpleging.

¹⁸ Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

¹⁹ Richtlijn (EU) 2018/852 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 150 van 14.6.2018, blz. 141).

²⁰ Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (PB L 197 van 24.7.2012, blz. 38).

²¹ Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken (PB L 269 van 21.10.2000, blz. 34).

²² Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1).

²³ Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1).



De Europese Unie is partij bij een aantal internationale verdragen inzake afvalstoffen, waarvan het **Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan** de belangrijkste is, gewoonlijk het **Verdrag van Bazel** genoemd. Hiermee wordt onder meer beoogd te voorkomen dat gevaarlijk afval van economisch ontwikkelde naar minder ontwikkelde landen wordt overgebracht.

4.5. Overzicht van de belangrijkste verplichtingen betreffende afval en daarmee samenhangende inbreuken

Tabel 3 geeft een niet-uitputtend overzicht van een aantal belangrijke verplichtingen en daarmee samenhangende inbreuken:

Tabel 3: Voorbeelden van de belangrijkste verplichtingen betreffende afval en daarmee samenhangende inbreuken

Soort activiteit	Verplichtingen	Enkele daarmee samenhangende inbreuken
Verplichtingen voor personen die afval produceren, voorhanden hebben, inzamelen en vervoeren binnen een lidstaat		
Afval produceren en voorhanden hebben	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het achterlaten, storten of ongecontroleerd beheren van afvalstoffen	Achterlaten van zwerfvuil Sluikstorten
	Verplichting voor iedereen om te voldoen aan voorschriften om afvalstoffen rechtmatig te behandelen of over te brengen naar een rechtmatige verwerkingsinstallatie of inzamelaar	Illegale exploitatie van een afvalvoorziening Overbrenging van afvalstoffen naar een niet-gereguleerde inzamelaar of niet-gereguleerde afvalverwerkingsinstallatie
	Verplichting voor de producenten en de houders van afval om de kosten van afvalbeheer te betalen overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt	Omzeilen van afvalbeheerkosten door afval illegaal te verwijderen of over te dragen
Afval inzamelen en vervoeren binnen een lidstaat	Verplichting voor afvalinzamelaars om hun activiteiten te registreren of een vergunning te verkrijgen	Verlenen van diensten voor afvalinzameling en -vervoer zonder geregistreerd te zijn of in het bezit te zijn van een vergunning
Verplichtingen met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen		
Overbrenging van afval	Verplichting om een schriftelijk contract op te stellen voor overbrengingen waarvoor een kennisgevingsplicht geldt	Overbrenging van afvalstoffen zonder schriftelijk contract of met een vervalst contract
	Verplichting om een vergunning te verkrijgen of zich te registreren	Werken zonder vergunning of registratie
	Verplichting om zich te houden aan een verbod op het mengen van verschillende soorten afvalstoffen tijdens de over-	Illegale vermenging van verschillende soorten afvalstoffen



	brenging van afval	
	Verplichting om specifieke documenten in te vullen	Overbrenging van afval zonder documenten of met valse documenten
	Verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid voor overbrengingen waarvoor een kennisgevingsplicht geldt	Overbrenging van afval zonder financiële zekerheid te stellen
Invoer van afval	Verplichting inzake voorafgaande kennisgeving en toestemming	Invoer van afval zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming
Uitvoer van afval	Verplichting inzake voorafgaande kennisgeving en toestemming	Uitvoer van afval zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming
Verplichtingen met betrekking tot afvalvoorzieningen		
Bouw van een afvalvoorziening	Verplichting voor projectontwikkelaars om een voorafgaande ontwikkelingsvergunning te verkrijgen, met inbegrip van een bouwvergunning	Bouw van een voorziening zonder voorafgaande toestemming
Exploitatie van een afvalvoorziening	Verplichting voor de exploitant van een voorziening om te voldoen aan de voorwaarden van de exploitatievergunning	Exploitatie van een voorziening in strijd met de vergunningsvoorwaarden
	Verplichting voor een exploitant van een voorziening om alleen afvalstoffen te aanvaarden die zijn toegestaan krachtens de vergunning	Onrechtmatig aanvaarden van niet-toegelaten afvalstoffen, bijvoorbeeld het aanvaarden van giftig afval wanneer uitsluitend huishoudelijk afval is toegestaan
	Verplichting voor een exploitant van een voorziening om een afvalstoffenregister bij te houden	Het niet bijhouden van een register of het vervalsen van gegevens
	Verplichting voor iedereen om afval te beheren zonder de gezondheid van de mens in gevaar te brengen en schade toe te brengen aan het milieu	Het niet voorkomen van lekkage naar de ondergrond, met als gevolg verontreiniging van het grondwater
Stopzetting van de activiteiten	Verplichting voor de exploitant van een voorziening om de locatie te sluiten overeenkomstig de voorwaarden in de vergunning	Het verlaten van de afvalvoorziening zonder adequaat beheer van de buitenbedrijfstelling

4.6. De richtlijn milieucriminaliteit, andere categorieën criminaliteit en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

Op grond van de richtlijn milieucriminaliteit moeten de lidstaten twee hoofdcategorieën van afvalgerelateerde inbreuken als strafbare feiten behandelen — zie tekstvak 4 hieronder. De eerste is



gericht op illegaal afvalbeheer, de tweede op illegale afvaltransporten. Het is duidelijk dat elke categorie een mogelijk breed scala van afvalgerelateerde inbreuken omvat.

Tekstvak 4: Bepalingen van de richtlijn milieucriminaliteit die betrekking hebben op afvalgerelateerde inbreuken

- Artikel 3, punt b): het inzamelen, vervoeren, hergebruiken of verwijderen van afvalstoffen, waaronder het bedrijfstoezicht op deze procedures en de nazorg voor verwijderingslocaties, met inbegrip van de handelingen die door handelaren of makelaars worden verricht (afvalbeheer), waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- Artikel 3, punt c): het overbrengen van afvalstoffen, wanneer dit valt binnen het toepassingsgebied van artikel 2, punt 35, van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, en wordt uitgevoerd in niet verwaarloosbare hoeveelheden, ongeacht of de overbrenging tot stand komt door één enkele dan wel door meerdere, kennelijk met elkaar in verband staande transporten.

Activiteiten die een inbreuk vormen op de afvalwetgeving kunnen tegelijkertijd ook in strijd zijn met andere wetten. Voorbeelden hiervan zijn:

- inbreuken op niet-milieubepalingen in strafwetboeken, waarbij het bijvoorbeeld gaat om fraude of het witwassen van geld;
- belastingontduiking;
- inbreuken op de wetgeving inzake arbeid, slavernij en sociale zekerheid;
- inbreuken op de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften.

De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn²⁴ schept verplichtingen om “milieuschade” als gevolg van bepaalde beroepsactiviteiten zoals afvalbeheer te voorkomen of te herstellen. “Milieuschade” omvat schade aan beschermde soorten en habitats, schade aan wateren en bodemschade. Plegers van inbreuken kunnen ook aansprakelijk zijn voor preventie en herstel uit hoofde van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn.

4.7. Factoren die bijdragen tot afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken

Factoren die bijdragen tot afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken zijn onder meer:

- de mogelijkheid om grote illegale winsten te behalen. Deze kunnen voortvloeien uit:
 - betalingen voor niet-conforme afvaldiensten die worden ontvangen van producenten en houders van afval;
 - vermijding van nalevingskosten, zoals investeringen ter bestrijding van verontreiniging;

²⁴ Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).



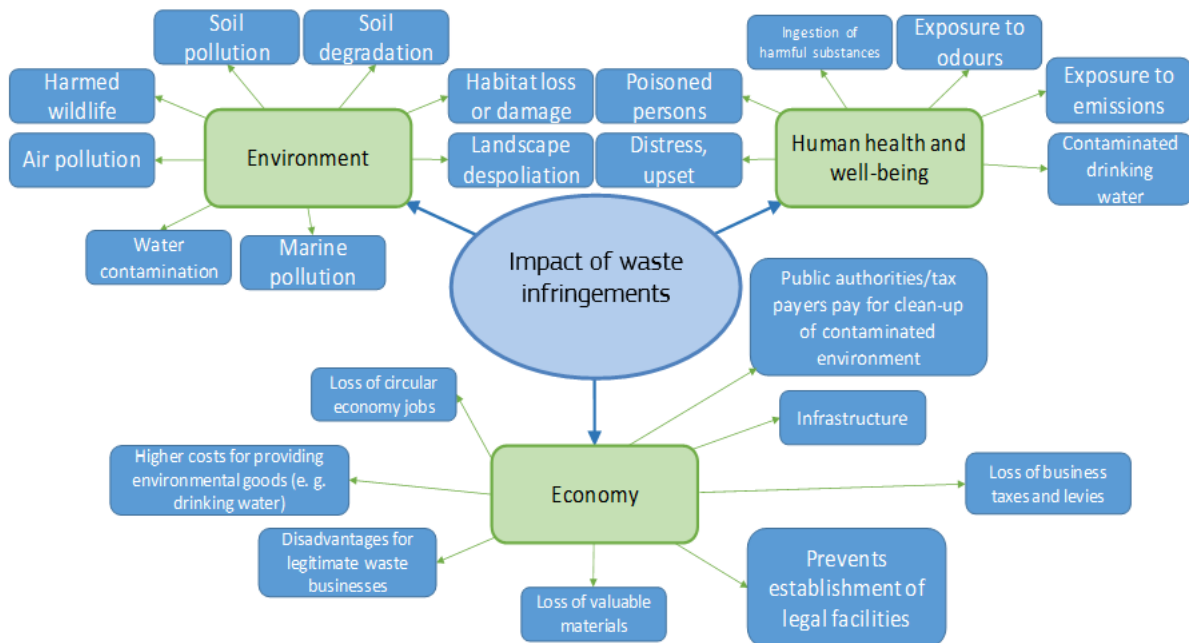
- vermijding van afvalheffingen;
 - vermijding van bedrijfsbelastingen en -heffingen;
 - frauduleus gebruik van overheidsgeld, soms “ecofraude” genoemd, zoals wanneer subsidies voor de nuttige toepassing van afval worden misbruikt;
-
- het ontbreken van ernstige belemmeringen voor de toegang tot de markt; particulieren en bedrijven kunnen zich bijvoorbeeld vaak gemakkelijk laten registreren als afvalinzamelaar;
 - de lengte van de afvalketen, het gemak waarmee afval in de keten kan worden overgebracht en het aantal betrokken actoren;
 - de mogelijkheid dat afvalcriminaliteit en inbreuken voorkomen naast schijnbaar legale afvalverwerking; zo kunnen systematische inbreuken worden begaan door bedrijven die over een afvalvergunning beschikken;
 - de mogelijkheid om afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken te vermengen met andere soorten criminaliteit en inbreuken in de “schaduw economie”, zoals een illegale afvalvoorziening die gebruikmaakt van niet-geregistreerde en uitgebuite arbeidskrachten (“zwartwerkers”) en in verband wordt gebracht met socialezekerheidsfraude;
 - de mobiliteit van afval en de mogelijkheid dat afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken zich in een uitgestrekt territoriaal gebied voordoen;
 - de mogelijkheid om gebruik te maken van de definitie van “afvalstof”: afval kan bijvoorbeeld verkeerd worden voorgesteld als bijproduct of na een verwerkingsproces onrechtmatig als afval worden geschrapd;
 - de mogelijkheid om gebruik te maken van de verschillende striktheidsniveaus in de regels die van toepassing zijn op verschillende soorten afval. Bij bouw- en sloopafval kan er bijvoorbeeld worden geprofiteerd van minder strenge verwijderingsvoorschriften omdat het inert is. Locaties voor de verwijdering ervan kunnen echter worden gebruikt voor de clandestiene verwijdering van andere afvalstoffen;
 - de mogelijkheid om nieuwe kansen te benutten die voortvloeien uit veranderingen in de afvalwetgeving en het afvalbeleid. De circulaire economie is bijvoorbeeld gericht op het creëren van nieuwe markten en kansen voor legitieme bedrijven, maar stimulansen om meer materialen uit afval terug te winnen en deze op de markt te brengen en als niet-afval te gebruiken ter vervanging van primaire grondstoffen, kunnen illegale en onveilige recyclingprocessen in gang zetten;
 - zwakke punten in de waarborging van de naleving van de milieuwetgeving.

4.8. De negatieve gevolgen en de ernst van afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken

Afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken hebben negatieve gevolgen voor het milieu, de gezondheid en het welzijn van de mens, en voor de economie. Deze gevolgen worden samengevat in figuur 2.



Figuur 2: Negatieve gevolgen van afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken



In tekstvak 5 worden voorbeelden gegeven waaruit de ernst van deze negatieve gevolgen blijkt.

Tekstvak 5: Voorbeelden van de ernst van afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken

- Volgens een in 2021 uitgevoerde studie²⁵ bedragen de jaarlijkse inkomsten uit de illegale afvalmarkt in de EU tussen de 4 en 15 miljard EUR (mediaan 9,5 miljard EUR). In de studie wordt een toename vastgesteld van de geraamde inkomsten van de EU-markt voor illegaal afval voor zowel gevaarlijk als niet-gevaarlijk afval, en wordt aangegeven dat, als er geen doeltreffendere maatregelen worden genomen, de illegale overbrenging van kunststofafval, afgedankte voertuigen en elektronisch afval naar verwachting verder zal toenemen.
- Volgens de dreigingsevaluatie van de EU voor zware en georganiseerde criminaliteit van Europol van 2021 blijft milieucriminaliteit, met name afvalcriminaliteit, een ernstige bedreiging. Uit het verslag blijkt dat de COVID-19-pandemie heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de productie van sanitair en medisch afval, wat een aanzienlijk risico vormt voor het milieu en de volksgezondheid²⁶.
- Aanzienlijke hoeveelheden afvalstoffen worden naar derde landen uitgevoerd, vaak zonder dat de omstandigheden waaronder de afvalstoffen in de landen van bestemming, met name ontwikkelingslanden, worden beheerd, voldoende worden gecontroleerd. Dit kan schadelijk zijn voor het mi-

²⁵ *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses*, eindverslag opgesteld voor het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie (2021), bewerkt door Shann Hulme, Emma Disley en Emma Louise Blondes, blz. 40-41.

²⁶ Europol, dreigingsevaluatie van de EU voor zware en georganiseerde criminaliteit. *A Corrupting Influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime* (EU SOCTA 2021), blz. 54-55.



lieu en de volksgezondheid in de landen van bestemming, en de EU-industrie kan hierdoor waardevolle hulpbronnen verliezen. Volgens schattingen van het Impel vond in de periode 2008-2015 tot 25-30 % van de grensoverschrijdende overbrengingen van gevaarlijk afval plaats in strijd met Verordening (EU) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen²⁷, terwijl volgens het EnviCrimeNet de illegale handel in afvalstoffen ongeveer 20 % van alle afvaltransporten in de EU vertegenwoordigt²⁸. Grote hoeveelheden afval worden illegaal uit OESO-landen uitgevoerd naar overgangs- en ontwikkelingslanden, zoals China, andere Aziatische en West-Afrikaanse landen.

- Als illegaal overgebracht afval wordt ontdekt, vereist de EU-verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen dat het afval wordt teruggezonden. Deze terugzending moet in eerste instantie worden betaald door degenen die de overbrenging hebben geregeld. In gevallen waarin dergelijke personen er niet zijn of die personen insolvent zijn, moet het land van herkomst de kosten betalen, en die kunnen zeer hoog oplopen. De kosten van de terugzending bestaan uit transportkosten, containerverhuur en de vereiste behandelingsactiviteiten na de terugkeer van het afval in het land van herkomst. Een voorbeeld hiervan is de terugzending naar de haven van Rotterdam van voor Nigeria bestemd gevaarlijk afval via de Verenigde Staten, waarmee een bedrag was gemoeid van 1,2 miljoen EUR.
- Volgens schattingen in het kader van het project ter bestrijding van de illegale handel in AEEA (CWIT) betreft het wanbeheer van afgedankte elektronische apparatuur in Europa een hoeveelheid AEEA die tien keer zo groot is als de hoeveelheid die zonder papieren naar het buitenland wordt overgebracht²⁹. In 2015 werd geschat dat de toenmalige 28 EU-lidstaten jaarlijks ongeveer 400 duizend ton ongedocumenteerde AEEA hebben uitgevoerd, gemengd met gebruikte elektrische en elektronische apparatuur. In een ander door de EU gefinancierd onderzoeksproject werd geschat dat de illegale uitvoer van AEEA uit de EU naar China heeft geleid tot een verlies van 14 900 voltijdse banen in de EU, met als gevolg een geschat verlies aan economische toegevoegde waarde van ongeveer 780 miljoen EUR in 2012³⁰.
- Tijdens de operatie “Green Tuscany” die in 2019 door Europol en Eurojust werd gecoördineerd, werden 96 personen aangeklaagd wegens vermeende deelname aan een georganiseerde criminele groep die illegaal kunststofafval vanuit Italië via Slovenië overbracht naar China. Sloveense bedrijven bleken Italiaanse bedrijven documenten te verstrekken waarin werd verklaard dat het afval werd gerecycled voordat het naar China werd verzonden. Er werden 560 illegale overbrengingen van kunststofafval met een totale waarde van 8 miljoen EUR ontdekt³¹.

4.9. Toetsing aan de hand van het scenario betreffende afvalcriminaliteit

Tabel 4: Toetsing aan de hand van het scenario

²⁷ Zie voor meer informatie *IMPEL-TFS Enforcement Actions, Project Report 2014-2015, Enforcement of the EU Waste Shipment Regulation en IMPEL (2012) TFS Enforcement Actions III Project Report (March–October 2012)*, en het werkdokument van de diensten van de Commissie over de evaluatie van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (SWD(2020) 26 final).

²⁸ EnviCrimeNet, *Report on Environmental Crime*, Den Haag, 2016.

²⁹ Countering WEEE Illegal Trade (CWIT), Final Summary Report: Market Assessment, Legal Analysis, Crime Analysis and Recommendations Roadmap, 2015, p. 16.

³⁰ Actie van de Europese Unie ter bestrijding van milieucriminaliteit (EFFACE), Europese beleidsnota, beleidsnota 3: *Quantifying the Impacts of Environmental Crime*, december 2015, blz. 8.

³¹ Europol, *From trash to treasure: the growing illegal waste trafficking market*, september 2019; Europese Rekenkamer, analyse nr. 04/2020: EU-maatregelen om de kunststofafvalproblematiek aan te pakken, blz. 44-45.



Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	• De volgende EU-wetgeving is relevant voor het scenario: ○ kaderrichtlijn afvalstoffen ○ stortplaatsrichtlijn ○ verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen ○ artikel 3, punten b) en c), van de richtlijn milieucriminaliteit ○ milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. • Een bijdragende factor is de mogelijkheid om grote illegale winsten te behalen.



5. In het wild levende dieren en planten, desbetreffende wetgeving en gerelateerde inbreuken

5.1. Inleiding

Voor de toepassing van dit hoofdstuk heeft het begrip “in het wild levende dieren en planten” een ruime betekenis. Het omvat wilde dieren en planten, samen met de natuurlijke habitats waarin zij voorkomen. Om criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten en gerelateerde inbreuken te begrijpen, is het belangrijk te begrijpen waarom en hoe in het wild levende dieren en planten in de wetgeving op Europees niveau worden beschermd. Dit hoofdstuk begint daarom met een beschrijving van de achtergrond van het behoud van in het wild levende dieren en planten, waarna de doelstellingen van de desbetreffende EU-wetgeving worden uiteengezet, de belangrijkste EU-wetgeving wordt gepresenteerd en een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste verplichtingen en de daarmee samenhangende inbreuken. Net als bij afvalcriminaliteit en gerelateerde inbreuken worden factoren beschreven die bijdragen tot criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten en gerelateerde inbreuken, en worden de negatieve gevolgen daarvan belicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de inhoud ervan te toetsen aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven scenario's voor criminaliteit in verband met in het wild levende dieren.

5.2. Achtergrond van het behoud van in het wild levende dieren en planten

Menselijke samenlevingen brengen schade toe aan in het wild levende dieren en planten door de vernietiging en beschadiging van habitats, de vernietiging en overexploitatie van wilde planten en dieren, onder meer door handel, en het overbrengen van planten en dieren naar omgevingen waar zij zich tot invasieve soort ontwikkelen (“invasieve uitheemse soorten”).

Tot de drijvende krachten achter deze vormen van druk behoren:

- de economische prikkels om natuurlijke habitats om te zetten in andere of intensievere vormen van landgebruik;
- de behoefte om exemplaren of populaties van bepaalde diersoorten die als tegenstrijdig met de economische belangen worden beschouwd, te verwijderen, bijvoorbeeld grote carnivoren zoals wolven in veeteeltgebieden;
- de economische voordelen die kunnen worden behaald door de exploitatie van wilde planten en dieren om hun economische waarde, bijvoorbeeld olifanten vanwege het ivoor en tropisch hardhout vanwege het timmerhout;
- de behoefte om dieren voor andere doeleinden te exploiteren, zoals recreatieve jacht.

De bescherming van wilde dieren en planten betekent dat deze vormen van druk en de achterliggende drijvende krachten moeten worden beheerd. Dit is tegelijkertijd een lokale, nationale, continentale en mondiale uitdaging, aangezien de vormen van druk en de achterliggende drijvende krachten op deze verschillende schalen op elkaar inwerken, bijvoorbeeld via handelsstromen.



5.3. De doelstellingen van de EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten

Sinds de jaren zeventig zijn er verschillende EU-wetten inzake in het wild levende dieren en planten vastgesteld. De erin opgenomen of eruit voortvloeiende verplichtingen zijn gericht op zowel de EU als alles daarbuiten, d.w.z. zij hebben betrekking op de vormen van druk en de achterliggende drijvende krachten die gevolgen hebben voor in het wild levende dieren en planten in de Europese Unie en elders op de aarde.

Er zijn verschillende argumenten voor het opleggen van op de EU gerichte verplichtingen in verband met in het wild levende dieren en planten. In het wild levende dieren en planten worden erkend als gemeenschappelijk Europees erfgoed waarvoor gemeenschappelijke instandhoudingsinspanningen nodig zijn. Bovendien zijn veel Europese wilde diersoorten en plantensoorten trekkende soorten: de afzonderlijke lidstaten kunnen deze niet naar behoren beschermen als de druk elders langs de trekroutes van de soorten niet wordt beheerd. De handel binnen Europa, die wordt vergemakkelijkt door de interne markt, kan ook druk uitoefenen op soorten die kwetsbaar zijn voor exploitatie.

Wat de naar buiten gerichte verplichtingen betreft, is Europa een handelsblok met één set voorschriften voor de buitenlandse handel, d.w.z. verplichtingen met betrekking tot in- en uitvoer. Zonder verplichtingen in verband met in het wild levende dieren en planten zou Europa schade aan elders in het wild levende dieren en planten kunnen toebrengen door invoer van wilde dieren en planten die illegale of schadelijke praktijken in derde landen in de hand werkt, waarbij stroperij en illegale houtkap goede voorbeelden zijn.

Tegen deze achtergrond zijn de belangrijkste doelstellingen van de EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten:

- het beschermen van de belangrijkste Europese natuurgebieden;
- het beschermen van de Europese voortplantings- en rustplaatsen van bedreigde soorten zoals vleermuizen en zeeschildpadden;
- het beschermen van bedreigde soorten in Europa tegen illegale jacht en illegaal doden, vangen en verhandelen;
- het voorkomen van de introductie van invasieve uitheemse soorten en het beheersen van de verspreiding ervan;
- het beheren van de handel in wilde dieren en planten met derde landen.

5.4. De belangrijkste EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten

De belangrijkste EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten bestaat uit:

- **de vogelrichtlijn**³², die de lidstaten verplicht tot het aanwijzen van speciale beschermingszones ten behoeve van bepaalde in het wild levende vogelsoorten. Deze maken deel uit van het Natura 2000-netwerk. Daarnaast voorziet de richtlijn in een verbod op het doden van en de handel in wilde vogels, en in regels voor de jacht. Voor uitzonderingen, die afwijkingen worden genoemd, gelden strikte voorwaarden;

³² Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand.



- **de habitatrichtlijn**³³, die de lidstaten verplicht tot het beschermen van gebieden voor bepaalde habitats en dier- en plantensoorten als onderdeel van het Natura 2000-netwerk. Daarnaast voorziet de richtlijn in een verbod op het doden van en de handel in bepaalde diersoorten, alsook op het beschadigen van de voortplantings- en rustplaatsen van die soorten. Voor afwijkingen gelden strikte voorwaarden;
- **de verordening betreffende invasieve uitheemse soorten**³⁴, die verplichtingen bevat om de introductie van uitheemse soorten te voorkomen en de verspreiding van bestaande uitheemse soorten te beheersen;
- **de Cites-verordening en verordeningen ter uitvoering daarvan**³⁵. De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (**Ci-tes**) beperkt de handel in wilde dieren en planten en deze verordeningen beogen de uniforme uitvoering ervan in alle lidstaten;
- **de houtverordening**³⁶. Om de verkoop van illegaal hout en illegale houtproducten op de EU-markt te voorkomen, heeft de EU de houtverordening vastgesteld. Bij deze verordening worden de verplichtingen vastgesteld van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen.

De Europese Unie is partij bij verschillende internationale verdragen op het gebied van in het wild levende dieren en planten, waaronder de volgende:

- het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa ("het **Verdrag van Bern**") is een bindend internationaal verdrag dat door de Raad van Europa is opgesteld en dat het grootste deel van het natuurlijk erfgoed van Europa bestrijkt en zich uitstrekt tot enkele Afrikaanse staten. Het sluit nauw aan bij de bepalingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn;
- het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten ("het **Verdrag van Bonn**") is een verdrag van de Verenigde Naties dat tot doel heeft een rechtsgrondslag te verschaffen voor internationaal gecoördineerde instandhoudingsmaatregelen in een geheel trekgebied.

Internationale verdragen bieden een gemeenschappelijk kader voor EU-lidstaten en derde landen om soortgelijke criminaliteit en inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten aan te pakken. Zij kunnen ook secretariële en andere structurele regelingen omvatten om beste praktijken uit te wisselen en bij te dragen aan de bestrijding van criminaliteit en inbreuken waarbij meerdere landen betrokken zijn.

³³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

³⁴ Verordening (EU) nr. 1143/2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

³⁵ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1).

³⁶ Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PB L 295 van 12.11.2010, blz. 23).



In het kader van deze richtsnoeren zijn de werkzaamheden uit hoofde van Cites en het Verdrag van Bern ter bestrijding van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten van belang — zie tekstvak 6 hieronder.

Tekstvak 6: Focus van het Verdrag van Bern op het illegaal doden, vangen en verhandelen van wilde vogels

Enkele op grond van het Verdrag goedgekeurde invloedrijke aanbevelingen hebben betrekking op criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten, zie bijvoorbeeld:

- Aanbeveling nr. 155 (2011) van het permanent comité van 2 december 2011 inzake het illegaal doden, vangen en verhandelen van wilde vogels;
- Aanbeveling nr. 164 (2013) van het permanent comité van 6 december 2013 inzake de uitvoering van het actieplan 2013-2020 van Tunis over de uitbanning van het illegaal doden, vangen en verhandelen van wilde vogels; en
- Aanbeveling nr. 177 (2015) betreffende de coëfficiënten voor de ernst en de strafbeginselen voor de evaluatie van delicten jegens vogels en met name het illegaal doden, vangen en verhandelen van wilde vogels.

5.5. Overzicht van de belangrijkste verplichtingen in verband met in het wild levende dieren en planten en daarmee samenhangende inbreuken

De verplichtingen die voortvloeien uit de EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten hebben betrekking op veel verschillende soorten activiteiten en de daarmee samenhangende inbreuken kunnen vele vormen aannemen. De volgende tabellen bevatten een niet-uitputtend overzicht van enkele van de belangrijkste verplichtingen, samen met voorbeelden van daarmee samenhangende inbreuken.

Tabel 5: Verplichtingen in verband met de bescherming van Europese natuurgebieden

Soort activiteit	Verplichtingen	Voorbeelden van inbreuken
Landbeheer of bouw	Verplichting voor iedereen om zonder voorafgaande vergunning geen project uit te voeren dat schadelijk is voor een Natura 2000-gebied	Het beschadigen van een natuurlijke habitat door een project uit te voeren waarvoor geen vergunning is verleend
Landbeheer of bouw	Verplichting voor iedereen om zonder voorafgaande vergunning geen schade toe te brengen aan het voortplantings- of rustgebied van een beschermde soort	Het beschadigen van een voortplantings- of rustgebied door een project uit te voeren waarvoor geen vergunning is verleend

Deze verplichtingen vloeien voornamelijk voort uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Sommige verplichtingen hebben betrekking op Natura 2000-gebieden; andere op voortplantings- en rustgebieden van beschermde soorten buiten het Natura 2000-netwerk. De EU-wetgeving gaat ervan uit



dat schade verboden is, tenzij er sprake is van een rechtmatige voorafgaande vergunning. Het ontbreken van een voorafgaande vergunning of het niet in acht nemen van bij een voorafgaande vergunning opgelegde voorwaarden zijn doorgaans belangrijke aspecten van inbreuken.

Tabel 6: Verplichtingen in verband met het doden en vangen van wilde dieren in Europa

Soort activiteit	Verplichtingen	Voorbeelden van inbreuken
Gebruik van gif	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het opzettelijk doden van wilde vogels, ongeacht de methode	Het doden van wilde vogels door opzettelijk gebruik van vergiftigd aas
	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het opzettelijk doden van bepaalde andere beschermde dieren, ongeacht de methode	Het doden van beschermde dieren door opzettelijk gebruik van vergiftigd aas
Doodschieten	Verplichting voor iedereen om alleen te jagen op in het wild levende vogelsoorten waarop gejaagd mag worden en ook uitsluitend tijdens het jachtseizoen	Het jagen op wilde vogels buiten het jachtseizoen of het jagen op soorten die niet op een lijst van bejaagbare soorten staan
	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het opzettelijk doden van beschermde dieren	Het stropen op een beschermde diersoort
	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het gebruik van bepaalde middelen voor het doden, zoals automatische wapens	Het jagen op wilde vogels tijdens het jachtseizoen met een verboden wapen
Vangen	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het opzettelijk vangen van wilde vogels, ongeacht de methode	Het vangen van wilde vogels
	Verplichting voor iedereen om zich te houden aan een verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen voor het vangen, zoals bepaalde netten en vallen	Het vangen van wilde vogels met behulp van een niet-selectieve methode



Deze verplichtingen vloeien voort uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. De jacht op wilde vogels is onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Daarnaast is in de EU-wetgeving bepaald dat doden en vangen alleen mogen op basis van een voorafgaande vergunning. Het ontbreken van een voorafgaande vergunning of het niet in acht nemen van bij een voorafgaande vergunning opgelegde voorwaarden zijn doorgaans belangrijke aspecten van inbreuken.

Tabel 7: Verplichtingen met betrekking tot de handel in wilde dieren en planten waarbij derde landen zijn betrokken

De desbetreffende EU-verplichtingen zijn opgenomen in de Cites-verordening.

Soort activiteit	Verplichtingen	Voorbeelden van inbreuken
Invoer van in de lijst opgenomen soorten	Verplichting om een invoervergunning te verkrijgen of een kennisgeving van invoer in te dienen voor soorten die mogen worden ingevoerd Verplichting om zich te houden aan het verbod op de invoer van bepaalde soorten	Invoer zonder voorafgaande toestemming of kennisgeving of in strijd met het verbod
Uitvoer van in de lijst opgenomen soorten	Verplichting om een uitvoervergunning te verkrijgen of een kennisgeving van uitvoer in te dienen	Uitvoer zonder voorafgaande toestemming of kennisgeving
Aankoop of verkoop van in de lijst opgenomen soorten	Verplichting om zich te houden aan het verbod op aankoop, gebruik met winstoogmerk of verkoop	Het kopen of verkopen van in de lijst opgenomen soorten, bijvoorbeeld via internet.

Tabel 8: Verplichtingen met betrekking tot de houthandel

De belangrijkste verplichtingen zijn opgenomen in de houtverordening.

Soort activiteit	Verplichtingen	Voorbeelden van inbreuken
Hout op de markt brengen	Verplichting om zich te houden aan een verbod om illegaal gekapt hout en producten daarvan op de markt te brengen	Het op de markt brengen van illegaal gekapt hout Het gebruik van valse documentatie
	Verplichting voor marktdeelnemers om de nodige zorgvuldigheid te betrachten bij het aankopen van hout en om een stelsel van zorgvuldigheidseisen te handhaven en te evalueren of gebruik te maken van het stelsel van een toezichthoudende organisatie	Verzuim van een marktdeelnemer om de nodige zorgvuldigheid te betrachten of het stelsel correct te gebruiken
Handel in hout en houtproducten	Verplichting om vijf jaar gegevens te bewaren waaruit blijkt wie het hout heeft geleverd en aan wie het	Verschillen tussen de diverse gegevens in een keten



Soort activiteit	Verplichtingen	Voorbeelden van inbreuken
	is geleverd	
	Verplichting om de gegevens op verzoek aan de autoriteiten te verstrekken	Nalaten te reageren op een officieel verzoek om gegevens
Beheer van een toezichthoudende organisatie	Verplichting om een stelsel van zorgvuldigheidseisen in stand te houden en te evalueren	Nalaten een adequaat stelsel van zorgvuldigheidseisen te beheren
	Verplichting om toe te zien op het correcte gebruik van het stelsel door de marktdeelnemers	Nalaten toe te zien op het correcte gebruik door de marktdeelnemers
	Verplichting om maatregelen te nemen wanneer een marktdeelnemer misbruik maakt van het stelsel	Nalaten op te treden naar aanleiding van bewijs van misbruik door marktdeelnemers

5.6. De richtlijn milieucriminaliteit, andere categorieën criminaliteit, het actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten, en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

Op grond van de richtlijn milieucriminaliteit moeten de lidstaten drie hoofdcategorieën van inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten als strafbare feiten behandelen — zie tekstvak 7 hieronder. Artikel 3, punt f), heeft betrekking op delicten als die welke voorkomen in het scenario “Het illegaal doden van wilde vogels” in hoofdstuk 2 en artikel 3, punt g), heeft betrekking op delicten als die welke voorkomen in het scenario “De illegale handel in wilde dieren”.

Tekstvak 7: Bepalingen van de richtlijn milieucriminaliteit die betrekking hebben op inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten

- Artikel 3, punt f): het doden, vernietigen, bezitten of vangen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten, tenzij in gevallen waar de handeling een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens betreft en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort;
- Artikel 3, punt g): het verhandelen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten of delen of afgeleide producten daarvan, tenzij in gevallen waar de handeling betrekking heeft op een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort;
- Artikel 3, punt h): elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermde habitat.

Binnen en buiten de Europese Unie zijn inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten soms verbonden met andere soorten inbreuken die niet specifiek gericht zijn op de bescherming van wilde dieren en planten. Voorbeelden hiervan zijn inbreuken op:



- randvoorwaarden op grond van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die relevant kunnen zijn voor gevallen van vernietiging van habitats;
- wetgeving die het gebruik van bepaalde chemische stoffen verbiedt, die onder meer relevant kan zijn in gevallen van illegale vergiftiging van wilde dieren;
- diergezondheidswetgeving;
- strafrechtelijke bepalingen die namaak en vervalsing van documenten verbieden; de illegale handel in wilde dieren en planten kan bijvoorbeeld gepaard gaan met vervalsing van documenten om de aard van de verhandelde voorwerpen te verhullen;
- regels met betrekking tot onlineverkoop;
- regels inzake corruptie of het witwassen van geld.

In 2016 heeft de Commissie een actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten vastgesteld³⁷. Dit bevat een uitgebreide reeks maatregelen tegen criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten binnen en buiten de EU. Het is gebaseerd op drie pijlers: preventie, strengere handhaving en wereldwijd partnerschap. De eerste pijler, preventie, omvat maatregelen om de vraag naar en het aanbod van illegale producten op basis van wilde dieren en planten te doen afnemen, zowel binnen de EU als wereldwijd. De tweede pijler is gericht op een betere uitvoering en handhaving van de bestaande instrumenten en op een intensivering van de strijd tegen georganiseerde criminele groepen. De derde pijler is gericht op het versterken van het wereldwijde partnerschap tussen de herkomst-, afzet- en doorvoerlanden in de strijd tegen de illegale handel in wilde dieren en planten³⁸.

De reeds in punt 4.6 genoemde milieuaansprakelijkheidsrichtlijn schept verplichtingen om schade aan beschermde soorten en habitats als gevolg van bepaalde beroepsactiviteiten te voorkomen of te herstellen. Op grond van dit instrument kan derhalve van plegers van delicten en inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten worden verlangd dat zij preventieve en herstelmaatregelen nemen.

5.7. Factoren die bijdragen tot criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten en gerelateerde inbreuken

De volgende factoren dragen bij tot criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten en gerelateerde inbreuken:

- het door de inbreuk te behalen economische voordeel;
- de maatschappelijke aanvaarding van bepaalde inbreuken. Zo is het vangen van wilde vogels, hetzij voor voedsel, hetzij om ze in gevangenschap te houden, in sommige delen van Europa een traditionele praktijk en is niet iedereen het eens met het verbod erop en de strafbaarstelling ervan;
- onwetendheid of onvoldoende besef van de onwettigheid. Toeristen die uit het buitenland terugkeren, beseffen bijvoorbeeld niet altijd dat de invoer van souvenirs met van wilde die-

³⁷ COM(2016) 87 final.

³⁸ Ten tijde van de afronding van deze richtsnoeren werd het actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten geëvalueerd en herzien.



ren afgeleide producten, zoals ivoor of de huid van reptielen, een inbreuk vormt op de EU-voorschriften inzake wilde dieren en planten;

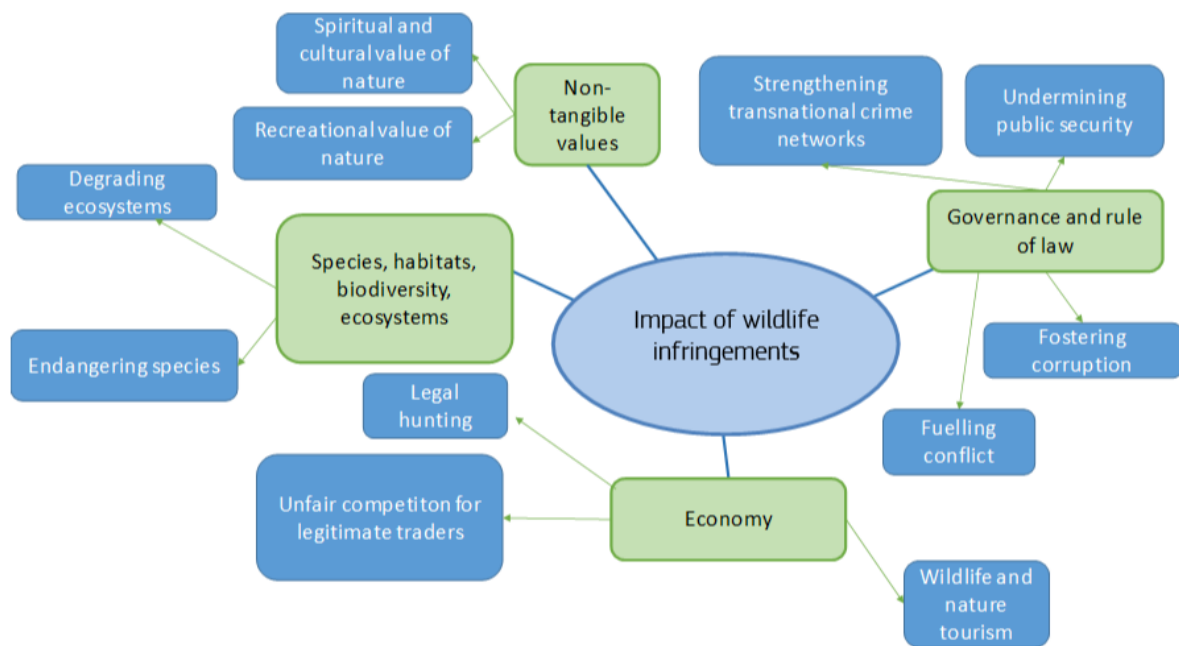
- het vermeende (of reële) lage risico van ontdekking en lage straffen. De kans op ontdekking en de straffen zijn aanzienlijk lager voor delicten in verband met in het wild levende dieren en planten dan bijvoorbeeld voor drugshandel.

5.8. De negatieve gevolgen en de ernst van criminaliteit en inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten

Het is niet alleen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU-wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten belangrijk dat de EU-verplichtingen in verband met in het wild levende dieren en planten worden nageleefd, maar ook om bredere negatieve gevolgen voor het milieu, de menselijke gezondheid en de economie te voorkomen of tot een minimum te beperken.

In figuur 3 wordt aangegeven welke soorten effecten criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten kan hebben.

Figuur 3: Negatieve gevolgen van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten



Het illegaal doden en vangen van vogels is nog steeds een ernstig pan-Europees probleem, met duidelijke regionale patronen en een sterke negatieve invloed op de biodiversiteit op het hele continent. Vogels worden illegaal gedood of gevangen voor sport- en voedingsdoeleinden en om roofdieren/plagen te bestrijden³⁹.

³⁹ Brochet, AL et al., "Illegal Killing and Taking of Birds in Europe Outside the Mediterranean: Assessing the Scope and Scale of a Complex Issue.", Bird Conservation International, 29(1), 10–40, 2019, [Illegal killing and taking of birds in Europe outside the Mediterranean: assessing the scope and scale of a complex issue | Bird Conservation International | Cambridge Core](#).



De EU is een markt-, doorvoer- en herkomstgebied voor de illegale handel in wilde dieren en planten⁴⁰:

- De EU is een belangrijke eindmarkt voor illegale producten op basis van wilde dieren en planten die uit derde landen worden ingevoerd. Het belang van de EU als markt voor illegale producten op basis van wilde dieren en planten blijkt duidelijk uit de grote hoeveelheden die aan de EU-grenzen in beslag worden genomen.
- De EU is ook een regio waar grote hoeveelheden van deze producten worden doorgevoerd, met name tussen Afrika en Azië. Illegale producten op basis van wilde dieren en planten worden door de EU vervoerd via de havens, de luchthavens en in toenemende mate de postcentra. Het gaat onder andere om ivoor, hoorns van neushoorns, schubben van schubdieren en dode zeepaardjes.
- In mindere mate is de EU ook een herkomstgebied voor producten op basis van wilde dieren en planten die illegaal naar niet-EU-landen worden uitgevoerd. Een van de problemen waarmee de EU momenteel wordt geconfronteerd als herkomstgebied voor illegale uitvoer van wilde dieren en planten is de grootschalige smokkel van Europese paling. Verder behoren ook ivoren voorwerpen van oorsprong uit de EU tot de producten die illegaal naar Azië worden uitgevoerd. Tot slot bestaat er ernstige bezorgdheid over de handel in vogelsoorten in de EU.

Door de beperkte gegevens is de volledige omvang van het probleem moeilijk in cijfers uit te drukken. In tekstvak 8 worden enkele aanwijzingen gegeven.

Tekstvak 8: Kwantitatieve ramingen van de omvang van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten

- Naar schatting worden jaarlijks 11-36 miljoen vogels illegaal gedood/gevangen in het Middellandse Zeegebied, vaak terwijl ze op doortocht zijn⁴¹. Voor Noord- en Midden-Europa en de Kaukasus raamt Birdlife International het aantal op 0,4-2,1 miljoen vogels die jaarlijks illegaal worden gedood of gevangen⁴².
- De wereldwijde illegale handel in wilde dieren en planten wordt geraamd op 7-23 miljard USD per jaar⁴³.
- Naar schatting vindt 10-30 % van de mondiale houthandel illegaal plaats⁴⁴.

⁴⁰ Nellemann, C. (hoofdredacteur); Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsoyov, M., Raxter, P., Mrema, E., en Barrat, S. (red.), 2016. *The Rise of Environmental Crime — A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security. A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response, Norwegian Center for Global Analyses, blz. 7.

⁴¹ Brochet, A. et al., *Preliminary assessment of the scope and scale of illegal killing and taking of birds in the Mediterranean*, *Bird Conservation International*, 26(1), 1-28, 2016.

⁴² Brochet, AL et al., "Illegal Killing and Taking of Birds in Europe Outside the Mediterranean: Assessing the Scope and Scale of a Complex Issue.", *Bird Conservation International*, 29(1), 10-40, 2019, [Illegal killing and taking of birds in Europe outside the Mediterranean: assessing the scope and scale of a complex issue](#). *Bird Conservation International*. Cambridge Core, p. 29.

⁴³ Nellemann, C. (hoofdredacteur); Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsoyov, M., Raxter, P., Mrema, E., en Barrat, S. (red.), 2016. *The Rise of Environmental Crime — A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security. A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response, Norwegian Center for Global Analyses, blz. 7.

⁴⁴ Zie <https://www.traffic.org/what-we-do/species/timber>.



- Uit onderzoek van de ngo International Fund for Animal Welfare naar de onlinehandel in wilde dieren en planten in Frankrijk, Duitsland, Rusland en het Verenigd Koninkrijk is gebleken dat er gedurende een periode van zes weken via 5 381 advertenties en berichten op 106 onlinemarktplaatsen en 4 socialemediaplatforms 11 772 bedreigde wilde soorten te koop werden aangeboden. Zij hadden een waarde van bijna 4 miljoen USD⁴⁵.
- Tussen 2007 en 2016 hebben de Belgische autoriteiten in de EU-TWIX-databank in totaal 1 264 inbeslagnemingen gemeld in verband met de illegale handel in wilde dieren en planten. Bij 69 % van deze inbeslagnemingen ging het om diersoorten en bij 31 % om plantensoorten. 92 % van de exportlanden betrof Afrikaanse landen. De belangrijkste in België in beslag genomen productgroepen waren lichamen, delen en afgeleide producten van reptielen, ivoor, medicinale producten, levende planten en zoogdieren. 94 % van de inbeslagnemingen werd gemeld als specimens⁴⁶.

5.9. Toetsing van de inhoud aan de hand van de twee scenario's voor criminaliteit in verband met in het wild levende dieren

Tabel 9: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Het illegaal doden van wilde vogels	• De volgende wetgeving is relevant: ○ vogelrichtlijn ○ Verdrag van Bern ○ artikel 3, punt f), van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn ○ wetgeving inzake chemische stoffen ○ milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. • Een bijdragende factor is de concurrentie tussen de bescherming van soorten en het landgebruik.
De illegale handel in wilde dieren	• Relevant zijn: ○ Cites-verordening ○ Cites ○ artikel 3, punt g), van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn ○ actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten ○ regels inzake namaak en vervalsing van documenten ○ regels inzake onlineverkoop. • Er zijn derde landen bij betrokken. • Een bijdragende factor is het economische voordeel dat met de illegale handel wordt behaald.

⁴⁵ International Fund for Animal Welfare (IFAW), *Disrupt: Wildlife Cybercrime. Uncovering the scale of online wildlife trade*, 2018, https://d1jyxxz9imt9yb.cloudfront.net/resource/1/attachment/regular/IFAW_-_Disrupt_Wildlife_Cybercrime_-_English.pdf, blz. 8.

⁴⁶ Musing, L., Norwicz, M., Kloda J. en K. Kecse-Nagy, *Wildlife trade in Belgium. An analysis of CITES trade and seizure data*, TRAFFIC and WWF report, oktober 2018, blz. 52-56.



6. Overzicht van de uitdagingen voor de bevoegde autoriteiten

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele van de belangrijkste algemene uitdagingen waarmee de bevoegde autoriteiten worden geconfronteerd bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. De uitdagingen, die in tabel 10 hieronder worden samengevat, betreffen het aanpakken van individuele inbreuken en het verkrijgen van een algemeen inzicht in de redenen voor dergelijke inbreuken.

De uitdagingen met betrekking tot individuele inbreuken worden gepresenteerd op basis van drie fasen:

- De eerste fase, **ontdekking**, omvat de bevestiging van het bestaan van inbreuken en de identificatie van de verantwoordelijken. Hierbij gaat het om de geografische dimensie, het vaak clandestiene karakter van onrechtmatig gedrag, mogelijke verschillende soorten verdachten, het verzamelen van bewijsmateriaal en externe bedreigingen voor het onderzoek.
- In de tweede fase, **beoordeling**, wordt de ernst van individuele en gerelateerde inbreuken afgewogen en wordt de precieze aansprakelijkheid van individuele verdachten vastgesteld.
- De derde fase is gericht op de uitdagingen van het optreden tegen **individuele verdachten**.

Tot slot is het een uitdaging om te begrijpen waarom verantwoordelijke partijen onrechtmatig handelen, wat van belang is voor het uitwerken van **algemene strategieën** ter bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

Tabel 10: Uitdagingen voor de autoriteiten bij de behandeling van inbreuken

Fase 1: inbreuken ontdekken	Fase 2: inbreuken beoordelen	Fase 3: optreden tegen geïdentificeerde verdachten	Strategisch: begrijpen waarom verantwoordelijke partijen onrechtmatig handelen
▪ Rekening houden met geografische aspecten ▪ Inspelen op het clandestiene karakter van inbreuken ▪ Omgaan met meerdere verdachten ▪ Verzamelen van	▪ Beoordelen van de voetafdruk en de effecten ▪ Onderzoek van individuele verplichtingen en bijbehorende aansprakelijkheden	▪ Juridische procedures moeten worden gevolgd ▪ Coördinatie is noodzakelijk	▪ Identificatie van de drijfveren voor inbreuken ▪ Inzicht in houdingen en percepties ten aanzien van de wet ▪ Inzicht in houdingen en percepties ten aanzien van nalevingstoezicht en handhaving



bewijsmateriaal			
▪ Rekening houden met externe onderzoeksuitdagingen			

6.2. Uitdagingen bij het ontdekken van inbreuken

6.2.1. Rekening houden met geografische aspecten

De geografische dimensie heeft betrekking op de plaatsen waar inbreuken worden gepleegd en waar deze gevolgen hebben.

Inbreuken kunnen zich volledig op het grondgebied van één enkele lidstaat voordoen, er kan sprake zijn van een keten van illegaliteit die zich uitstrekt over meerdere lidstaten of er kan sprake zijn van overtredingen in derde landen.

De bevoegde autoriteiten moeten over de capaciteit beschikken om op het gehele grondgebied van een lidstaat, ook in fysiek afgelegen gebieden, milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken op te sporen, aangezien inbreuken overal kunnen plaatsvinden. Zij moeten ook rekening kunnen houden met eventuele geografische afstanden tussen de plaatsen waar inbreuken worden gepleegd en waar deze gevolgen hebben. Soms worden de gevolgen als eerste opgemerkt, bijvoorbeeld wanneer in een rivier vissterfte voorkomt als gevolg van een illegale lozing van giftige stoffen. In dat geval moet worden achterhaald waar de inbreuk werd gepleegd.

De bevoegde autoriteiten moeten ook inbreuken kunnen opsporen die de grenzen tussen EU-lidstaten overschrijden. Afvalstoffen kunnen bijvoorbeeld illegaal worden uitgevoerd van lidstaat A naar lidstaat B, waar zij illegaal worden gestort. Voor ontdekking is daarom in veel gevallen samenwerking tussen de autoriteiten in verschillende lidstaten noodzakelijk.

Evenzo moeten de autoriteiten inbreuken kunnen opsporen waarbij derde landen betrokken zijn. Reptielen kunnen bijvoorbeeld van een derde land naar een lidstaat binnen de EU worden vervoerd in strijd met Cites, waardoor inbreuk wordt gemaakt op de wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten van zowel de EU als van het derde land. Ook hier kan samenwerking tussen staten belangrijk zijn.

De geografische uitdaging strekt zich uit tot cyberspace. Zo kan het gebruik van internet een belangrijk kenmerk zijn van de illegale handel in wilde dieren en planten, bijvoorbeeld wanneer soorten die op grond van Cites niet mogen worden verkocht, online worden verhandeld.

6.2.2. Inspelen op het clandestiene karakter van inbreuken

Milieudelicten hebben over het algemeen een clandestien karakter, dat wil zeggen dat ze in het geheim worden gepleegd en bedoeld zijn om onopgemerkt te blijven. De mate waarin sprake is van een clandestien karakter kan echter variëren en sommige delicten en inbreuken worden helemaal niet op clandestiene wijze gepleegd:

- **volkomen illegaal en clandestien:** Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer de verantwoordelijke partijen geen enkele poging doen om de vereiste formele goedkeuring voor een activiteit te verkrijgen, zoals bij de exploitatie van een clandestiene illegale stortplaats. Dat is zoeken naar een speld in een hooiberg: niet weten of er een probleem bestaat en waar en hoe het probleem kan worden opgespoord. De uitdaging voor de autoriteiten is om in-



formatie te krijgen over clandestiene activiteiten, de daders op te sporen en bewijsmateriaal veilig te stellen. Upstreaminlichtingen kunnen belangrijk zijn, bijvoorbeeld informatie over criminele afvalbedrijven en de hoeveelheid afval die zij illegaal verwerken, en de mogelijkheid om hun activiteiten in de tijd en in de ruimte te volgen. Geospatiale inlichtingen kunnen zeer doeltreffend zijn voor het opsporen van bepaalde soorten milieu-inbreuken zoals illegale stortplaatsen of illegale ontbossing — zie punt 10.4.6 voor meer informatie;

- **ogenschoonlijk legaal, maar met clandestiene illegale activiteiten:** Deze situatie doet zich voor wanneer de formele eisen lijken te worden nageleefd, maar bedrog plaatsvindt door valse verklaringen en onjuiste verslaglegging. Een voorbeeld hiervan is een verkeerde voorstelling van de hoeveelheden afval die op een toegelaten stortplaats worden ontvangen. Aangezien een belangrijke formele eis kennelijk wordt nageleefd (de stortplaats beschikt immers over een vergunning), is het niet altijd duidelijk dat er sprake is van bedrog. Collusie of corruptie kan niet worden uitgesloten, zoals wanneer een autoriteit een afvalvergunning verleent zonder voor wettelijke waarborgen te zorgen of geconstateerde problemen door de vingers ziet. Om dit risico tegen te gaan, is het belangrijk dat er routinematig onafhankelijk toezicht wordt gehouden op de naleving, zoals milieu-inspecties;
- **openlijk illegaal, maar gedoogd of niet aangepakt:** In dergelijke situaties wordt er niets gedaan om de onwettigheid te verhullen, maar de onwettigheid wordt door de bevoegde autoriteiten gedoogd of de bevoegde autoriteiten willen de onwettigheid in beginsel wel aanpakken, maar achten dit praktisch niet haalbaar vanwege een gebrek aan middelen of om andere redenen. Een voorbeeld hiervan is een illegale stortplaats die wordt geëxploiteerd door een gemeente of een andere overheidsinstantie zonder dat er handhavingsmaatregelen worden genomen;
- **eenmalige niet-gemelde incidenten:** Het is mogelijk dat een bedrijf dat zich doorgaans aan de wet houdt, ervoor kiest een ernstig verontreinigingsincident als gevolg van nalatigheid of onachtzaamheid niet te melden.

6.2.3. Omgaan met mogelijk meerdere verdachten

Milieucriminaliteit kan worden gepleegd door een verscheidenheid aan daders, waaronder personen, kleine groepen, bedrijven en andere ondernemingen, corrupte overheidsambtenaren, georganiseerde criminele netwerken of combinaties daarvan:

- **Personen** kunnen zich schuldig maken aan een breed scala van kleine en ernstige inbreuken, en kunnen in een keten van criminaliteit veel verschillende rollen spelen, zoals stroper, smokkelaar, makelaar, exporteur of importeur in het geval van illegale handel in wilde dieren en planten. Sommige personen kunnen als gevolg van armoede en intimidatie worden aangezet tot het plegen van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Sommigen beschouwen activiteiten zoals de jacht mogelijk als een traditioneel recht, zelfs wanneer die activiteiten illegaal worden uitgeoefend.
- **Rechtspersonen** zoals particuliere ondernemingen kunnen het milieu uitbuiten en beschadigen om meer winst te maken of hun kosten te drukken, onder meer door ongeoorloofde exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, milieudelicten en illegale verwijdering van gevaarlijk afval. Het onderzoeken van bedrijfscriminaliteit levert bijzondere moeilijkheden op, omdat vaak niet duidelijk is wat de hiërarchische structuur binnen de onderneming is, welke personen een rol hebben gespeeld bij het delict en wat de specifieke drijfveren waren.
- **Ambtenaren** van nationale regeringen en overheidsinstanties kunnen rechtstreeks milieu-inbreuken plegen, door milieuverplichtingen te schenden of na te laten deze na te komen, of



milieu-inbreuken plegen door inbreuken door andere entiteiten, zoals particuliere ondernemingen, te vergemakkelijken.

- **Georganiseerde criminele netwerken** zijn vaak betrokken bij de meest winstgevende milieudelicten, waaronder illegale afvaltransporten en de illegale handel in wilde dieren en planten. Soms handelen zij via rechtspersonen.

De bevoegde autoriteiten moeten:

- de verschillende rollen kunnen identificeren die in verband met de inbreuk worden uitgeoefend: er kunnen meerdere overtreders bij betrokken zijn, ook in een keten van transacties, zoals bij de illegale handel in afvalstoffen;
- rekening kunnen houden met rechtspersonen (bedrijven) als overtreders;
- rekening kunnen houden met overheidsinstanties als mogelijke overtreders;
- zich bewust zijn van de rol van illegale netwerken en georganiseerde criminaliteit.

6.2.4. Verzamelen van bewijsmateriaal

Ontdekking is niet alleen een kwestie van het opsporen van clandestiene en andere illegale activiteiten en het achterhalen waar en door wie inbreuken zijn gepleegd. Het gaat ook om het verzamelen van bewijsmateriaal, d.w.z. feitelijke elementen ter ondersteuning van strafrechtelijke vervolging of een andere vorm van handhaving. Dit betekent dat er registers moeten worden opgesteld en analyses moeten worden uitgevoerd en dat deze voor toekomstig gebruik moeten worden bewaard. Het kan nodig zijn om strikte protocollen te volgen om ervoor te zorgen dat in latere strafrechtelijke procedures of andere interventies verschillende bewijsstukken kunnen worden aangevoerd.

Bewijs is onder meer nodig om:

- de omstandigheden te verduidelijken die wijzen op een inbreuk;
- vast te stellen welke wettelijke verplichtingen zijn geschonden;
- de ernst van het strafbare feit vast te stellen, met inbegrip van aspecten zoals schuld, schade of risico op schade en financieel gewin;
- de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheden te verduidelijken;
- de potentieel verantwoordelijke partijen vast te stellen; en
- aspecten te verduidelijken die relevant zijn voor specifieke soorten follow-up en handhaving.

Voor het verzamelen van bewijsmateriaal kan technische deskundigheid nodig zijn. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de exploitant van een afvalvoorziening giftig afval aanvaardt terwijl alleen huishoudelijk afval is toegestaan. De autoriteiten zullen technische deskundigheid nodig hebben om aan te tonen dat het afval giftig is.

Ook moet rekening worden gehouden met verschillen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke procedures. Afhankelijk van de aard van de procedure kan op de autoriteiten een verschillende bewijslast rusten en kunnen er verschillende regels inzake de toelaatbaarheid van bewijs bestaan.

Onderzoekers zijn mogelijk niet op de hoogte van bepaalde technische eisen. Daarom is er behoefte aan gespecialiseerde kennis en opleiding.



6.2.5. Rekening houden met externe onderzoeksuitdagingen

Bij de ontdekking van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken moet rekening worden gehouden met verschillende mogelijke externe belemmeringen voor het onderzoek.

Sommige uitdagingen hebben te maken met het feit dat er vaak geen menselijke slachtoffers zijn om melding te maken van de delicten en inbreuken. Milieudelicten en -inbreuken worden daarom soms “slachtofferloos” genoemd. Dit is uiteraard niet altijd het geval: soms zijn er wel menselijke slachtoffers, zoals vermeld in punt 10.7.3.

Andere uitdagingen hebben te maken met de fysieke omgeving. Er kunnen bijvoorbeeld bijzondere problemen optreden bij het uitvoeren van fysieke controles op treinen.

Verdere uitdagingen betreffen gedragingen van verantwoordelijke partijen, waaronder:

- **het gebruik van intimidatie en geweld:** Veel inspecteurs melden dat zij tijdens de uitoefening van hun inspectie- of onderzoekstaken met bedreigingen worden geconfronteerd. In Europa is het zelfs al voorgekomen dat milieuwetshandhavers bij de uitoefening van hun taken werden omgebracht. Intimidatie en geweld kunnen ook tegen slachtoffers en getuigen van criminaliteit worden gebruikt om hen ervan te weerhouden aangifte te doen of te getuigen;
- **corruptie**, zoals wanneer verantwoordelijke partijen proberen ambtenaren om te kopen die betrokken zijn bij het waarborgen van de naleving.

6.3. Uitdagingen bij het beoordelen van inbreuken

6.3.1. Beoordelen van de voetafdruk en de effecten

Het is belangrijk om te weten:

- waar en op welke schaal er inbreuken plaatsvinden;
- wanneer zij voorkomen, of zij voortbestaan en wat de duur ervan is;
- welke effecten inbreuken hebben op de toestand van het milieu en welke gevolgen die effecten hebben, alsmede de intensiteit daarvan. De milieuschade moet zo nauwkeurig mogelijk worden beoordeeld. Het kan zeer belangrijk zijn om bewijs te leveren van de omvang van de schade, bijvoorbeeld om een rechtbank te overtuigen van de ernst van het gepleegde strafbare feit.

Er kan sprake zijn van massa-inbreuken. Zo kan een georganiseerd crimineel netwerk regelen dat een groot aantal elektronische apparaten via verschillende illegale transporten naar derde landen wordt vervoerd. Georganiseerde illegale afvalstromen binnen en tussen lidstaten kunnen ook een systemisch karakter krijgen, met grootschalige illegaliteit tot gevolg. Hierdoor zullen de omvang van de effecten op de toestand van het milieu en de gevolgen daarvan toenemen. Het herkennen van de patronen van massa-inbreuken is ook belangrijk om inzicht te krijgen in de economische drijfveren voor inbreuken (zie punt 6.5).

Voorts zijn de temporele aspecten van inbreuken van belang. Een eenmalige gebeurtenis is niet hetzelfde als een voortdurende of periodiek terugkerende inbreuk. Deze laatste vormt een extra uitdaging voor de autoriteiten: zij moeten ervoor zorgen dat de inbreuk wordt beëindigd en zich niet nogmaals voordoet.



6.3.2. Onderzoek van individuele verplichtingen en bijbehorende aansprakelijkheden

Het kan lastig zijn om individuele verplichtingen en de bijbehorende strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheden vast te stellen.

De bevoegde autoriteiten moeten de toepasselijke individuele verplichtingen nauwkeurig vaststellen en nagaan of de vermoede inbreuken een schending van die verplichtingen vormen.

Voor de keuze van de handhavingsmaatregel is het van belang of de toerekenbare handeling een formele inbreuk is die geen daadwerkelijke milieuschade veroorzaakt, of een substantiële inbreuk met ernstige milieueffecten.

Het is ook belangrijk om de precieze aard van de aansprakelijkheid van de verdachte voor de inbreuk en de gevolgen ervan te bepalen. De verdachte kan verschillende gevolgen ondervinden. In sommige gevallen gaat het om risicoaansprakelijkheid; zo verplichten de bepalingen inzake risicoaansprakelijkheid voor milieuschade uit hoofde van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn de autoriteiten niet om aan te tonen dat de verantwoordelijke partij opzettelijk of uit onachtzaamheid heeft gehandeld: voor hen is het voldoende dat er een oorzakelijk verband wordt vastgesteld tussen de activiteiten van de verantwoordelijke partij en de schade. Voor andere vormen van aansprakelijkheid, met name strafrechtelijke aansprakelijkheid, moeten de autoriteiten echter de schuld van de verantwoordelijke partij aantonen. Dit kan betekenen dat moet worden aangetoond dat de inbreuk opzettelijk is gepleegd.

Er kunnen zich complicaties voordoen wanneer meerdere verdachten met verschillende rollen bij milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken betrokken zijn. Het kan een moeilijke opgave zijn om hun specifieke rollen vast te stellen, maar dit is belangrijk om de schuld van elke betrokken partij te bepalen en na te gaan of de daaropvolgende handhavingsmaatregelen passend zijn.

6.4. Uitdagingen bij het optreden tegen geïdentificeerde verdachten

6.4.1. Noodzaak om nauwkeurig omschreven procedures te hebben gevolgd

Wanneer autoriteiten optreden tegen geïdentificeerde verdachten, moeten zij ervoor zorgen dat zij de wettelijke voorschriften waarin hun bevoegdheden en de in acht te nemen procedures zijn vastgelegd, naleven. Als deze voorschriften en procedures niet worden nageleefd, kan het verzamelde bewijsmateriaal juridisch onbruikbaar worden. Zo zijn de voorwaarden waaronder handhavingsambtenaren een particuliere woning of bedrijfsruimte mogen betreden of bepaalde voorwerpen in beslag mogen nemen, in wetgeving vastgelegd en daar moet strikt aan worden voldaan.

6.4.2. Noodzaak van coördinatie tussen verschillende handhavers

Heel wat mensen zijn beroepsmatig actief in de keten van het waarborgen van de naleving: milieu-inspecteurs, politie, douaneambtenaren en openbaar aanklagers enz. Zij werken voor verschillende autoriteiten en instellingen. Voor het nemen van maatregelen tegen individuele verdachten zal een nauwe coördinatie tussen verschillende autoriteiten en verschillende beroepsbeoefenaren vaak noodzakelijk zijn. Soms moet de coördinatie worden uitgebreid tot alle lidstaten en moeten er zelfs derde landen bij worden betrokken, bijvoorbeeld in het geval van de illegale overbrenging van afval naar een derde land of de illegale invoer van dieren in strijd met de Cites-voorschriften.



6.5. Begrijpen waarom verantwoordelijke partijen onrechtmatig handelen

Om passende strategische antwoorden te kunnen bepalen, is het belangrijk om de redenen voor inbreuken vast te stellen.

Volgens het zeer informele Chester Bowles-model⁴⁷ zal 20 % van de bedrijven vanzelf aan de verplichtingen voldoen, zal 5 % deze schenden en zal 75 % eraan voldoen afhankelijk van wat de bevoegde autoriteiten met de 5 % doen. Deze percentages zijn voor betwisting vatbaar, maar het model vestigt de aandacht op de verschillende houdingen en percepties die van de verantwoordelijke partijen kunnen worden verwacht⁴⁸.

Bij de uitdaging om te begrijpen waarom verantwoordelijke partijen onrechtmatig handelen, gaat het in hoofdzaak om het begrijpen van de drijfveren voor het overtreden van de wet, de houding en perceptie van de verantwoordelijke partijen ten aanzien van de wet en de houding en perceptie van de verantwoordelijke partijen ten aanzien van nalevingstoezicht en handhaving. De drijfveren, houdingen en percepties variëren afhankelijk van de specifieke economische, maatschappelijke en culturele context.

6.5.1. Het vaststellen van de drijfveren voor het overtreden van de wet

De drijfveren voor het overtreden van de wet zijn de economische en andere krachten die de verantwoordelijke partijen aanzetten tot het plegen van inbreuken. De meeste inbreuken zijn het gevolg van economische drijfveren.

Vooraf het streven naar economisch gewin is belangrijk. Niet-naleving kan de verantwoordelijke partij aanzienlijke economische voordelen opleveren. De nalevingskosten kunnen worden ervaren als een last die geen voordelen oplevert.

Soms is de drijfveer de zucht naar “zwart geld” (d.w.z. geld dat niet kan worden herleid tot een bepaalde bron of transactie). Om deze drijfveer tegen te gaan, zijn de ontneming van vermogensbestanddelen en een “follow-the-money”-benadering belangrijk.

Factoren die verband houden met het streven naar economisch gewin zijn onder andere armoede en een gebrek aan financiële middelen. Armoede kan bijvoorbeeld de werving van “kleinplegers” in de hand werken.

Een gebrek aan financiële middelen kan leiden tot een tekort aan investeringen. In sommige situaties vergt de naleving van specifieke verplichtingen investeringen. Om bijvoorbeeld aan de voorwaarden van een stortplaatsvergunning te voldoen, zal de verantwoordelijke partij soms moeten investeren in de infrastructuur van de stortplaats, zodat verontreiniging van de ondergrond en het grondwater wordt voorkomen. Een beperkte financiële draagkracht (of gewoon de onwil om te investeren) kan leiden tot een tekort aan investeringen, wat vervolgens tot inbreuken leidt. Helaas zijn bezuinigingen vaak gericht op milieu-investeringen.

⁴⁷ Chester Bowles was een Amerikaanse regelgever uit de twintigste eeuw die kernachtig opmerkte dat 20 % van de gereguleerde bevolking automatisch aan alle voorschriften zal voldoen, 5 % zal proberen deze te omzeilen en 75 % eraan zal voldoen zolang zij denken dat de 5 % zal worden betrapt en bestraft.

⁴⁸ Zie ook een analyse van de economische redenen voor ondernemingen die milieukosten externaliseren, zoals beschreven in punt 2.2 van een studie over de milieuaansprakelijkheid van bedrijven, uitgevoerd door professor Michael Faure in 2020 voor het Europees Parlement (PE 651.698 — mei 2020): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651698/IPOL_STU\(2020\)651698_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651698/IPOL_STU(2020)651698_EN.pdf)



De algemene patronen van inbreuken kunnen duidelijkheid verschaffen over de economische drijfveren. Zo kunnen drijfveren verband houden met wetswijzigingen in landen buiten de EU of prijswijzigingen of andere economische factoren die een bepaald soort criminaliteit in de hand werken.

Economisch gewin en gebrek aan financiële middelen zijn echter niet de enige drijfveren voor milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Sommige vormen van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten worden ingegeven door de wens om illegale recreatieve activiteiten te verrichten, bijvoorbeeld jagen met verboden methoden.

Om de drijfveren te begrijpen, is het belangrijk dat de autoriteiten de trends in de inbreuken over langere perioden en op grote schaal onderzoeken.

6.5.2. Inzicht in de houding en perceptie van verantwoordelijke partijen ten aanzien van de wet

De houdingen en percepties ten aanzien van de wet kunnen sterk uiteenlopen. Aan het positieve uiteinde van het spectrum bevinden zich de verantwoordelijke partijen die vinden dat de naleving van de wet belangrijke voordelen oplevert voor hun lokale gemeenschappen en voor de samenleving in het algemeen, bijvoorbeeld omdat de lokale voorzieningen en de gezondheid en het welzijn van de bewoners erdoor wordt gewaarborgd. Aan dat uiteinde bevinden zich ook de verantwoordelijke partijen die van mening zijn dat de wet in overeenstemming is met hun bedrijfsmodellen of algemene gedragsregels. Zo kan goed afvalbeheer in een bedrijfsmodel om economische redenen als wenselijk worden beschouwd, en niet alleen om de wet na te leven. Sommige bedrijfsmodellen zijn in feite gebaseerd op een benadering die verder reikt dan naleving, d.w.z. zij zijn erop gericht betere milieuresultaten te bereiken dan bij naleving het geval zou zijn.

Aan het negatieve uiteinde van het spectrum bevinden zich criminele ondernemingen en netwerken die de wet systematisch willen overtreden, meestal met het oog op financieel gewin. Aan dit uiteinde van het spectrum bevinden zich ook de verantwoordelijke partijen die de wet niet sociaal aanvaarden en hem minachten. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om verantwoordelijke partijen die willen jagen zonder rekening te houden met de beperkingen die in de natuurwetgeving van de EU zijn vastgelegd.

Tussen deze twee uitersten van het spectrum bevinden zich de verantwoordelijke partijen die:

- niet in milieuwetgeving geïnteresseerd zijn of slecht op de hoogte zijn van wat naleving inhoudt. De wet niet kennen is geen excuus, maar kan verklaren waarom bepaalde inbreuken zich voordoen;
- gevoelig zijn voor het plegen van opportunistische inbreuken. Door omstandigheden kan een mogelijkheid ontstaan of kan een verantwoordelijke partij er een zien, bijvoorbeeld omdat het gemakkelijk blijkt te zijn om bepaalde documenten te vervalsen.

De houding en perceptie van de belangrijkste verantwoordelijke partijen zijn niet de enige die ertoe doen. Ook die van de bredere gemeenschap, de overheid en de ambtenarij zijn van belang. Als er in een samenleving bijvoorbeeld problemen zijn in verband met corruptie van en het uitoefenen van ongepaste invloed op de overheid en ambtenaren, zal dat waarschijnlijk tot uiting komen in milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Zelfs wanneer er geen sprake is van regelrechte corruptie, kunnen milieudelicten en -inbreuken van gering belang worden geacht, wat kan bijdragen tot gebrekkige naleving.

De wijze waarop de wet zelf wordt opgesteld en bekendgemaakt, kan een factor zijn die bijdraagt tot inbreuken. Zo kan een gebrek aan duidelijkheid van wettelijke definities leiden tot dubbelzinnigheden die worden uitgebuit.



6.5.3. Inzicht in de houding en perceptie van verantwoordelijke partijen ten aanzien van nalevingstoezicht en handhaving

De houdingen en percepties ten aanzien van de wet zijn slechts één kant van de medaille. De houdingen en percepties ten aanzien van de wijze waarop het nalevingstoezicht en de handhaving plaatsvinden, zijn ook van belang, vooral als een sterk besef van de inherente waarde en het doel van de verplichtingen bij de verantwoordelijke partijen ontbreekt. Van bijzonder belang zijn de percepties van de kans dat inbreuken worden ontdekt, vervolgd en bestraft. De opvattingen hierover kunnen variëren afhankelijk van de verplichtingen, de gemeenschap van verantwoordelijke partijen en de mate van betrokkenheid van de georganiseerde misdaad.

Houdingen en percepties hebben meerdere dimensies:

- de eerbiediging van het gezag door de verantwoordelijke partijen;
- niet-gouvernementele controle: zullen derden inbreuken ontdekken en afkeuren;
- het vermeende risico om te worden aangegeven;
- het risico van inspectie of andere controles;
- het risico van ontdekking;
- selectiviteit bij inspecties of andere controles: het risico om het doelwit te zijn;
- het risico op sancties;
- de hoogte van de sancties;
- de vermeende aanwezigheid van “free riders”.

Deze dimensies houden voornamelijk verband met de geloofwaardigheid van de autoriteiten bij hun werkzaamheden om de naleving te waarborgen.

De verwijzing naar “free riders”, oftewel degenen die zich vrij voelen de wet te overtreden omdat de meeste andere verantwoordelijke partijen de nalevingslasten zullen dragen, raakt aan het feit dat houdingen en percepties niet alleen relevant zijn voor de inschatting door de verantwoordelijke partijen van de risico's die zij lopen als zij zelf niet aan de regels voldoen. Houdingen en percepties zijn ook relevant met betrekking tot de wijze waarop inbreuken van anderen worden ervaren. Als bij de verantwoordelijke partijen het beeld bestaat dat er free riders zijn die handelen zonder gestraft te worden, zal dat zowel het respect voor de autoriteiten als de naleving van de verplichtingen ondermijnen. Daarom is het van essentieel belang dat de bevoegde autoriteiten een eerlijk en geloofwaardig systeem voor de aanpak van inbreuken kunnen laten zien.

6.6. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's

Tabel 11: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
----------	-------------



Problematische afvalvoorziening	• Ontdekking: ○ Er is een grensoverschrijdende geografische dimensie; ○ Er is sprake van een combinatie van inbreukmakende activiteiten die volkomen illegaal en clandestien zijn, en inbreukmakende activiteiten die ogenschijnlijk legaal zijn, maar waarbij clandestiene illegale activiteiten betrokken zijn; ○ Tot de verdachten behoren personen, rechtspersonen en georganiseerde criminele netwerken; ○ Bij het verzamelen van bewijsmateriaal moet rekening worden gehouden met mogelijke strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheden, en met milieuaansprakelijkheid. • Beoordeling van individuele inbreuken: ○ De gevolgen zijn ernstig op het terrein van de afvalvoorziening en strekken zich uit over de tijd. De voetafdruk en de effecten kunnen betrekking hebben op andere locaties; ○ Bestuursrecht, strafrecht en milieuaansprakelijkheid zijn mogelijk allemaal relevant; ○ Er moet rekening worden gehouden met veel verschillende verdachten; ○ Bij de handhavingsketen moeten verschillende beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving worden betrokken. • Inzicht in het onrechtmatige gedrag: ○ Wat de houdingen en percepties ten aanzien van de wet betreft, geven de verantwoordelijke partijen blijk van weinig respect voor de wettelijke verplichtingen; ○ Wat de houdingen en percepties ten aanzien van nalevingstoezicht en handhaving betreft, zullen de verantwoordelijke partijen ten minste gedeeltelijk het risico van ontdekking onderkennen, maar schatten zij waarschijnlijk ook in dat het risico op sancties laag is.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Ontdekking: ○ De geografische dimensie betreft een omvangrijk gebied, maar blijft beperkt tot één lidstaat; ○ De inbreuken zijn volkomen illegaal en clandestien; ○ Alle verdachten zijn personen; ○ Het verzamelen van bewijsmateriaal zal waarschijnlijk vooral gericht zijn op strafrechtelijke aansprakelijkheid en milieuaansprakelijkheid. • Beoordeling van individuele inbreuken: ○ Er is sprake van ernstige gevolgen voor de biodiversiteit en van indirecte economische schade door schade aan een investering in het kader van het LIFE-programma; ○ Er moeten elementen van het strafrecht en aspecten met betrekking tot milieuaansprakelijkheid worden beoordeeld; ○ Veel categorieën personen moeten worden onderzocht als verdachten; ○ Bij strafrechtelijke handhaving zijn waarschijnlijk de politie en openbaar aanklagers betrokken, terwijl bij milieuaansprakelijkheid waarschijnlijk administratieve autoriteiten betrokken zijn. • Inzicht in het onrechtmatige gedrag: ○ Wat de houdingen en percepties ten aanzien van de wet betreft, lijken bepaalde verantwoordelijke partijen weinig respect te hebben voor wettelijke verplichtingen en speelt er een kwestie van maatschappelijke



	aanvaarding van niet-conform gedrag; ○ Wat de houdingen en percepties ten aanzien van nalevingstoezicht en handhaving betreft, wijst het herhaalde patroon erop dat de verantwoordelijke partijen het risico op ontdekking en het risico op sancties waarschijnlijk laag inschatten.
De illegale handel in wilde dieren	• Ontdekking: ○ Er is een mondiale geografische dimensie en een grensoverschrijdende EU-dimensie; ○ De inbreuken betreffen activiteiten waarbij sprake is van een valse voorstelling van wettigheid (vervalste documentatie); ○ De verdachten zijn personen; ○ Het verzamelen van bewijsmateriaal zal waarschijnlijk vooral gericht zijn op strafrechtelijke aansprakelijkheid. • Beoordeling van individuele inbreuken: ○ Er is sprake van ernstige gevolgen voor de biodiversiteit; ○ De rechtshandavingsinstanties spelen waarschijnlijk een leidende rol. • Inzicht in het onrechtmatige gedrag: ○ Wat de houdingen en percepties ten aanzien van de wet betreft, wijzen de feiten op weinig respect voor wettelijke verplichtingen; ○ Wat de houdingen en percepties ten aanzien van nalevingstoezicht en handhaving betreft, schatten de verantwoordelijke partijen het risico op ontdekking en het risico op sancties waarschijnlijk laag in.



7. Leidende beginselen en grondrechten

7.1. Inleiding

Bij de behandeling van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken moeten de bevoegde autoriteiten besluiten nemen. Het is belangrijk dat zij zich laten leiden door passende algemene beginselen en door de eerbiediging van de wet.

De algemene beginselen en de eerbiediging van de wet houden verband met de belangrijkste *doelstellingen* van de interventiemaatregelen van de autoriteiten en met de *beperkingen* van die maatregelen. Een duidelijke reeks doelstellingen helpt ervoor te zorgen dat interventiemaatregelen doelgericht, samenhangend en voorspelbaar zijn. De erkenning dat interventiemaatregelen beperkingen hebben, helpt ervoor te zorgen dat zij niet willekeurig, oneerlijk of onevenredig zijn.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de algemene beginselen voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving. Vervolgens wordt gekeken naar de rol van andere beginselen en van de grondrechten, waarna de inhoud wordt getoetst aan de hand van de scenario's van hoofdstuk 2.

7.2. Leidende beginselen voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving

Door milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken wordt meestal schade berokkend aan collectieve goederen, te weten water, lucht, land en biodiversiteit. Vaak is er ook sprake van schade voor de gezondheid en het welzijn van de mens en voor de economie.

De leidende beginselen voor het waarborgen van de naleving zijn erop gericht dergelijke schade (voor zover mogelijk) te voorkomen, de schade te ontdekken wanneer deze zich voordoet, de schade zo snel mogelijk een halt toe te roepen, de schade te herstellen en sancties op te leggen aan degenen die de schade veroorzaken.

De bestrijding van criminaliteit is in het algemeen gericht op het ontdekken en bestraffen van de ernstigste inbreuken, maar het is belangrijk om een geïntegreerde benadering te hanteren waarmee ook de andere doelstellingen worden nagestreefd. Anders wordt de door inbreuken veroorzaakte schade slechts gedeeltelijk aangepakt.

Wat inbreuken betreft, zijn de drie belangrijkste leidende beginselen voor het waarborgen van de naleving:

- inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade voorkomen;
- inbreuken ontdekken, beoordelen en begrijpen;
- doeltreffend reageren op inbreuken.

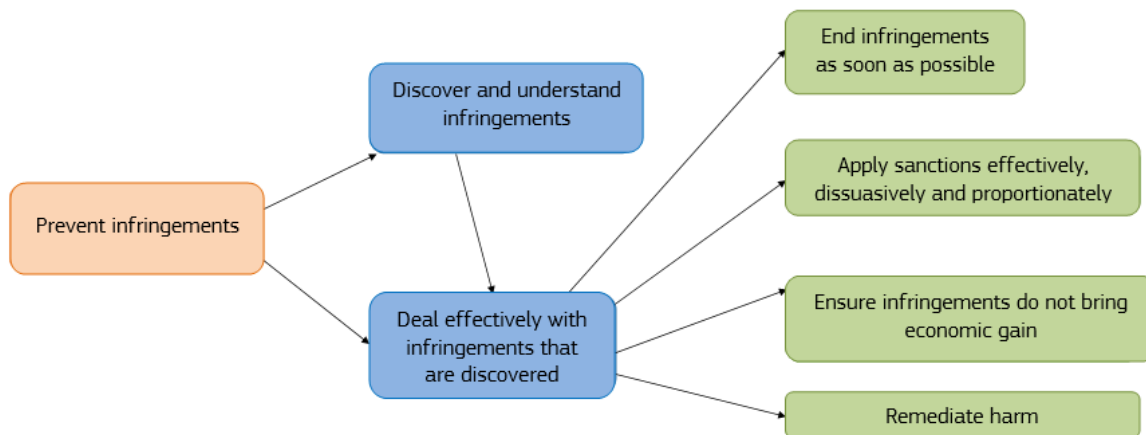
Het beginsel van doeltreffend reageren op inbreuken omvat vier aanvullende beginselen:

- inbreuken zo snel mogelijk beëindigen;
- inbreuken bestraffen met doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties;
- de financiële voordelen wegnemen;
- de door de inbreuken veroorzaakte schade herstellen of beperken.

In de volgende figuur wordt weergegeven hoe deze beginselen onderling samenhangen om voor een doeltreffende waarborging van de naleving te zorgen.



Figuur 4: Beginselen voor het doeltreffend waarborgen van de naleving



Elk van deze beginselen wordt hieronder afzonderlijk besproken. Het is echter belangrijk eraan te herinneren dat de beginselen op elkaar moeten inwerken en elkaar moeten versterken.

7.2.1. Inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade voorkomen

Preventie is een grondbeginsel van het milieubeleid van de Europese Unie en sluit aan bij het axioma van het gezondheidsmanagement dat luidt: “voorkomen is beter dan genezen”.

Preventie kan alleen doeltreffend zijn als er rekening wordt gehouden met de in hoofdstuk 6 genoemde drijfveren, houdingen en percepties en met de soorten schade als gevolg van inbreuken. In de ideale situatie worden inbreuken voorkomen, maar als dat niet mogelijk is, is het belangrijk te proberen de daardoor veroorzaakte schade te voorkomen.

In hoofdstuk 12 wordt nader onderzocht hoe preventie in de praktijk kan worden nagestreefd.

7.2.2. Inbreuken ontdekken, beoordelen en begrijpen

In hoofdstuk 6 wordt erop gewezen dat veel ernstige inbreuken een clandestien karakter hebben. Aangezien het gedrag van de verantwoordelijke partijen wordt beïnvloed door hun inschatting van hoe waarschijnlijk het is dat inbreuken worden ontdekt, is het belangrijk dat de autoriteiten over de wil en de middelen beschikken om niet-naleving te ontdekken. Bovendien is het belangrijk dat de verantwoordelijke partijen en de samenleving in het algemeen dit begrijpen. Als inbreuken niet worden ontdekt, kan er niet doeltreffend op worden gereageerd.

Ontdekking alleen is echter niet voldoende. Individuele inbreuken moeten worden beoordeeld om specifieke aansprakelijkheden vast te stellen en op passende wijze te reageren. Daarnaast is inzicht in inbreuken op een meer strategisch niveau een noodzakelijk onderdeel in het kader van het voorkomen van inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade.

In hoofdstuk 10 wordt nader onderzocht hoe ontdekking, beoordeling en inzicht in de praktijk kunnen worden nagestreefd.



7.2.3. Doeltreffend reageren op ontdekte en beoordeelde inbreuken

Doeltreffend op inbreuken reageren betekent dat er maximaal vier aanvullende beginselen moeten worden toegepast. Of al die beginselen relevant zijn, hangt af van de aard van de geconstateerde specifieke inbreuk. Wanneer meer dan één aanvullend beginsel relevant is, moeten de autoriteiten bereid zijn om tegelijkertijd verschillende resultaten na te streven. Wanneer zij bijvoorbeeld een ernstige, voortdurende inbreuk bij een afvalvoorziening ontdekken, moeten zij overwegen maatregelen te nemen om deze inbreuk te beëindigen, te bestraffen en de reeds veroorzaakte schade te herstellen.

Inbreuken zo snel mogelijk beëindigen

Veel milieudelicten en gerelateerde inbreuken hebben een voortdurend karakter, zoals de exploitatie van een illegale stortplaats. Een belangrijke doelstelling van het waarborgen van de naleving is om zo snel mogelijk een einde te maken aan dergelijke inbreuken. Dit is niet alleen noodzakelijk met het oog op de handhaving van de wet, maar ook om te voorkomen dat er verdere schade ontstaat of de schade verergert.

Inbreuken bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties

Naast de richtlijn milieucriminaliteit bevat recente milieuwetgeving van de EU een expliciete verplichting ("het standaard boetebeding") op grond waarvan de lidstaten sancties moeten invoeren voor inbreuken op die wetgeving. De sancties moeten "doeltreffend, evenredig en afschrikkend" zijn. Deze verplichting is bevestigd door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De achterliggende gedachte is dat sancties noodzakelijk zijn voor de doeltreffendheid van het EU-recht.

Dit aanvullende beginsel is derhalve een wettelijke verplichting voor de lidstaten. Sancties kunnen verschillende vormen aannemen en van administratieve en/of strafrechtelijke aard zijn.

De illegale financiële voordelen wegnemen

Aangezien economisch gewin een belangrijke drijfveer is voor milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, is het beginsel van het wegnemen van illegale voordelen belangrijk om te zorgen voor een gelijk speelveld en voor vertrouwen bij bedrijven die de wet naleven.

Logischerwijs moeten sancties die doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn, illegale economische voordelen aanpakken en opheffen. Anders bestaat het risico dat ze niet echt afschrikkend zijn. Een verantwoordelijke partij zou inbreuk op de wet kunnen blijven plegen omdat de kosten van de sancties lager zijn dan de baten van de inbreuk. De betaling van sancties kan zelfs als een aanvaardbare "bedrijfskost" worden beschouwd. Er bestaan mechanismen, zoals een progressief boetestelsel, die het mogelijk maken sancties aan te passen om ervoor te zorgen dat illegale winsten worden opgeheven. Er zijn ook aanvullende instrumenten, zoals de ontneming van vermogensbestanddelen.

De door de inbreuken veroorzaakte schade herstellen of beperken

De milieuschade als gevolg van milieu-inbreuken kan vele vormen aannemen: bodemverontreiniging, waterverontreiniging, luchtverontreiniging, schade aan in het wild levende dieren en planten. Daarnaast kunnen er negatieve gevolgen zijn voor de gezondheid en het welzijn van de mens.

Bij het herstellen van milieuschade kan het gaan om bodemsanering en het nemen van herstelmaatregelen voor wilde dieren en planten en verontreinigde wateren. Dit kost geld en volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, is het de pleger van de inbreuk die moet betalen. De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn schept een kader voor het herstellen van milieuschade op basis van het be-



ginsel dat de vervuiler betaalt. Dit kan worden toegepast voor gedragingen die verband houden met ten minste een aantal milieudelicten en -inbreuken.

De bevoegde autoriteiten en de plegers kunnen verplichtingen hebben jegens de menselijke slachtoffers van milieudelicten en -inbreuken. Indien een pleger geen actie onderneemt, kan het zijn dat de autoriteiten zelf de nodige maatregelen moeten nemen.

Het beperken van milieuschade kan ook slaan op situaties zoals de inbeslagneming van levende dieren die illegaal worden verhandeld. Er moeten regelingen worden getroffen voor de verzorging van dergelijke dieren, bijvoorbeeld in opvangcentra.

In hoofdstuk 11 wordt nader onderzocht hoe verschillende maatregelen kunnen worden uitgevoerd.

7.3. Andere beginselen en grondrechten

7.3.1. Andere beginselen zoals “consequent handelen”

Andere dan de in punt 7.2 genoemde beginselen kunnen eveneens van belang zijn. Een daarvan is “consequent handelen”. De autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen, moeten proberen consequent te handelen bij de aanpak van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, oftewel soortgelijke inbreuken op dezelfde wijze aanpakken. Hierdoor worden er positieve signalen uitgestuurd naar de gezagsgetrouwe gemeenschap. Interne richtsnoeren, met inbegrip van handhavingsbeleid, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen — zie hoofdstuk 11.

7.3.2. Grondrechten

Milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken ondermijnen de milieuwetgeving van de EU en daarom moet de naleving van de milieuwetgeving worden gewaarborgd. Het is echter belangrijk dat de interventie maatregelen van de bevoegde autoriteiten zelf in overeenstemming zijn met de wet, met name door de inachtneming van de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde rechten.

Het Handvest is op 1 december 2009 in werking getreden en is van toepassing op de lidstaten wanneer zij het recht van de Europese Unie ten uitvoer brengen. De inhoud van het Handvest komt nauw overeen met die van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

De in het Handvest opgenomen rechten hebben een tweeledig belang bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken:

- Ten eerste bieden bepaalde grondrechten waarborgen tegen een onderdrukkend of onge-rechtvaardigd gebruik van de toezichts- en handhavingsbevoegdheden door overheden met betrekking tot de milieuwetgeving van de EU. In de praktijk kunnen deze waarborgen worden ingeroepen door degenen die worden beschuldigd van milieudelicten en -inbreuken. Daarom moeten de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, kunnen aantonen dat zij deze waarborgen hebben geëerbiedigd.
- Ten tweede bieden de grondrechten waarborgen voor burgers die schade ondervinden van milieucriminaliteit en inbreuken in verband met de milieuwetgeving van de EU. De autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, moeten kunnen aantonen dat zij deze waarborgen hebben geëerbiedigd.

Op bepaalde waarborgen kunnen **beide** categorieën personen een beroep doen.

De vier juridische bepalingen van titel VI van het Handvest van de grondrechten zijn bijzonder relevant voor de strafrechtelijke handhaving:



- **Artikel 47. Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht:** Wanneer door het recht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, moet een doeltreffende voorziening in rechte worden gegarandeerd. Dit omvat onder meer het recht op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Dit artikel kan belangrijk zijn voor degenen die worden beschuldigd van milieudelicten en -inbreuken; het kan ook belangrijk zijn voor slachtoffers van wie de rechten op milieubescherming zijn geschonden;
- **Artikel 48. Vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging:** Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, moet voor onschuldig worden gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Dit strafrechtelijke grondbeginsel houdt in dat de bewijslast rust op de openbaar aanklager of op elke andere partij die overeenkomstig de wet vervolging instelt. De eerbiediging van de rechten van de verdediging van eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt ook gewaarborgd door artikel 48;
- **Artikel 49. Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen:** Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Hieruit blijkt het belang van een solide rechtsgrondslag; de wettelijke verplichtingen van de verantwoordelijke partijen moeten duidelijk in de wet zijn omschreven voordat er sprake is van een inbreuk. De beginselen van legaliteit houden ook in dat er geen zwaardere straf kan worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Bovendien mag volgens artikel 49 de zwaarte van de straf niet onevenredig zijn aan het strafbare feit. Dit sluit aan bij het eerder genoemde aanvullende rechtshandhavingsbeginsel met betrekking tot sancties: ook hier gaat het om evenredigheid;
- **Artikel 50. Recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft:** Dit wordt soms het “ne bis in idem”-beginsel of het beginsel van de “dubbele strafbaarstelling” genoemd. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de EU reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet.

Andere bepalingen van het Handvest kunnen relevant zijn voor de beklaagde, voor het slachtoffer of voor allebei. De volgende lijst is niet uitputtend:

- **Artikel 1. Het recht op leven:** Sommige inbreuken kunnen leiden tot ernstige schade aan of verlies van mensenlevens;
- **Artikel 8. De bescherming van persoonsgegevens:** Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. Deze en andere rechten in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn belangrijk in het kader van gegevensverzameling en in het kader van een onderzoek, waarbij persoonsgegevens worden beoordeeld;
- **Artikel 16. De vrijheid van ondernemerschap:** Het Handvest erkent de vrijheid van ondernemerschap overeenkomstig het EU-recht en de nationale wetgevingen en praktijken. Deze vrijheid is belangrijk omdat zij impliceert dat bij activiteiten voor het waarborgen van de naleving de vrijheid van ondernemerschap moet worden geëerbiedigd. Deze vrijheid strekt zich echter niet uit tot illegale bedrijven, zoals illegale afvalverwerking;
- **Artikel 17. Het recht op eigendom:** Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te verwerken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in



de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist. Milieuwetgeving, met inbegrip van die van de EU, regelt vaak het gebruik van goederen in het algemeen belang en bij het waarborgen van de naleving gaat het vaak om het houden van toezicht op de toepassing van dergelijke wetgeving. Het waarborgen van de naleving kan namelijk betekenen dat moet worden verzekerd dat gereguleerde vastgoedeigenaren, bijvoorbeeld die welke een afvalverwerkingsinstallatie exploiteren, niet door milieuhinder onrechtmatig inbreuk maken op de rechten van andere eigenaren;

- **Artikel 21. Non-discriminatie:** Het non-discriminatiebeginsel is belangrijk bij activiteiten voor het waarborgen van de naleving. Hoewel enige differentiatie noodzakelijk kan zijn om activiteiten af te stemmen op hun doel, bijvoorbeeld op basis van een objectieve risicobeoordeling, mag deze differentiatie geen discriminatie inhouden op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of levensovertuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, eigendom, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

7.4. Toetsing aan de hand van de criminaliteitsscenario's

Tabel 12: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	• De beginselen van preventie, ontdekking en een doeltreffende reactie op inbreuken zijn allemaal relevant; • Met betrekking tot een doeltreffende reactie zijn de volgende aanvullende beginselen allemaal relevant: inbreuken zo snel mogelijk beëindigen, inbreuken bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, de financiële voordelen wegnemen en eventuele milieuschade herstellen; • Wat de grondrechten betreft, moet artikel 17 van het Handvest worden gezien in het licht van de eigendomsrechten van burens.
Het illegaal doden van wilde vogels	• De beginselen van preventie, ontdekking en een doeltreffende reactie op inbreuken zijn allemaal relevant; • Met betrekking tot een doeltreffende reactie zijn de volgende aanvullende beginselen relevant: inbreuken zo snel mogelijk beëindigen, inbreuken bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, en eventuele milieuschade herstellen.
De illegale handel in wilde dieren	• De beginselen van preventie, ontdekking en een doeltreffende reactie op inbreuken zijn allemaal relevant; • Met betrekking tot een doeltreffende reactie zijn de volgende aanvullende beginselen relevant: inbreuken zo snel mogelijk beëindigen, inbreuken bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.



8. Organisatie, capaciteit, rol van de EU en financiële steun

8.1. Inleiding

Voor de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken is een goed organisatorisch kader nodig. Dit heeft meerdere aspecten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende publieke actoren die betrokken zijn bij het waarborgen van de naleving en op de wisselwerking tussen hun rollen in een besluitvormingsketen. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan enkele van de basiskennmerken die van afzonderlijke organen en instellingen mogen worden verwacht. Daarna wordt er gekeken naar de capaciteit van nationale organen en instellingen om op te treden en resultaten te leveren. Tot slot volgt een korte beschrijving van de rol van de instellingen en organen van de EU en de beschikbare financiële steun van de EU.

8.2. De keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving

Verschillende overheidsinstanties zorgen voor nalevingstoezicht en handhaving en de preventie van inbreuken.

De interactie tussen de verschillende instanties en beroepsbeoefenaren kan worden beschreven in termen van een “keten van het waarborgen van de naleving” of “handhavingketen”. Het is namelijk zo dat bij de bestrijding van criminaliteit en gerelateerde inbreuken verschillende beroepsbeoefenaren doorgaans in een bepaalde volgorde onderling afhankelijke rollen uitvoeren. De rollen in verband met de ontdekking en beoordeling van inbreuken worden uitgevoerd vóór de rollen in verband met follow-up en berechting, maar ze worden door een keten van besluiten met elkaar verbonden; denk aan besluiten van inspecteurs of de politie om dossiers door te verwijzen naar openbaar aanklagers of besluiten van openbaar aanklagers om zaken voor het gerecht te brengen.

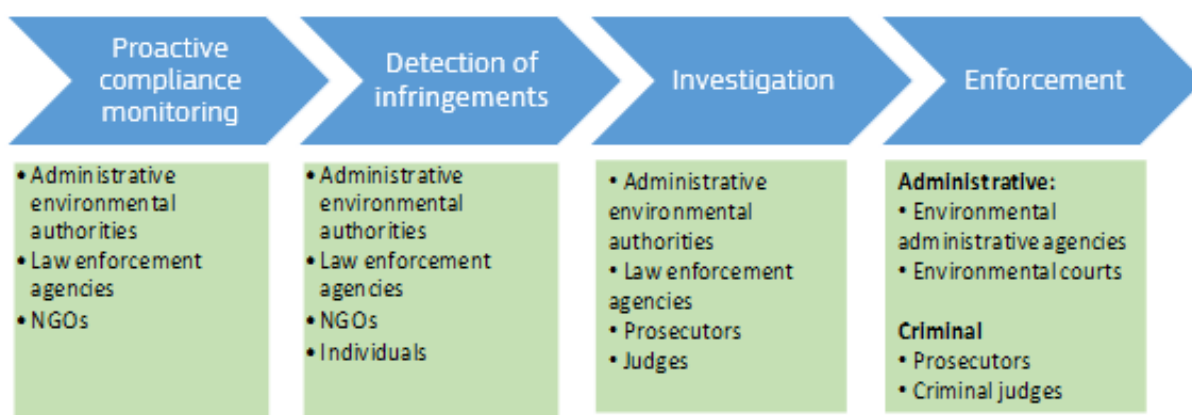
De belangrijkste publieke actoren in de keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving zijn:

- algemene bestuursorganen, bijvoorbeeld lokale autoriteiten die vergunningen afgeven of intrekken, of die administratieve sancties opleggen;
- administratieve milieuagentschappen, bijvoorbeeld milieucontrolediensten die inspecties uitvoeren;
- algemene of gespecialiseerde wetshandavingsinstanties, bijvoorbeeld politie- of douanediensten die onderzoek verrichten naar vermoede inbreuken;
- openbaar aanklagers;
- rechters.

De typische rollen van deze actoren worden weergegeven in figuur 5.



Figuur 5: Actoren in de keten van het waarborgen van de naleving



De organisatorische kaders vertonen verschillen. Sommige ministeries en milieuagentschappen hebben handhavingsbevoegdheden, andere niet. Sommige lidstaten beschikken over sterk geïntegreerde structuren, met gecentraliseerde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het afgeven van vergunningen voor en het inspecteren van bepaalde faciliteiten, en het vervolgen van inbreuken. Andere verdelen de verantwoordelijkheden voor het toezicht op de naleving en de handhaving van de milieuwetgeving over een breed scala van publieke actoren.

Ongeacht het organisatorische kader moeten de autoriteiten en de individuele beroepsbeoefenaren in de hele keten van het waarborgen van de naleving besluiten nemen om milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken aan te pakken. Besluiten over de te volgen procedure zijn doorgaans gebaseerd op specifieke criteria, die soms in het nationale recht zijn vastgelegd. Voorbeelden zijn de plicht voor een inspecteur om een vermoed delict aan de openbaar aanklager te melden en de plicht voor de aanklager om vervolging in te stellen indien er voldoende bewijsmateriaal is om een proces te ondersteunen. Het is belangrijk dat de actoren in de keten zich bewust zijn van dergelijke criteria en over instrumenten beschikken voor de uniforme toepassing ervan. Een solide besluitvormingsketen is van vitaal belang.

Niet-overheidsactoren kunnen het werk van de overheidsinstanties aanvullen of ondersteunen. Voorbeelden zijn individuele burgers die een klacht indienen of milieu-ngo's die onderzoekers relevante informatie verstrekken over vermeende inbreuken op de milieuwetgeving of die deelnemen aan strafprocedures voor milieudelicten (indien het toepasselijke recht dit toestaat). Deze actoren en beroepsbeoefenaren in overheidsdienst worden soms gezamenlijk "milieuactivisten" genoemd.

De keten van het waarborgen van de naleving is een van de redenen waarom coördinatie en samenwerking belangrijk zijn. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 9.

8.3. Rechtskaders voor individuele organen en instellingen

Elk overheidsorgaan dat en elke overheidsinstelling die belast is met het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving, handelt binnen een specifiek rechtskader. De rechtskaders lopen sterk uiteen, maar de volgende basiskennmerken mogen worden verwacht van de organen en instellingen die belast zijn met het ontdekken, onderzoeken en vervolgen van inbreuken:

- **duidelijke afbakening van formele verantwoordelijkheden:** In de nationale wet- en regelgeving moeten de verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd en moet er rekening worden gehouden met de mogelijke raakvlakken tussen de verschillende verantwoordelijkheden (zie ook hoofdstuk 9);



- **onafhankelijkheid en afwezigheid van belangenconflicten:** Er moeten waarborgen zijn om ervoor te zorgen dat activiteiten voor het waarborgen van de naleving op consistente en onpartijdige wijze worden uitgevoerd en dat het voor toezicht en handhaving verantwoorde-lijke personeel vrij is van belangenconflicten;
- **bevoegdheden, taken en aanvullende waarborgen:** Bij de wet moeten aan de autoritei-ten de wettelijke bevoegdheden en taken worden toegekend die nodig zijn om specifieke ta-ken op het gebied van het waarborgen van de naleving doeltreffend te vervullen. De be-voegdheden en taken moeten mogelijk worden aangevuld met aanvullende waarborgen, onder meer met betrekking tot delegatie. In punt 8.4.1 wordt dieper op dit onderwerp inge-gaan.

8.4. De capaciteit om op te treden en resultaten te leveren

Het opsporen en karakteriseren van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, het instellen van vervolgingen en het doen van uitspraken zijn complexe activiteiten waarvoor veel middelen nodig zijn. Redenen hiervoor zijn:

- de zeer technische en veranderende aard van het milieurecht;
- de omvang van de geografische gebieden waarop toezicht moet worden gehouden;
- het grote aantal gereguleerde locaties waarop toezicht moet worden gehouden;
- het naast elkaar bestaan van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctieregelingen;
- de afhankelijkheid van de toepasselijke strafrechtelijke bepalingen van vaak zeer technisch en veranderend administratief milieurecht;
- de complexiteit van de beoordeling van milieueffecten;
- de noodzaak om te voldoen aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de bewijslast in strafzaken;
- de betrokkenheid van georganiseerde criminele groepen;
- de grensoverschrijdende aard van bepaalde milieudelicten en gerelateerde inbreuken;
- het verband tussen milieucriminaliteit en andere strafbare feiten;
- de noodzaak om doeltreffende interventie maatregelen te combineren met de eerbiediging van de grondrechten, zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU.

Bijgevolg is het voor de succesvolle aanpak van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken van groot belang dat de organen en instellingen die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving, over voldoende capaciteit beschikken. Dit betekent dat deze orga-nen en instellingen de juiste bevoegdheden, taken en aanvullende waarborgen moeten krijgen, toe-gang moeten krijgen tot voldoende personele en financiële middelen, over passende specialisatie, begeleiding en opleiding moeten kunnen beschikken en moeten worden ondersteund met de juiste technische uitrusting en instrumenten.

8.4.1. Omvang van de bevoegdheden, taken, aanvullende waarborgen en delegaties

De autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen, moeten gezamenlijk over passende bevoegdheden beschikken en onderworpen zijn aan de bijbehorende taken.

Hieronder volgt een niet-uitputtende lijst van interventies die eventueel binnen deze **bevoegdheden en taken** moeten vallen:



- het uitvoeren van routinematige inspecties en specifieke onderzoeken. Hiervoor zijn bevoegdheden nodig om panden en percelen te betreden, zoekopdrachten uit te voeren, relevante materiële activa te onderzoeken, documenten op te vragen en te onderzoeken, computer- en elektronische gegevens te onderzoeken en gerelateerde informatie te verzamelen;
- het uitvoeren van controles op reeksen transacties. Een voorbeeld hiervan is het toezicht op de afvalketen door kruiscontroles van vervoersdocumenten en financiële of transactiedocumenten zoals contracten, facturen en weegbonnen;
- het onderzoeken van financiële stromen, onder meer door de financiële boekhouding van ondernemingen te controleren;
- het onderzoeken van niet-milieudelicten die verband houden met milieucriminaliteit. Voorbeelden zijn corruptie, vervalsing, belastingfraude en witwassen van geld;
- het nemen van handhavingsmaatregelen op grond van het bestuursrecht. Voorbeelden zijn het verkrijgen van een bevel om een verantwoordelijke partij te verplichten een vergunning na te leven, het opnemen van strengere eisen in een vergunning, tijdelijke opschorting van een vergunning en het opleggen van dwingende sancties waarvan wordt afgezien indien de verantwoordelijke partij de inbreuk beëindigt;
- het nemen van strafrechtelijke en aanvullende administratieve handhavingsmaatregelen. Voorbeelden zijn het in beslag nemen van voorwerpen, het opleggen van sancties en het confisqueren van opbrengsten uit criminaliteit;
- het uitvoeren van grensoverschrijdend onderzoek. Hierbij kan het gaan om het gebruik van mechanismen voor administratieve en juridische bijstand aan andere landen;
- het bestrijden van zware en georganiseerde criminaliteit.

Vaak zullen **aanvullende waarborgen** nodig zijn **voor de doeltreffendheid** van deze bevoegdheden. Om de doeltreffendheid van inspecties en andere controles te waarborgen, moeten de bevoegde autoriteiten bijvoorbeeld kunnen vertrouwen op de verplichtingen van de verantwoordelijke partijen om mee te werken, toegang te verlenen tot gebouwen, documenten en andere gegevens, en geen belemmeringen op te werpen. Bovendien kan het niet nakomen van inspectietaken op zich een inbreuk vormen die moet worden bestraft. De autoriteiten moeten er ook voor zorgen dat hun personeel geen informatie openbaar maakt die onder het beroepsgeheim valt.

Het is ook belangrijk om na te denken over de voorwaarden voor het **delegeren** van taken op het gebied van het waarborgen van de naleving aan derden. Soms moet een autoriteit bepaalde taken aan derden delegeren, bijvoorbeeld de forensische analyse van bewijs van een milieudelict. Delegatie kan een afspiegeling zijn van de grenzen van de technische capaciteit van een autoriteit. Een dergelijke delegatie van taken aan een andere natuurlijke of rechtspersoon mag enkel mogelijk zijn wanneer die persoon over de nodige deskundigheid en capaciteit beschikt, onpartijdig is en vrij is van belangenconflicten, en de autoriteit niet minder verantwoording moet afleggen. De voorwaarden voor het delegeren van taken op het gebied van het waarborgen van de naleving moeten duidelijk worden vastgelegd in de nationale wet- en regelgeving, richtsnoeren of andere maatregelen⁴⁹.

⁴⁹ Zo bevat de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PB L 118 van 27.4.2001, blz. 41) (RMCEI) een aanbeveling aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat wanneer milieu-instanties inspecties delegeren aan een andere persoon, die persoon geen persoonlijk belang heeft bij de uitkomst van de inspectie.



8.4.2. Personele en financiële middelen

Aan het toezicht op de naleving en de handhaving van de milieuwetgeving moeten voldoende inspecteurs, onderzoekers, openbaar aanklagers en rechters worden toegewezen.

De bevoegde autoriteiten moeten over voldoende financiële middelen beschikken om op doeltreffende wijze maatregelen te kunnen nemen die noodzakelijk, maar vaak duur zijn, bijvoorbeeld het uitvoeren van forensische analyses of het inzetten van getuige-deskundigen in een strafproces. Ontoereikende personele en financiële middelen blijven echter een belangrijke belemmering voor een doeltreffende uitvoering van de milieuwetgeving.

8.4.3. Specialisatie

Het toezicht op de naleving en de handhaving van de milieuwetgeving kunnen technisch complex zijn en vereisen daarom een hoog niveau van gespecialiseerde kennis in de hele keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving.

Als gespecialiseerde kennis in een of meer delen van de keten ontbreekt, kan een vicieuze cirkel ontstaan, zoals is weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 6: Vicieuze cirkel als gevolg van een gebrek aan specialisatie



Bron: Eufje

Er is behoefte aan gespecialiseerde kennis, omdat bij milieudelicten en gerelateerde inbreuken onder meer geldt dat:

- ze vaak **“slachtofferloos”** zijn. Dit houdt in dat er geen specifieke menselijke slachtoffers zijn die kunnen getuigen van de schade die zij of het milieu hebben geleden. Dit is niet altijd het geval (zie met name punt 10.7.3), maar degenen die toezicht houden op de naleving van de milieuwetgeving moeten in staat zijn om inbreuken autonoom op te sporen, iets waarvoor doorgaans gespecialiseerde kennis vereist is;



- er vaak een **complexe beoordeling van de milieueffecten** mee gemoeid is. Een dergelijke beoordeling kan noodzakelijk zijn om na te gaan of een inbreuk als een bestuursrechtelijk vergrijp of strafrechtelijk delict moet worden aangemerkt, om onomstotelijk aan te tonen dat er een strafbaar feit is gepleegd met een bepaald negatief effect op het milieu of een specifiek milieucompartiment (lucht, water, bodem), of om een bijkomend resultaat te verkrijgen, zoals herstel van milieuschade. Hiervoor kunnen zeer technische en complexe kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties nodig zijn;
- in het geval van **georganiseerde misdaad**, de gespecialiseerde kennis voor het uitvoeren van financiële onderzoeken belangrijk is om eventuele illegale winsten aan het licht te brengen.

Gespecialiseerde kennis kan bijvoorbeeld nodig zijn om:

- de juiste vragen te kunnen stellen en valse verklaringen te kunnen opsporen;
- valse kwalificaties van stoffen op te sporen;
- betrouwbaar bewijsmateriaal te verzamelen;
- het oorzakelijk verband aan te tonen tussen onrechtmatig gedrag en milieuschade;
- milieuschade te beoordelen en passende herstelmaatregelen op te leggen;
- de financiële aspecten van milieucriminaliteit te onderzoeken;
- de passende reactie te kiezen;
- onderzoek te doen naar en handhavingsmaatregelen te nemen tegen ernstige en georganiseerde milieucriminaliteit.

Specialisatie in de fasen van ontdekking, beoordeling, vervolging en berechting kan onder meer de volgende vormen aannemen:

- **gespecialiseerde instanties** voor het onderzoeken of vervolgen van milieudelicten. Zie tekstvak 9 voor voorbeelden;
- **gespecialiseerde milieurechtbanken**;
- **forensische en inlichtingeneenheden** om interventie maatregelen te evalueren en te plannen, met name tegen georganiseerde criminele netwerken;
- **gespecialiseerde beroepsbeoefenaren** zoals gegevensanalisten en inlichtingenfunctionarissen.

In het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit wordt specialisatie ten zeerste aanbevolen — zie tekstvak 58 in hoofdstuk 14.

[Tekstvak 9: Voorbeelden van gespecialiseerde instanties voor het onderzoeken of vervolgen van milieudelicten](#)

De **Servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona)** in Spanje.

Het bureau van **de Spaanse milieuaanklager**, de **Fiscalia**.

Het **Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique** in Frankrijk.

Het **Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dei Carabinieri** in Italië.

Het **Spissorganet i politiet og påtalemyndigheten for bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet** in Noorwegen.



8.4.4. Begeleiding

Het werk van autoriteiten en individuele beroepsbeoefenaren kan worden ondersteund door middel van **technische en juridische begeleiding**. Handhavingsbeleid, strategieën, richtsnoeren, checklists en protocollen kunnen een stapsgewijze leidraad verschaffen voor het aanpakken van specifieke uitdagingen en het uitvoeren van specifieke interventie maatregelen.

Door samenwerking tussen de verschillende actoren in de keten van het waarborgen van de naleving en wetenschappelijke instanties kunnen mogelijk betrouwbare technische richtsnoeren worden ontwikkeld die door inspecteurs, politiediensten, openbaar aanklagers en rechters kunnen worden gebruikt. Verschillende wetenschappelijke disciplines kunnen een bijdrage leveren, bijvoorbeeld aan richtsnoeren voor de beoordeling van milieuschade en de gevolgen van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.

Idealiter moeten richtsnoeren betrekking hebben op alle fasen en aspecten van de keten van het waarborgen van de naleving — zie het voorbeeld in tekstvak 10.

Tekstvak 10: Documenten die als leidraad dienen voor maatregelen in de hele keten van het waarborgen van de naleving in Engeland⁵⁰

Het milieuagentschap van Engeland beschikt over:

- een onderzoekshandleiding waarin wordt beschreven hoe een milieudelict moet worden onderzocht;
- het gemeenschappelijk incidenten classificatiesysteem (CICS), waarmee de ernst van een incident wordt bepaald, en het nalevings classificatiesysteem (CCS), waarmee de ernst van een inbreuk op een vergunningsvoorwaarde wordt bepaald. Beide systemen worden gebruikt voor het vaststellen van de ernst van een delict, de indeling ervan en de reactie erop;
- een handhavings- en sanctiebeleid (2017) waarin in detail wordt uiteengezet welke handhavingsopties beschikbaar zijn en welke optie in een bepaalde situatie moet worden toegepast;
- de tabel met verantwoorde opties per delict, waarin alle strafbare feiten en de beschikbare handhavingsmaatregelen zijn opgenomen;
- het handboek van de openbaar aanklager. Hierin wordt gedetailleerd uitgelegd hoe een milieudelict moet worden vervolgd.

In al deze documenten samen worden in detail de criteria en instrumenten uiteengezet om te bepalen wat de juiste reactie is, die dus gebaseerd is op specifieke criteria die vooraf zijn vastgesteld en bekendgemaakt.

Tekstvak 11: Aanbevelingen voor richtsnoeren in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat het onderscheid tussen systemen voor bestuurlijke en strafrechtelijke sancties op milieugebied duidelijk wordt gedefinieerd, door daartoe specifieke en uniforme criteria vast te stellen en deze ter beschikking van alle betrokken actoren te stellen.

De lidstaten wordt aanbevolen richtsnoeren op te stellen om ervoor te zorgen dat problematische begrippen, zoals

⁵⁰ Environment Agency, *Enforcement and Sanctions Policy*, beschikbaar op <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy>



“aanzienlijke schade” en “milieuschade”, adequaat worden gedefinieerd om het werk van de bevoegde autoriteiten op dit gebied te vergemakkelijken.

8.4.5. Opleiding

De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat hun personeel over de nodige **beroepskwalificaties** beschikt, mogelijkheden voor **professionele ontwikkeling** heeft en een passende **opleiding** krijgt. **Programma's** voor professionele ontwikkeling en opleiding kunnen onder meer betrekking hebben op:

- de verschillende beroepen die zich bezighouden met het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving, met name die van inspecteur, politiefunctionaris, douanebeambte, openbaar aanklager en rechter;
- de voor deze beroepen vereiste technische en forensische ondersteuning;
- kernkwalificaties, kerncompetenties en criteria voor het meten van deskundigheid;
- aanwervingsvereisten voor het startniveau;
- de noodzaak om opleidingsbehoeften in kaart te brengen, te analyseren en regelmatig te evalueren en bij te werken;
- het opstellen van passend opleidingsmateriaal in verschillende formaten, onder meer voor afstandsonderwijs;
- bijscholing en het verband met loopbaanontwikkeling en permanente evaluatie;
- de beoordeling van de doeltreffendheid van de scholing.

Gezamenlijke opleidingsoefeningen met deelname van verschillende actoren in de keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving kunnen bijdragen tot een gemeenschappelijk begrip van wat er op het spel staat, zorgen voor een consistente aanpak en worden gericht op zwakke schakels en interacties.

Europese en nationale milieuhandhavingsnetwerken (zie hoofdstuk 9) kunnen een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen van de opleidingsbehoeften, het ontwikkelen van opleidingsmateriaal en het organiseren van uitwisselingsprogramma's. De bevoegde autoriteiten moeten hun personeel aanmoedigen deel te nemen aan opleidingsgerelateerde netwerkactiviteiten en het door de netwerken ontwikkelde opleidingsmateriaal gebruiken en verspreiden.

Cepol is een Europees agentschap voor de opleiding van rechtshandhavers — zie tekstvak 13.

De academische wereld kan een nuttige ondersteunende rol spelen, bijvoorbeeld door opleidingsactiviteiten en evenementen te organiseren en door onderzoek te verrichten en literatuur te ontwikkelen over wetenschappelijke, technische en juridische onderwerpen die relevant zijn voor nalevings-toezicht en handhaving.

Tekstvak 12: Aanbevelingen inzake opleiding in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Ermee rekening houdend dat milieu- en afvalcriminaliteit complex is en er veel kanten aan zitten, wordt de lidstaten aanbevolen alle bij de bestrijding van deze vormen van criminaliteit betrokken professionals, met inbegrip van aanklagers en rechters, regelmatige en voortdurende diepgaande opleidingen te blijven geven of die te verbeteren.

De lidstaten moeten overwegen de mogelijkheid te onderzoeken om opleidingen interinstitutioneel te plannen, ten einde gezamenlijke opleidingen te verstrekken voor alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokkenen en een betere samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en het Openbaar Ministerie te faciliteren.

De lidstaten moeten optimaal gebruikmaken van de opleidingsmogelijkheden op Europees niveau, zoals Cepol en



andere relevante netwerken, en op internationaal niveau, door ervoor te zorgen dat de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit regelmatig deelnemen aan deze opleidingsactiviteiten.

De lidstaten moeten overwegen gebruik te maken van e-learningmethoden bij milieuopleidingen bestemd voor alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokken entiteiten⁵¹.

Tekstvak 13: Cefol

Cefol is het Agentschap van de Europese Unie voor opleidingen op het gebied van rechtshandhaving. Het houdt zich bezig met het ontwikkelen, geven en coördineren van opleidingen voor rechtshandhavers. Het brengt een netwerk van opleidingsinstituten voor rechtshandhavers in de EU-lidstaten samen en ondersteunt hen bij het geven van eerstelijnsopleidingen over veiligheidsprioriteiten, samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en informatie-uitwisseling. Cefol werkt ook samen met EU-organen, internationale organisaties en derde landen om ervoor te zorgen dat de ernstigste veiligheidsdreigingen gezamenlijk worden aangepakt⁵².

8.4.6. Technische ondersteuning en instrumenten

Voor een goede organisatie moeten ook passende technische ondersteuning en instrumenten beschikbaar zijn om inbreuken op te sporen en te karakteriseren. Hiertoe behoren:

- **laboratoria en apparatuur voor forensische analyse:** deze kunnen onder meer worden ingezet om te bevestigen dat voor het illegaal vervoeren van afval of wilde dieren gebruikte documenten vals zijn, bijvoorbeeld wanneer op een certificaat gevaarlijk afval verkeerd wordt voorgesteld als ongevaarlijk, of een beschermd wild dier als een in gevangenschap gefokt dier;
- **online-instrumenten voor het verzamelen en uitwisselen van inlichtingen:** online-inlichtingen kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om onlinewinkelplatforms te controleren en zo verkopers en kopers van producten op basis van beschermde wilde dieren en planten of daarvan afgeleide producten op te sporen, of om sociale netwerken te controleren met het oog op de ontwikkeling van risicoprofielen;
- **geospatiale inlichtingen:** zie hoofdstuk 10.

⁵¹ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 54.

⁵² https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/CEPOL_Leaflet_2020.pdf



8.5. Institutionele rol van de EU

Zoals reeds vermeld, moeten inbreuken op de EU-milieuwetgeving worden onderworpen aan een stelsel van sancties en is er een richtlijn inzake milieucriminaliteit.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie speelt een sleutelrol bij de interpretatie van de relevante EU-wetgeving.

De Raad, die de EU-lidstaten vertegenwoordigt, beschikt over een mechanisme op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, dat is gebruikt voor de in hoofdstuk 1 genoemde wederzijdse evaluaties.

Verschillende diensten van de Europese Commissie helpen de lidstaten bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken:

- **DG Milieu** is verantwoordelijk voor het grootste deel van de milieuwetgeving van de EU en voor **het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance**⁵³ onder auspiciën waarvan deze richtsnoeren zijn ontwikkeld;
- **DG Justitie** is verantwoordelijk voor de richtlijn milieucriminaliteit en andere strafrechtelijke wetgeving;
- **DG Migratie en Binnenlandse Zaken** is verantwoordelijk voor veiligheidsaangelegenheden en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit;
- **DG Belastingen en Douane-unie** is verantwoordelijk voor de douanewetgeving van de EU;
- **OLAF** speelt een rol bij het onderzoeken van fraude met betrekking tot de EU-begroting.

Andere diensten en organen van de EU kunnen ook een bijdrage leveren. Organen zoals **Cepol** (hierboven genoemd) en **Europol** en **Eurojust** (genoemd in hoofdstuk 9) bieden gespecialiseerde hulp. De **Europese Dienst voor extern optreden** speelt een rol bij de bestrijding van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten in derde landen.

8.6. Financiële steun van de EU

Bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken kunnen de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, netwerken van beroepsbeoefenaren en milieu-ngo's profiteren van een aantal bronnen van financiële steun op Europees niveau.

Van bijzonder belang zijn de **LIFE-verordening**⁵⁴ (onder verantwoordelijkheid van DG Milieu) en het **instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking** (onder verantwoordelijkheid van DG Migratie en Binnenlandse Zaken).

⁵³ Dit werd in 2018 opgericht bij een formeel besluit van de Commissie, zie C(2018) 10 final.



De LIFE-verordening voorziet zowel in subsidies als in de financiering van meerjarenprojecten. Tekstvak 14 bevat voorbeelden van projecten die erdoor worden ondersteund.

Tekstvak 14: Voorbeelden van steun uit hoofde van de LIFE-verordening voor inspanningen ter bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken

- **LIFE-ENPE**: Dit project heeft bijgedragen tot de oprichting van het Europees netwerk van openbaar aanklagers voor het milieu (ENPE) en heeft gedurende een periode van vijf jaar de activiteiten van dit netwerk ondersteund. Door de ontwikkeling en verspreiding van beste praktijken bij de bestrijding van afvalcriminaliteit, criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten en luchtvervuiling, en bij het bestraffen van milieudelicten in het algemeen, heeft het ENPE zich ontwikkeld tot een organisatie die een centrale rol speelt bij de uitvoering van EU-beleid en -wetgeving inzake de bestrijding van milieucriminaliteit. De vier ENPE-werkgroepen hebben gedetailleerde richtsnoeren, opleidingsmateriaal en aanbevelingen voor toekomstige maatregelen verstrekt, gericht op het bevorderen en op elkaar afstemmen van wetgevings- en beleidsontwerp, herziening, uitvoering en communicatie.
- **LIFE+ VENENO NO**: Dit project was gericht op het aanpakken en terugdringen van het illegale gebruik van giftige stoffen, een van de belangrijkste oorzaken van de niet-natuurlijke sterfte bij enkele van de meest bedreigde soorten in Europa, zoals de Spaanse keizerarend, de lammergier, de rode wouw en de aasgier (met inbegrip van de ondersoorten van de Canarische Eilanden), die allemaal zijn opgenomen in bijlage I bij de vogelrichtlijn. Naast diverse operationele, opleidings- en bewustmakingsactiviteiten werden vier procedurele protocollen ontwikkeld op basis van het idee dat handhaving een reeks complementaire activiteiten binnen een keten van het waarborgen van de naleving omvat, gaande van surveillance, het ontdekken van inbreuken, het verzamelen van bewijsmateriaal en onderzoek tot het toepassen van rechtsmiddelen en sancties.
- **LIFE SWEAP**: Dit project loopt van 2018 tot en met 2023 en heeft als algemeen doel de circulaire economie te ondersteunen door de illegale handel in afval op EU-niveau te verstoren door de vaardigheden van inspecteurs en rechtshandavingsinstanties te vergroten, de samenwerking op nationaal en internationaal niveau te intensiveren, innovatieve instrumenten en technieken te ontwikkelen, een EU-brede dataset met inspectiegegevens te creëren en inlichtingenproducten te leveren.

⁵⁴ Verordening (EU) 2021/783 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1293/2013 (PB L 172 van 17.5.2021, blz. 53).



8.7. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's

Tabel 13: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	• Omvang van de bevoegdheden, taken, aanvullende waarborgen en delegaties: Er moeten inspecteurs zijn met bevoegdheden en taken om de naleving van de stortplaatsvergunning te controleren. Uit de aanwezigheid van illegaal afval, en verbanden met illegale activiteiten en afvaltransporten, blijkt de noodzaak om ook wetshandhavinginstanties hierbij te betrekken. • Personele en financiële middelen: Personele en financiële middelen voor alleen controles op de stortplaats zelf zijn niet toereikend: zij moeten ook betrekking hebben op problemen van bredere illegaliteit. • Specialisatie, begeleiding en opleiding: Er is specialistische kennis nodig over de afvalwetgeving en de classificatie van afvalstoffen. • Technische ondersteuning en instrumenten: Er zijn laboratoria of andere middelen nodig om afval te analyseren. • Institutionele rol en financiële steun van de EU: Het thema van het scenario houdt verband met DG Milieu (afval), DG Justitie (richtlijn milieucriminaliteit) en DG Migratie en Binnenlandse Zaken (veiligheid), en mogelijk Euro-pol en Eurojust (zie het volgende hoofdstuk). Projecten in het kader van zowel LIFE als het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking bieden leerzame ervaringen voor het aanpakken van de in het scenario geschetste soorten inbreuken.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Omvang van de bevoegdheden, taken, aanvullende waarborgen en delegaties: Uit de aard van de inbreuken blijkt de noodzaak van onderzoeksbevoegdheden en -taken van wetshandhavinginstanties. • Personele en financiële middelen: Er zijn personele en financiële middelen nodig om een repeterend patroon van illegale dodingen aan te pakken. • Specialisatie, begeleiding en opleiding: Er is specialistische kennis nodig over de wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten, giftige stoffen en de effecten daarvan. • Technische ondersteuning en instrumenten: Er zijn laboratoria of andere middelen nodig om giftige stoffen te analyseren. • Institutionele rol en financiële steun van de EU:



	Het thema van het scenario houdt verband met DG Milieu (in het wild levende dieren), DG Justitie (richtlijn milieucriminaliteit) en DG Migratie en Binnenlandse Zaken (veiligheid). Projecten in het kader van LIFE bieden leerzame ervaringen voor het aanpakken van de in het scenario geschetste soorten inbreuken.
De illegale handel in wilde dieren	• Omvang van de bevoegdheden, taken, aanvullende waarborgen en delegaties: De bevoegdheden en taken van de douane staan centraal in dit scenario. • Personele en financiële middelen: Er zijn personele en financiële middelen nodig om het grensoverschrijdende karakter van de inbreuken aan te pakken. • Specialisatie, begeleiding en opleiding: Er is specialistische kennis nodig over de wetgeving inzake in het wild levende dieren en planten, met name Cites. • Technische ondersteuning en instrumenten: Technische ondersteuning kan de genetische analyse van specimina's omvatten. • Institutionele rol en financiële steun van de EU: Het thema van het scenario houdt verband met DG Milieu (in het wild levende dieren), DG Justitie (richtlijn milieucriminaliteit), DG Migratie en Binnenlandse Zaken (veiligheid) en de Europese Dienst voor extern optreden. Projecten in het kader van LIFE bieden leerzame ervaringen voor het aanpakken van de in het scenario geschetste soorten inbreuken.



9. Coördinatie en samenwerking

9.1. Inleiding

In hoofdstuk 8 wordt aandacht besteed aan de keten van het waarborgen van de naleving. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat het belang van coördinatie en samenwerking is voor een doeltreffende besluitvorming in de hele keten.

De termen “coördinatie” en “samenwerking” worden vaak willekeurig en door elkaar gebruikt. De term “coördinatie” kan echter het best worden gebruikt voor het beschrijven van de interacties tussen de autoriteiten en de beroepsbeoefenaren die nodig zijn om in specifieke zaken resultaten te boeken, bijvoorbeeld de interacties tussen inspectie- en politiediensten enerzijds en openbaar aanklagers anderzijds, waarbij de eerstgenoemde het bewijsmateriaal leveren op basis waarvan de aanklagers vervolging kunnen instellen. De term “samenwerking” kan het best worden gebruikt om meer algemene vormen van constructieve betrekkingen te beschrijven.

Het hoofdstuk begint met een overzicht van de organisatorische en functionele aspecten van coördinatie en samenwerking. Vervolgens wordt gekeken naar mechanismen en instrumenten voor coördinatie en samenwerking op verschillende niveaus. Voorts wordt ingegaan op de rol van internationale verdragen en daarmee verband houdende partnerschappen, en van vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving. Ten slotte wordt de inhoud getoetst aan de hand van de criminaliteitsscenario's van hoofdstuk 2.

9.2. Overzicht van coördinatie en samenwerking

De behoefte aan coördinatie en samenwerking houdt in de eerste plaats verband met de taakverdeling in de keten van het waarborgen van de naleving en in de tweede plaats met het zich voordoen van delicten en inbreuken waarop de functionele gebieden, verantwoordelijkheden of bevoegdheden van verschillende autoriteiten betrekking hebben.

Doeltreffende coördinatie en samenwerking kan worden bereikt door:

- **middels wet- of regelgeving te zorgen voor een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden en de invoering van coördinatiemechanismen:** Het wet- en regelgevingskader voor het waarborgen van de naleving kan bijdragen tot een doeltreffende coördinatie door duidelijkheid te verschaffen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende publieke actoren en door te voorzien in coördinatiemechanismen waar zij moeten samenwerken;
- **een doeltreffende coördinatie en samenwerking bij activiteiten binnen afzonderlijke autoriteiten te bevorderen:** Bepaalde autoriteiten oefenen meerdere functies uit en het kan nodig zijn om te zorgen voor een doeltreffende coördinatie tussen deze functies. Een voorbeeld hiervan zijn de administratieve autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, inspecties en handhavingsmaatregelen tegen industriële installaties. De functie van het opstellen van vergunningen moet mogelijk nauw worden gecoördineerd met de inspectie- en handhavingsfuncties. Uit een inspectie kan bijvoorbeeld blijken dat de vergunningsvoorwaarden moeten worden aangescherpt, hetgeen moet worden opgevolgd door degenen die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van vergunningen;



- **een doeltreffende coördinatie en samenwerking bij activiteiten tussen verschillende autoriteiten te bevorderen:** Het kan hierbij gaan om een autoriteit die een andere autoriteit benadert zodra zij de grenzen van haar eigen taken of bevoegdheden bereikt. Als een administratief milieuagentschap bijvoorbeeld een illegaal grensoverschrijdend afvaltransport ontdekt, maar geen onderzoeksbevoegdheid heeft om het transport te volgen, kan het zich tot de politie wenden. Evenzo kan een politiedienst die een mogelijk illegaal transport van wilde dieren constateert, de hulp van de douane nodig hebben om een doorzoeking uit te voeren. Samenwerking en coördinatie moeten soms worden uitgebreid tot niet-milieuautoriteiten, bijvoorbeeld wanneer bij het onderzoek van een illegale afvalvoorziening onregelmatigheden op het gebied van arbeidsrecht aan het licht komen. Soms moet het zich ook uitstrekken over verschillende bestuurlijke gebieden of jurisdicties;
- **samenwerking met de particuliere sector, ngo's en andere niet-overheidsactoren:** Legitieme bedrijven (bijvoorbeeld in de sector afvalbeheer), het maatschappelijk middenveld (met name milieu-ngo's), de media en de burgers in het algemeen kunnen allemaal een bijdrage leveren aan de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, bijvoorbeeld door mogelijke inbreuken te melden of klachten in te dienen. Door middel van samenwerkingsverbanden kan deze bijdrage worden vergroot.

Het is belangrijk erop te wijzen dat er **grenzen** zijn aan coördinatie en samenwerking. Verschillende autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, leiden een autonoom bestaan. Sommige ervan oefenen een toezichthoudende of handhavende rol uit ten aanzien van andere, wat inhoudt dat de betrekkingen niet “gezellig” mogen worden en de functionele verantwoordelijkheden van de eerstgenoemde niet mogen ondermijnen. Zo kan het nodig zijn dat de politie of aanklagers een onderzoek instellen naar en optreden tegen misstanden binnen een lokale autoriteit.

9.3. Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op nationaal niveau

9.3.1. Binnen en tussen bevoegde autoriteiten

Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen kunnen formeel of informeel zijn. Hieronder volgt een niet-uitputtende lijst van mogelijke mechanismen tussen autoriteiten en in tekstvak 15 staan enkele relevante voorbeelden:

- gespecialiseerde coördinerende instanties;
- nationale handhavingsstrategieën;
- ministeriële regelingen inzake samenwerking en coördinatie;
- memoranda van overeenstemming en andere schriftelijke overeenkomsten tussen bevoegde autoriteiten;
- nationale handhavingsnetwerken;
- regelmatige strategische bijeenkomsten van de hoofden van bevoegde autoriteiten en daarmee verband houdende vergaderingen;
- gezamenlijke inspecties en handhavingsmaatregelen;
- gezamenlijke opleidingsevenementen met verschillende autoriteiten en beroepsbeoefenaren, met name inspecteurs, politie, douane en openbaar aanklagers, om uitdagingen, ervaringen en goede praktijken uit te wisselen;
- specifiek met betrekking tot de illegale handel in wilde dieren en planten, de oprichting van een nationaal Cites-comité.



Tekstvak 15: Voorbeelden van mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen autoriteiten

Gespecialiseerde coördinerende instantie: Een voorbeeld hiervan is de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu in België. De rol van deze raad omvat de raadpleging van alle autoriteiten die bevoegd zijn voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving (met inbegrip van ministeries en administratieve instanties), de vaststelling van de prioriteiten voor het waarborgen van de naleving en de bevordering van protocollen voor het waarborgen van de naleving (waarin bijvoorbeeld kan worden gespecificeerd welk soort autoriteiten specifieke taken op het gebied van toezicht op de naleving zullen uitvoeren).

Ministeriële regeling: In Duitsland hebben de ministeries van Justitie, Milieu en Binnenlandse Zaken in sommige deelstaten interministeriële regelingen uitgevaardigd betreffende de samenwerking tussen de autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit.

Nationale handhavingsstrategie: In Nederland is de nationale handhavingsstrategie gericht op een gecoördineerde en doeltreffende samenwerking tussen alle instanties die een rol spelen bij het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving, onder meer door afspraken te maken over de coördinatie van nationale en regionale prioriteiten en deze zo doeltreffend mogelijk bestuurlijk en/of strafrechtelijk aan te pakken.

Schriftelijke overeenkomst: In Portugal is een samenwerkingsprotocol ondertekend door het Openbaar Ministerie, het secretariaat-generaal van het ministerie van Milieu, het Portugese milieuagentschap, de Algemene Inspectie voor Landbouw, Zee, Milieu en Ruimtelijke Ordening, het Instituut voor Natuurbehoud en Bossen, de regionale milieu-inspectie van de Azoren en de regionale directie ruimtelijke ordening en milieu van Madeira, teneinde een optimale coördinatie tussen deze autoriteiten te waarborgen.

Netwerk: In Ierland heeft het Agentschap voor Milieubescherming het netwerk voor de naleving en handhaving van de milieuwetgeving in Ierland (NIECE) opgericht. Hierbij zijn thans meer dan 1 000 ambtenaren van ongeveer 50 verschillende agentschappen met verantwoordelijkheden op het gebied van het waarborgen van de naleving betrokken. Het doel is om de samenwerking en coördinatie tussen instanties te verbeteren, zodat een hoger en consistentere niveau van milieubescherming kan worden bereikt. In Italië, Portugal en Nederland bestaan soortgelijke netwerken. Deze netwerken zijn vaak geïnspireerd op het pan-Europese netwerk Impel.

Vergaderingen: In Noorwegen vinden jaarlijkse vergaderingen plaats van het zogenoemde milieuforum, waaraan de nationale gespecialiseerde vervolgingsinstantie (Økokrim) en alle betrokken administratieve instanties deelnemen. Deze vergaderingen worden gehouden onder het voorzitterschap van het Noorse Directoraat Nationale Politie, net als de jaarlijkse contactbijeenkomsten tussen Økokrim en het nationaal milieuagentschap. Er vinden ook jaarlijkse vergaderingen plaats tussen de coördinatoren van de lokale politiedistricten en Økokrim.

Interpol heeft een aanbevolen aanpak ontwikkeld, NEST genaamd — zie tekstvak 16.

Tekstvak 16: Overzicht van de NEST-aanpak van Interpol

Met het oog op een doeltreffendere bestrijding van milieucriminaliteit beveelt Interpol een multidisciplinaire aanpak van milieuhandhaving en de oprichting van nationale taskforces voor milieuveiligheid (NEST's, National Environmental Security Task Forces) aan. Deze NEST's zijn multidisciplinaire teams van deskundigen van verschillende nationale instanties, waaronder politiediensten, de douane, milieu- en andere gespecialiseerde instanties en het Openbaar Ministerie, die samenwerken om de nationale milieuveiligheid te handhaven. Er kunnen ook ngo's bij worden betrokken. Interpol heeft een gids opgesteld om de lidstaten te helpen bij het opzetten van een NEST. De NEST-gids bevat voorbeelden van NEST's, juridische richtsnoeren en het aanbevolen te volgen proces.

Meer informatie is beschikbaar op: <https://www.interpol.int/en/Crimes/Environmental-crime/Our-response-to-environmental-crime#pt-1>.



Sommige van de bovengenoemde mechanismen hebben betrekking op de details van de **informatie-uitwisseling** tussen verschillende autoriteiten die de naleving moeten waarborgen. Deze uitwisseling kan het delen van inlichtingen of het exploiteren van **gemeenschappelijke databanken** omvatten.

Tekstvak 17: Aanbevelingen over de coördinatie en samenwerking tussen nationale instanties in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten worden aangemoedigd om een formeel en gestructureerd interinstitutioneel kader op te stellen voor strategische en operationele samenwerking tussen alle bij de preventie en bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit betrokken actoren, op basis van een multidisciplinaire benadering, waar mogelijk met protocollen en memoranda van overeenstemming.

De lidstaten moeten overwegen om een centrale instantie, een centrale entiteit of een centraal platform op nationaal niveau aan te wijzen voor de coördinatie van de inspanningen van alle bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit betrokken autoriteiten, om synergieën te creëren en de paraatheid en het reactievermogen te maximaliseren.

De lidstaten worden aangemoedigd om systematische informatie-uitwisseling tussen alle bevoegde autoriteiten op het gebied van de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit te waarborgen en gedeelde databanken met gegevens over dit soort criminaliteit aan te leggen⁵⁵.

9.3.2. Samenwerking met de particuliere sector, ngo's en andere niet-overheidsactoren

Regelingen voor samenwerking met niet-overheidsactoren omvatten de ondertekening en uitvoering van memoranda van overeenstemming met groene ngo's en de ontwikkeling van burgerwetenschapsbenaderingen waarmee het publiek en het maatschappelijk middenveld op gestructureerde wijze opmerkingen kunnen indienen bij de autoriteiten — zie het voorbeeld in tekstvak 18.

Tekstvak 18: Voorbeeld van samenwerking met nationale milieuorganisaties

De Italiaanse Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare van de carabinieri (CUTFAA) heeft verschillende memoranda van overeenstemming met milieuorganisaties ondertekend. Bovendien is bij de CUTFAA een centrum voor de ontwikkeling van memoranda van overeenstemming opgericht om deze vorm van samenwerking met het maatschappelijk middenveld te intensiveren.

Tekstvak 19: Aanbevelingen over samenwerking met niet-overheidsactoren in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten worden aangemoedigd gebruik te maken van gestructureerde publiek-private partnerschappen op het gebied van milieubescherming, eventueel op basis van memoranda van overeenstemming of andere formele overeenkomsten, om een duidelijk kader te scheppen voor regelmatige samenwerking en zo milieu- en afvalcriminaliteit

⁵⁵ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 49.



beter te helpen bestrijden.

De lidstaten worden aangemoedigd instanties of structuren op te richten die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van zowel de openbare als de particuliere sector die zich met milieukwesties bezighouden, met het oog op samenwerking bij de preventie en de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit.

De lidstaten zouden de particuliere sector moeten aanmoedigen om, in voorkomend geval, informatie over vermoede milieu-inbreuken uit te wisselen met de overheid, door in hun nationale wetgeving de melding van milieu-incidenten verplicht te stellen voor de particuliere sector.

De lidstaten worden aangemoedigd werkrelaties, dialoog en regelmatige informatie-uitwisseling op te zetten of uit te breiden met de nationale ngo's die actief zijn op milieugebied⁵⁶.

9.4. Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op Europees en internationaal niveau

9.4.1. Tussen bevoegde autoriteiten

Er bestaan op Europees en internationaal niveau coördinatie- en samenwerkingsmechanismen om grensoverschrijdende milieucriminaliteit aan te pakken. Hiertoe behoren onder meer:

- **aanwijzing van contactpunten:** Dergelijke contactpunten vergemakkelijken administratieve bijstand, mechanismen voor de uitwisseling van informatie en deelname aan activiteiten voor het waarborgen van de naleving door de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat;
- **gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's):** GOT's voeren strafrechtelijke onderzoeken uit in een of meer van de betrokken staten. Zij zijn gebaseerd op een overeenkomst tussen de bevoegde justitiële en rechtshandavingsautoriteiten en worden voor een beperkte duur ingesteld. GOT's kunnen bijzonder nuttig zijn in een vroeg stadium van een onderzoek en om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. De methodologie die aan GOT's ten grondslag ligt, kan in feite ook op nationaal niveau worden gebruikt om de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten te verbeteren. Het duidelijk definiëren van een gemeenschappelijke doelstelling kan ertoe bijdragen dat GOT's succesvol worden. De reikwijdte en de doelstellingen van de samenwerking kunnen het best worden vastgelegd in een gedetailleerde overeenkomst.

Binnen de Europese Unie zijn **Europol** en **Eurojust** opgericht om de grensoverschrijdende coördinatie en samenwerking tussen nationale rechtshandavings- en justitiële autoriteiten bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, waaronder milieucriminaliteit, te vergemakkelijken.

Tekstvak 20: Europol

Europol, het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, ondersteunt de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van zware criminaliteit waardoor meer dan één lidstaat wordt getroffen, van terrorisme en van vormen van criminaliteit die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de EU behoort.

⁵⁶ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 75.



De werkzaamheden van Europol hebben betrekking op milieucriminaliteit, waaronder verontreiniging van schepen, illegale handel in afvalstoffen, illegale handel in bedreigde planten- en diersoorten, illegale houtkap/houthandel en illegale visserij, georganiseerde criminaliteit en daarmee verband houdende misdrijven (zoals corruptie en witwassen).

Elke lidstaat heeft een nationale eenheid opgericht of aangewezen die het contact verzorgt tussen Europol en de bevoegde autoriteiten van die lidstaat. De lidstaten kunnen evenwel rechtstreekse contacten tussen hun bevoegde autoriteiten en Europol toestaan.

De lidstaten kunnen via de nationale Europol-eenheden informatie uitwisselen over strafbare feiten die hen betreffen. Verbindingsofficieren helpen bij de uitwisseling van informatie tussen Europol, de lidstaten en derde landen.

Europol voert onder meer de volgende activiteiten uit:

- het coördineren en ondersteunen van onderzoeken en operaties die door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden uitgevoerd (in het kader van gemeenschappelijke onderzoeksteams);
- het via de verantwoordelijke nationale eenheden aan de lidstaten verstrekken van informatie over hen betreffende strafbare feiten;
- het ondersteunen van grensoverschrijdende operaties en onderzoeken, door het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie, alsook gezamenlijke onderzoeksteams tussen lidstaten en derde partners, operationele, technische en analytische ondersteuning;
- het ondersteunen van capaciteitsopbouw op het gebied van criminaliteitspreventie en technische en forensische instrumenten en onderzoeksprocedures;
- het ondersteunen van EU-opleidingsinitiatieven door deskundigheid ter beschikking te stellen;
- het uitvoeren van strategische analyses en analyses van inlichtingen.

Tekstvak 21: Eurojust

Eurojust, het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken, ondersteunt de coördinatie en samenwerking tussen justitiële en rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten, maar richt zich op strafvervolgning. Eurojust is onder meer bevoegd voor de illegale handel in bedreigde diersoorten, de illegale handel in bedreigde plantensoorten en -variëteiten en andere vormen van milieucriminaliteit, waaronder verontreiniging van schepen.

De nationale bevoegde autoriteiten richten hun verzoek om bijstand op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken tot het nationale Eurojust-lid van de lidstaat. De nationale bevoegde autoriteiten moeten hun nationale Eurojust-lid in kennis stellen van lopende nationale onderzoeken waaruit de waarschijnlijke betrokkenheid van een criminele organisatie blijkt en die een transnationale dimensie kunnen hebben. Eurojust treedt met name op in gevallen van zware milieucriminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden geschaad. Daarnaast ondersteunt Eurojust zaken waarbij slechts één lidstaat en een niet-EU-land betrokken zijn, indien de zaak een vervolging op gemeenschappelijke basis vereist (wanneer een overeenkomst met dat niet-EU-land is gesloten of wanneer er een specifieke behoefte is aan betrokkenheid van Eurojust). Ook zaken die slechts één lidstaat treffen, maar van invloed zijn op de EU, kunnen door Eurojust worden ondersteund.

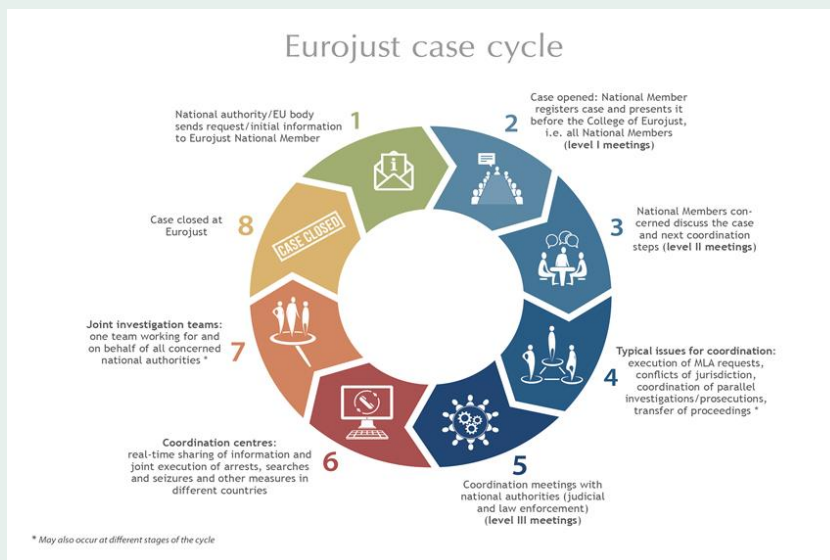
Eurojust kan onder meer de volgende activiteiten uitvoeren:

- het vergemakkelijken van de uitvoering van verzoeken om justitiële samenwerking, zoals Europese onderzoeksbevelen, internationale verzoeken om wederzijdse rechtshulp en uitleveringsverzoeken;
- het bijstaan van de lidstaten bij het beantwoorden van de vraag welke jurisdictie het meest in aanmer-



king komt om in grensoverschrijdende zaken vervolging in te stellen;

- het bijstaan van de lidstaten met betrekking tot de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal en een goede follow-up van bevelen tot bevrozing en confiscatie van vermogensbestanddelen;
- het bijstaan van de bevoegde autoriteiten bij het waarborgen van een optimale coördinatie van onderzoeken en vervolgingen;
- het helpen verbeteren van de samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten, met name op basis van de analyses van Europol;
- het instellen van coördinatievergaderingen en -centra om de grensoverschrijdende justitiële samenwerking binnen en buiten de EU te versnellen en te verbeteren; in het kader daarvan kunnen de justitiële en rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten, en in sommige gevallen van derde landen, bijeen worden gebracht om de overdracht in real time van informatie in zaken van zware grensoverschrijdende criminaliteit mogelijk te maken en de reacties te coördineren tijdens gemeenschappelijke actiedagen;
- het vergemakkelijken van de communicatie tussen de bevoegde autoriteiten van verschillende lidstaten om informatie-uitwisseling en samenwerking te waarborgen, met name wanneer zij door taalbarrières niet rechtstreeks met elkaar kunnen communiceren;
- het ondersteunen van GOT's, ook met betrekking tot criminaliteit in verband met afval en in het wild levende dieren, in alle stadia van de levenscyclus ervan, vanaf de oprichting tot de evaluatie van de resultaten, teneinde onderzoek en vervolging te vergemakkelijken en te ondersteunen;
- Eurojust behandelt verzoeken om bijstand van bevoegde autoriteiten volgens de volgende workflow:



Bron: Eurojust

Tekstvak 22 bevat een voorbeeld van een succesvol onderzoek en een succesvolle vervolging waarbij een door Eurojust ondersteund GOT betrokken is.



Tekstvak 22: Een voorbeeld van een GOT met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten

Een criminele organisatie die actief is in Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Finland werd verdacht van grootschalige illegale handel in eieren van wilde vogels. Met hulp van Eurojust werd een gemeenschappelijk onderzoeksteam opgericht waarbij Finland en Zweden betrokken waren. Eurojust droeg bij aan de financiering van een externe deskundige, een ornitholoog, om het onderzoek te ondersteunen.

Op de verblijfplaats van een van de verdachten werden meer dan 200 eieren van wilde vogels aangetroffen. In het Verenigd Koninkrijk werd een verdachte beschuldigd van het in bezit hebben van vogeleieren, het kopen van de eieren, het verkopen van de eieren en het te koop aanbieden van de eieren in strijd met de Britse nationale wetgeving inzake wilde dieren en planten. De verdachte bekende schuld en werd veroordeeld tot 220 uur gemeenschapsdienst voor de illegale handel in eieren van wilde en zeldzame vogels. In Zweden werd een tenlastelegging uitgevaardigd voor jachtdelicten, voor het ontvangen van de opbrengsten van illegale jacht en voor delicten die bedreigde soorten schaden.

Bron: Eurojust

Wanneer derde landen betrokken zijn bij grensoverschrijdende criminaliteit, kunnen mondiale organisaties zoals **Interpol** (zie tekstvak 23) en de **Werelddouaneorganisatie** (zie tekstvak 24) de samenwerking en coördinatie vergemakkelijken.

Tekstvak 23: Interpol⁵⁷

Interpol is de enige organisatie met een mandaat om criminele inlichtingen wereldwijd te delen en te verwerken, en helpt de politie in verschillende landen om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Elk land dat lid is van Interpol, heeft een eigen Interpol-bureau (Nationaal Centraal Bureau) dat de politie van dat land met de andere leden verbindt. Zij wisselen onderling informatie uit en hebben toegang tot allerlei instrumenten en middelen. Interpol stelt ook handleidingen en verslagen op die inzicht verschaffen in de aard, omvang en kenmerken van grensoverschrijdende milieucriminaliteit en in de meest doeltreffende manieren om het aan te pakken. De activiteiten van Interpol omvatten:

- het leiden van mondiale en regionale operaties om criminele netwerken achter milieucriminaliteit op te rollen door middel van op inlichtingen gebaseerd onderzoek;
- het coördineren en ontwikkelen van handboeken over beste praktijken, leidraden en andere hulpmiddelen op het gebied van internationale rechtshandhaving;
- het verlenen van toegang tot de instrumenten en diensten van Interpol aan rechtshandavingsinstanties op milieugebied door hun betrekkingen met de Nationale Centrale Bureaus van Interpol te versterken;
- samenwerken met de Environmental Compliance and Enforcement Committee om de strategie en de richting te bepalen.

Tekstvak 24: Werelddouaneorganisatie

De Werelddouaneorganisatie is een forum voor dialoog en de uitwisseling van ervaringen tussen nationale douanevertegenwoordigers. De Werelddouaneorganisatie biedt haar leden technische bijstand en op-

⁵⁷ Zie voor meer informatie: <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Our-response-to-environmental-crime>



leidingsdiensten aan. Het secretariaat ondersteunt de leden ook bij hun inspanningen om de capaciteit van hun nationale douanediens ten te moderniseren en op te bouwen. De Werelddouaneorganisatie neemt initiatieven om frauduleuze activiteiten te bestrijden (onder meer door de samenwerking tussen douanediens ten onderling en tussen douanediens ten en legitieme bedrijven zoals vervoersbedrijven te bevorderen). Dergelijke initiatieven zijn met name van belang voor de opsporing van grensoverschrijdende illegale handel in afvalstoffen en in wilde dieren en planten.

Tekstvak 25: Aanbevelingen over Europese en internationale coördinatie en samenwerking in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten worden aangemoedigd actief deel te nemen aan de werkzaamheden op EU- en internationaal niveau ter versterking van de samenwerking voor de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, met name aan de activiteiten van EU-agentschappen en -instanties als Eurojust, Europol en het Europees justitieel netwerk en van de Europese netwerken die op dit gebied actief zijn.

De lidstaten worden aangemoedigd om professionals bewust te maken van de mogelijkheden en voordelen van GOT's en de inzet ervan in milieucriminaliteitszaken teneinde onderzoeken effectiever te maken.

De lidstaten worden aangemoedigd (meer) samen te werken met buurlanden, met inbegrip van derde landen, en waar passend regionale samenwerkingsverbanden op te zetten ter bestrijding van milieucriminaliteit.

De lidstaten worden met name aangemoedigd om nauw samen te werken met EU- en niet-EU-landen waaruit of waarnaar afvalstoffen worden overgebracht, teneinde de inspanningen tegen grensoverschrijdende illegale activiteiten op dit gebied te coördineren, onder meer door contactpunten op te richten of verbindingsfuncties aan te stellen voor het uitwisselen van informatie en beste praktijken⁵⁸.

9.4.2. Samenwerking met niet-overheidsactoren

Samenwerking met niet-overheidsactoren kan, net als op nationaal niveau, ook op transnationaal en internationaal niveau nuttig zijn — zie tekstvak 26.

Tekstvak 26: Voorbeeld van een samenwerkingsregeling tussen overheids- en niet-overheidsactoren: het Routes-partnerschap⁵⁹

Het **partnerschap** in het kader van **Routes** (Reducing Opportunities for Unlawful Transport of Endangered Species) is een samenwerkingsregeling om de illegale handel in wilde dieren en planten te helpen bestrijden. Het brengt vervoers- en logistieke bedrijven, overheidsinstanties, ontwikkelingsgroepen, rechtshandhaving, natuurbeschermingsorganisaties, de academische wereld en donateurs samen om de illegale handel in wilde dieren en planten te verstoren, en vormt een essentieel onderdeel van de gecoördineerde internationale reactie op de bestrijding van het stropen van wilde dieren en daarmee verband houdende criminele activiteiten wereldwijd.

⁵⁸ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 72.

⁵⁹ Zie voor meer informatie: <https://routespartnership.org/>



9.5. Coördinatie en samenwerking in het kader van internationale verdragen en daarmee verband houdende internationale partnerschappen

Een andere belangrijke basis voor internationale coördinatie en samenwerking wordt gevormd door internationale milieuoverdragen en -overeenkomsten (ook wel multilaterale milieuovereenkomsten genoemd), zoals het Verdrag van Bazel uit hoofdstuk 4 en Cites, het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn uit hoofdstuk 5. In tekstvak 6 in hoofdstuk 5 is te lezen dat het Verdrag van Bern een aantal belangrijke aanbevelingen heeft opgeleverd ter bestrijding van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten.

Een relevante overeenkomst van meer algemene aard is het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC) — zie tekstvak 27.

Tekstvak 27: UNTOC⁶⁰

Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC) is in 2000 bij resolutie van de Algemene Vergadering goedgekeurd en is het belangrijkste internationale instrument voor de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Staten die dit instrument ratificeren, verbinden zich ertoe een reeks maatregelen te nemen tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, waaronder de aanwijzing van activiteiten als binnenlandse strafbare feiten (deelname aan een georganiseerde criminele groep, witwassen van geld, corruptie en obstructie van de rechtsgang), de vaststelling van nieuwe en brede kaders voor uitlevering, wederzijdse rechtshulp en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, en de bevordering van opleiding en technische bijstand voor het opbouwen of verbeteren van de nodige capaciteit van de nationale autoriteiten.

Door de toename van het aantal multilaterale milieuovereenkomsten zijn er overlappingen en gemeenschappelijke zorgen op het gebied van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Dit heeft geleid tot internationale initiatieven om de secretariaten van de multilaterale milieuovereenkomsten en andere relevante entiteiten samen te brengen. Het in tekstvak 28 genoemde Groene Douane-initiatief is een voorbeeld.

Tekstvak 28: Het Groene Douane-initiatief⁶¹

Het Groene Douane-initiatief is in 2004 van start gegaan en is een wereldwijd partnerschap van internationale organisaties en entiteiten die samenwerken ter vergroting van de capaciteit van douanebeambten en andere relevante grenscontrolefunctionarissen om de legale handel te monitoren en te vergemakkelijken en de illegale handel in milieugevoelige goederen die onder relevante handelsgerelateerde multilaterale milieuovereenkomsten en internationale verdragen vallen, op te sporen en te voorkomen.

Deze producten omvatten ozonafbrekende stoffen, giftige chemische stoffen, gevaarlijk afval, bedreigde soorten en bepaalde gemodificeerde levende organismen. De doelstelling van het Groene Douane-initiatief wordt bereikt door bewustmaking over alle relevante internationale overeenkomsten en door het verschaffen van bijstand en instrumenten aan de douanegemeenschap. Het Groene Douane-initiatief is bedoeld ter

⁶⁰ <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

⁶¹ <https://www.greencustoms.org/>



aanvulling en versterking van de bestaande inspanningen op het gebied van douaneopleidingen in het kader van de respectieve overeenkomsten. Het Groene Douane-initiatief biedt mogelijkheden voor een gecoördineerde en kosteneffectieve ontwikkeling van instrumenten, de organisatie van opleidingen en bewustmaking van douanebeambten en andere grenscontrolefunctionarissen door middel van het overkoepelende partnerschap met meerdere organisaties met uiteenlopende mandaten.

Tot de partners van het Groene Douane-initiatief behoren de secretariaten van relevante handelsgerelateerde multilaterale milieuovereenkomsten, zoals het Milieuprogramma van de Verenigde Naties, Interpol, het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel, het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, het Verdrag van Minamata inzake kwik, het secretariaat van het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, de Organisatie voor het verbod van chemische wapens en de Werelddouaneorganisatie. Het staat niet open voor individuele landen, maar biedt nuttige instrumenten en middelen die de landen kunnen gebruiken.

Bron: <https://www.greencustoms.org/>

9.6. Vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving

Op Europees en mondiaal niveau spelen vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren en organisaties een belangrijke rol bij de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van het waarborgen van de naleving. Zij maken het mogelijk kennis en ervaring uit te wisselen via een reeks activiteiten, waaronder: conferenties en andere periodieke en eenmalige evenementen; enquêtes onder de leden; opleidings- en bewustmakingsactiviteiten; de publicatie van ontwikkelingen die van belang zijn voor de leden; het opstellen van richtsnoeren of andere documentatie over goede praktijken en bijdragen aan de beleidsvorming over verschillende aspecten van het waarborgen van de naleving.

Netwerken maken het ook mogelijk goede banden te onderhouden tussen de autoriteiten van de lidstaten en de autoriteiten van derde landen. Tabel 14 bevat een overzicht van de belangrijkste Europese netwerken.

Samenwerking tussen deze netwerken zelf is ook belangrijk, aangezien in al die netwerken samen beroepsbeoefenaren uit de hele keten van het waarborgen van de naleving actief zijn. Regelmatige **netwerkoverschrijdende** evenementen zijn een kenmerk geworden van de samenwerking tussen het Impel, het EnviCrimeNet, het ENPE en het Eufje, die worden genoemd in tabel 14.

Met het oog op de rol van het Impel, het EnviCrimeNet, het ENPE, het Eufje en het NEPA heeft de Europese Commissie hen lid gemaakt van een deskundigengroep op hoog niveau, te weten het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance dat in 2018 is opgericht om de acties te helpen sturen die de Commissie op het gebied van de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance wil ondernemen, waaronder de opstelling van deze richtsnoeren.

De Commissie moedigt alle lidstaten aan de deelname aan deze netwerken te bevorderen. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 8 verleent de EU financiële steun.

Tabel 14: Europese netwerken voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving

Netwerk	Samenstelling, doelstellingen en activiteiten
---------	---



Impel	Het Netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving ⁶² is een internationale non-profitorganisatie van de milieu-instansies van de EU-lidstaten, de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten van de EU, en de landen van de EER en de EVA. Het netwerk heeft als doel om binnen de EU een impuls te geven op weg naar een doeltreffendere toepassing van de milieuwetgeving. De voornaamste activiteiten van het Impel vinden plaats binnen een projectstructuur en hebben betrekking op bewustmaking, capaciteitsopbouw, collegiale toetsing, uitwisseling van informatie en ervaringen betreffende uitvoering, internationale samenwerking op het gebied van handhaving, en bevordering en ondersteuning van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Europese milieuwetgeving.
ENPE	Het Europees netwerk van openbaar aanklagers voor het milieu ⁶³ heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming van het milieu door de operationele werkzaamheden van milieuaanklagers en de uitvoering en handhaving van het milieurecht door milieuaanklagers te ondersteunen. Met het oog hierop houdt het ENPE zich bezig met het ondersteunen van de operationele werkzaamheden van milieuaanklagers; het bevorderen van de uitwisseling van informatie en ervaringen met betrekking tot de handhaving en vervolging van milieucriminaliteit tussen de leden; het stimuleren van de kennis van het milieurecht bij openbaar aanklagers en het bevorderen van de ontwikkeling van het milieustrafrecht als integraal onderdeel van strafrechtshandhaving in het algemeen; het delen van ervaringen met onderzoeken, vervolgingen en sancties op het gebied van het milieustrafrecht; het bijdragen tot een beter begrip en betere uitvoering en handhaving van het milieustrafrecht; het aanmoedigen en ondersteunen van samenwerking tussen leden en het faciliteren van capaciteitsopbouw voor de preventie en vervolging van milieucriminaliteit; het vergemakkelijken van de verzameling van gegevens over milieucriminaliteit in heel Europa en de genomen handhavingsmaatregelen; het aanwijzen en ontwikkelen van goede en, waar mogelijk, beste praktijken voor succesvolle vervolgingen, en het ontwikkelen van richtsnoeren, instrumenten, gemeenschappelijke normen en benaderingen voor de vervolging van milieudelicten; het delen van opleidingsprogramma's in verband met het milieustrafrecht; het samenwerken met relevante internationale organisaties.
EnviCrime-Net	Het netwerk voor de bestrijding van milieucriminaliteit ⁶⁴ is een informeel netwerk dat politiefunctionarissen en andere misdaadbestrijders op het gebied van milieucriminaliteit met elkaar verbindt om van elkaar te leren over de omvang en de aard van milieucriminaliteit, de beste praktijken om dit aan te pakken enz. De activiteiten omvatten het vergroten van het bewustzijn van de strijd tegen milieucriminaliteit op strategisch niveau; het delen van deskundigheid; risicobeoordelingen die tussen de deelnemers kunnen worden uitgewisseld; van elkaar leren op het gebied van risicobeoordelingen en interventiestrategieën; tactische analyses van bepaalde vormen van milieucriminaliteit; gezamenlijk onderzoek naar milieucriminaliteit; uitwisseling van onderzoeksmethoden; uitwisseling van informatie voordat wordt overgegaan tot de operationele fase; het creëren van de juiste opleidings- en scholingsmogelijkheden in samenwerking met Cepol.
Eufje	Het forum van de Europese Unie van milieurechters ⁶⁵ is opgericht om rechters bewuster te maken van de sleutelrol van de rechterlijke functie voor de doeltreffendheid van duurzame ontwikkeling. Het Eufje heeft tot doel de handhaving van het milieurecht te bevorderen door bij te dragen tot een betere kennis van het milieurecht bij rechters, door rechterlijke beslissingen uit te wisselen en ervaringen op het gebied van opleidingen inza-

⁶² Zie voor meer informatie: <https://www.impel.eu/about-impel/>

⁶³ Zie voor meer informatie: <https://www.environmentalprosecutors.eu/>

⁶⁴ Zie voor meer informatie: <http://www.envicrimenet.eu/>

⁶⁵ Zie voor meer informatie: <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>



	ke milieuwetgeving te delen.
NEPA	Het Europees netwerk van hoofden van agentschappen voor milieubescherming ⁶⁶ is een informele groep bestaande uit de hoofden en directeuren van agentschappen voor milieubescherming en soortgelijke organen in heel Europa. Het netwerk wisselt standpunten en ervaringen uit over kwesties van gemeenschappelijk belang voor organisaties die betrokken zijn bij de praktische uitvoering van het milieubeleid.

Zeer specifieke problemen zoals illegale afvalhandel kunnen specifieke partnerschappen tussen Europese netwerken en dergelijke netwerken in andere regio's in de wereld rechtvaardigen. Een voorbeeld hiervan is het WasteForce-project dat wordt beschreven in tekstvak 29.

Tekstvak 29: WasteForce-project⁶⁷

Dit project wordt gefinancierd door het Fonds voor interne veiligheid — Politie van de EU en wordt uitgevoerd door een consortium onder leiding van het Impel. Een van de acties in het kader van dit project is de vorming van operationele netwerken tussen beroepsbeoefenaren in Europa en hun collega's in de regio Azië en de Stille Oceaan.

Op mondiaal niveau is het INECE, het International Network for Environmental Compliance and Enforcement, het belangrijkste netwerk.

Tekstvak 30: INECE⁶⁸

Het **INECE** omvat milieuregelgevers, onderzoekers, openbaar aanklagers, rechters en medewerkers van internationale milieu- en ontwikkelingsorganisaties. Ook functionarissen van de douane, de politie, ngo's, de academische wereld, de media en het bedrijfsleven nemen eraan deel.

Het INECE is de enige mondiale organisatie die er uitsluitend op gericht is te komen tot naleving van de milieuwetgeving door middel van doeltreffende strategieën voor de bevordering en handhaving van de naleving, met inbegrip van bestuurlijke, civiele, strafrechtelijke en gerechtelijke handhaving. Het INECE werkt aan de nationale uitvoering van nationale milieuwetgeving en aan de verbetering van de doeltreffendheid van multilaterale milieuovereenkomsten.

Het INECE ontwikkelt praktische en innovatieve activiteiten waardoor de naleving en handhaving van de milieuwetgeving op alle bestuursniveaus, zowel lokaal, nationaal, regionaal als internationaal, wordt verbeterd en voert deze uit. Het INECE bouwt de capaciteit op van belanghebbenden op het gebied van naleving en handhaving om een bijdrage te leveren aan de rechtsstaat en goed bestuur op gebieden die duurzame ontwikkeling bevorderen.

Het Global Judicial Institute on the Environment (GJIE) is een onlangs opgericht mondiaal justitieel netwerk dat wordt ondersteund door het milieuprogramma van de Verenigde Naties.

Tekstvak 31: Het Global Judicial Institute on the Environment

Het **GJIE** wordt georganiseerd door rechters voor rechters en zet zich in voor de onafhankelijkheid, transpa-

⁶⁶ Zie voor meer informatie: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/>

⁶⁷ <https://www.wasteorceproject.eu/>

⁶⁸ Zie voor meer informatie: <https://inece.org/about/>



rantie en integriteit van de rechterlijke macht. Het GJIE ondersteunt de rechterlijke macht in de hele wereld om zaken met betrekking tot het milieu doeltreffend te behandelen en de milieurechtsstaat te bevorderen.

Het heeft als missie om ondersteuning te bieden aan de rol van rechterlijke instanties bij de toepassing en handhaving van milieuwetgeving en bij de bevordering van de milieurechtsstaat en de eerlijke verdeling van milieubaten en -lasten.

9.7. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's

Tabel 15: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	• Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op nationaal niveau Er kan behoefte zijn aan interne coördinatie binnen de lokale bevoegde autoriteit tussen de ambtenaren die vergunningen opstellen en de inspecteurs. Daarnaast is coördinatie en samenwerking met zowel wetshandhavinginstanties als openbare aanklagers nodig. Veel van de in punt 9.3.1 beschreven coördinatie- en samenwerkingsmechanismen zullen relevant zijn. • Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op Europees en internationaal niveau Aangezien het om twee verschillende lidstaten gaat, zijn zowel de aldaar ingestelde contactpunten als de rol van Europol en Eurojust relevant. • Vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving Hoewel het Impel, het EnviCrimeNet, het ENPE, het Eufje en het NEPA niet rechtstreeks betrokken zijn bij individuele zaken, hebben zij allemaal belang bij de aanpak van afvalcriminaliteit en afvalgerelateerde inbreuken, en vormen zij een nuttige bron van contacten en kennis.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op nationaal niveau Er is behoefte aan een goede coördinatie tussen de natuurbeschermingsinstantie en de politie en de openbaar aanklagers. Veel van de in punt 9.3.1 beschreven coördinatie- en samenwerkingsmechanismen zullen relevant zijn. • Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op Europees en internationaal niveau De problemen spelen zich binnen één land af, maar toch moet er op Europees niveau worden samengewerkt; roofvogels vormen immers gemeenschappelijk erfgoed en worden in verschillende landen vaak met soortgelijke bedreigingen geconfronteerd. • De rol van internationale verdragen Het Verdrag van Bern is vooral relevant in verband met de jacht op wilde vogels.



	• Vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving Het Impel, het EnviCrimeNet, het ENPE en het Eufje hebben allemaal belang bij dit soort criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten, en kunnen een bron van waardevolle kennis en ervaring zijn in de strijd tegen deze criminaliteit.
De illegale handel in wilde dieren	• Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op nationaal niveau Er is behoefte aan goede coördinatie tussen de douane, de politie, openbaar aanklagers en alle relevante nationale instanties voor natuurbehoud. Veel van de in punt 9.3.1 beschreven coördinatie- en samenwerkingsmechanismen zullen relevant zijn. • Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen op Europees en internationaal niveau De problemen zijn grensoverschrijdend en doen zich ook buiten Europa voor. • De rol van internationale verdragen Cites is van bijzonder belang. • Vrijwillige netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving Het Impel, het EnviCrimeNet, het ENPE en het Eufje hebben allemaal belang bij dit soort criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten, en kunnen een bron van waardevolle kennis en ervaring zijn in de strijd tegen deze criminaliteit.



10. Interventiemaatregelen met het oog op het ontdekken, beoordelen en begrijpen van inbreuken

10.1. Inleiding

Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de uitdagingen waarmee de autoriteiten worden geconfronteerd bij het ontdekken, beoordelen en begrijpen van inbreuken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de interventiemaatregelen waarmee deze uitdagingen kunnen worden aangepakt. De maatregelen omvatten inspecties, surveillance en onderzoeken. Zij vallen gezamenlijk onder de overkoepelende term “toezicht op de naleving”.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op algemene benaderingen van het toezicht op de naleving, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen proactieve en reactieve maatregelen. Vervolgens wordt gekeken naar de redenen waarom de intensiteit en de aandachtspunten van het toezicht variëren, en naar het te verwachten belang van coördinatie en samenwerking tussen autoriteiten. Daarna volgt een overzicht van belangrijke specifieke technieken voor het ontdekken, beoordelen en begrijpen van inbreuken, en een bespreking van het toezicht door niet-overheidsactoren, zoals klokkenluiders.

10.2. Algemene benaderingen van het toezicht: proactief en reactief

Er zijn twee brede benaderingen van het toezicht op de naleving. De ene is proactief, de andere reactief.

De proactieve benadering omvat interventies van de autoriteiten op eigen initiatief. Proactief toezicht op de naleving omvat activiteiten zoals routinematige inspecties. Dit gebeurt vaak planmatig, met het dubbele doel de naleving te controleren en inbreuken op te sporen.

Reactief toezicht omvat daarentegen interventies waarmee wordt gereageerd op incidenten, ongevallen en andere voorvallen, zoals de ontvangst van een klacht door de autoriteiten.

Proactief toezicht op de naleving heeft zijn grenzen. Het aantal verantwoordelijke partijen en de vele beroeps- en andere activiteiten die tot inbreuken zouden kunnen leiden, maken het ondoenlijk om proactief toezicht uit te oefenen op het gedrag van elke verantwoordelijke partij. Daarmee rijst de vraag hoe kan worden bepaald op welke verantwoordelijke partijen en welke beroepsactiviteiten proactief toezicht moet worden gehouden.

Sommige menselijke activiteiten worden per definitie als risicovol beschouwd en zijn onderworpen aan specifieke inspectievoorschriften uit hoofde van de milieuwetgeving van de EU. Dit geldt bijvoorbeeld voor de exploitatie van afvalvoorzieningen en industriële installaties. Voor sommige activiteiten kunnen algemene proactieve toezichtregelingen gelden; invoer in en uitvoer uit de EU zijn bijvoorbeeld onderworpen aan douanecontroles.

Routinematig toezicht kan ook worden uitgevoerd om te controleren of bepaalde maatregelen worden genomen na een handhavingsinterventie, bijvoorbeeld een stakingsbevel aan een marktdeelnemer die een activiteit illegaal verricht.

Ongeacht de context moeten de autoriteiten bepalen waar en wanneer controles worden uitgevoerd.

Risicobeoordeling blijkt te kunnen worden gebruikt om verschillende soorten proactief toezicht op de naleving doelgerichter te maken. Bij deze techniek wordt zowel gekeken naar het risico dat een inbreuk zich zal voordoen, als naar de te verwachten negatieve effecten ervan. Een van de typische



risicobeoordelingscriteria is of bij een verantwoordelijke partij in het verleden inbreuken zijn vastgesteld. De techniek kan zowel strategisch als operationeel worden ingezet. Op strategisch niveau kan de techniek worden gebruikt om algemene prioriteiten vast te stellen en op operationeel niveau om zich te richten op specifieke verantwoordelijke partijen of locaties.

Risicobeoordeling is verplicht op grond van bepaalde Europese milieuwetgeving, zoals artikel 23 van Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies en artikel 50, lid 2, punt a), van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen — zie tekstvak 34 hieronder.

Proactief toezicht op de naleving is noodzakelijk, maar niet voldoende. Reactief toezicht is eveneens noodzakelijk om op onverwachte situaties te kunnen inspelen.

Er is geen duidelijke scheidslijn tussen de verschillende vormen van toezicht. Bij de strategische planning van het toezicht op de naleving moet proactief worden geanticipeerd op onverwachte situaties en moet er worden gezorgd voor noodplannen om het hoofd te bieden aan problemen die zich voordoen ondanks dat ze niet werden voorzien. Voorts kan reactief toezicht lessen opleveren die vervolgens worden meegenomen in proactief toezicht. Uit het onderzoek van een klacht kan bijvoorbeeld blijken dat een afvalvoorziening de afvalwetgeving heeft overtreden, wat ertoe leidt dat de voorziening het doelwit wordt van toekomstige proactieve inspecties op basis van risicobeoordelingscriteria.

10.3. Verschillen in de aard en de intensiteit van het toezicht op de naleving

De aard en de ernst van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken variëren. Daarom moeten ook de aard en de intensiteit van het toezicht variëren.

De noodzaak om de aard en de intensiteit van de toezichtinterventies te variëren, kan ontstaan in de ontdekkingsfase. Zo kan de routinematige inspectie van een afvalvoorziening aanwijzingen opleveren voor ernstig wangedrag dat intensiever onderzoek vergt. Of er kunnen vanaf het begin aanwijzingen zijn dat er op georganiseerde wijze afvalverwijdering plaatsvindt. In dergelijke situaties moet met de intensiteit van het toezicht worden geanticipeerd op de noodzaak om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen voor het instellen van een strafrechtelijke vervolging.

De noodzaak om de aard en de intensiteit van de toezichtinterventies te variëren, kan ook ontstaan in de fase waarin inbreuken worden beoordeeld. In sommige situaties kan voor dezelfde reeks inbreuken zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving nodig zijn, waarbij elke vorm van handhaving een eigen doel heeft. Bestuursrechtelijke handhaving kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om de door de inbreuk veroorzaakte milieuschade te beperken en strafrechtelijke handhaving kan noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de inbreuk wordt bestraft met een afschrikkende en evenredige sanctie.

Door de behoefte aan variatie van de aard en de intensiteit van het toezicht op de naleving wordt bovendien het belang van coördinatie en samenwerking tussen autoriteiten en beroepsbeoefenaren onderstreept, zoals besproken in hoofdstuk 9. In het bijzonder moeten administratieve instanties soms de politie en aanklagers inschakelen om bepaalde vergaande vormen van toezicht uit te oefenen, en het is van cruciaal belang dat er goede regelingen en praktijken bestaan om dit soepel te laten verlopen. Ook regelingen voor informatie- en gegevensuitwisseling tussen autoriteiten zijn in dit verband van belang.

10.4. Specifieke technieken van overheidsinstanties voor het opsporen van inbreuken



De in dit punt beschreven technieken worden gewoonlijk gebruikt *voordat* er diepgaand onderzoek wordt verricht naar inbreuken die reeds aan het licht zijn gekomen. Zij zijn belangrijk om inbreuken aan het licht te brengen die anders onopgemerkt zouden kunnen blijven.

10.4.1. Routinematige en niet-routinematige inspecties van afvalvoorzieningen en andere installaties

Een autoriteit die de naleving van de milieuwetgeving moet waarborgen, kan een voorziening of de locatie van een activiteit bezoeken om de prestaties en de gegevens te controleren. Deze bezoeken en controles worden “inspecties” genoemd en vormen de klassieke manier om de naleving te controleren en inbreuken vast te stellen bij afvalvoorzieningen en andere installaties met een hoger risico.

In 2001 hebben het Europees Parlement en de Raad een aanbeveling aangenomen over de wijze waarop dergelijke inspecties moeten worden uitgevoerd — zie tekstvak 32. Deze aanbeveling was in sterke mate gebaseerd op eerdere werkzaamheden van het Impel.

Tekstvak 32: Aanbeveling van 2001 betreffende inspecties

Volgens **Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties** moeten de lidstaten ervoor zorgen dat milieu-inspectieactiviteiten van tevoren worden gepland en dat zij steeds beschikken over een of meer milieu-inspectieplannen die het gehele grondgebied van de lidstaat en de gecontroleerde installaties daarin omvatten. Voorts wordt in de aanbeveling uiteengezet dat de milieu-inspectieplannen zouden moeten worden opgesteld op basis van de relevante milieuverplichtingen van de EU, maar ook van een register van de gecontroleerde installaties in het gebied waarop het plan betrekking heeft, een algemene evaluatie van de belangrijke milieuvraagstukken in het gebied waarop het plan betrekking heeft en een algemene beoordeling van de mate waarin de voorschriften in de gecontroleerde installaties worden nageleefd, en eventuele gegevens over en van eerdere inspectieactiviteiten.

Inspecties kunnen proactief (“routinematig”) of reactief (“niet-routinematig”) zijn. Routinematige inspecties zijn vaak op risico's gebaseerd. Niet-routinematige inspecties kunnen een reactie zijn op incidenten (zoals een stortplaatsbrand) of klachten (bijvoorbeeld over stankoverlast van een stortplaats).

De aanbeveling van 2001 is van invloed geweest op het ontwerp van een aantal bindende inspectiebepalingen, waaronder de bindende inspectiebepalingen in Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies. Inspecties op grond van de richtlijn inzake industriële emissies spelen een belangrijke rol met betrekking tot grotere industriële installaties, met inbegrip van grotere afvalvoorzieningen.

Het Impel heeft waardevolle richtsnoeren voor inspecties ontwikkeld en moedigt het gebruik daarvan aan — zie tekstvak 33.

Tekstvak 33: Voorbeelden van richtsnoeren van het Impel voor inspecties

Het Impel heeft de milieu-inspectiecyclus ontwikkeld⁶⁹. Er wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de wijze waarop een milieu-inspectiecyclus in zeven afzonderlijke stappen moet plaatsvinden.

Ook heeft het Impel richtsnoeren voor **stortplaatsinspecties** opgesteld, waarin beste praktijken uit verschillende rechtssystemen worden gepresenteerd en waarin wordt gewezen op het belang van het organiseren van

⁶⁹ Zie voor meer informatie: <https://www.impel.eu/environmental-inspection-cycle/>



geplande inspecties⁷⁰. Het Impel en Make It Work hebben richtsnoeren voor regelgevende instanties opgesteld over het mogelijk maken van innovaties voor de circulaire economie (preventie en recycling van afval)⁷¹. Deze bevatten praktische instrumenten voor de planning en uitvoering van inspecties in de afvalterugwinnings- of afvalrecyclingketen (eindeafvalrecyclinginstallaties, afval- en eindeafvalstromen).

10.4.2. Verificatie van interne controle en verslaglegging

Sommige vormen van toezicht op de naleving zijn gebaseerd op het opleggen van verplichtingen aan de verantwoordelijke partijen om zichzelf te controleren en registers bij te houden. De verantwoordelijke partijen kunnen worden verplicht tot het betrachten van de nodige zorgvuldigheid, soms door een beroep te doen op derde instanties voor passende zorgvuldigheid: zie het voorbeeld van de houtverordening in hoofdstuk 5. Soms beschikken verantwoordelijke partijen over gecertificeerde mechanismen op basis van audits.

Als er een dergelijk systeem is, kan de rol van de bevoegde autoriteiten erin bestaan controles uit te voeren bij de verantwoordelijke partij of de instantie voor passende zorgvuldigheid. Dit kan het controleren van emissies of andere gegevens over de werking van een installatie omvatten.

10.4.3. Inspecties met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen

Voor overbrengingen van afvalstoffen gelden bindende inspectievoorschriften die gebaseerd zijn op de aanpak van de eerder genoemde aanbeveling van 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten — zie tekstvak 34.

Tekstvak 34: Inspecties op grond van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen⁷²

Artikel 50 van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen bevat gedetailleerde bepalingen inzake controles van overbrengingen van afvalstoffen. De lidstaten moeten beschikken over een controleplan dat is gebaseerd op een risicobeoordeling van specifieke afvalstromen en bronnen van illegale overbrengingen “waarbij, voor zover beschikbaar en indien daar aanleiding voor is, rekening wordt gehouden met informatie uit inlichtingenwerk, zoals gegevens uit politie- en douaneonderzoeken en analyses van criminele activiteiten. Die risicobeoordeling dient onder meer om het minimaal vereiste aantal controles vast te stellen, met inbegrip van fysieke controles van inrichtingen, ondernemingen, makelaars, handelaars en overbrengingen van afvalstoffen, of van de daarmee verband houdende nuttige toepassing of verwijdering.”

De controles van overbrengingen moeten verificatie van documenten, bevestiging van de aard van de afvalstoffen en, indien daar aanleiding voor is, fysieke controle van de afvalstoffen behelzen.

⁷⁰ Zie voor meer informatie: <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/Guidance-document-Landfill-JVMN-090813.pdf>

⁷¹ Zie voor meer informatie: <http://minisites.ieep.eu/work-areas/environmental-governance/better-regulation/make-it-work/events/2019/02/rome-making-the-circular-economy-work-connecting-policy-law-and-practice-march-2019>

⁷² Ten tijde van de afronding van deze richtsnoeren werd de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen herzien.



10.4.4. Douanecontroles

Douanecontroles zijn van bijzonder belang om na te gaan of de wetgeving inzake wilde dieren en planten en inzake afval wordt nageleefd. Met name wanneer het gaat om het vervoer van op de Cites-lijst opgenomen bedreigde soorten en de overbrenging van afvalstoffen naar niet-EU-landen, zijn de douaneautoriteiten de eerste autoriteiten die met mogelijke inbreuken worden geconfronteerd.

Voordat de goederen onder een douaneregeling kunnen worden geplaatst op grond van Verordening (EG) nr. 338/97, controleert de douane of de vereiste vergunning of het vereiste certificaat is afgegeven en kan de douane ook een fysieke controle uitvoeren en eventueel monsters nemen voor laboratoriumcontroles. Indien de verdenking bestaat dat er sprake is van niet-naleving, blijven de goederen onder douanetoezicht en kan de douane samenwerken met de milieu-instanties en andere handhavingsautoriteiten zoals de politie. Op grond van Verordening (EG) nr. 1013/2006 moet de douane documenten controleren en kan de douane worden verzocht de aard van de goederen te verifiëren en fysieke controles uit te voeren. Ook in dit geval wordt nauw samengewerkt met de bevoegde autoriteiten. Overeenkomstig artikel 46 van Verordening (EU) nr. 952/2013 zijn douanecontroles gebaseerd op een risicoanalyse.

10.4.5. Toezicht op de toestand van het milieu en op vormen van druk

De autoriteiten zijn verplicht toezicht te houden op de waterkwaliteit, de luchtkwaliteit en de toestand van de natuur, en soms ook op vormen van druk. Dit toezicht kan helpen bij het ontdekken van inbreuken. Toezicht op wilde dieren kan bijvoorbeeld een probleem van jacht op wilde vogels aan het licht brengen.

10.4.6. Algemene surveillance, met inbegrip van aardobservatie, tracking en geospatiale inlichtingen

Het is belangrijk illegale activiteiten te kunnen ontdekken die zeer mobiel en clandestien zijn. Voorbeelden hiervan zijn het clandestien vervoeren en verwijderen van afval en het illegaal vangen van of jagen op wilde vogels. Overtreders zullen vaak hun uiterste best doen om ervoor te zorgen dat hun inbreuken niet worden ontdekt. Routinematige inspecties (die doorgaans gericht zijn op toegestane of niet-clandestiene activiteiten) zullen op zichzelf waarschijnlijk ondoeltreffend zijn. Daarom is algemene surveillance belangrijk.

Ruimtelijke surveillance behelst zorgvuldig toezicht op omstandigheden die inbreuken kunnen blootleggen en kan aardobservatie van veranderingen in het bodemgebruik, fysieke landmetingen om mogelijk illegale clandestiene en ongemelde activiteiten op te sporen, en het verzamelen van bewijsmateriaal over de aard en de omvang van geconstateerde inbreuken omvatten.

Aardobservatie houdt in dat er informatie wordt verkregen over wat er op aarde gebeurt door middel van observaties van satellieten en vliegtuigen met een reeks apparatuur en sensoren aan boord waarmee verschillende soorten milieugegevens kunnen worden verzameld en geregistreerd. Deze gegevens kunnen nuttig zijn voor zowel het toezicht op de toestand van het milieu als het toezicht op de naleving. Aardobservatie wordt soms “teledetectie” genoemd, met name wanneer dit plaatsvindt vanuit satellieten.

De voordelen van satellieten zijn onder meer de brede dekking ervan (waarbij regelmatig alle terrestrische en mariene oppervlakten worden geobserveerd) en de verstrekking van tijdreeksgegevens (waarbij in de loop van de tijd continu vergelijkbare gegevens worden verzameld, zodat de ontwikkeling van de toestand van het milieu of van een bepaald landgebruik kan worden gevolgd).

In combinatie met volgapparatuur op basis van global positioning systems (gps) kunnen satellieten ook worden gebruikt om toezicht te houden op bewegende objecten zoals wegvoertuigen. Met gps-tracking kunnen onder andere problemen zoals illegale afvalstromen worden aangepakt.



Bij het gebruik van aardobservatie en satellietvolgsystemen voor het toezicht op de naleving worden gegevens verkregen, verwerkt en geanalyseerd. Beelden van overheidssatellieten die onder het Copernicus-programma van de EU vallen, zijn gratis toegankelijk, maar voor gegevens van particuliere satellieten kunnen kosten in rekening worden gebracht. De autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen, kunnen ook zelf aardobservatiegegevens verzamelen met vliegtuigen met vaste vleugels of drones. Voor de verwerking en analyse van gegevens kunnen gespecialiseerde vaardigheden nodig zijn, waar de autoriteiten niet altijd zelf over beschikken. Artificiële intelligentie kan worden gebruikt om gegevens automatisch te analyseren.

De met aardobservatie en satellietvolgsystemen verkregen gegevens kunnen deel uitmaken van geografische informatiesystemen. Dit zijn kaders voor het verzamelen, beheren en analyseren van ruimtelijke gegevens. In een geografisch informatiesysteem kan informatie in lagen en met visuele instrumenten zoals kaarten worden georganiseerd. In het systeem kunnen ook patronen in en relaties tussen gegevens in kaart worden gebracht. De technologieën op het gebied van geografische informatiesystemen zijn de afgelopen decennia voortdurend verbeterd. **Geospatiale inlichtingen** vormen een bijzonder soort geografisch informatiesysteem — zie tekstvak 35.

Tekstvak 35: Geospatiale inlichtingen

Geospatiale inlichtingen zijn inlichtingen over menselijke activiteiten op aarde die afkomstig zijn van de exploitatie en analyse van beelden en geospatiale informatie waarmee fysieke kenmerken en georeferencierte activiteiten op aarde worden beschreven, worden beoordeeld en visueel worden weergegeven. Geospatiale inlichtingen bestaan uit beelden en inlichtingen uit beelden⁷³ in combinatie met andere geospatiale⁷⁴ informatie. Daarbij wordt gebruikgemaakt van verschillende informatiebronnen over specifieke locaties (bijvoorbeeld beelden van satellieten en andere aardobservatiemethoden zoals drones), hetzij op zich als een vorm van toezicht op de naleving, hetzij als instrument voor het sturen van andere vormen van toezicht op de naleving (zoals locatiegebaseerde inspecties). Andere geospatiale informatie omvat in wezen alle andere ruimtelijke gegevens waaraan specifieke informatie over naleving als kenmerk kan worden gekoppeld (bijvoorbeeld informatie over stortplaatsvergunningen).

Met betrekking tot geospatiale inlichtingen wordt onderkend dat interventies waarschijnlijk doeltreffender zijn als daarbij verschillende bronnen van ruimtelijke informatie kunnen worden benut en gecombineerd. Om bijvoorbeeld de oorza(a)k(en) en gevolgen van ernstige schade aan habitats te onderzoeken, kunnen de autoriteiten het zinvol achten gebruik te maken van toezicht op de toestand van het milieu met betrekking tot de habitat, satelliettoezicht door Copernicus en burgerwetenschap of gegevens in verband met klachten. Dit houdt in dat de autoriteiten toegang moeten hebben tot verschillende informatiebronnen en deze doeltreffend moeten kunnen analyseren.

Er kunnen ten minste zes rollen worden genoemd⁷⁵:

- **vroegtijdige waarschuwingen:** Geospatiale inlichtingen kunnen zorgen voor automatische vroegtijdige waarschuwingen (bv. door het ophalen van de digitale handtekeningen van ongewone of onregelmatige veranderingen in landgebruik en het melden daarvan aan de eindgebruikers, d.w.z. de verantwoordelijke overheidsinstanties). Dit kan de autoriteiten helpen sneller in te grijpen;
- **risicobeoordeling:** Geospatiale inlichtingen kunnen de autoriteiten helpen de risico's van niet-naleving

⁷³ Inlichtingen uit beelden (IMINT) is een discipline voor het verzamelen van inlichtingen waarbij informatie wordt verzameld via beeldsensoren op satelliet- en/of luchtplatforms (vliegtuigen, drones).

⁷⁴ Geospatiale informatie wordt in de normenreeks ISO/TC 211 gedefinieerd als gegevens en informatie die impliciet of expliciet verband houden met een locatie ten opzichte van de aarde.

⁷⁵ Zie voor een gedetailleerde analyse en concrete voorbeelden Ray Purdy, *Using Earth Observation Technologies for Better Regulatory Compliance and Enforcement of Environmental Law*, Journal of Environmental Law, 2009, 22:1 (2010), blz. 59-87.



beter te beoordelen (bv. door het gebruik van satellieten voor grootschalige surveillance en het aangeven van hotspots van verontreiniging en andere ruimtelijke factoren die wijzen op een grotere kans op inbreuken). Het proefproject voor teledetectie dat wordt genoemd als onderdeel van het LIFE SMART Waste Project in tekstvak 36 is een voorbeeld;

- **realtime-informatie:** Dankzij geospatiale inlichtingen kunnen autoriteiten in real time toezicht houden op activiteiten, bijvoorbeeld door middel van aardobservatiesensoren die een constante stroom monitoringgegevens verzenden. Aardobservatie kan onder meer worden gebruikt om toezicht te houden op individuele afvalvoorzieningen, ter aanvulling van bezoeken ter plaatse (zie ook tekstvak 39);
- **forensisch bewijs van wangedrag in het verleden:** Aangezien er bij satellietbewaking voortdurend gegevens worden verzameld en opgeslagen voor toekomstig gebruik, kunnen de autoriteiten teruggaan in de tijd wanneer zij illegale of onregelmatige veranderingen in landgebruik onderzoeken, met name om op een tijdlijn na te gaan wanneer de veranderingen zich hebben voorgedaan en de duur weer te geven;
- **visueel bewijsmateriaal in strafzaken:** Geospatiale inlichtingen (GEOINT) kunnen visueel bewijs leveren zodat rechters tijdens strafzaken het misdrijf kunnen “zien”;
- **afschrikking:** Wanneer autoriteiten publiekelijk te kennen geven dat zij regelmatig geospatiale inlichtingen gebruiken om milieu-inbreuken op te sporen, kan dit ook een sterk afschrikkend effect hebben op potentiële overtreders.

Het kan een uitdaging zijn om politieke en hogere bestuursniveaus ervan te overtuigen dat er middelen nodig zijn om gebruik te kunnen maken van aardobservatie en geospatiale inlichtingen. Uit de praktijk blijkt echter dat het gebruik van satellietbeelden voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving kosteneffectief kan zijn en aanzienlijke financiële besparingen kan opleveren, omdat er minder kosten worden gemaakt voor klassieke inspecties ter plaatse⁷⁶.

Als via aardobservatie verzameld bewijsmateriaal in de praktijk wordt gebruikt, moet rekening worden gehouden met de relevante procedurele wettelijke bepalingen, met name wat betreft gegevensbescherming en gebruik als bewijsmateriaal in rechtszaken⁷⁷.

10.5. Specifieke technieken van overheidsinstanties voor het nader onderzoeken en beoordelen van inbreuken

De in dit punt beschreven technieken worden doorgaans gebruikt wanneer inbreuken reeds zijn ontdekt of worden vermoed, maar er toch meer bewijsmateriaal moet worden verzameld voor handhavingsdoeleinden. De technieken kunnen aanzienlijk verschillen, afhankelijk van de aard van de inbreuk en de mate van vermoede criminaliteit.

In zeer algemene termen moeten de technieken gericht zijn op gerelateerde, maar toch verschillende uitdagingen op het gebied van het verzamelen van bewijsmateriaal:

- **de inbreuken** in kwestie nauwkeurig en precies identificeren;

⁷⁶ Zie voor meer informatie en voorbeelden Ray Purdy, *Using Earth Observation Technologies for Better Regulatory Compliance and Enforcement of Environmental Law*, Journal of Environmental Law, 2009, 22:1 (2010), blz. 78-79.

⁷⁷ Zie voor een gedetailleerde analyse Carole Billiet, “Satellite Images as Evidence for Environmental Crime in Europe”, in: Purdy, R. en Leung, D. (2012) *Evidence from Earth Observation Satellites*, Leiden: Brill: blz. 321-355.



- **de aard en de ernst** van de milieuschade nauwkeurig en precies karakteriseren. Dit kan onder meer noodzakelijk zijn om bepaalde inbreuken als milieucriminaliteit te kunnen kwalificeren;
- een verdachte of een reeks **verdachten** identificeren;
- de **modus operandi** van de inbreuk vaststellen en karakteriseren;
- de mate van **schuld** van individuele verdachten karakteriseren.

Bij de technieken wordt een reeks vaardigheden ingezet, waaronder specialistische vaardigheden. Het is waarschijnlijk dat er, met name in ernstige gevallen, een transversale aanpak nodig is, waarbij meerdere technieken vereist zijn. Het kan nodig zijn om in verschillende fasen verschillende technieken toe te passen. Het verband tussen de verschillende technieken zal naar verwachting dynamisch zijn, waarbij uit de resultaten van sommige technieken blijkt dat andere technieken moeten worden gebruikt en al het verkregen bewijsmateriaal moet worden vergeleken en samengevoegd in een dossier of dossiers met het oog op follow-up en handhaving. Het belang van de in hoofdstuk 9 genoemde coördinatie en samenwerking wordt daardoor verder onderstreept.

10.5.1. Gerichte surveillance en verzameling van inlichtingen

Onderzoek naar clandestiene criminaliteit vereist teamwerk, planning en specifieke technieken. Specifieke technieken zijn onder meer:

- infiltratie in een specifieke gemeenschap van wetsovertreders (bijvoorbeeld de afvalmaffia). Dit is echter niet in alle rechtsstelsels toegestaan;
- af luisteren van telefoons en toezicht op het internet. In sommige lidstaten wordt de toestemming om telefoons af te luisteren vaak geweigerd. De toepassing van het strafrecht in ruimere zin kan van belang zijn, aangezien er soms meer bevoegdheden zijn om georganiseerde criminaliteit te onderzoeken. Via internet kunnen wellicht illegale handelaren worden opgespoord;
- het gebruik van volgapparatuur — zie tekstvak 36;
- gecontroleerde afleveringen — zie tekstvak 37;
- gerichte aardobservatie — zie tekstvak 38.

Tekstvak 36: Het gebruik van volgapparatuur

Het LIFE SMART Waste Project is een innovatief partnerschap tussen belangrijke Europese instanties die afvalcriminaliteit aanpakken en liep van 2014 tot en met 2020. Het overkoepelende doel van het project was het demonstreren van innovatieve manieren om afvalcriminaliteit inzichtelijk te maken, aan te pakken en terug te dringen. Dit omvatte werkzaamheden met betrekking tot het nut van volgapparatuur voor de preventie en opsporing van afvalcriminaliteit (actie B7: de inzet van elektronische volgapparatuur om afvalcriminaliteit op te sporen en te voorkomen). In het kader van het project werden de beschikbare soorten volgapparatuur, de werking van de systemen, de mogelijke toepassing in de afvalindustrie en de risico's en uitdagingen daarbij onderzocht. Hieruit is gebleken dat volgapparatuur kan dienen als inlichtingeninstrument om bewijsmateriaal te vergaren, inlichtingen te bevestigen en/of leemten in de inlichtingen op kosteneffectieve wijze op te vullen. De toepassing van dergelijke apparatuur om de afvalstroom van lokale overheden te testen en te begrijpen, waardoor het mogelijk wordt om de inzamelingsystemen, tekortkomingen in de infrastructuur en kostenefficiëntie te verbeteren, werd eveneens onderzocht. De projectwerkzaamheden hadden ook betrekking op aspecten van de verwerking van persoonsgegevens en risico's op het gebied van gegevensbeveiliging.

Bron: LIFE SMART Waste Project, <http://www.lifsmartwaste.com/>

Het **LIFE-project SWEAP van het Impel**, dat loopt van 2018 tot en met 2023, is toegespitst op handhavingsacties bij afvaltransporten en is onder meer gericht op de ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor het verzamelen en delen van inspectiegegevens (onlineraportage-app) en het in kaart brengen van trends op het gebied van illegale transporten (instrument voor geografische kartering). Er wordt gebruikgemaakt van gps-volgapparatuur om nauwkeurige gegevens te genereren over de routes en eindbestemmingen van afvalstro-



men.

Bron: Impel LIFE SWEAP, <https://www.sweap.eu/>

In het kader van LIFE-projecten, zoals “LIFE Hen Harriers” (gericht op de blauwe kiekendief) en “The Egyptian Vulture New LIFE” (gericht op de aasgier), zijn de voordelen van het gebruik van camera’s en satelliettagging, onder meer voor het opsporen en onderzoeken van het illegaal doden van vogels, onderzocht en aangetoond. In het project SWEAP van het Impel wordt gekeken naar volgapparatuur; ngo’s die zich bezighouden met instrumenten voor tracking.

Zie ook LIFE SMART Waste.

Tekstvak 37: Gecontroleerde afleveringen

In het in punt 9.5 genoemde Verdrag tegen georganiseerde misdaad wordt “gecontroleerde aflevering” gedefinieerd als de techniek waarbij illegale of verdachte zendingen vanuit, via of naar het grondgebied van een of meer staten worden toegestaan, met medeweten en onder toezicht van hun bevoegde autoriteiten, met het oog op het onderzoek van een strafbaar feit en de identificatie van personen die bij het plegen van het strafbare feit betrokken zijn. Het doel is een keten te volgen waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Deze techniek kan nuttig zijn voor handelsgerelateerde milieucriminaliteit zoals de illegale handel in afvalstoffen en in wilde dieren en planten. De techniek kan helpen bij het volgen van de geldstromen en het verkrijgen van bewijs van witwassen in verband met milieucriminaliteit.

Tekstvak 38: Geospatiale inlichtingen voor gerichte surveillance

Aardobservatie met satellieten kan worden gebruikt om in real time permanent toezicht te houden op een stortplaats of een andere afvalvoorziening die verdacht wordt van illegale afvalverwijdering. Sensoren kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om na te gaan of er sprake is van overmatige afvalstorting. De autoriteiten kunnen de verkregen informatie vergelijken met de gegevens uit de vergunningen en machtigingen.

10.5.2. Analyse door deskundigen

Soms moet er een beroep worden gedaan op wetenschappelijke en technische deskundigen. Wanneer een stortplaats bijvoorbeeld alleen een vergunning heeft om huishoudelijk afval te aanvaarden, kan er specialistische kennis nodig zijn om na te gaan of een bepaalde afvalstof huishoudelijk afval dan wel industrieel of giftig afval is. In sommige gevallen beschikken de autoriteiten zelf over de nodige deskundigheid; in andere gevallen zullen zij een beroep moeten doen op externe deskundigen.

Analyse door deskundigen kan noodzakelijk zijn om een inbreuk vast te stellen en te karakteriseren, maar ook om de ernst ervan te beoordelen. Zo voorziet artikel 3, punt f), van de richtlijn milieucriminaliteit, dat is vermeld in tekstvak 7 in hoofdstuk 5, in de strafbaarstelling van het doden van een beschermd dier, “tenzij in gevallen waar de handeling een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens betreft, en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort”. Wanneer in het toepasselijke strafrecht naar deze uitzondering wordt verwezen, kan bij een vervolging deskundigenonderzoek nodig zijn om aan te tonen dat de uitzonderingen wat betreft verwaarloosbaarheid niet van toepassing zijn. Er moet echter worden opgemerkt dat het illegaal doden van het beschermde dier reeds een inbreuk vormt op de habitatrichtlijn en dat er los van de richtlijn milieucriminaliteit sancties voor dergelijke handelingen moeten worden toegepast. Er zou dus een basis



moeten zijn om handhavingsmaatregelen te nemen, zelfs wanneer de analyse door deskundigen geen uitsluitsel kan geven over de uitzonderingen wat betreft verwaarloosbaarheid.

10.5.3. Forensische analyse

Milieuforensisch onderzoek kan helpen bij het analyseren van concrete omstandigheden en de werkwijze van daders. Het kan bijvoorbeeld worden gebruikt om na te gaan of een beschermde soort is vergiftigd en om de giftige stof te identificeren.

Tekstvak 39: Forensisch gebruik van geospatiale inlichtingen

Satellietbeelden kunnen zeer nuttig zijn om een tijdlijn te maken voor een inbreuk waarbij het landgebruik verandert, bijvoorbeeld illegale afvalverwijdering, vernietiging van een beschermde habitat of illegale houtkap. Satellietbeelden, en eventueel beelden van andere vormen van aardobservatie, zoals orthofotografie, kunnen namelijk zowel voor het verleden als voor het heden worden verkregen.

Dergelijke beelden kunnen ook nuttig zijn in een latere gerechtelijke procedure om de rechter in staat te stellen het plegen van de inbreuk te visualiseren.

10.5.4. Financieel rechercheren

Aangezien economisch gewin een belangrijke drijfveer is voor milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, is onderzoek naar geldstromen belangrijk. De in tekstvak 40 genoemde toolkit voor de beoordeling van financiële risico's is een voorbeeld.

Tekstvak 40: LIFE SMART Waste Project

Het LIFE SMART Waste Project is een innovatief partnerschap tussen belangrijke Europese instanties die afvalcriminaliteit aanpakken. Het project ging in juni 2014 van start en liep tot en met mei 2020. Het overkoepelende doel van het project was het demonstreren van innovatieve manieren om afvalcriminaliteit inzichtelijk te maken, aan te pakken en terug te dringen, met name in verband met uitdagende afvalstromen (laagwaardig en moeilijk te behandelen afval). Verschillende projectverslagen, onder meer over praktische interventies, onderzoeken en inlichtingen, zijn beschikbaar op de projectwebpagina en op verzoek aan het projectcommunicatieteam.

De toolkit voor de *beoordeling van financiële risico's* helpt regelgevers bij het beoordelen van de risico's van illegale of verdachte activiteiten, zoals de verwijdering van afval op een bepaalde locatie. De toolkit is ontworpen als besluitvormingsinstrument om regelgevers of inspecteurs te helpen bij het onderzoek van vergunningsaanvragen, met name om te bepalen of er een vergunning voor afvalactiviteiten moet worden afgegeven, of de vergunningsvoorwaarden moeten worden aangescherpt, of de financiële bepalingen moeten worden verbeterd dan wel het niveau van toezicht op de naleving of inspecties moet worden verhoogd. In de toolkit wordt gebruikgemaakt van financiële indicatoren om te helpen bij het identificeren van locaties of exploitanten met een hoog risico op slechte naleving van de milieuwetgeving, onregelmatige afvalverwijdering en andere illegale afvalactiviteiten. De toolkit bestaat uit zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie en kan in twee onderdelen worden weergegeven:

- een kwalitatief onderdeel, waarin wordt gekeken naar de eigendom van bedrijven en financieringsbronnen, met inbegrip van een controle van het kredietverleden indien de bedrijfsfinanciering niet uit traditionele bronnen afkomstig is. Controles van eigenaars van locaties kunnen ook worden georganiseerd om ervoor te zorgen dat eigenaars van locaties op de hoogte zijn van geplande activiteiten en van de mogelijke risico's die daaraan verbonden zijn;
- een kwantitatief onderdeel, dat betrekking heeft op de materiaal- en exploitatiekosten. De materiaalkosten, dat wil zeggen de kosten van materialen die een bepaalde locatie binnenkomen of verlaten, kunnen schommelen. Dit kan van invloed zijn op het bedrijfsmodel van de exploitant, wat kan leiden tot gevallen van niet-naleving. Het kwantitatieve onderdeel heeft ook betrekking op de exploitatiekosten van het bedrijf voor de eerste drie jaar, met inbegrip van inkomsten, kapitaal en



voorwaarden voor leningen.

Om regelgevers te helpen bij het vaststellen van indicatoren van potentiële afvalcriminaliteit is een toolkit voor *indicatoren van afvalcriminaliteit* ontwikkeld. De toolkit combineert gegevensanalyse met inzicht in regelgeving om indicatoren van potentiële illegale afvalactiviteiten te ontwikkelen. Een ander instrument dat in het kader van het project is ontwikkeld, is de toolkit voor *horizonscanning*, die gericht is op het identificeren en prioriteren van de online-indicatoren van potentiële problemen op korte, middellange en lange termijn. De gebruikers kunnen een uit negen stappen bestaand proces van informatieverzameling, inzicht en actieplanning volgen om onderwerpen te rangschikken, en op die manier regelgevers helpen bij het prioriteren van problemen waarvan zij zich eerder misschien niet bewust waren. De toolkit voor *concurrerende inlichtingen* is ontworpen om de lacunes in het inzicht van belanghebbenden in moeilijke afvalstromen in kaart te brengen met behulp van een modelleringsproces dat is afgestemd op belangrijke inlichtingenkwes-ties. In het kader van het project is ook een proefproject voor *teledetectie* ontwikkeld, waarbij gebruik werd gemaakt van verschillende aardobservatiemethoden (waaronder satellietbeelden) en een waarschijnlijkheidsmodel om zowel potentiële als feitelijke illegale afvalstortplaatsen te identificeren. Het model geeft meer inzicht in verstoringen op de grond (mogelijke tekenen van illegale afvalactiviteiten) en vestigt de aandacht op specifieke soorten afval, zoals banden of in balen verpakt afval.

Bron: LIFE SMART Waste Project

10.5.5. Verhoren van verdachten en getuigen

Standaardonderzoekstechnieken zoals het verhoren van verdachten en getuigen en het opnemen van verklaringen kunnen ook een belangrijke rol spelen. Sommige getuigen kunnen ook klagers zijn (zie hieronder).

10.5.6. Technieken voor het identificeren van potentiële en feitelijke gevallen van milieuschade op grond van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

Het Impel heeft gewerkt aan een praktische gids en een praktisch instrument voor het bepalen van de omvang van milieuschade, waarmee het gemakkelijker wordt om aanwijzingen van milieuschade te identificeren en de toepasbaarheid van milieuaansprakelijkheidseisen vast te stellen — zie tekstvak 41.

Tekstvak 41: Impel-project CAED⁷⁸

CAED staat voor “Criteria for the Assessment of the Environmental Damage” (criteria voor de beoordeling van de milieuschade). Het project houdt verband met de in tekstvak 44 genoemde richtsnoeren van de Commissie inzake milieuschade. Het doel ervan is om vanuit regelgevings- en met name technisch en praktisch perspectief vast te stellen op welke wijze de aanwijzingen en bewijzen van milieuschade en dreiging daarvan kunnen worden opgespoord, geïdentificeerd en beoordeeld.

⁷⁸ <https://www.impel.eu/projects/criteria-for-the-assessment-of-the-environmental-damage-caed/>



10.6. Specifieke technieken van overheidsinstanties voor het begrijpen van inbreuken

In de vorige punten is aandacht besteed aan technieken voor het opsporen en analyseren van specifieke inbreuken. Het is echter ook noodzakelijk om een breder inzicht te krijgen in waarom en hoe inbreuken plaatsvinden, en in de beweegredenen van de plegers. Technieken waarmee dit kan worden gerealiseerd, zijn onder meer:

- deskundigenoordeel van individuele beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving, op basis van ervaring en casestudies;
- uitwisseling van informatie tussen beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving. De in hoofdstuk 9 genoemde netwerken van beroepsbeoefenaren kunnen een zeer nuttige rol spelen;
- statistische analyse;
- sociologisch en ander onderzoek, bijvoorbeeld naar houdingen en percepties die ertoe kunnen leiden dat bepaalde soorten milieudelicten en -inbreuken maatschappelijk worden getolereerd.

De toolkit voor indicatoren van afvalcriminaliteit en de toolkit voor horizonsscanning van tekstvak 40 zijn voorbeelden van technieken om een breder inzicht te krijgen in het risico dat zich bepaalde soorten inbreuken voordoen.

10.7. De rol van niet-overheidsactoren bij het toezicht op de naleving

Het grootste deel van het toezicht op de naleving moet worden uitgevoerd door overheidsinstanties en door beroepsbeoefenaren op het gebied van het waarborgen van de naleving in overheidsdienst. Er is echter ook een potentiële rol weggelegd voor niet-overheidsactoren.

10.7.1. Meldingen van bedrijfsorganisaties, audits, certificering en zorgvuldigheid

Om oneerlijke concurrentie tegen te gaan, kunnen onder andere bedrijfsorganisaties de aandacht vestigen op concurrenten die de regels niet naleven; legitieme afvalverwerkers kunnen bijvoorbeeld de aandacht vestigen op de negatieve gevolgen van illegale afvalverwerkers en de bevoegde autoriteiten een waardevolle sectorale analyse verstrekken.

Van exploitanten van bepaalde bedrijven kan worden verlangd dat zij de nodige zorgvuldigheid betrachten (bijvoorbeeld op grond van de in hoofdstuk 5 genoemde houtverordening) of zij kunnen vrijwillig externe audits laten uitvoeren. Dergelijke exercities kunnen inbreuken of risico's van inbreuken aan het licht brengen. Hoewel deze niet altijd aan de autoriteiten worden gemeld, kunnen ze leiden tot grotere waakzaamheid ten aanzien van wangedrag, met name als er later informele meldingen volgen, bijvoorbeeld via tips of klokkenluiders.

10.7.2. Klokkenluiders

Illegale activiteiten kunnen in elke organisatie, particulier of publiek, groot of klein, voorkomen. Mensen die voor een organisatie werken en op de hoogte zijn van dergelijke voorvallen, zijn zeer goed geplaatst om degenen die het probleem kunnen aanpakken, te informeren.



Tekstvak 42: De klokkenluidersrichtlijn van de EU

De klokkenluidersrichtlijn⁷⁹ heeft tot doel de handhaving van het EU-recht en -beleid op specifieke gebieden te verbeteren door de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen die zorgen voor een hoog niveau van bescherming van melders van inbreuken op het EU-recht.

In de richtlijn wordt een “melder”, d.w.z. een klokkenluider, gedefinieerd als een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt.

De richtlijn heeft onder meer betrekking op klokkenluiden in verband met de richtlijn milieucriminaliteit en inbreuken op de milieuwetgeving van de EU.

Klokkenluiden kan uiterst relevant zijn voor milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, die vaak moeilijk te ontdekken zijn.

10.7.3. Klachten van burgers, burgerwetenschap, slachtoffers en onderzoeken van ngo's

Inbreuken op de milieuwetgeving kunnen de autoriteiten ter ore komen door middel van klachten van slachtoffers, burens of andere burgers, meestal in situaties waarin niet veel technische expertise nodig is om de inbreuken te ontdekken.

Burgers beschikken niet over de bevoegdheden van autoriteiten, bijvoorbeeld om een gebouw te betreden en gegevens en apparatuur te onderzoeken. Zij kunnen de autoriteiten echter attent maken op problemen zoals milieuhinder of duidelijke gevallen van milieuschade en vervuiling.

In het vademecum over klachtenbehandeling en burgerbetrokkenheid⁸⁰ wordt uitgebreid ingegaan op de behandeling van milieuklachten en worden het belang en de waarde van een goed gestructureerde aanpak benadrukt, met inbegrip van een rol voor burgerwetenschap, en wordt gewezen op een aantal aspecten die van bijzonder belang zijn wanneer er sprake is van zware criminaliteit.

In de eerste plaats kunnen burgers die klachten indienen, kwetsbaar zijn, of zich kwetsbaar voelen, voor intimidatie of andere soorten reacties van vermoedelijke daders. De autoriteiten zullen daarom eventueel gebruik moeten maken van technieken zoals vertrouwelijke telefoonnummers voor het melden van inbreuken. Ook moeten zij wellicht advies verstrekken over de risico's die verbonden zijn aan het rechtstreeks confronteren van zware misdadigers, met inbegrip van georganiseerde criminelen.

In de tweede plaats geldt dat, hoewel milieucriminaliteit soms als “slachtofferloos” wordt beschreven, niet kan worden uitgesloten dat sommige milieudelicten directe menselijke slachtoffers zullen hebben. Dit kan het geval zijn bij delicten in verband met afvalverwijdering en verontreiniging. De richtlijn slachtofferbescherming biedt een kader voor de bescherming van dergelijke slachtoffers. De rechten die slachtoffers krachtens dit kader hebben, mogen niet over het hoofd worden gezien.

⁷⁹ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.

⁸⁰ Online in verschillende taalversies beschikbaar op: [De naleving van milieuwetgeving waarborgen vademecum — Bureau voor publicaties van de Europese Unie \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/environment/publications/environmental-complaints-summary-guide_en). Een beknopte gids is in verschillende taalversies beschikbaar op: https://ec.europa.eu/environment/publications/environmental-complaints-summary-guide_en



Tekstvak 43: De richtlijn slachtofferbescherming

De richtlijn slachtofferbescherming⁸¹ heeft tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan een strafprocedure kunnen deelnemen. Onder “slachtoffer” wordt verstaan:

- i) een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden;
- ii) familieleden van een persoon van wie het overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit en die schade hebben geleden als gevolg van het overlijden van die persoon.

In de derde plaats mag niet worden vergeten dat sommige vormen van criminaliteit, zoals de illegale handel in afvalstoffen en in wilde dieren en planten, verband kunnen houden met ernstige misdrijven tegen personen in derde landen, waaronder geweld tegen en moord op “milieuactivisten”.

In de vierde plaats willen en kunnen sommige ngo’s grondig onderzoek doen naar wangedrag, soms door “undercover” te gaan. Dit kan belangrijk bewijsmateriaal opleveren.

10.8. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario’s

Tabel 16: Toetsing aan de hand van de scenario’s

Scenario	Opmerkingen
----------	-------------

⁸¹ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.



Problematische afvalvoorziening	• Proactief en reactief toezicht: In dit scenario worden routinematige inspecties van de toegelaten afvalvoorziening verricht. Er is echter ook behoefte aan toezicht om te reageren op de klachten, klokkenluiders en andere genoemde informatie. • Ontdekkingstechnieken: Alle volgende zaken zijn relevant voor verschillende aspecten van het scenario: routinematige en niet-routinematige inspecties van de stortplaats; inspecties met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen; algemene surveillance. • Technieken voor het verder onderzoeken en beoordelen van inbreuken: De volgende zaken kunnen allemaal een rol spelen: gerichte surveillance en verzameling van inlichtingen; afvalanalyse door deskundigen; forensische analyse van afval; financieel rechercheren; verhoren van verdachten en getuigen. • Technieken voor het begrijpen van afvalinbreuken: Deskundigenoordeel, statistieken en netwerkwisselingen kunnen een grondiger inzicht bieden in de oorzaken van dergelijke afvalinbreuken en de werkwijze. • De rol van niet-overheidsactoren bij het toezicht op de naleving: Het scenario omvat een klokkenluider en klachten van burgers. Ook is de richtlijn slachtofferbescherming van belang.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Proactief en reactief toezicht: Het belangrijkste toezicht is reactief, en een reactie op het doden van de zeldzame roofvogel. • Ontdekkingstechnieken: Toezicht op de toestand van het milieu en toezicht op vormen van druk zijn beide zeer belangrijk in dit scenario. • Technieken voor het verder onderzoeken en beoordelen van inbreuken: De volgende zaken kunnen een rol spelen: gerichte surveillance en verzameling van inlichtingen; identificatie van roofvogels door deskundigen; forensische analyse van gif; verhoren van verdachten en getuigen. • Technieken voor het begrijpen van inbreuken in verband met wilde dieren: Deskundigenoordeel, statistieken en netwerkwisselingen kunnen een grondiger inzicht bieden in de oorzaken van dergelijke inbreuken in verband met wilde dieren en de werkwijze. • De rol van niet-overheidsactoren bij het toezicht op de naleving: Het scenario omvat een deskundige ngo. Burgerwetenschap kan ook een rol spelen in een dergelijk scenario, bijvoorbeeld door de verspreiding en populatietrends van individuele wilde vogelsoorten zichtbaar te maken.
De illegale handel in wilde dieren	• Proactief en reactief toezicht: Hoewel er proactieve douanecontroles zijn, is het belangrijkste toezicht een reactie op ontvangen informatie. • Ontdekkingstechnieken: Alle volgende zaken zijn relevant voor verschillende aspecten van het scenario: routine-



	matige douanecontroles; algemene surveillance. • Technieken voor het verder onderzoeken en beoordelen van inbreuken: De volgende zaken kunnen een rol spelen: gerichte surveillance en verzameling van inlichtingen; analyse door deskundigen en forensische analyse van de illegaal verhandelde hagedissen; verhoren van verdachten en getuigen. • Technieken voor het begrijpen van inbreuken in verband met wilde dieren: Deskundigenoordeel, statistieken en netwerkuitwisselingen kunnen een grondiger inzicht bieden in de oorzaken van dergelijke inbreuken in verband met wilde dieren en de werkwijze. • De rol van niet-overheidsactoren bij het toezicht op de naleving: Het scenario omvat een deskundige ngo die zelf toezicht houdt op het internet.
--	---



11. Handhavingsmaatregelen om te reageren op inbreuken

11.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om op geconstateerde inbreuken te reageren.

Samen vormen deze maatregelen de middelen waarmee overheidsinstanties uitvoering geven aan het beginsel voor het waarborgen van de naleving van doeltreffend op inbreuken reageren, en meer in het bijzonder aan de aanvullende beginselen van inbreuken zo snel mogelijk beëindigen, inbreuken bestraffen met doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties, de financiële voordelen wegnemen en de door de inbreuken veroorzaakte schade herstellen of beperken. Deze worden allemaal behandeld onder de overkoepelende term “handhaving”.

Het hoofdstuk begint met een overzicht van de maatregelen waarin het bestuursrecht, het strafrecht en het civiel recht voorzien. Vervolgens wordt ingegaan op de drie bovengenoemde sanctiecriteria, die zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht relevant zijn. Daarna volgt een onderzoek van de beschikbare bestuursrechtelijke maatregelen, strafrechtelijke maatregelen en milieuaansprakelijkheid, en van benaderingen bij de vaststelling van de juiste reeks maatregelen om op bepaalde inbreuken te reageren. Ten slotte wordt de inhoud getoetst aan de hand van de scenario's van hoofdstuk 2.

11.2. Overzicht van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen

Bij de handhaving kunnen overheidsinstanties gebruikmaken van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen:

- Het bestuursrecht, dat betrekking heeft op de besluitvorming en de nakoming van verantwoordelijkheden door overheidsdiensten, biedt overheidsinstanties een reeks maatregelen om ervoor te zorgen dat bestuursrechtelijke voorschriften, zoals die in verband met milieuvergunningen, door de verantwoordelijke partijen worden nageleefd.
- Het strafrecht regelt de bestraffing van het ernstigste wangedrag.
- Het civiel recht biedt overheidsinstanties maatregelen om te reageren op inbreuken op contracten of overeenkomsten of gedrag dat tot compenseerbare schade leidt. In dit verband is het bijzonder relevant voor de werking van milieuaansprakelijkheidsregelingen, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat de vervuiler milieuschade oplost.

Tabel 17 bevat een overzicht van de belangrijkste kenmerken van elke rechtscategorie.

Tabel 17: Overzicht van de kenmerken van het bestuursrecht, het strafrecht en het civiel recht

Bestuursrecht	Strafrecht	Civiel recht — milieuaansprakelijkheid
Voorziet in financiële sancties, d.w.z. geldboeten, maar ook in	Voorziet in de meest afschrikken- de vormen van sancties, waaron-	Gericht op het vergoeden, herstellen en voorkomen van milieu-



andere maatregelen.	der gevangenisstraffen.	schade.
Maatregelen zijn vaak gericht op het voorkomen of beëindigen van inbreuken.	Gebruik gaat gepaard met een sociaal stigma en geeft een signaal af van sterke morele afkeuring.	Aansprakelijkstelling van de vervuiler kan naleving stimuleren.
Maatregelen kunnen over het algemeen snel worden uitgevoerd.	Hoge gebruiksdrempels: doorgaans kunnen alleen openbaar aanklagers zaken aanhangig maken ⁸² , hoge bewijsdrempel.	Doorgaans niet geschikt voor diffuse verontreiniging.
Kan worden gebruikt tegen ondernemingen in rechtsstelsels zonder strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen.	Hoge kosten als gevolg van het proces, waarbij doorgaans een strafrechter betrokken is.	
Maatregelen brengen overtreders soms alleen in overeenstemming, zonder toekomstig wangedrag te ontmoedigen (maar hoge administratieve boeten kunnen afschrikkend zijn).		
Kan kosteneffectief zijn voor autoriteiten, aangezien procedures minder complex zijn dan bij strafrecht.		

Hoewel sommige maatregelen binnen deze categorieën alternatieven voor elkaar zijn, zijn veel maatregelen complementair en kunnen sommige maatregelen nodig zijn naast andere maatregelen. Daarom is het belangrijk een overzicht te hebben.

Het is ook nuttig eraan te herinneren dat publieke handhaving waarbij een of meer van deze maatregelen worden genomen, kan samenvallen met private handhaving. Bij sommige inbreuken op het milieurecht kan er bijvoorbeeld sprake zijn van of nauw verband zijn met wangedrag krachtens het consumentenrecht, of kan er sprake zijn van onrechtmatige daad, zoals materiële schade of schade aan de gezondheid van personen. Dergelijk wangedrag kan aanleiding geven tot private schadevorderingen of civielrechtelijke verbodsvorderingen. De details van dergelijke mogelijkheden vallen buiten het toepassingsgebied van deze richtsnoeren, maar complexe clusters van inbreuken kunnen leiden tot het gebruik van meerdere publieke en private handhavingsmaatregelen naast of achter elkaar.

11.3. Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties

Artikel 5 van de richtlijn milieucriminaliteit schrijft voor dat de delicten die onder de richtlijn vallen, strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.

⁸² Er zijn echter uitzonderingen. Zo kan in Engeland en Wales het milieugentschap strafzaken voor de rechter brengen en kunnen in België, Frankrijk, Spanje en Italië slachtoffers zaken aanhangig maken bij de strafrechtbank.



Zoals reeds opgemerkt, bestaat er echter een algemenere eis dat alle inbreuken op het EU-recht moeten worden bestraft met een stelsel van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties⁸³. Deze algemenere eis kan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties omvatten.

De drie criteria worden hieronder besproken. Zoals zal blijken, staan de criteria niet volledig los van elkaar, maar zijn er overlappingsen.

De drie criteria vloeien voort uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof heeft de criteria gepresenteerd in de context van een beginsel dat bekend staat als het doeltreffendheidsbeginsel. Volgens dit beginsel zijn de EU-lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de in het EU-recht vastgestelde verplichtingen doeltreffend gestalte krijgen. Het Hof was van oordeel dat het beginsel het bestaan van sancties voor inbreuken op die verplichtingen noodzakelijk maakt. Bovendien moeten de sancties voldoen aan de drie genoemde criteria.

11.3.1. Doeltreffendheid

Sancties zijn doeltreffend als zij verband houden met de specifieke kenmerken van inbreuken en moeten ervoor zorgen dat de betrokken verplichtingen van de EU daadwerkelijk worden nageleefd. Sancties moeten daarom zeer nauw verband houden met de verplichtingen waarop zij betrekking hebben en relevant zijn voor inbreuken op die verplichtingen.

Doeltreffendheid betreft ook de intensiteit en uitvoerbaarheid van sancties. Zelfs als sancties goed zijn afgestemd op specifieke verplichtingen en eventuele inbreuken daarop, kunnen zij ondoeltreffend zijn als de resultaten van de toepassing ervan de naleving van de verplichtingen niet waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de beschikbare sancties te laag zijn in verhouding tot de ernst van de inbreuken of wanneer aanhoudende of herhaalde inbreuken er niet afdoende door worden aangepakt. Dit kan ook het geval zijn wanneer de voorwaarden waaraan overheidsinstanties moeten voldoen om de sancties toe te passen, dermate belastend zijn dat zij in de praktijk onbruikbaar worden.

In dit verband moet de door de inbreuk veroorzaakte schade in aanmerking worden genomen. Doeltreffendheid houdt niet alleen in dat de schade een halt wordt toegeroepen, maar ook dat toekomstige schade door voortzetting of herhaling van de inbreuk wordt voorkomen. Het zou bijvoorbeeld ondoeltreffend zijn om een schijnbaar zware forfaitaire boete op te leggen aan een vervuilende onderneming als bekend is dat de onderneming de boete wel zal betalen, maar doorgaat met de illegale vervuiling. Daarom moet de sanctie, of reeks sancties, ook bedoeld zijn om voortzetting van de illegale vervuiling te voorkomen. Een mogelijkheid is om het opleggen van een forfaitaire boete voor wangedrag in het verleden te combineren met het opleggen van een dagelijkse boete voor de voortzetting van het wangedrag. De dagelijkse boete wordt pas beëindigd wanneer de inbreuk wordt beëindigd.

Doeltreffendheid heeft ook betrekking op de voortdurende schade of het voortdurende verlies als gevolg van een inbreuk, dus herstel of vergoeding van de veroorzaakte schade moet deel uitmaken van de toegepaste reeks sancties.

Het feit dat sancties doeltreffend moeten zijn, heeft tot gevolg dat een stelsel van sancties voldoende strafmaatregelen moet omvatten die zijn afgestemd op zowel de kenmerken van individuele inbreuken of clusters van inbreuken als de kenmerken van individuele plegers. Als er veel verschil-

⁸³ Zie bijvoorbeeld zaak 68/88, Commissie/Helleense Republiek, Jurispr. 1989, ECR 2965, punten 23, 24 en 25.



lende bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen zijn die de handhavingsautoriteiten kunnen toepassen, werkt dat een doeltreffend handhavingssysteem in de hand⁸⁴.

11.3.2. Evenredigheid

Evenredigheid betreft de verhouding tussen een sanctie enerzijds en het belang van de inbreuk en de houding van de pleger anderzijds.

Wanneer een inbreuk administratief van aard is, geen schade toebrengt aan het milieu en niet opzettelijk is begaan, is op basis van het evenredigheids criterium een lage sanctie mogelijk. Dat zou een administratieve boete kunnen zijn, indien dat in een rechtsstelsel is toegestaan. Evenredigheid zou daarentegen een hogere sanctie vereisen wanneer er daadwerkelijk schade wordt berokkend of de inbreuk opzettelijk is gepleegd.

11.3.3. Afschrikking

Afschrikking betekent dat de pleger van een inbreuk ervan wordt weerhouden de inbreuk voort te zetten of nogmaals te plegen, en meer in het algemeen dat andere potentiële overtreders ervan worden weerhouden inbreuk te maken op de milieuverplichtingen.

De sancties moeten van zodanige aard en omvang zijn dat de verwachte kosten van inbreuken hoger zijn dan de verwachte voordelen voor de pleger. Hoe groter de maatschappelijke schade als gevolg van een inbreuk en hoe groter de potentiële voordelen voor de pleger, hoe hoger de te verwachten sanctie zal moeten zijn om een afschrikkend effect te hebben.

De optimale sanctie hangt ook af van de waarschijnlijkheid dat de dader wordt aangehouden, vervolgd en veroordeeld. Hoe kleiner de kans op ontdekking, hoe hoger de sanctie moet zijn. Als overtreders die illegaal afval storten de samenleving ernstige schade berokkenen, voor zichzelf grote voordelen halen en op clandestiene wijze tewerk gaan waardoor de kans op ontdekking klein is, zal er bijvoorbeeld een zware straf nodig zijn.

Om op te treden tegen op winst gerichte inbreuken die worden gepleegd door bedrijven van uiteenlopende omvang, kan het passend zijn een sanctie te baseren op de omzet van het bedrijf. Dit kan helpen om te anticiperen op de berekeningen van de exploitanten van dergelijke bedrijven, met name grotere bedrijven, dat eventuele geldboeten gewoon kunnen worden opgevoerd als overige bedrijfskosten.

Een passende mate van transparantie is nodig om ervoor te zorgen dat sancties een bredere afschrikkende werking hebben. Dit kan betekenen dat er bekendheid wordt gegeven aan de ernstigste gevallen van bestraffing. Negatieve publiciteit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de reputatie van bedrijfsmatige overtreders en van invloed zijn op toekomstig ondernemingsgedrag.

⁸⁴ Michael Faure, *The evolution of environmental criminal law in Europe: a comparative analysis*, in Andrew Farmer, Michael Faure en Grazia Maria Vagliasindi (red.), *Environmental crime in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017, blz. 309-314.



11.4. Bestuursrechtelijke handhaving

11.4.1. Geldboeten

In sommige lidstaten hebben administratieve autoriteiten de mogelijkheid om milieuovertredingen te bestraffen door financiële sancties op te leggen, d.w.z. geldboeten, doorgaans door middel van een “fixed penalty notice”.

Het gebruik van een stelsel van administratieve boeten kan een belangrijk alternatief zijn voor het gebruik van het strafrechtstelsel.

Er zijn strenge normen inzake bewijsvoering om tot een strafrechtelijke veroordeling te komen. Zo mag er geen redelijke twijfel bestaan over de schuld van de verdachte. Dit kan ertoe leiden dat aanklagers terughoudend zijn om inbreuken te vervolgen als milieucriminaliteit, met name wanneer inbreuken niet als voldoende ernstig worden beschouwd. In veel lidstaten is de kans klein dat milieu-inbreuken leiden tot strafrechtelijke vervolging.

Tegen deze achtergrond kunnen administratieve boeten worden opgelegd voor inbreuken die anders misschien niet zouden worden bestraft, waaronder kleine inbreuken. De procedures voor het opleggen van administratieve boeten verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar in de meeste rechtsstelsels is de bewijslast lager dan bij strafrechtelijke procedures en zijn ook de administratieve kosten lager.

In dit verband mag het belang van evenredigheid echter niet over het hoofd worden gezien. Ernstige milieu-inbreuken mogen niet worden aangepakt met onevenredig lage sancties. Bovendien zijn rechtspersonen in sommige landen niet onderworpen aan strafrechtelijke sancties. Het bestuursrecht voorziet daarom in hogere sancties om aan dergelijke omstandigheden het hoofd te bieden.

11.4.2. Andere bestuursrechtelijke maatregelen

Het opleggen van administratieve boeten is niet de enige bestuursrechtelijke maatregel die bij inbreuken kan worden genomen.

Gezien het rechtshandavingsbeginsel dat inbreuken zo snel mogelijk moeten worden beëindigd en dat schade moet worden hersteld of beperkt, kunnen de administratieve autoriteiten onder meer een beroep doen op de volgende maatregelen:

- schriftelijke of opgenomen mondelinge waarschuwingen;
- waarschuwingen om de activiteiten te staken;
- inbeslagneming, buitengebruikstelling of confiscatie van goederen;
- mededelingen, kennisgevingen of bevelen waarmee de verantwoordelijke partij wordt gelast corrigerende maatregelen te nemen, zoals kapitaalinvesteringen en herstel of compensatie van milieuschade;
- intrekking of weigering van verlenging van een exploitatievergunning.

Bestuursrechtelijke maatregelen maken het dus mogelijk “veiligheidsmaatregelen” op te leggen die gericht zijn op het voorkomen van (verdere) milieuschade, ongeacht of een bepaalde inbreuk wordt vastgesteld. In dergelijke gevallen is het belangrijk om aanvullend toezicht uit te oefenen om na te gaan of de opgelegde veiligheidsmaatregelen er inderdaad toe leiden dat schade wordt voorkomen. Formeel gezien zijn dergelijke veiligheidsmaatregelen geen sancties.

Wat sancties betreft, kan het bestuursrecht voorzien in maatregelen die anders zijn dan of een aanvulling vormen op geldboeten. Een voorbeeld hiervan zijn **milieuhandhavingsverbintenissen**; hierbij gaat het om een schriftelijke overeenkomst tussen een regelgevende instantie en een verantwoordelijke partij die wordt geacht een verplichting te hebben geschonden, op grond waarvan de



verantwoordelijke partij ermee instemt bepaalde maatregelen te nemen met betrekking tot het ongepaste gedrag⁸⁵. Daarmee kan wellicht meer worden bereikt dan met een waarschuwing of kennisgeving, terwijl problemen of geschillen inzake de bewijslast die kunnen voortvloeien uit het opleggen van een administratieve boete of het instellen van strafvervolgning worden vermeden.

Het heeft veel potentiële voordelen als er een brede reeks bestuursrechtelijke maatregelen voorhanden is:

- administratieve autoriteiten kunnen snel ingrijpen en een noodzakelijk resultaat bereiken. Wanneer er bijvoorbeeld afval illegaal is gestort of een gevaarlijke installatie op onrechtmatige wijze wordt gebruikt, zou het onaanvaardbaar zijn te moeten wachten op de uitkomst van een strafrechtelijke vervolging, die meerdere jaren kan duren, voordat schade wordt voorkomen of beperkt;
- Dit biedt de mogelijkheid om stapsgewijs te reageren en maatregelen te kalibreren. Zo kan het gedrag van een verantwoordelijke partij ongepast zijn, maar niet in die mate dat een sanctie gerechtvaardigd is: waarschuwingen kunnen een afdoende eerste reactie zijn, waarna er later indien nodig zwaardere handhavingsmaatregelen kunnen worden genomen;
- Dergelijke maatregelen kunnen kosteneffectief zijn. Met andere woorden, doeltreffende resultaten kunnen worden bereikt met een beperkte inzet van administratieve middelen.

11.5. Strafrechtelijke handhaving

11.5.1. Gewoonlijk gebruikt voor de ernstigste inbreuken

De sancties die een strafrechter kan opleggen, waaronder een gevangenisstraf, kunnen zeer zwaar zijn. Bovendien gaat een strafrechtelijke veroordeling vaak gepaard met een sociaal stigma.

Het is mogelijk dat een lidstaat zich voor alle inbreuken op het milieurecht van de EU uitsluitend beroept op strafrechtelijke sancties. Als dat zo is, moet het strafrecht het volledige scala aan inbreuken bestrijken, zelfs relatief kleine inbreuken. In dergelijke gevallen kan in het strafrecht zelf een onderscheid worden gemaakt tussen kleine inbreuken (die kunnen worden aangeduid als “overtredingen” of “kleine criminaliteit” en worden berecht voor een rechterlijke instantie van het laagste niveau, waarbij beperkte geldstraffen worden opgelegd) en ernstige inbreuken (die kunnen worden aangeduid als “misdrijf” en voorbehouden zijn aan een hogere rechterlijke instantie).

In de gehele Europese Unie is het strafrecht over het algemeen voorbehouden aan de ernstigste inbreuken en worden bestuursrechtelijke sancties toegepast om kleinere inbreuken te bestraffen.

Zware strafrechtelijke sancties zijn met name nodig wanneer de kans op ontdekking zeer klein is en de winst voor de dader hoog. In dergelijke gevallen moeten er ofwel zeer hoge financiële sancties worden opgelegd, ofwel, wanneer er een insolventierisico bestaat, niet-financiële sancties.

Anderzijds rechtvaardigt de zwaarte van dergelijke sancties de hogere bewijsdrempels van het strafproces, aangezien fouten zeer nadelige gevolgen voor de verdachte kunnen hebben.

In rechtsstelsels waarin zowel het strafrecht als het bestuursrecht worden gebruikt, is het strafrecht waarschijnlijk het meest doeltreffend voor de volgende soorten milieu-inbreuken:

- inbreuken door recidivisten die niet met andere middelen kunnen worden afgeschrikt;

⁸⁵ Zie voor meer informatie over milieuhandhavingsverbintenissen Ole Pedersen, *Environmental enforcement undertakings and possible implications: responsive, smarter or rent-seeking?*, *Modern Law Review*, 2013, Vol. 76(2), blz. 319-345.



- opzettelijk/vrijwillig gepleegde inbreuken;
- inbreuken waarbij sprake is van wezenlijke schade en niet enkel een schending van administratieve formaliteiten. Dergelijke schade kan bestaan uit daadwerkelijke schade aan het milieu of een bedreiging voor de gezondheid van de mens.

11.5.2. Toolbox-benadering

Ongeacht het rechtstelsel moeten inbreuken worden aangepakt in overeenstemming met de reeds genoemde handhavingsbeginselen. Dit kan worden vergemakkelijkt door gebruik te maken van een “toolbox-benadering”. Dit betekent dat een reeks maatregelen wordt genomen om te reageren op verschillende aspecten van dezelfde inbreuk of cluster van inbreuken.

Het bestuursrecht voorziet doorgaans in een reeks maatregelen om te reageren op inbreuken of ongepast gedrag van een verantwoordelijke partij. Het bestuursrecht maakt een toolbox-benadering dus mogelijk of kan er deel van uitmaken.

Het strafrecht voorziet in de klassieke sancties van geldstraffen en gevangenisstraffen, maar kan ook een reeks aanvullende handhavingsmaatregelen vereisen of toestaan waarmee aan de handhavingsbeginselen kan worden beantwoord. In de Europese rechtstelsels zijn er tal van voorbeelden van dergelijke maatregelen⁸⁶.

- sommige strafrechtelijke sancties zijn zowel repressief als preventief van aard, bijvoorbeeld ontzetting uit het recht om een beroep uit te oefenen, indien het misdrijf is gepleegd door misbruik van het beroep⁸⁷;
- een tijdelijk of permanent verbod om bepaalde activiteiten uit te oefenen⁸⁸;
- ontbinding van een rechtspersoon;
- verbeurdverklaring van voordelen of winsten: dit heeft zowel een repressief als een herstellend karakter⁸⁹;
- veel rechtstelsels voorzien in herstelmaatregelen. Zo kan een overtreder worden gelast illegaal gestorte afvalstoffen te verwijderen;
- gemeenschapdienststraffen.

Een ander probleem is de terugvordering van de kosten van een succesvolle strafrechtelijke vervolging. Deze kosten kunnen aanzienlijk zijn en moeten voor zover mogelijk worden teruggevorderd in het kader van een succesvolle vervolging. In gevallen van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de dader de kosten van laboratoriumanalyses en het houden van dieren moet betalen.

Net als in het geval van bestuursrechtelijke handhaving is strafrechtelijke handhaving gebaat bij een reeks beschikbare handhavingsmaatregelen. Er kan dan gemakkelijker voor worden gezorgd dat “de sanctie in verhouding staat tot de inbreuk” en dat de kosten voor de samenleving tot een minimum worden beperkt.

⁸⁶ Zie de respectieve landengedeelten in Andrew Farmer, Michael Faure en Grazia Maria Vagliasindi (eds.), *Environmental criminal law in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

⁸⁷ Een dergelijke ontzetting kan bijvoorbeeld worden opgelegd in Duitsland, maar ook in vele andere rechtstelsels.

⁸⁸ Eveneens voorzien in Spanje en Italië.

⁸⁹ In veel rechtstelsels, bijvoorbeeld die van Duitsland en Polen, is voorzien in de mogelijkheid om uit criminaliteit verkregen voordelen verbeurd te verklaren.



11.5.3. Milieustrafrecht en andere strafrechtelijke gebieden

Zoals reeds opgemerkt in de hoofdstukken 4 en 5 kunnen inbreuken op de milieuverplichtingen van de EU verband houden met algemenere inbreuken. Wangedrag kan gepaard gaan met criminaliteit zoals fraude, belastingontduiking, corruptie, geweld, intimidatie, zwartwerk en dwangarbeid, en witwassen van geld. Wanneer bijvoorbeeld afvalstoffen illegaal zijn gestort, kan de overtreder bepaalde documenten hebben vervalst om het illegale storten te verhullen, wat fraude zou kunnen zijn. Het is ook waarschijnlijk dat er sprake is van belastingontduiking.

Het valt niet uit te sluiten dat er sprake is van corruptie bij activiteiten die op grond van het milieurecht wettig lijken te zijn. Afval kan bijvoorbeeld worden verwijderd onder de voorwaarden van een afvalvergunning die op corrupte wijze is verkregen, zoals met onrechtmatige betalingen of door beïnvloeding van de verantwoordelijke ambtenaren.

Daders zijn mogelijk niet enkel bereid tot het gebruik van corruptie. Zij kunnen ook gebruikmaken van geweld en intimidatie, zoals opgemerkt in hoofdstuk 6.

Bij illegale activiteiten kan gebruik worden gemaakt van zwartwerk, wat in strijd is met de arbeidswetgeving. Soms is er sprake van dwangarbeid en wordt de wetgeving inzake slavernij geschonden.

Witwassen van geld kan voorkomen bij zowel clandestiene illegale activiteiten als activiteiten die wettig lijken te zijn. Zo kan uit andere vormen van criminaliteit verkregen geld via afvalbedrijven worden geleid.

Het is van groot belang dat al deze mogelijke dimensies van wangedrag reeds in de fase van het toezicht op de naleving duidelijk worden vastgesteld. Om aanklagers of de rechterlijke macht ervan te overtuigen dat vervolging moet worden ingesteld of zware sancties moeten worden opgelegd, kan het belangrijk zijn om aan te kunnen tonen dat er niet alleen sprake is van milieucriminaliteit, maar dat er ook andere strafbare feiten zijn gepleegd.

In de praktijk kunnen aanklagers er immers voor kiezen om niet-milieudelicten, zoals fraude, te vervolgen in plaats van milieudelicten. Dit is te verklaren door het feit dat het op grond van het strafrecht gemakkelijker is om "klassieke" misdrijven aan te tonen dan milieudelicten, dat rechters wellicht meer vertrouwd zijn met de klassieke bepalingen van het wetboek van strafrecht dan met de bepalingen inzake milieucriminaliteit, of dat de straffen waarin de wetgeving voorziet, hoger kunnen zijn.

11.5.4. Rechtspersonen

Er kunnen zich specifieke uitdagingen voor de strafrechtelijke handhaving voordoen wanneer een rechtspersoon zich niet aan de regels houdt. Rechtspersonen kunnen particuliere ondernemingen, overheidsbedrijven of andere publiekrechtelijke lichamen zijn.

In sommige rechtsstelsels is strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen ingevoerd. In andere rechtsstelsels bestaat er geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen⁹⁰. In het laatste geval is het soms mogelijk om ondernemingen administratieve boeten op te leggen of andere bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen tegen hen te nemen. Strafrechtelijke rechtshandha-

⁹⁰ Zie met betrekking tot het belang om (strafrechtelijke) aansprakelijkheid aan een rechtspersoon te kunnen toewijzen: Faure, M., *The evolution of environmental criminal law in Europe: a comparative analysis*, in Farmer, A., Faure, M., en Vagliasindi G.M., (red.), *Environmental crime in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017, blz. 280-285.



ving kan nog steeds mogelijk zijn, maar is beperkt tot directeuren, functionarissen of andere personen via wie de rechtspersoon het misdrijf heeft gepleegd⁹¹.

Ongeacht het rechtsstelsel zijn de drie sanctiecriteria van toepassing, en het is belangrijk ervoor te zorgen dat inbreuken door rechtspersonen en hun bestuurders en functionarissen adequaat worden aangepakt.

Er zijn specifieke risico's verbonden aan particuliere ondernemingen, waarmee bij strafrechtelijke en andere vormen van handhaving rekening moet worden gehouden. Een van de risico's bestaat erin dat overtreders misbruik kunnen maken van een bedrijfsstructuur om zich schuldig te maken aan crimineel of ander wangedrag en vervolgens een faillissement aanvragen. Dit kan enorme sociale kosten met zich meebrengen, waaronder mogelijk het ontslag van personeel. De samenleving kan op andere manieren getroffen worden, bijvoorbeeld wanneer er geen bedrijfsfinanciering beschikbaar is om de schade aan grond, water of biodiversiteit als gevolg van een inbreuk te herstellen.

Het is belangrijk om over mechanismen te beschikken voor het terugvorderen van onrechtmatige winsten die bestuurders en andere bedrijfsmedewerkers door misbruik van een bedrijfsstructuur hebben verkregen en om dergelijk wangedrag op andere manieren te ontmoedigen. De uitdrukking "doorprikken van vennootschapsconstructies" heeft betrekking op manieren om bestuurders en andere functionarissen aansprakelijk te stellen voor bedrijfsmatig wangedrag. In de punten 11.5.2 en 11.5.3 wordt een aantal mogelijke maatregelen genoemd.

Voorafgaande financiële zekerheidstelling voor bepaalde activiteiten met een inherent risico kan dit laatste risico helpen beperken (zie ook hoofdstuk 12). Het kan ook de risico's in verband met complexe bedrijfsstructuren verminderen, bijvoorbeeld risico's die voortvloeien uit ondernemingen die dochterondernemingen van moedermaatschappijen zijn⁹².

11.5.5. Georganiseerde misdaad

Het gebruik van handhavingsmaatregelen is vooral moeilijk wanneer inbreuken het gevolg zijn van georganiseerde misdaad:

- Georganiseerde misdaad kan betekenen dat inbreuken geen "eenmalige" verschijnselen zijn, maar herhaalde en systemische gebeurtenissen.
- Georganiseerde misdaad kan legale bedrijfsmodellen volledig ondermijnen en een keten van illegale bedrijven exploiteren en ketens van illegale transacties verrichten, soms onder het mom van wettigheid. De afvalsector is bijzonder kwetsbaar omdat daar sprake is van een omgekeerde toeleveringsketen met meerdere mogelijkheden om van wettelijke verplichtingen af te wijken, van de fase van afvalproductie en -inzameling tot het transport, de verwijdering en de behandeling.
- Georganiseerde misdaad kan een "veelkoppig monster" blijken te zijn, gekenmerkt door veel beschikbare centra en filialen ter vervanging van die waartegen strafmaatregelen worden genomen, zodat inbreuken kunnen voortduren.
- Georganiseerde misdaad kan de rechtshandhaving zelf ondermijnen, bijvoorbeeld wanneer overheidsfunctionarissen en getuigen worden omgekocht of geïntimideerd.

⁹¹ Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland. Zie met betrekking tot bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in Duitsland: David Roef, *Corporate criminal liability*, in Johannes Keiler en David Roef (red.), *Comparative concepts of criminal law*, 3rd ed., Antwerpen, Intersentia, 2019, blz. 365-370.

⁹² Zie voor een gedetailleerde analyse de volgende studie die in 2021 voor het Europees Parlement is verricht door professor Michael Faure: *Tackling Environmental Crimes under EU Law: The Liability of Companies in the Context of Corporate Mergers and Acquisitions*, PE 693.182.



Bij het gebruik van handhavingsmaatregelen moeten deze factoren in aanmerking worden genomen. Sommige rechtsstelsels kennen bijzondere regels betreffende deelname aan een criminele organisatie. Het feit dat een bepaald milieudelict op georganiseerde wijze wordt gepleegd, kan in sommige landen als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd⁹³.

11.5.6. Procedurele uitdagingen

In tegenstelling tot bestuursrechtelijke maatregelen, die door een overheidsinstantie zelf kunnen worden genomen (onder voorbehoud van later rechterlijk toezicht indien een verweerder de maatregelen betwist), vereist strafrechtelijke handhaving dat aanklagers een zaak aanhangig maken bij een rechtbank en aantonen dat er een strafbaar feit is gepleegd.

Soms bekent een verweerder het strafbare feit te hebben gepleegd, waardoor de aanklager de inbreuk niet meer hoeft te bewijzen. Het is echter mogelijk dat de openbaar aanklager nog steeds de ernst van de inbreuk en de omvang van de schuld van de verweerder moet aantonen om de rechter ertoe te bewegen een sanctie of een reeks sancties op te leggen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend is.

Dit alles verklaart waarom strafrechtelijke vervolgingen grondig moeten worden voorbereid. In feite moet de voorbereiding van het proces beginnen in de fase van het verzamelen van bewijsmateriaal:

- Overheidsinstanties moeten over de nodige bevoegdheden beschikken om bewijsmateriaal te verkrijgen: indien de regels niet worden gevolgd, kan van vervolging worden afgezien in de fase van het strafproces.
- Het verzamelen van bewijsmateriaal moet betrekking hebben op alle verschillende dimensies van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Dit betekent dat er niet alleen moet worden gekeken naar de schuld van de verweerders, maar ook naar de gevolgen voor het milieu, de menselijke gezondheid en de samenleving (bijvoorbeeld door oneerlijke concurrentie en derving van overheidsinkomsten) en illegale winsten. Alleen zo kan worden gewaarborgd dat de volledige reeks handhavingsbeginselen wordt nageleefd.
- Wanneer aanklagers niet zelf het bewijsmateriaal verzamelen, moeten de ambtenaren, gerechtelijke functionarissen en deskundigen die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van bewijsmateriaal, dit duidelijk en volledig kunnen presenteren, zodat aanklagers zeker kunnen zijn van succes tijdens het proces.
- Het verzamelen van bewijsmateriaal moet technisch in orde zijn, waarbij in de rechtbank expertise beschikbaar moet zijn om de inhoud van het strafbare feit aan te tonen. De nauwe coördinatie tussen de autoriteiten voor toezicht op de naleving en de openbaar aanklagers moet zich daarom uitstrekken tot de fase van het proces. Het gaat hierbij om een logistiek element, waarbij er zorgvuldig op moet worden toegezien dat er op de datum van het proces getuige-deskundigen beschikbaar zijn.

Aan sommige aanvullende handhavingsmaatregelen, zoals de ontneming van vermogensbestanddelen, kunnen bijkomende procedures, deskundigheid en bewijsverzameling verbonden zijn.

⁹³ Zie verder over het belang van georganiseerde misdaad bij milieucriminaliteit: Faure, M., *The evolution of environmental criminal law in Europe: a comparative analysis*, in Farmer, A., Faure, M., en Vagliasindi G.M., (red.), *Environmental crime in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017, blz. 286-287.



11.6. Milieuaansprakelijkheid

Milieuaansprakelijkheid is een uitbreiding van een op onrechtmatige daad gebaseerde benadering van wangedrag.

Zelfs in situaties waarin het bestuursrecht en het strafrecht geen rol spelen (bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van een inbreuk of omdat overheidsinstanties besluiten niet op te treden), staat het recht inzake onrechtmatige daad toe dat particulieren schadevergoeding vorderen of een rechterlijk bevel verkrijgen tegen degenen die hun eigendom of gezondheid schaden. Het recht inzake onrechtmatige daad, dat tot het civiel recht behoort, kan derhalve worden gebruikt om een deel van de schade als gevolg van milieu-inbreuken of wangedrag op milieugebied te voorkomen of te herstellen. Het traditionele recht inzake onrechtmatige daad is echter van beperkt nut wanneer er schade wordt toegebracht aan collectieve goederen zoals water of de biodiversiteit (in tegenstelling tot particulier eigendom en de gezondheid van identificeerbare individuen).

Hier komt milieuaansprakelijkheid in beeld. Milieuaansprakelijkheid gaat verder dan de grenzen van het traditionele recht inzake onrechtmatige daad door interventie maatregelen mogelijk te maken om schade aan collectieve goederen te voorkomen of dergelijke schade te herstellen wanneer deze zich reeds heeft voorgedaan. Milieuaansprakelijkheid is daarom vooral van belang voor het rechtshandavingsbeginsel van het herstellen of beperken van de door inbreuken veroorzaakte schade.

In de Europese Unie biedt **de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (ELD)**⁹⁴ een rechtskader voor het voorkomen en herstellen van schade aan de biodiversiteit, het water en de bodem. Hoewel veel van de verplichtingen ervan rechtstreeks op marktdeelnemers rusten, gelden er voor overheden belangrijke verplichtingen om ervoor te zorgen dat milieuschade volledig en correct wordt aangepakt.

Tekstvak 44: Richtsnoeren voor een gemeenschappelijke invulling van het begrip “milieuschade”

Bij **de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn** wordt een kader voor milieuaansprakelijkheid vastgesteld, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, voor het voorkomen en herstellen van milieuschade. Exploitanten zijn aansprakelijk voor het voorkomen of herstellen van milieuschade die wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt door beroepsactiviteiten zoals het exploiteren van industriële of afvalvoorzieningen en wateronttrekking en -opstuwing. “Milieuschade” omvat schade aan wateren, bodemschade en schade aan beschermde soorten en habitats. Schade kan het gevolg zijn van ongevallen, incidenten of slecht beheer. Het kan ook het gevolg zijn van illegale beroepsactiviteiten zoals de exploitatie van illegale stortplaatsen, illegale houtkap of illegale turfwinning. Herstel kan bijvoorbeeld het herstel omvatten van beschadigde habitats die zijn opgenomen in de habitatrichtlijn. In maart 2021 heeft de Europese Commissie richtsnoeren voor een gemeenschappelijke invulling van het begrip “milieuschade” aangenomen⁹⁵.

Het is belangrijk erop te wijzen dat het gebruik van de ELD niet discretionair is en dat de eerder genoemde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handavingsmaatregelen er geen alternatieven voor zijn. Voorts is de milieuaansprakelijkheid uit hoofde van de ELD soms risicoaansprakelijkheid, dat wil zeggen dat een marktdeelnemer soms ELD-maatregelen moet nemen, ook al is hij niet anderszins onderworpen aan bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handavingsmaatregelen. De rede-

⁹⁴ Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

⁹⁵ Richtsnoeren voor een gemeenschappelijke invulling van het begrip “milieuschade” zoals gedefinieerd in artikel 2 van Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (2021/C 118/01).



nering hierachter is dat sommige economische activiteiten per definitie risico's inhouden voor het milieu en dat marktdeelnemers bijgevolg bijzondere zorgvuldigheid moeten betrachten.

Met deze voorbehouden zijn er goede redenen voor een zeer nauwe samenwerking tussen de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving en de handhaving van het bestuursrecht en het strafrecht enerzijds, en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van milieuaansprakelijkheid anderzijds:

- Uit het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving kan blijken dat naast of onafhankelijk van het gebruik van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen, ELD-maatregelen noodzakelijk zijn. Daarom moeten er stelselmatige regelingen gelden om ervoor te zorgen dat degenen die toezicht houden op de naleving, de overheidsinstanties met ELD-verantwoordelijkheden in kennis stellen van omstandigheden waaruit de behoefte aan ELD-interventie blijkt;
- Gedrag van marktdeelnemers dat het nemen van bestuursrechtelijke veiligheidsmaatregelen rechtvaardigt, kan ook preventieve actie op grond van de ELD vereisen. De verschillende soorten preventieve maatregelen moeten onderling samenhangend zijn;
- Zonder gebruik te maken van ELD-herstelmaatregelen bestaat het risico dat de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving het milieuwettelijk beginsel dat door inbreuken veroorzaakte schade hersteld of beperkt moet worden, niet of slechts ten dele aanpakken.

11.7. Mechanismen voor het bepalen van de passende handhavingsmaatregel(en)

Er is sprake van een zekere mate van discretionaire bevoegdheid bij beslissingen over handhavingsmaatregelen, zowel met betrekking tot de keuze van de maatregel(en) als met betrekking tot de intensiteit van de gekozen maatregelen. Voor een doeltreffende handhaving is het van belang dat de uitoefening van discretionaire bevoegdheid altijd doelbewust, evenredig en consistent is. Er bestaan verschillende mechanismen om dit te waarborgen.

11.7.1. Het belang van de toezichtfase vóór handhaving

De toezichtfase is belangrijk om te bepalen of maatregelen passend zijn. Dit heeft ten minste twee redenen: ten eerste moet in die fase worden aangegeven wat de omvang van de milieuschade als gevolg van de inbreuk is; ten tweede wordt in die fase het bewijs geleverd waarop eventuele handhavingsmaatregelen moeten worden gebaseerd. Mechanismen om deze fase systematisch en voorspelbaar te maken, omvatten het gebruik van relatief gestandaardiseerde classificatiecriteria voor het registreren en categoriseren van inbreuken. Een voorbeeld hiervan is het gemeenschappelijk incidentenclassificatiesysteem (CICS) dat wordt genoemd in tekstvak 10 in hoofdstuk 8.

11.7.2. Toepassing van de rechtshandhavingsbeginselen

Maatregelen moeten worden gebaseerd op de vier aanvullende rechtshandhavingsbeginselen die zijn beschreven in punt 7.2 en in de inleiding van dit hoofdstuk, d.w.z. inbreuken zo snel mogelijk beëindigen, inbreuken bestraffen met doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties, de financiële voordelen wegnemen en de door de inbreuken veroorzaakte schade herstellen of beperken. De toepassing hiervan kan betekenen dat wordt gekeken naar de mogelijkheden die het bestuurs- en strafrecht, het civiel recht en milieuaansprakelijkheid bieden, en dat er keuzes worden gemaakt die zowel passend als consistent zijn — zie tabel 18.



Tabel 18: Toepassing van de aanvullende rechtshandavingsbeginselen

	Bestuursrecht	Strafrecht	Civiel recht en milieu-aansprakelijkheid
Inbreuken zo snel mogelijk beëindigen	- Voorziet in schorsing of intrekking van een exploitatievergunning; - Voorziet in een stopzetting/bevel of een verbeteringsbericht; - Voorziet in de inbeslagname van bij het begaan van een inbreuk gebruikte voertuigen en uitrusting.		- Het civiel recht voorziet in een rechterlijk bevel om voortdurende hinder of inbreuk te voorkomen; - Milieu aansprakelijkheid vereist dat de exploitant dreigende milieuschade voorkomt; - Milieu aansprakelijkheid vereist dat de exploitant schadefactoren onmiddellijk beheerst wanneer er reeds schade is opgetreden.
Doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties toepassen	Kan passend zijn wanneer: - de inbreuk wordt gepleegd door iemand die voor het eerst inbreuk maakt; - alleen administratieve belangen worden geschonden of het milieu slechts in geringe mate in gevaar wordt gebracht; - de inbreuk niet op georganiseerde wijze heeft plaatsgevonden; - de verantwoordelijke partij met de autoriteiten meewerkt; - de inbreuk relatief gemakkelijk kon worden ontdekt (grote kans op ontdekking).	Eerder passend wanneer: - de overtreder een recidivist is; - de inbreuk opzettelijk/vrijwillig is gepleegd; - de inbreuk in de context van georganiseerde misdaad is gepleegd; - de verantwoordelijke partij niet met de autoriteiten meewerkt; - de inbreuk het milieu in gevaar heeft gebracht of schade heeft toegebracht; - de milieuschade groot is (in financiële termen); - de overtreder heeft geprobeerd te voorkomen dat de inbreuk werd ontdekt (in het algemeen: kleine kans	



		op ontdekking).	
De financiële voordelen wegnemen	Kan passend zijn wanneer de inbreuk de pleger geen grote voordelen heeft opgeleverd.	Eerder passend wanneer de overtreder veel voordeel heeft behaald.	
De milieuschade herstellen of beperken	Een exploitatievergunning, bv. voor een stortplaats, kan financiële zekerheid omvatten die kan worden gebruikt om schade te herstellen.		▪ Milieu aansprakelijkheid vereist dat de exploitant milieuschade herstelt; ▪ Er kan financiële zekerheid zijn om situaties op te vangen waarin de exploitant insolvent is.

11.7.3. Gepubliceerd handhavingsbeleid

Het publiceren van handhavingsbeleid kan helpen om te laten zien op welke manier een autoriteit die de naleving moeten waarborgen, de beginselen van hoofdstuk 7 zal toepassen. In tekstvak 45 hieronder staat een voorbeeld. Handhavingsbeleid is waardevol om te zorgen voor een consistente aanpak van inbreuken op het milieurecht (zie punt 7.3). Gepubliceerd handhavingsbeleid kan de transparantie en controleerbaarheid van regelgevende instanties verbeteren doordat het bedrijfsleven en de samenleving kunnen zien welk soort maatregelen en normen zij bij de aanpak van inbreuken van regelgevende instanties kunnen verwachten. Het geeft gereguleerde partijen een belangrijk



signaal om bij te dragen tot een betere naleving. Zo kan in beleid staan dat wanneer een sector vrijwillig een inbreuk bekendmaakt en aanbiedt om deze te verhelpen, dit van invloed is op het optreden van de handhavingsinstantie. Uit publiek handhavingsbeleid zal ook blijken dat regelgevers hun sanctiebevoegdheden op evenredige en risicogebaseerde wijze zullen gebruiken⁹⁶.

Tekstvak 45: Voorbeeld van gepubliceerd handhavingsbeleid

Het milieuagentschap van Engeland heeft een duidelijk handhavings- en sanctiebeleid ontwikkeld en gepubliceerd waarin niet alleen de formeel beschikbare handhavingsopties worden aangegeven, maar ook de manier waarop het agentschap in bepaalde gevallen handhavingsbesluiten neemt en gebruikmaakt van sanctiebevoegdheden om de naleving van de milieuwetgeving te waarborgen.

Het document bevat nadere gegevens over:

- de resultaten die het milieuagentschap wil bereiken, namelijk het voorkomen dat illegale activiteiten plaatsvinden of voortduren, het herstellen van milieuschade, het onder wettelijke controle en dus in overeenstemming met de wet brengen van illegale activiteiten, het bestraffen van een overtreder en het ontmoedigen van toekomstige strafbare feiten door de overtreder en anderen;
- de toepasselijke regelgevingsbeginselen voor handhaving en sancties, zoals proportioneel optreden en bestraffen, consistent zijn, transparant zijn, handhavingsmaatregelen afstemmen op hun doel, verantwoording afleggen;
- de relevante sanctiebeginselen, zoals het gedrag van de dader veranderen, de financiële voordelen van de inbreuk wegnemen, reageren en overwegen wat passend is voor de specifieke overtreder en regelgevingskwestie, met inbegrip van bestraffing en het publieke stigma dat met een strafrechtelijke veroordeling gepaard zou moeten gaan, zorgen voor evenredigheid met de aard van de inbreuk en de veroorzaakte schade, stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat alle schade wordt hersteld, toekomstige inbreuken door de overtreder en anderen ontmoedigen;
- de aansprakelijkheid voor handhavingsmaatregelen;
- rechten, gegevens en kostendekking;
- de beschikbare opties voor handhaving en bestraffing, en de wijze waarop handhavingsbesluiten worden genomen.

Bron: Environmental Agency England, *Environment Agency enforcement and sanctions policy*

⁹⁶ Voor een meer gedetailleerde analyse van de voordelen van een gepubliceerd handhavingsbeleid, zie het verslag van 2006 *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective (Macrory report)*, blz. 33, 67-68, 86-89.



11.7.4. Instrumenten om te kiezen tussen bestuursrecht en strafrecht in de keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving

Naast een algemeen handhavingsbeleid kunnen er specifieke instrumenten zijn die beroepsbeoefenaren kunnen gebruiken bij het nemen van besluiten in de keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving, met name besluiten over het gebruik van het bestuursrecht of het strafrecht. De in Nederland ontwikkelde interventiematrix is een voorbeeld.

Tekstvak 46: Interventiematrix

In Nederland is een **Landelijke Handhavingsstrategie — een passende interventie voor elke overtreding** ontwikkeld om de autoriteiten te helpen bij de uitvoering van hun algemene taak om milieu-inbreuken te bestraffen. Dit houdt in dat er bij elke geconstateerde niet-naleving op passende wijze wordt ingegrepen, waarbij in vergelijkbare situaties een vergelijkbare keuze wordt gemaakt en in het hele land op vergelijkbare wijze interventiemaatregelen worden gekozen en toegepast. Daartoe bevat de strategie een **interventiematrix** met verschillende stappen die de handhavingsinstanties in elk geval van niet-naleving moeten nemen. Het gaat onder meer om het bepalen van het soort en de ernst van een inbreuk op de milieuwetgeving op basis van verzwarende factoren, het beoordelen of bestuursrechtelijk of strafrechtelijk moet worden opgetreden, het in aanmerking nemen van het gedrag van de overtreder, het nemen van passende maatregelen en het registreren ervan.

Bron: Inspectie Leefomgeving en Transport

11.7.5. Richtsnoeren voor het opleggen van sancties

Het kan voor de rechterlijke macht nuttig zijn om naar richtsnoeren voor het opleggen van sancties te kunnen verwijzen en zo te kunnen waarborgen dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. In de context van criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten moeten de werkzaamheden in het kader van het Verdrag van Bern worden genoemd, zoals aangegeven in tekstvak 6 in hoofdstuk 5. Ook relevant is het in tekstvak 47 vermelde Bioval-project.

Tekstvak 47: Bioval-project

Het EU-forum van milieurechters heeft in samenwerking met het Impel, het ENPE en de Universiteit van Leuven het Bioval-project opgezet dat gericht is op het ontwikkelen van een praktisch instrument voor het evalueren van ecologische schade (met bijzondere aandacht voor in het wild levende soorten) met het oog op een uitspraak over de bestraffing van milieu-inbreuken en de vergoeding en het herstel van milieuschade. Het eerste onderzoek was gericht op de analyse van het gebruik van prijslijstensystemen voor de waardebeoordeling van in het milieu voorkomende wilde dier- en plantensoorten in verschillende EU-lidstaten (bv. Finland, Spanje en Slowakije) en van soortgelijke instrumenten die in andere gebieden worden gebruikt.

Verwacht wordt dat het gebruik van een dergelijk praktisch instrument in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke procedures zal bijdragen tot meer rechtszekerheid en kortere zaken. Het kan ook leiden tot een gelijkere behandeling van vergelijkbare zaken die in verschillende contexten worden beoordeeld (verschillende regio's, verschillende rechtbanken, verschillende procedures). Er wordt nagedacht over publicatie, verspreiding en opleidingen over het gebruik van het instrument.

Bron: Eufje, Samenvatting van het Bioval-project



11.7.6. Schuldfactoren en coëfficiënten voor de ernst van inbreuken voor het milieu

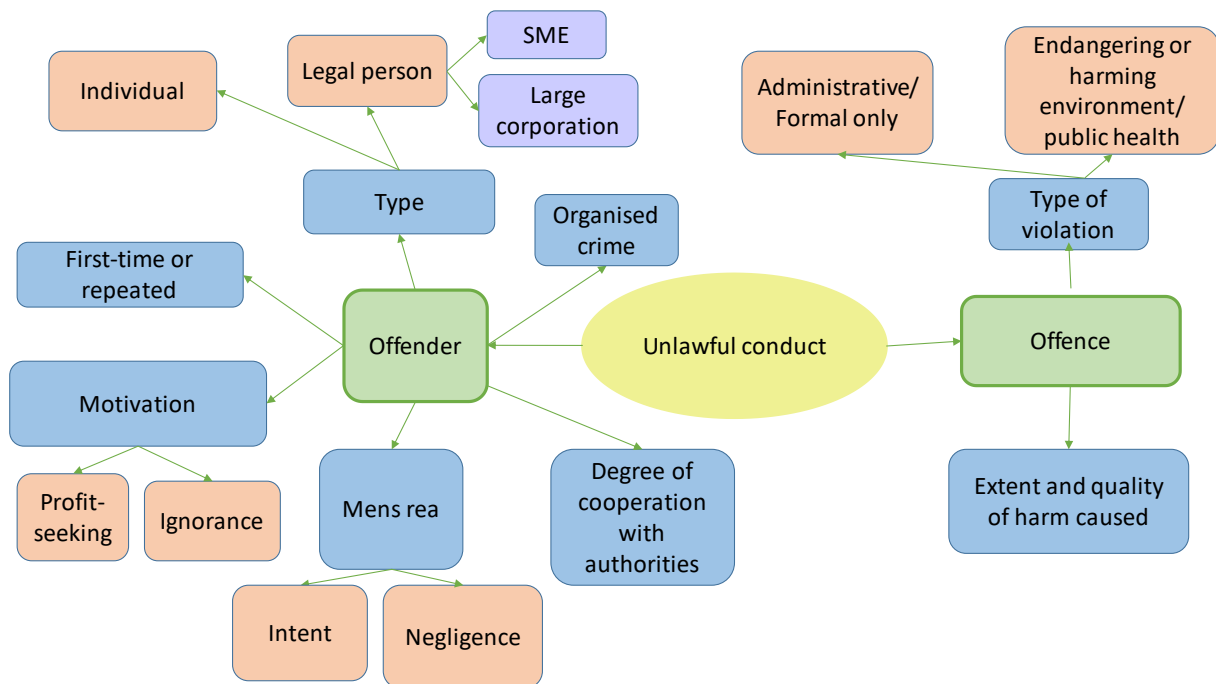
Zoals uit het voorgaande blijkt, moet bij besluiten in de keten van het waarborgen van de naleving rekening worden gehouden met zowel de schuld van een verdachte voor een inbreuk als met de ernst van de inbreuk voor het milieu.

Inspecteurs, de politie, openbaar aanklagers en rechters hoeven geen specifieke milieudeskundigheid te hebben om de schuld van verdachten te beoordelen, bijvoorbeeld of zij opzettelijk of uit onachtzaamheid, op transparante of clandestiene wijze, mee- of tegenwerkend, opportunistisch of als onderdeel van een criminele onderneming hebben gehandeld. Dergelijke schuldfactoren komen niet alleen in het milieurecht voor.

Voor de beoordeling van de ernst van inbreuken voor het milieu kan echter wel bijzondere deskundigheid nodig zijn. Mechanismen om de besluitvorming in de keten van het waarborgen van de nale-

Figuur 7: Bepalende factoren voor de schuld voor en de ernst van onrechtmatig gedrag

ving te vergemakkelijken, moeten ervoor zorgen dat dergelijke



deskundigheid beschikbaar is en wordt gebruikt.

Tekstvak 48: Werkzaamheden van het ENPE en het Eufje op het gebied van coëfficiënten voor de ernst van inbreuken

Het verslag *Sanctioning Environmental Crime — Prosecution and Judicial Practices*, 2017, van het ENPE is het resultaat van het LIFE-ENPE-project inzake milieucriminaliteit, vervolging en bestraffing. In het kader van het LIFE-ENPE-project, dat tot doel heeft de efficiëntie en doeltreffendheid van aanklagers en rechters bij de bestrijding van milieucriminaliteit te verbeteren, zijn vier werkgroepen opgericht om capaciteit op te bouwen en samenhang tot stand te brengen bij de uitvoering van de milieuwetgeving van de EU. Werkgroep 4 inzake *sancties, vervolging en rechtspraktijk*, waaraan ook leden van het EU-forum van milieurechters hebben bijgedragen, heeft de doeltreffendheid van de verschillende methoden voor het waarborgen van naleving onderzocht en haar bevindingen tussen december



2016 en december 2017 in bovengenoemd verslag beschreven. Het bevatte onder meer een samenvatting van de resultaten van de werkzaamheden op het gebied van *evenredigheid bij vervolging en veroordeling: onderzoek naar coëfficiënten voor de ernst*. Het desbetreffende deel van het verslag omvat:

- een algemene toelichting omtrent het belang van coëfficiënten voor de ernst bij vervolging en bestrafing;
- een analyse van bestaande relevante modellen;
- een overzicht van vastgestelde relevante coëfficiënten voor de ernst;
- aanbevelingen voor het gebruik van coëfficiënten voor de ernst in de praktijk en voor de verdere ontwikkeling van coëfficiënten voor de ernst, met inbegrip van het nut van specifieke coëfficiënten voor de ernst voor individuele categorieën milieucriminaliteit, alsmede voor opleidingen voor openbaar aanklagers en rechters over de evaluatie van milieuschade.

Bron: ENPE, *Sanctioning Environmental Crime – Prosecution and Judicial Practices*

11.8. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's

Tabel 19: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	• Inbreuken zo snel mogelijk beëindigen: Zoals uit het scenario blijkt, moet er dringend actie worden ondernomen. Uit hoofde van de rol van de lokale overheid in verband met vergunningen kan zij de vergunning intrekken of opschorten, waardoor de activiteiten op de stortplaats worden beëindigd. Zij kan ook een vordering tot staking krachtens het civiel recht instellen om hinder te voorkomen of optreden in het kader van milieuaansprakelijkheid om de exploitant te verplichten tot preventieve actie voor bodemschade. • Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toepassen: Het scenario wijst erop dat strafrechtelijke sancties moeten worden toegepast, maar in ieder geval sancties die passend zijn. Er kunnen dagelijkse sancties of gevangenisstraffen nodig zijn als de illegale afvalverwijdering ondanks andere handhavingsmaatregelen wordt voortgezet. • De financiële voordelen wegnemen: Bij het gebruik van sancties moet rekening worden gehouden met de te verwachten financiële voordelen. • De milieuschade herstellen of beperken: Verplichtingen uit hoofde van de afvalwetgeving van de EU en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn vormen een basis voor sanering van de stortplaats en eventuele illegale afvalstortplaatsen.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Inbreuken zo snel mogelijk beëindigen: In tegenstelling tot in het scenario van de afvalvoorziening is er geen andere voor de hand liggende manier om een einde te maken aan het patroon van inbreuken dan door



	de pleger(s) op te sporen, te vervolgen en te bestraffen. • Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toepassen: Vanwege het clandestiene karakter van het delict en het feit dat het moeilijk te ontdekken is, is het belangrijk om zich te concentreren op een afschrikkende sanctie. De sanctie moet bovendien in verhouding staan tot de zeldzaamheid van de roofvogel. • De financiële voordelen wegnemen: Financiële voordelen zijn geen belangrijk kenmerk van dit scenario. • De milieuschade herstellen of beperken: De verplichtingen uit hoofde van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn vormen een basis om van landeigenaren van wie is vastgesteld dat zij de roofvogel op onrechtmatige wijze hebben gedood, te eisen dat zij de schade herstellen. Informatie over de kosten voor de introductie van de roofvogel is nuttig.
De illegale handel in wilde dieren	• Inbreuken zo snel mogelijk beëindigen: De wetenschap dat de bevoegde autoriteiten van hun activiteiten op de hoogte zijn, kan de verdachten F en S ervan weerhouden hun illegale handel voort te zetten. Als zij echter de indruk hebben dat hun delicten ongestraft blijven, zullen zij er wellicht mee doorgaan. Daarom is het belangrijk om geloofwaardige sancties toe te passen. • Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toepassen: Illegale handel in wilde dieren en planten is een ernstige inbreuk. Het clandestiene karakter van de inbreuk, het feit dat deze moeilijk te ontdekken is en het gebruik van vervalste documenten pleiten voor een zware sanctie. • De financiële voordelen wegnemen: Het ramen van het te verwachten financiële voordeel moet ertoe bijdragen dat de hoogte van de sanctie de winst tenietdoet. • De milieuschade herstellen of beperken: Er moet rekening worden gehouden met de zorg voor in beslag genomen wilde dieren.



12. Maatregelen om inbreuken en de daardoor veroorzaakte schade te voorkomen

12.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee categorieën preventieve maatregelen onderzocht.

Eerst wordt er gekeken naar de maatregelen die regeringen en overheidsinstanties kunnen nemen om inbreuken te voorkomen of de frequentie ervan te verminderen. Deze zijn gericht op degenen die kunnen worden overgehaald om aan de milieuverplichtingen te voldoen.

Daarna wordt in dit hoofdstuk ingegaan op maatregelen om de mogelijke schade als gevolg van inbreuken te voorkomen of te beperken, met name door het gebruik van financiële zekerheid.

12.2. Inbreuken voorkomen of de frequentie ervan verminderen

Zoals opgemerkt in punt 6.5.2 wordt in het informele Chester Bowles-model verondersteld dat de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, te maken zullen krijgen met een spectrum van (wan)gedrag en een reeks verklaringen voor het zich voordoen van inbreuken.

Maatregelen om inbreuken te voorkomen en de frequentie ervan te verminderen, kunnen variëren afhankelijk van de verschillende verklaringen voor, of invloeden op, gedrag waarbij de voorschriften niet worden nageleefd, waaronder:

- de wet niet kennen, niet weten wat voor naleving vereist is en niet weten op welke manieren de voorschriften het best kunnen worden nageleefd;
- onverschilligheid of vijandigheid ten aanzien van de doeleinden van de wet;
- mogelijkheden om de wet te overtreden en voordeel te halen uit inbreuken;
- onbekendheid met of onverschilligheid ten aanzien van de waarschijnlijkheid van handhaving en de gevolgen van de handhaving.

12.2.1. De totstandkoming van wetgeving en regels

De fase waarin wetgeving wordt opgesteld of instrumenten voor het vaststellen van regels zoals ministeriële regelingen en milieuvergunningen worden ontwikkeld, biedt mogelijkheden om inbreuken te voorkomen:

- Door verplichtingen duidelijk en ondubbelzinnig te maken, wordt de kans kleiner dat verantwoordelijke partijen de wetgeving verkeerd begrijpen of onjuist interpreteren;
- Verplichtingen kunnen zodanig worden geformuleerd dat de kans op wangedrag tot een minimum wordt beperkt. Zo kunnen transparantiebepalingen bescherming bieden tegen wangedrag doordat de kans op ontdekking toeneemt;
- Door de afdwingbaarheid van verplichtingen te waarborgen, kan ervoor worden gezorgd dat de wet geen “papieren tijger” wordt en als zodanig wordt beschouwd. Dit betekent dat erop moet worden toegezien dat er verantwoordelijkheden op het gebied van het waarborgen van de naleving zijn, en maatregelen in verband met de verplichting. Het kan ook betekenen dat kwesties zoals de bewijslast voor een inbreuk moeten worden aangepakt, om ervoor te zorgen dat het voor de autoriteiten niet onmogelijk of buitensporig belastend is om toezicht te houden op de naleving en de naleving te handhaven (uiteraard zonder concessies te doen op het gebied van de in hoofdstuk 7 vermelde grondrechten).



In het licht van het bovenstaande moeten beleidsmakers bij functionarissen die zich bezighouden met het waarborgen van de naleving advies inwinnen over de beste manier om wet- en regelgeving criminaliteitsbestendig te maken.

12.2.2. Maatregelen ter bevordering van de naleving

Net als bij het toezicht op de naleving kan een **op risico's gebaseerde aanpak** ertoe bijdragen dat activiteiten ter bevordering van de naleving op doeltreffende wijze worden gericht.

Activiteiten ter bevordering van de naleving zijn met name relevant wanneer:

- er sprake is van een aanzienlijke maatschappelijke aanvaarding van onrechtmatig gedrag, bijvoorbeeld in het geval van illegale jacht;
- er nieuwe en complexe verplichtingen worden ingevoerd;
- inbreuken worden veroorzaakt door een gebrek aan bewustzijn, kennis, begrip of capaciteit van de verantwoordelijke partijen;
- er veel verantwoordelijke partijen zijn, waardoor het moeilijk is om alleen op de activiteiten voor toezicht op de naleving en handhaving te vertrouwen om naleving te verzekeren;
- het patroon van terugkerende inbreuken erop wijst dat het toezicht op de naleving en de handhaving door de plegers niet serieus worden genomen.

Maatregelen ter bevordering van de naleving kunnen het volgende omvatten:

- het belang van naleving onder de aandacht brengen van het grote publiek en bewustmaking. Dit kan de maatschappelijke aanvaarding van de doelstellingen van milieuwetgeving en de maatschappelijke druk om de wet na te leven vergroten — zie tekstvak 49 voor een voorbeeld;
- officiële richtsnoeren, toolkits en checklists⁹⁷ publiceren, en advies en richtsnoeren verstrekken aan de verantwoordelijke partijen;
- handavingsgerelateerde informatie publiceren, bijvoorbeeld jaarlijkse activiteitenverslagen van bevoegde autoriteiten, statistieken over vervolgingen en opgelegde sancties, persberichten over succesvolle individuele politieoperaties en vervolgingen. Dit kan een afschrikkend effect hebben doordat eruit blijkt dat “criminaliteit niet loont” (zie ook hoofdstuk 13);
- de rol van de representatieve instanties van de verantwoordelijke partijen bij het waarborgen van de naleving bevorderen. Zij kunnen zelf de naleving van verplichtingen helpen organiseren, zoals in het geval van organisaties voor producentenverantwoordelijkheid in de afvalsector.

Welke maatregelen moeten worden genomen hangt af van de aard het type van de geconstateerde inbreuken en het gedrag en de beweegredenen van de plegers. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat een aanpak van “aan de hand nemen” ongeschikt is voor georganiseerde misdaad.

Richtsnoeren, toolkits en checklists kunnen met name nuttig zijn om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen bij het begrijpen van de wettelijke vereisten en de wijze waarop zij daaraan moeten voldoen. De afvalsector is een voorbeeld. Een doeltreffende afhandeling van vragen van bedrijven kan ook bijdragen tot het waarborgen van de naleving. Het opzetten van hotlines en onli-

⁹⁷ OESO, *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD publishing, 2014, beginsel 10.



neondersteuning met goed opgeleid personeel en zorgvuldig doordachte antwoorden voor specifieke kwesties kan een kosteneffectieve aanpak zijn⁹⁸, met name wanneer nieuwe verplichtingen worden opgelegd.

Het bieden van stimulansen voor rechtmatig gedrag kan eveneens een nuttig instrument zijn om de naleving te bevorderen. Aan het nakomen van een verplichting kunnen financiële voordelen worden gekoppeld. Ook kan de naleving van milieuverplichtingen voordelen lijken te bieden die los staan van deze stimulansen, bijvoorbeeld wanneer zij samenvallen met hogere inkomsten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij efficiënt afvalbeheer.

Tekstvak 49: Bevordering van de naleving in het kader van acties tegen de jacht op roofvogels in Spanje

Het via LIFE gefinancierde project “VENENO NO — Action to fight illegal poison use in the natural environment in Spain” had als doel een aanzienlijke vermindering te bewerkstelligen van het illegale gebruik van giftige stoffen in Spanje als een van de belangrijkste oorzaken van de niet-natuurlijke sterfte bij enkele van de meest bedreigde soorten in Europa, zoals de Spaanse keizerarend, de lammergier, de rode wouw en de aasgier (met inbegrip van de ondersoorten van de Canarische Eilanden), die allemaal zijn opgenomen in bijlage I bij de Vogelrichtlijn.

In het kader van het project, dat liep van 2010 tot en met 2014, werden verschillende doeltreffende bewustmakingsactiviteiten uitgevoerd. Met de mediacampagne werden meer dan 900 nieuwsberichten in verschillende media gegenereerd. Het totale aantal artikelen dat in de tijdschriften van het Editorial America Iberia is gepubliceerd, is aanzienlijk gestegen. Aan meer dan 500 politiefunctionarissen en boswachters in zeven verschillende regio's in Spanje werden 19 cursussen gegeven om het bewustzijn te vergroten en goede praktijken uit te wisselen met betrekking tot het onderzoek naar het illegale gebruik van gif. Onder landbouwers werden alternatieven bevorderd voor het gebruik van gif tegen roofdieren die vee en gewassen schade toebrengen. Ook op scholen werden voorlichtings- en bewustmakingsactiviteiten georganiseerd. In het kader van het project werd het netwerk van vrijwilligers tegen vergiftiging opgezet en de telefoonlijn SOS VENENO geopend, waar tijdens de looptijd van het project meer dan 900 oproepen zijn binnengekomen.

Bron: [Eindverslag van het project VENENO](#)

12.3. Financiële zekerheid

Wanneer delicten of inbreuken worden gepleegd of beraamd, biedt financiële zekerheid een middel om de schade die bedrijven met een hoog milieurisico kunnen aanrichten, met name die welke door rechtspersonen worden geleid, te voorkomen of te beperken.

Winningsactiviteiten en afvalactiviteiten kunnen bijvoorbeeld een blijvende erfenis van problemen veroorzaken als er sprake is van een ondeugdelijke installatie of ontoereikende waarborgen voor het beheer van de locatie. Dergelijke activiteiten worden vaak onder vergunning uitgevoerd en er gelden in het algemeen voorwaarden voor na de sluiting om ervoor te zorgen dat locaties worden gesaneerd of veilig worden gehouden nadat de economische activiteit is beëindigd.

Exploitanten kunnen de investeringen echter tot een minimum beperken en voorwaarden en waarborgen negeren om zo veel mogelijk economische winst te behalen, waarna locaties in een voor het milieu gevaarlijke toestand worden achtergelaten. Zo kan een stortplaatsexploitant grotere hoeveelheden of meer categorieën afval verwijderen dan volgens de afvalvergunning is toegestaan, wat

⁹⁸ OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD publishing, 2014, blz. 60.



leidt tot lucht-, water- en bodemverontreiniging. Hoewel proactief toezicht op de naleving dergelijke nalevingsproblemen aan het licht kan brengen en tot vroegtijdige handhaving kan leiden, is het mogelijk dat exploitanten, zodra de winst is gemaakt en is onttrokken, het bedrijf sluiten en zichzelf insolvent verklaren, zodat er geen middelen van de exploitant meer zijn om de problemen uit het verleden aan te pakken. Overheden moeten dan soms bijspringen en de sanering van de locaties betalen of op een andere manier de openbare veiligheid waarborgen. In de ergste gevallen moeten zij wellicht dure milieुरampen aanpakken.

Dit insolventierisico is een algemeen risico wanneer het gaat om handhaving ten aanzien van private rechtspersonen, aangezien die doorgaans worden beschermd door beperkte aansprakelijkheid.

Marktdeelnemers ertoe verplichten of aanmoedigen om vooraf financiële zekerheid te stellen, kan twee functies vervullen. In de eerste plaats kan daardoor worden geanticipeerd op het insolventierisico en worden gegarandeerd dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om aan milieuverplichtingen te voldoen of milieuschade te herstellen. In de tweede plaats kan het voor degenen die financiële zekerheid stellen een stimulans zijn om stappen te ondernemen om dure maatregelen in geval van insolventie te voorkomen.

Financiële zekerheid kan verschillende vormen aannemen. Financiële zekerheid kan bijvoorbeeld bestaan uit een bankgarantie of een waarborgsom die gelijk is aan het geraamde bedrag van de potentiële nalevingskosten op een aparte rekening, of een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid. Elke derde partij die financiële zekerheid stelt, bijvoorbeeld een bank of een verzekeringsmaatschappij, moet het risico van het stellen van de zekerheid beoordelen en navenant doorberekenen aan de verantwoordelijke partij. Indien de verantwoordelijke partij onvoldoende bewijs levert van preventieve maatregelen, zal de derde partij waarschijnlijk strenge voorwaarden opleggen en een zeer hoge premie eisen, of eenvoudigweg weigeren de zekerheid te stellen.

Details van goede praktijken bij het gebruik van financiële zekerheid vallen buiten het toepassingsgebied van deze richtsnoeren. In tekstvak 50 wordt echter gewezen op belangrijk werk van het Impel.

Tekstvak 50: Praktische gids van het Impel

In 2014 erkende het Europese netwerk van hoofden van agentschappen voor milieubescherming (EPA-netwerk) dat de kosten van de afhandeling van milieuverplichtingen die voortvloeien uit industriële activiteiten te vaak voor rekening van de overheidsfinanciën komen als gevolg van het ontbreken van financiële voorzieningen. Er werd een Impel-project opgezet om vast te stellen welke vormen van financiële voorzieningen het meest geschikt zijn om een zekere en toereikende dekking te bieden die indien nodig beschikbaar is voor de regelgever. De doelen van het project waren het creëren van een beter inzicht in de beschikbaarheid en geschiktheid van financiële instrumenten.

De praktische gids — *Financial Provision: Protecting the Environment and the Public Purse*⁹⁹ werd opgesteld. In deze gids worden kwesties genoemd waarmee rekening moet worden gehouden in het besluitvormingsproces bij de beoordeling van financiële voorzieningen en wordt hulp geboden aan regelgevende instanties en andere gebruikers bij het zoeken naar geslaagde oplossingen. Ook wordt erin gewezen op het belang van voortdurende handhaving van en toezicht op financiële voorzieningen om ervoor te zorgen dat die financiële voorzieningen indien nodig met succes worden verstrekt, en worden er internationale voorbeelden van gebruik en richtsnoeren gegeven. De drie hoofdonderdelen van de gids omvatten:

- informatie over de berekening van het bedrag van de financiële voorziening, met inbegrip van links naar beschikbare instrumenten en templates;
- een gedetailleerde uitsplitsing van de belangrijkste voor- en nadelen van elke financiële voorzie-

⁹⁹ [Financial-Provisions-EN-October-2017-1.pdf \(impel.eu\)](#).



ning, samen met aanbevolen controles voor financiële voorzieningen in het algemeen en voor elke financiële voorziening; en

- internationale voorbeelden van gebruik en richtsnoeren.

12.4. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's

Tabel 20: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
Problematische afvalvoorziening	• De totstandkoming van wetgeving en regels: Tot de wettelijke mogelijkheden om de schade voor dit soort scenario's te voorkomen of te beperken behoren strenge vergunningsvoorwaarden voor degenen die afvalvoorzieningen willen exploiteren. Vergunningsvoorwaarden kunnen er ook toe bijdragen dat inbreuken aan het licht komen en snel kunnen worden aangepakt. • Maatregelen ter bevordering van de naleving: Het bewijs van onwettige activiteiten wijst erop dat maatregelen ter bevordering van de naleving niet zouden hebben geholpen ten aanzien van de afvalverwerker. Maatregelen ter bevordering van de naleving zijn echter belangrijk voor het vertrouwen van het publiek in de bereidheid en het vermogen van de autoriteiten om afvalcriminaliteit en -inbreuken serieus te behandelen. • Financiële zekerheid: Een verplichting voor de exploitant van de stortplaats om financiële zekerheid te stellen, zou voorzien in middelen voor saneringsmaatregelen.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Maatregelen ter bevordering van de naleving: Om het toezicht en de handhaving te versterken, is het belangrijk het publiek bewust te maken van de ernst van het doden van de roofvogel.
De illegale handel in wilde dieren	• Maatregelen ter bevordering van de naleving: Het bewijs van opzettelijke onwettige activiteiten wijst erop dat maatregelen ter bevordering van de naleving niet zouden hebben geholpen ten aanzien van de verdachten F en S. Maatregelen ter bevordering van de naleving zijn echter belangrijk voor het vertrouwen van het publiek in de bereidheid en het vermogen van de autoriteiten om de illegale handel in wilde dieren serieus te behandelen.



13. Gegevens en informatie

13.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst uitgelegd waarom het belangrijk is om gegevens en informatie over milieucriminaliteit en -inbreuken en de daarmee samenhangende waarborging van de naleving te verzamelen, te genereren, op te slaan, te delen en te gebruiken.

Daarna wordt er ingegaan op drie belangrijke gebruiksmogelijkheden van gegevens en informatie:

- om interventiemaatregelen voor het waarborgen van de naleving te ondersteunen;
- om de doeltreffendheid van de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen en van hun werkzaamheden te beoordelen;
- om het grote publiek en de verantwoordelijke partijen te informeren.

Vervolgens worden de praktische aspecten van het verzamelen, genereren, opslaan, delen en analyseren van gegevens en informatie onderzocht, waarna de inhoud wordt getoetst aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's.

13.2. Het belang van gegevens en informatie

Bij de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken worden gegevens en informatie verzameld, gegenereerd en gebruikt¹⁰⁰. Gegevens en informatie worden verzameld of gegenereerd in de hele keten van het waarborgen van de naleving.

Tekst (bijvoorbeeld inspectie- en onderzoeksverslagen) of beelden (zoals van aardobservatie) kunnen gegevens en informatie bevatten. Gegevens worden in toenemende mate gedigitaliseerd, wat nieuwe mogelijkheden biedt om ze te gebruiken en te delen, onder meer via geautomatiseerde processen ("artificiële intelligentie"). Door deze trend wordt van overheden steeds meer technologische vaardigheid verwacht.

De manieren waarop gegevens en informatie worden verzameld, gegenereerd, opgeslagen en gedeeld, zijn mede bepalend voor het gebruik dat ervan kan worden gemaakt. Het verzamelen, genereren, opslaan en delen van gegevens en informatie vormen daarom de basis voor andere gegevens- en informatieactiviteiten.

Het gebruik van gegevens en informatie omvat het analyseren ervan en het extraheren van nuttige resultaten, zoals statistieken.

Gegevens en informatie kunnen voor verschillende doeleinden worden gebruikt of, om jargon te gebruiken, hebben verschillende "use cases". Deze use cases zijn afhankelijk van de omvang en toegankelijkheid van de verzamelde en gegenereerde gegevens. Tegelijkertijd zijn de use cases zelf van invloed op wat er wordt verzameld en gegenereerd.

¹⁰⁰ Gegevens, met name in digitale vorm, kunnen als grondstof worden beschouwd. Gegevens kunnen alleen nuttige informatie opleveren en helpen bij het opbouwen van kennis als zij worden verwerkt en geanalyseerd. De voordelen van informatie en kennis kunnen pas volledig worden benut als die informatie en kennis doeltreffend wordt uitgewisseld en onder de aandacht worden gebracht waar dat nodig en nuttig is.



In essentie gaat het bij nalevingstoezicht en handhaving om het verzamelen, genereren en gebruiken van **bewijsmateriaal**. Deze categorieën interventie maatregelen voor het waarborgen van de naleving behoren daarom tot de belangrijkste use cases van gegevens en informatie. Bepaalde vormen van bevordering van de naleving kunnen ook tot deze use case worden gerekend, bijvoorbeeld bewustmakingscampagnes op basis van risicoanalyse.

De doeltreffendheid van individuele maatregelen voor het waarborgen van de naleving is echter onderdeel van een groter geheel. De autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen, moeten hun middelen doeltreffend gebruiken. De **evaluatie** van de doeltreffendheid van de organisatie is dan ook een tweede belangrijke use case van gegevens en informatie.

Een derde use case is de **communicatie** naar het grote publiek en de verantwoordelijke partijen. Dergelijke communicatie is een onderdeel van de bevordering van de naleving en wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om publiek draagvlak te creëren voor inspanningen om naleving te waarborgen.

13.3. Ondersteuning van interventie maatregelen voor het waarborgen van de naleving

Gegevens en informatie zijn noodzakelijk voor de uitvoering van activiteiten op het gebied van nalevingstoezicht en handhaving. Gegevens en informatie worden ook door deze activiteiten gegenereerd.

Om inbreuken op te sporen, moeten de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen soms gebruikmaken van gegevens en informatie van verantwoordelijke partijen, waaronder:

- **documentatie** die ter plaatse wordt bewaard door verantwoordelijke partijen, zoals een exploitant van een afvalvoorziening die een vergunning bezit;
- **verslagen** die door verantwoordelijke partijen worden ingediend, onder meer over de uitstoot van verontreinigende stoffen door een toegelaten installatie. Dergelijke verslagen kunnen op hun beurt afhankelijk zijn van gegevens die worden geregistreerd met behulp van door de verantwoordelijke partijen onderhouden **controleapparatuur**;
- **aangiften** en andere documenten die door verantwoordelijke partijen worden ingediend, bijvoorbeeld in verband met afvaltransporten.

Zij moeten mogelijk ook gebruikmaken van gegevens en informatie van andere overheidsinstanties, zoals over het **toezicht op de toestand van het milieu**. Voorbeelden hiervan zijn rapporten met informatie over habitats en soorten die voortvloeien uit **onderzoeken**, of gegevens over de lucht- of waterkwaliteit die worden verstrekt door **meetstations** voor de luchtkwaliteit en de waterkwaliteit.

De inspecties, onderzoeken en andere controles door de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, leveren zelf gegevens en informatie op zoals **inspectierapporten** of **aardobservatiebeelden**. Bepaalde informatie, zoals **inlichtingen** over georganiseerde misdaad, kan bijzonder gevoelig zijn.

Naarmate de keten van het waarborgen van de naleving wordt doorlopen en tot handhaving wordt overgegaan, worden meer gegevens en informatie gegenereerd. Aan de verantwoordelijke partijen die de wetgeving niet naleven, worden **administratieve kennisgevingen** afgegeven. Er worden **strafrechtelijke vervolgingen** ingesteld en **sancties** en verplichtingen tot **milieuherstel** opgelegd.

De gegenereerde gegevens en informatie zijn van belang voor toekomstige werkzaamheden. Een dossier van een succesvolle vervolging vormt bijvoorbeeld relevante informatie als er later een risicobeoordeling van een individuele installatie wordt uitgevoerd ten behoeve van een inspectieplan.



De autoriteiten kunnen gegevens op veel verschillende manieren gebruiken om hun individuele interventiemaatregelen op doeltreffende wijze op hun doel af te stemmen, maar ook om trends te volgen, bredere risicobeoordelingen uit te voeren en langetermijnstrategieën voor de bestrijding van milieucriminaliteit te ontwikkelen. Als bijvoorbeeld uit gegevens en informatie blijkt dat in een bepaalde regio veel inbreuken worden gepleegd, zoals sluikstorten, kan dit helpen bij de prioritering van de inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving in die regio. Gegevens en informatie kunnen niet alleen patronen op korte termijn, maar ook patronen op langere termijn aan het licht brengen die nuttig zijn voor het vaststellen van prioriteiten.

In het licht van het voorgaande is het voor een doeltreffend gebruik van gegevens en informatie voor interventiemaatregelen nodig dat de autoriteiten die de naleving moeten waarborgen:

- toezien op de betrouwbaarheid van de door de verantwoordelijke partijen bijgehouden gegevens en ingediende verslagen;
- beschikken over goede systemen voor de overdracht van gegevens en informatie van de verantwoordelijke partijen aan de autoriteiten;
- beschikken over goede systemen voor de overdracht van gegevens en informatie van andere niet-overheidsactoren, bijvoorbeeld van klagers, onder wie klokkenluiders;
- beschikken over goede databanken voor dergelijke gegevens en informatie, zodat gegevens gemakkelijk kunnen worden teruggevonden en geanalyseerd;
- gemakkelijk toegang hebben tot gegevens en informatie die zijn verzameld en worden bewaard door andere overheidsinstanties, d.w.z. goede regelingen voor gegevensuitwisseling;
- zelf goede gegevensbestanden aanmaken en bijhouden van hun eigen interventies, bijvoorbeeld inspectierapporten;
- beschikken over goede databanken voor hun eigen bestanden;
- beschikken over de capaciteit en de mogelijkheden om verschillende gegevens en informatie te combineren. Dit is de essentie van geospatiale inlichtingen, zoals beschreven in hoofdstuk 10;
- beschikken over de capaciteit en de mogelijkheden om nuttige gegevens en informatie te analyseren en te extraheren, zowel in specifieke contexten als op schaal, bijvoorbeeld om statistieken te genereren aan de hand waarvan een doeltreffende risicobeoordeling kan worden verricht;
- het juiste evenwicht vinden tussen redenen om de uitwisseling van gegevens en informatie te beperken (op gronden als beroepsgeheim en de eerbiediging van persoonsgegevens) en redenen om gegevens en informatie te delen en te combineren.

13.4. Ondersteuning van de evaluatie van doeltreffendheid

Gegevens en informatie zijn van cruciaal belang voor de evaluatie van de doeltreffendheid van activiteiten ter bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken. Soms zijn hiervoor extra inspanningen en middelen nodig, maar doorgaans betalen de investeringen zich snel terug en is de toegevoegde waarde hoog. Het regelmatig verrichten van evaluaties van de prestaties van de bevoegde autoriteiten maakt de ontwikkeling van een zelflerend, zelfkritisch en zichzelf verbeterend systeem voor de bestrijding van milieucriminaliteit en een bredere waarborging van de naleving mogelijk.

De noodzaak om de prestaties van de betrokken instanties en de doeltreffendheid van de handavingsgerelateerde maatregelen regelmatig te evalueren op basis van indicatoren en daarmee verband houdende gegevens, wordt steeds meer erkend. Sommige autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen, hebben indicatoren ontwikkeld om de prestaties, de efficiëntie en de doeltreffendheid van hun activiteiten op het gebied van het waarborgen van de naleving te meten, met inbegrip van de aanpak van milieucriminaliteit, op basis van gegevensverzameling op maat.



13.4.1. Categorieën indicatoren en daarmee verband houdende gegevens

Voor de beoordeling van de activiteiten ter bestrijding van milieucriminaliteit en een bredere waarborging van de naleving is het verband tussen de indicatoren voor input (bv. de beschikbare personele en financiële middelen), output (bv. het aantal en de intensiteit van relevante activiteiten, zoals inspecties, onderzoeken, handhavingscampagnes) en resultaat (bv. veranderingen in het nalevingsgedrag, verbetering van de toestand van het milieu) van belang.

Tekstvak 51: Input-, output- en resultaatgerichte prestatie-indicatoren (gebaseerd op werk van het Impel¹⁰¹ en de OESO¹⁰²)

Inputindicatoren hebben betrekking op de aan activiteiten voor het waarborgen van de naleving toegevoegde middelen, bijvoorbeeld het aantal inspecteurs, onderzoekers en andere handhavers, het beschikbare budget en de beschikbare uitrusting.

Outputindicatoren hebben betrekking op de activiteiten van de bevoegde autoriteiten. Outputgegevens zijn bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde inspecties en onderzoeken, cijfers over geconstateerde inbreuken, soorten en aantallen handhavingmaatregelen, met inbegrip van sancties, maar ook het aantal activiteiten ter voorkoming van criminaliteit, de omvang van de steun aan verantwoordelijke partijen en de maatregelen die zijn genomen om transparantie te waarborgen.

Tussentijdse resultaatindicatoren hebben betrekking op de doeltreffendheid van relevante activiteiten en het vermogen van de bevoegde autoriteiten om milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken te voorkomen, op te sporen en te bestraffen. Voorbeelden hiervan zijn nalevingspercentages, kleiner risico op niet-naleving, beter inzicht in milieuverplichtingen. Deze zijn moeilijker meetbaar op algemeen niveau en kunnen gewoonlijk alleen in specifieke contexten worden beoordeeld. Omdat meerdere factoren een rol spelen, is het bijzonder lastig om een oorzakelijk verband te leggen tussen relevante activiteiten en het bereikte resultaat.

Eindresultaatindicatoren hebben betrekking op veranderingen in de milieukwaliteit, waarbij metingen worden uitgevoerd met betrekking tot het milieu dat door alle activiteiten voor het waarborgen van de naleving moet worden beschermd.

Inputindicatoren zijn vrij eenvoudig te begrijpen en dat geldt ook voor het nagaan van het eindresultaat van de milieukwaliteit. De grote uitdaging bestaat er echter in om daar middels output- en tussentijdse resultaatindicatoren een verband tussen te leggen. Daartoe moet het effect van bepaalde activiteiten voor het waarborgen van de naleving worden aangetoond. Het is erg moeilijk om op algemeen niveau een dergelijk oorzakelijk verband aan te tonen, maar in specifieke handhavingzaken is het soms wel mogelijk. Een voorbeeld hiervan is handhavend optreden tegen een bedrijf dat autowrakken illegaal heeft ontmanteld met het oog op de terugwinning van tweedehands-onderdelen en een vervolgininspectie waaruit blijkt dat het vervuilde terrein wordt gesaneerd als direct resultaat van de inspanningen om de naleving te waarborgen.

Tussentijdse resultaatindicatoren kunnen betrekking hebben op het meten van zaken als nalevingspercentages (bv. bij hoeveel van alle uitgevoerde inspecties ernstige inbreuken worden vastgesteld), recidive (bv. het percentage van een bepaalde categorie bestrafte overtreeders dat dezelfde verplicht-

¹⁰¹ Impel 2012, *Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectorates across the EU*; Impel 2014. Project "Doing the Right Things for Waste Shipment Inspections".

¹⁰² Mazur, E. (2010), *Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward*, OECD Environment Working Papers nr. 18, OECD Publishing.



tingen opnieuw schendt) en de duur van de niet-naleving¹⁰³. Er moet rekening worden gehouden met uitdagingen voor de definitie en het praktische gebruik van dergelijke indicatoren (zo kan de representativiteit van de nalevingspercentages worden ondermijnd als inspecties van tevoren worden aangekondigd)¹⁰⁴.

Het is belangrijk de context toe te lichten. Statistieken zijn soms alleen zinvol als ze vergezeld gaan van een kwalitatieve analyse.

Om de resultaten van de inspanningen ter bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken te laten zien, zwakke punten aan te wijzen en te zorgen voor kosteneffectiviteit van activiteiten, lijkt het passend gebruik te maken van een reeks zinvolle en goed doordachte input-, output- en resultaatindicatoren. Binnen elke categorie kan een groot aantal specifieke indicatoren worden gedefinieerd, zoals weergegeven in tekstvak 52.

Tekstvak 52: Voorbeelden van prestatie-indicatoren voor autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen

Op basis van de literatuur¹⁰⁵, de werkzaamheden van het Impel (2012)¹⁰⁶ en relevante EU-instrumenten¹⁰⁷ zijn voorbeelden van indicatoren die kunnen worden gebruikt voor de evaluatie van activiteiten ter bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken:

- numerieke inputindicatoren:
 - aantal inspecteurs en onderzoekers (manuren),
 - begrotingstoewijzing;
- numerieke outputindicatoren:
 - aantal gereguleerde entiteiten dat profiteert van acties ter bevordering van de naleving,
 - aantal uitgevoerde geplande inspecties tegenover totaal aantal geplande inspecties,
 - verhouding tussen het aantal inspecties waarbij geen inbreuken werden vastgesteld en het totale aantal inspecties,
 - aantal, totaalbedrag en gemiddeld bedrag van door een bepaalde autoriteit of categorie autoriteiten opgelegde administratieve boeten,
 - aantal/bedrag van de daadwerkelijk geïnde geldboeten tegenover aantal/bedrag van de opgelegde geldboeten,
 - aantal in beslag genomen levende specimen in het kader van de illegale handel in wilde dieren en planten,
 - aantal strafrechtelijke vervolgingen dat voor de rechter is gebracht tegenover het aantal dossiers dat aan aanklagers is voorgelegd,
 - aantal opgelegde strafrechtelijke sancties;
- numerieke tussentijdse resultaatindicatoren:
 - percentage van het totale aantal gereguleerde entiteiten van een bepaalde categorie dat zich aan de regels houdt,
 - recidivepercentages,
 - vermindering van de uitstoot van verontreinigende stoffen als gevolg van handhavingsmaat-

¹⁰³ Mazur, E. (2010), *Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward*, OECD Environment Working Papers nr. 18, OECD Publishing blz. 21-22.

¹⁰⁴ OESO 2009, *Measuring Results of Environmental Regulation and Compliance Assurance: Guidance for countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, blz. 8-9.

¹⁰⁵ Mazur, E. (2010), *Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward*, OECD Environment Working Papers nr. 18, OECD Publishing.

¹⁰⁶ Impel 2012. *Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectors across the EU*.

¹⁰⁷ Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PB L 118 van 27.4.2001, blz. 41); aanbeveling van de Commissie van 13 juni 2007 betreffende maatregelen tot handhaving van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (2007/425/EG).



regelen;

- numerieke eindresultaatindicatoren:
 - aantal beschermde gebieden dat met het oog op biodiversiteitsdoelstellingen in goede staat wordt geacht;
- niet-numerieke indicatoren:
 - bestaan van een nationale of andere milieuhandhavingsstrategie,
 - beschikbaarheid van passende opleidingen voor alle actoren in de handhavingsketen,
 - gebruik van risicobeoordeling en analyse van trends op het gebied van milieucriminaliteit,
 - gebruik van gestructureerde mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen relevante autoriteiten,
 - bestaan van gespecialiseerde instanties,
 - deugdelijkheid van informatie over de omvang en de negatieve gevolgen van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken, de inspanningen om deze aan te pakken en de resultaten daarvan.

13.5. Ondersteuning van de communicatie

De rol van gegevens en informatie is niet beperkt tot interne of interinstitutionele werkzaamheden. De autoriteiten moeten ook het bewustzijn van het publiek vergroten en zorgen voor vertrouwen van het publiek in hun eigen rol.

Publiciteit over inspectie- en handhavingsacties en de resultaten daarvan kan de naleving en bevorderen en afschrikkend werken. Voor de verantwoordelijke partijen en het grote publiek wordt door de bekendmaking van gegevens en informatie over activiteiten voor het waarborgen van de naleving en de resultaten daarvan het signaal afgegeven dat inbreuken niet onopgemerkt of ongestraft blijven. Het is dan ook belangrijk dat de media bij die bekendmaking worden betrokken.

Voor de massamedia en de gewone burger moeten gegevens, informatie en kennis zeer concreet worden gemaakt om ze interessant te maken en onder de aandacht te brengen. Zo is het belangrijk om goede instrumenten voor de visualisering van indicatoren te ontwikkelen.

Webportalen met een goed webontwerp kunnen een gestructureerde communicatiecontext bieden.

De bekendmaking van de volgende informatie via documenten kan nuttig zijn met het oog op transparantie en bewustmaking:

- teksten van relevante EU-wetgeving en overeenkomstige nationale, regionale of lokale uitvoeringswetgeving;
- namen en contactgegevens van de nationale autoriteiten met taken op het gebied van de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken;
- bijzonderheden over hoe en bij welke autoriteit het publiek klachten en informatie over vermoede milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken kan indienen;
- informatie ter voorkoming van milieucriminaliteit en ter bevordering van de naleving door de verantwoordelijke partijen;
- samenvattingen en richtsnoeren die worden gebruikt als leidraad voor technisch complexe wettelijke bepalingen;
- actuele en eerdere versies van strategische documenten over de bestrijding van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken;
- richtsnoeren voor methoden voor toezicht op de naleving of samenvattingen daarvan;
- plannen betreffende inspecties of surveillance, of samenvattingen indien openbaarmaking van de volledige inhoud de doeltreffendheid van de plannen zou ondermijnen;



- jaarlijkse of andere periodieke verslagen over activiteiten voor het waarborgen van de naleving: idealiter worden gegevens en informatie over het waarborgen van de naleving op gezette tijden (bijvoorbeeld jaarlijks) op een centraal informatiepunt verzameld en ter beschikking van het publiek gesteld¹⁰⁸;
- verslagen van inspecties ter plaatse, of samenvattingen indien openbaarmaking van de volledige inhoud het doel van het bezoek ter plaatse zou ondermijnen;
- verslagen van onderlinge evaluaties;
- gegevens of samenvattingen van gegevens, met inbegrip van statistische gegevens, over het aantal en de resultaten van verschillende categorieën maatregelen voor nalevingstoezicht en handhaving;
- informatie over afzonderlijke geslaagde handhavingsmaatregelen en rechterlijke beslissingen;
- statistieken over opgelegde sancties voor milieucriminaliteit en -overtredingen;
- informatie over projecten en activiteiten voor het waarborgen van de naleving op het grondgebied van de lidstaat die worden ondersteund uit hoofde van de LIFE-verordening en andere EU- en nationale financieringsinstrumenten.

De bekendmaking van dit soort informatie mag de doeltreffendheid van het onderzoeks- en vervolgingswerk niet in gevaar brengen. Aangezien bepaalde informatie gevoelig is, gelden er bepaalde beperkingen, in overeenstemming met Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang tot milieu-informatie¹⁰⁹. Beperkingen kunnen soms worden versoepeld door informatie te anonimiseren en samen te voegen.

In de volgende tekstvakken worden voorbeelden gegeven van handhavingsverslagen.

Tekstvak 53: Publicatie van een jaarlijks handhavingsrapport door de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu in België¹¹⁰

De Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) was een adviesorgaan dat de Vlaamse regering en het Vlaams parlement ondersteunde bij kwesties in verband met de handhaving van de wetgeving inzake milieu en ruimtelijke ordening. De VHRM was onder meer verantwoordelijk voor het organiseren van overleg met de bevoegde autoriteiten, het verstrekken van advies aan beleidsmakers, het vergemakkelijken van de ontwikkeling van handhavingsprotocollen, het coördineren van het vijfjarige milieuhandhavingsprogramma en het opstellen van jaarlijkse handhavingsrapporten. De milieuhandhavingsactoren in het Vlaamse Gewest werden geacht alle beschikbare informatie te verstrekken die van nut kon zijn voor het opstellen van het milieuhandhavingsrapport.

De VHRM-milieuhandhavingsrapporten werden jaarlijks gepubliceerd en bevatten:

- een algemene evaluatie van het gewestelijke milieuhandhavingsbeleid;
- een specifieke evaluatie van afzonderlijke handhavingsinstrumenten en veiligheidsmaatregelen;
- een overzicht van de gevallen waarin, binnen de gestelde termijn, geen uitspraak werd gedaan over de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen;
- een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld milieumisdrijf;
- een overzicht en een vergelijking van het door de gemeenten en provincies gevoerde milieuhand-

¹⁰⁸ Zo worden in België de milieuhandhavingsverslagen van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu vanaf het moment dat zij aan de Vlaamse regering worden voorgelegd, ook openbaar gemaakt via publicatie op de website.

¹⁰⁹ PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

¹¹⁰ Ten tijde van de afronding van deze richtsnoeren was de Vlaamse Hoge Handhavingsraad opgeheven.



havingsbeleid;

- een inventaris van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden gebruikt ter verbetering van de milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering; en
- aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid.

Bron¹¹¹: *Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu*

Tekstvak 54: Milieuhandhavingsverslagen van het bureau van de Spaanse milieuaanklager

Het bureau van de Spaanse milieuaanklager, de Fiscalía, publiceert regelmatig verslagen over zijn activiteiten, waarin de belangrijkste onderzochte kwesties worden beschreven en statistieken worden verstrekt.

Bron: *Fiscalía de Medio Ambiente*

De autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, moeten ook bedreven zijn in ad-hoc-communicatie. Zij moeten geloofwaardig kunnen reageren wanneer problemen op het gebied van milieucriminaliteit veel publieke belangstelling opwekken. Zij kunnen proactief de aandacht vestigen op grote individuele successen bij de aanpak van milieucriminaliteit via persberichten of andere persmededelingen.

13.6. Praktische uitdagingen

Er doen zich veel praktische uitdagingen voor bij het waarborgen van een doeltreffende, efficiënte en legale verzameling, opslag, ontsluiting, uitwisseling, analyse en communicatie van gegevens. Het is van groot belang dat afzonderlijke autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, of dergelijke autoriteiten gezamenlijk, een samenhangend algemeen beleid voeren om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

13.6.1. Middelen voor gegevensbeheer

De middelen die beschikbaar zijn om milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken te bestrijden, zijn doorgaans schaars. Dit kan tot een dilemma leiden: zelfs als de autoriteiten het belang van gegevens en informatie erkennen, kunnen zij het moeilijk vinden om de nodige middelen toe te wijzen, met name als er een organisatorische verandering nodig is om het juiste niveau van gegevensbeheer te bereiken.

Een nuttig uitgangspunt is in kaart brengen welke middelen nodig zijn. Elektronische databanken en gegevensopslag zijn essentiële onderdelen van IT-infrastructuur. De beschikbaarheid van clouddiensten betekent dat autoriteiten misschien niet zo fors in IT-infrastructuur hoeven te investeren als in het verleden. De behoefte aan specifiek IT- en analytisch personeel blijft evenwel bestaan en inzicht in de vereiste vaardigheden is van cruciaal belang. Hiertoe kunnen diverse relatief nieuwe specialismen behoren, zoals bepaalde soorten data-analyse (bijvoorbeeld in verband met aardobservatie). Er moeten ook adequate bruggen worden geslagen tussen dit personeel en meer traditionele medewerkers met een administratieve achtergrond, zoals veldinspecteurs, zodat zij hun krachten doeltreffend kunnen bundelen.

¹¹¹ Zie voor meer informatie en analyse Michael Faure/An Stas, "The Flemish High council of Environmental Enforcement: the role of an environmental enforcement network in a new coordinated environmental enforcement landscape within the Flemish region", in: *Environmental Enforcement Networks: concepts, Implementation and Effectiveness* (Bewerkt door M. Faure. Peter De Smedt, An Stas), Edward Elgar Publishing 2015.



13.6.2. Gegevensverzameling en -opslag

Goed gegevensbeheer begint met de fase van het verzamelen van gegevens. Vanaf het begin moet rekening worden gehouden met de eindgebruikers en de use cases, waarbij waar mogelijk efficiëntie wordt ingecalculleerd, zoals wanneer monitoringsensoren gegevens automatisch aan de autoriteiten doorgeven, of inspecteurs en onderzoekers gebruikmaken van mobiele elektronische apparatuur waarmee werkzaamheden ter plaatse automatisch van een geotag kunnen worden voorzien en in de tijd kunnen worden geregistreerd. Als wordt nagedacht over de manier waarop gegevens worden verzameld, is het waarschijnlijker dat gegevens verstandig worden georganiseerd, gedeeld, geanalyseerd en gebruikt.

13.6.3. Uitwisseling van gegevens en informatie tussen autoriteiten binnen een lidstaat

Zonder afbreuk te doen aan de autonomie en onafhankelijkheid van de afzonderlijke autoriteiten die de naleving moeten waarborgen, is het belangrijk om in de hele keten van het waarborgen van de naleving informatie uit te wisselen.

Door slechte regelingen voor het uitwisselen van informatie vermindert de doeltreffendheid en levert de totale investering van de belastingbetaler in de betrokken autoriteiten een beperkt rendement op.

Goede regelingen voor het uitwisselen van informatie moeten als een integraal onderdeel van het beheer van de betrekkingen tussen instanties worden beschouwd. Enkele voorbeelden zijn:

- ervoor zorgen dat prioriteiten op het gebied van informatie-uitwisseling worden opgenomen in formele overeenkomsten tussen autoriteiten (bv. memoranda van overeenstemming). Dit helpt de ontwikkeling van systemen voor het uitwisselen van informatie te stimuleren en kan voor het personeel in het veld een signaal zijn om informatie uit te wisselen;
- het opstellen van protocollen en procedures om het delen van informatie te vergemakkelijken;
- het aanmoedigen van gezamenlijke opleidingen van personeel van verschillende autoriteiten om te zorgen voor een gemeenschappelijk begrip van de relevante methodologieën en om vertrouwen op te bouwen;
- ervoor zorgen dat het personeel in het veld vrijelijk informatie kan uitwisselen met andere relevante autoriteiten;
- zorgen voor interoperabiliteit van datasystemen: de autoriteiten handhaven afzonderlijke datasystemen, maar deze zijn interoperabel, zodat grote hoeveelheden gegevens gemakkelijk kunnen worden gedeeld en gebruikt;
- het beheren van gemeenschappelijke databanken en platforms, waarbij het personeel van meerdere autoriteiten gegevens invoert en gebruikt in één systeem dat bedoeld is om input te leveren voor de besluiten van die organisaties.

Het opzetten van een systeem van elektronische registers van activiteiten op het gebied van opsporing, onderzoek, vervolging en bestrafing van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken heeft een grote toegevoegde waarde. Voor bepaalde relevante ruimtelijke gegevens gelden de voorschriften voor uitwisseling van de Inspire-richtlijn¹¹².

¹¹² Richtlijn 2007/2/EG tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1).



13.6.4. Uitwisseling van gegevens en informatie tussen autoriteiten van verschillende lidstaten (samenwerking inzake grensoverschrijdende criminaliteit)

Informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van verschillende landen is van essentieel belang voor de aanpak van grensoverschrijdende milieucriminaliteit, zoals de illegale handel in wilde dieren en planten en de illegale overbrenging van afvalstoffen. Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 9, wordt dit vergemakkelijkt door organen zoals Europol en Eurojust. In tekstvak 55 wordt een specifiek mechanisme voor informatie-uitwisseling beschreven dat door Europol is ontwikkeld.

Tekstvak 55: Secure Information Exchange Network Application van Europol (Siena, applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling)

Europol beheert het Siena-platform dat een snelle, gebruikersvriendelijke en veilige uitwisseling van operationele en strategische informatie over criminaliteit mogelijk maakt tussen:

- verbindingsofficieren, analisten en deskundigen van Europol,
- lidstaten,
- derde partijen waarmee Europol een samenwerkingsovereenkomst heeft.

Siena wordt gebruikt door entiteiten zoals:

- EU-wethandhavingsinstanties,
- samenwerkende partners zoals Eurojust, Frontex, OLAF en Interpol,
- samenwerkende staten buiten de EU, zoals Australië, Canada, Noorwegen, Liechtenstein, Moldavië, Zwitserland en de Verenigde Staten.

Er is ook toegang verleend aan entiteiten zoals bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, centra voor politie en douanesamenwerking, passagiersinformatie-eenheden en financiële-inlichtingeneenheden.

Bron: [Website](#) van Europol.

13.6.5. Instrumenten voor het verzamelen en analyseren van gegevens

Het verantwoordelijke personeel moet op de hoogte zijn van de bestaande instrumenten voor het verzamelen en analyseren van gegevens en van het gebruik ervan.

Enkele voorbeelden zijn:

- gedeelde databanken waarin medewerkers van verschillende autoriteiten gegevens en informatie kunnen invoeren;
- webtoepassingen waarmee in real time informatie kan worden uitgewisseld;
- gebruik van webportalen en onlineplatforms;
- instrumenten voor de analyse van big data;
- klassieke vragenlijsten, zoals gebruikt door de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Milieu. Dergelijke vragenlijsten moeten zo zijn opgesteld dat het invullen ervan eenvoudig en goedkoop is.

Gegevensanalyse kan dus statistisch van aard zijn, maar het is belangrijk dat er ook een rol is weggelegd voor kwalitatieve analyse.

Sommige vormen van prestatie-evaluatie vinden extern plaats, zoals **een nationale collegiale toetsing** die het Impel voorstaat. Hierbij kunnen eigen methodologieën en onderzoeksmethoden



worden gehanteerd en eigen gegevens en informatie worden gegenereerd, maar kan ook gebruik worden gemaakt van wat reeds beschikbaar is.

13.6.6. Statistische gegevens

In punt 13.4.1 wordt de aandacht gevestigd op de reeks statistische informatie die relevant kan zijn voor de evaluatie van prestaties¹¹³.

Dezelfde of soortgelijke statistische informatie kan worden gebruikt voor risicobeoordelingen en voor het opstellen van verslagen die worden gepubliceerd.

Het publiek en de media kunnen belangstelling hebben voor statistieken over bijvoorbeeld:

- middelen die (op verschillende niveaus) worden toegewezen aan de preventie, opsporing en vervolging van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken;
- gevallen van geconstateerde of gemelde inbreuken;
- besluiten over de follow-up van individuele inbreuken;
- totaal aantal, onderwerp en resultaten van individuele onderzoeken en vervolgingen;
- aantal afgesloten onderzoeken;
- aantal zaken dat door de aanklager is doorverwezen met het oog op bestuursrechtelijke handhaving en aantal buiten beschouwing gelaten zaken;
- aantal en percentage vervolgingen dat voor de rechter wordt gebracht;
- aantal grensoverschrijdende zaken;
- aantal, soort en omvang van opgelegde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties en herstelmaatregelen.

Om in de praktijk nuttig te zijn, moeten statistieken voldoende gedetailleerd zijn en bijvoorbeeld worden uitgesplitst naar de specifieke soorten milieudelicten en -inbreuken.

De productie van statistieken kan worden vergemakkelijkt door goede regelingen voor gegevensverzameling, zoals blijkt uit het voorbeeld in tekstvak 56.

Tekstvak 56: Strafstatistieken van de land- en milieurechtbank van Nieuw-Zuid-Wales in Australië

De land- en milieurechtbank van Nieuw-Zuid-Wales in Australië heeft, in samenwerking met de juridische commissie van Nieuw-Zuid-Wales, in 2008 de eerste strafdatabank voor milieudelicten ter wereld opgericht, als onderdeel van het Judicial Information Research System (JIRS, een onderzoekssysteem voor juridische informatie). De strafstatistieken met betrekking tot milieudelicten omvatten grafieken van straffen en een reeks objectieve en subjectieve kenmerken die relevant zijn voor milieudelicten. Rechters hebben rechtstreeks toegang tot de opmerkingen over de strafbepaling achter elke grafiek.

Deze strafstatistieken zijn belangrijk voor het verbeteren van de samenhang bij de berechting, het waarborgen van zwaardere sancties voor milieucriminaliteit in de loop der tijd, het waarborgen van een evenwichtige individuele rechtspleging en consistentie en het aangeven van de mogelijke straffen¹¹⁴. Daarnaast dienen zij om het grote publiek te informeren over de manier van strafoplegging van de rechtbank.

Bron: Land- en milieurechtbank van Nieuw-Zuid-Wales

¹¹³ Zie ook het eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 21-22.

¹¹⁴ Zie voor bijzonderheden over de inhoud van de databank en een analyse van het nut ervan Brian E. Preston & Hugh Donnelly, *Achieving consistency and transparency in sentencing for environmental offences*, Judicial Commission of New-South Wales, Sydney, 2008.



Tekstvak 57: Aanbevelingen betreffende statistieken in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten worden aangemoedigd een gecentraliseerde en geïntegreerde aanpak te ontwikkelen voor het verzamelen, door elke bevoegde instantie, van systematische, betrouwbare en actuele statistieken over milieu- en afvalcriminaliteit, opdat instellingen relevante informatie op consistente en coherente wijze kunnen vergelijken en analyseren.

De bovengenoemde statistieken moeten betrekking hebben op alle gemelde inbreuken op de milieuwetgeving en op elk stadium van de daarmee verband houdende strafrechtelijke en bestuurlijke procedures, met uitgesplitste gegevens over afvalcriminaliteit en clusters en analyse van metagegevens, en moeten ter beschikking worden gesteld aan alle belanghebbenden.

De lidstaten moeten op basis van de beschikbare statistische gegevens over milieucriminaliteit uitgebreide milieurisicobeoordelingen ontwikkelen en strategische evaluaties uitvoeren om de effectiviteit van hun nationale systemen te beoordelen en in voorkomend geval aan te passen, teneinde deze criminaliteit effectiever tegen te gaan.

De lidstaten worden aangemoedigd de informatiekkanalen voor gegevens over milieucriminaliteit tussen de bevoegde instanties te verbeteren door de oprichting van een centrale databank te overwegen of door de bestaande databanken aan elkaar te koppelen en interoperabel te maken, en door een centrale autoriteit op te richten die belast is met het beheer van die gegevens¹¹⁵.

13.6.7. Beroepsgeheim en gegevensbescherming

De bevoegde autoriteiten moeten van hun personeel verlangen dat zij informatie die onder het beroepsgeheim valt, niet openbaar maken. Dergelijke informatie bestaat uit informatie die is verkregen in het kader van activiteiten voor het waarborgen van de naleving en waarvan openbaarmaking afbreuk zou doen aan het doel van de inspecties en onderzoeken, de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, of de bescherming van vervolgingen, gerechtelijke procedures en juridisch advies. Dit soort informatie mag alleen openbaar worden gemaakt indien een hoger openbaar belang de openbaarmaking ervan gebiedt.

Het recht van personen op bescherming van hun persoonsgegevens, zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), mag niet in gevaar worden gebracht.

13.7. Toetsing van de inhoud aan de hand van de drie criminaliteitsscenario's

Tabel 21: Toetsing aan de hand van de scenario's

Scenario	Opmerkingen
----------	-------------

¹¹⁵ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 25.



Problematische afvalvoorziening	• Gegevens en informatie voor toezicht en handhaving: De lokale overheid moet toegang hebben tot de afvalstoffengegevens die door de exploitant van de afvalvoorziening worden bijgehouden. Er moeten ook gegevens van het toezicht op de toestand van het milieu met betrekking tot de stortplaats beschikbaar zijn, bijvoorbeeld over eventuele gassen die door de stortplaats worden gevormd. Van inspecties moeten inspectieverslagen worden opgesteld. Er moet een systeem komen voor het ontvangen en registreren van informatie van de klagers. Er moet een registratiesysteem voor afvaltransporten bestaan. Met betrekking tot de inbreuk inzake de overbrenging van afvalstoffen moeten gegevens en informatie tussen de lidstaten worden uitgewisseld. Als er een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld, moeten er ook gegevens worden uitgewisseld tussen de lokale overheid, de betrokken wetshandhavinginstanties en openbaar aanklagers.
Het illegaal doden van wilde vogels	• Gegevens en informatie voor toezicht en handhaving: Gegevens over de toestand van het milieu zijn belangrijk om het aantal sterfgevallen van de roofvogel te registreren en de staat van instandhouding ervan te bevestigen. De toezichtinformatie heeft betrekking op surveillance, het verzamelen van inlichtingen en forensische analyse. Er moet een systeem komen voor het ontvangen en registreren van informatie van de deskundige ngo. Als er een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld, moeten er ook gegevens worden uitgewisseld tussen de wetshandhavinginstantie, de betrokken instanties voor natuurbehoud en de openbaar aanklagers.
De illegale handel in wilde dieren	• Gegevens en informatie voor toezicht en handhaving: Douanegegevens zijn belangrijk. Het Siena-platform kan nuttig zijn voor de uitwisseling van informatie tussen verschillende lidstaten.



14. Strategisch zijn

14.1. Inleiding

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, kunnen milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken aanzienlijk verschillen qua aard, geografische locatie, omvang en gevolgen voor het milieu en de economie. Zij kunnen bovendien worden gepleegd door zeer verschillende soorten natuurlijke en rechtspersonen, en ook de betrokken bevoegde autoriteiten kunnen verschillen.

Het is dus logisch dat de lidstaten, autoriteiten en beroepsbeoefenaren wat de interventie maatregelen betreft uit veel mogelijkheden en combinaties kunnen kiezen.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de lidstaten, autoriteiten en beroepsbeoefenaren strategisch kunnen zijn. Strategisch zijn betekent dat de juiste combinatie van maatregelen moet worden samengesteld en dat de juiste middelen moeten worden toegewezen om de uitdagingen aan te pakken.

In het hoofdstuk wordt aandacht besteed aan drie verschillende niveaus:

- **structureel,**
- **organisatorisch,** en
- **operationeel.**

Het eerste niveau heeft betrekking op constitutionele, wetgevende en institutionele kaders. Het tweede niveau heeft betrekking op regelingen die door instanties die de naleving moeten waarborgen zijn getroffen, hetzij individueel, hetzij collectief, om een of meer categorieën inbreuken te bestrijden. Dit is het domein van nationale strategieën voor rechtshandhaving (of beter gezegd het waarborgen van de naleving) en soortgelijke exercities, en dit hoofdstuk bestrijkt de belangrijkste stappen bij de voorbereiding daarvan. Het laatste niveau heeft betrekking op de strategische keuzes van individuele beroepsbeoefenaren wanneer zij worden geconfronteerd met scenario's als beschreven in hoofdstuk 2. Er moet worden benadrukt dat er geen harde scheidslijn tussen deze verschillende niveaus bestaat.

14.2. Strategisch zijn op structureel niveau

Dit is het niveau van fundamentele besluitvorming binnen de lidstaten.

Strategische vooruitgang op dit niveau kan betrekking hebben op:

- **grondwettelijke regelingen**, bijvoorbeeld inzake de algemene rol van rechtbanken en de mogelijkheden voor het gebruik van het bestuurs- en strafrecht;
- **de oprichting van nieuwe instellingen of organen**, bijvoorbeeld de oprichting van nieuwe gespecialiseerde misdaadbestrijdingsorganen of instanties die de naleving moeten waarborgen, met inbegrip van gespecialiseerde rechtbanken;
- **de oprichting van nieuwe gespecialiseerde eenheden of functies binnen bestaande instellingen of organen**, bijvoorbeeld de oprichting van een eenheid voor milieucriminaliteit binnen een politiedienst;
- **de oprichting van gespecialiseerde nationale netwerken van openbaar aanklagers, rechters en andere beroepsbeoefenaren**, bijvoorbeeld de oprichting van een nationaal netwerk naar het voorbeeld van Europese netwerken zoals het Impel;



- **consolidatie van de wetgeving inzake het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving;**
- **hervormingen van algemene strafwetboeken**, bijvoorbeeld om meer aandacht te besteden aan milieucriminaliteit;
- **de invoering van bijzondere onderzoeksbevoegdheden in de wetgeving**, bijvoorbeeld om algemene milieu-inspecties de bevoegdheid te geven om milieudelicten te onderzoeken.

Tekstvak 58: Aanbevelingen inzake specialisatie in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

Specialisatie en netwerkvorming binnen het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht

De lidstaten moeten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat hun aanklagers en rechters voldoende gespecialiseerd zijn of meer gespecialiseerd worden om milieucriminaliteit efficiënt te kunnen vervolgen en bestraffen.

Daartoe moeten zij overwegen gespecialiseerde structuren/eenheden op te zetten en/of gespecialiseerde openbaar aanklagers en rechters met een goed inzicht in en goede kennis van deze complexe tak van criminaliteit aan te stellen, en hun permanente, gespecialiseerde opleiding in milieu- en afvalwetgeving en daarmee verband houdende misdrijven aan te bieden.

De lidstaten moeten overwegen om op nationaal niveau netwerken van in milieucriminaliteit gespecialiseerde aanklagers en rechters op te zetten, om hen te helpen ervaringen uit te wisselen en elkaar bij te staan, als maatregel om dit soort criminaliteit effectiever te bestrijden¹¹⁶.

Specialisatie binnen rechtshandavingsinstanties

Lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, worden aangemoedigd om binnen hun nationale politiediensten zo snel mogelijk in milieu- en afvalcriminaliteit gespecialiseerde eenheden op te richten, zowel op centraal als op lokaal niveau, om dit soort delicten met meer succes te bestrijden.

Om over de nodige deskundigheid te beschikken voor de aanpak van dergelijke complexe vormen van criminaliteit, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de specialisatie van het personeel van de rechtshandavingsinstanties dat zich bezighoudt met onderzoek naar milieu- en afvalcriminaliteit op peil blijft en/of dat zij indien nodig meer gespecialiseerd raken.

De lidstaten worden aangemoedigd om de bevoegde eenheden/diensten binnen hun rechtshandavingsinstanties van voldoende of meer personeel te voorzien, teneinde hun controle- en handavingscapaciteit bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, te vergroten¹¹⁷.

Specialisatie binnen milieu-inspecties en andere administratieve autoriteiten

De lidstaten moeten de specialisatie en de vaardigheden van het personeel van hun administratieve autoriteiten die zich bezighouden met milieu- en afvaldelicten, op peil houden en/of ervoor zorgen dat zij indien nodig meer gespecialiseerd raken, teneinde te beschikken over de nodige deskundigheid in deze complexe en technische materie.

De lidstaten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat hun bestuurlijke milieu-instanties over voldoende personeel beschikken om efficiënte en proactieve controleactiviteiten uit te voeren, in het bijzonder door voldoende controles uit te voeren, om na te gaan of de milieuwetgeving wordt nageleefd en gerelateerde delicten op te sporen.

De lidstaten worden aangemoedigd om, overeenkomstig hun nationale wetgeving, de mogelijkheid te overwegen om de administratieve milieu-inspecteurs (beperkte) recherchebevoegdheden toe te kennen, zodat ze beter

¹¹⁶ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 35.

¹¹⁷ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 39.



in staat zijn om milieu- en afvalcriminaliteit op te sporen en te onderzoeken¹¹⁸.

Tekstvak 59: Aanbevelingen inzake wetgeving in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten worden aangemoedigd een herziening van hun nationale wetgeving inzake de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit te overwegen en deze wetgeving indien mogelijk in één enkele wettekst onder te brengen om een volledig begrip en de volledige toepassing ervan door alle bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken.

De lidstaten wordt aanbevolen om, voor de effectieve bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, in hun wetgeving toe te staan dat bij het onderzoek naar dergelijke criminaliteit bijzondere rechtechnieken worden gebruikt, mits dat gebruik in verhouding staat tot het gepleegde delict¹¹⁹.

14.3. Nationale strategieën voor het waarborgen van de naleving en soortgelijke strategieën

In een nationale of andere soortgelijke strategie voor het waarborgen van de naleving moeten de aan te pakken problemen of uitdagingen, de nagestreefde doelstellingen, de prioriteiten voor actie en de organisatorische basis voor actie worden vastgesteld — zie tekstvak 60.

Tekstvak 60: Aanbevelingen inzake nationale strategieën in het eindverslag over wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit

De lidstaten die nog geen nationale strategie inzake milieucriminaliteit hebben aangenomen, worden aangemoedigd dit zo spoedig mogelijk te doen en ook de aanneming van een actieplan voor de uitvoering van een dergelijke strategie te overwegen, teneinde de algehele samenhang en consistentie van acties op dit gebied te verbeteren.

In die strategie moeten de doelstellingen en prioriteiten voor het nationale beleid ten aanzien van dit soort criminaliteit worden uiteengezet en moeten de taken en verantwoordelijkheden van alle bij de bestrijding betrokken autoriteiten en hun onderlinge samenwerking, de vereiste middelen en de procedures en mechanismen voor regelmatige monitoring van de bereikte resultaten, duidelijk worden vastgelegd.

De lidstaten wordt ook aanbevolen om coördinerende taken ter uitvoering van die strategie toe te wijzen aan één instantie/entiteit of samenwerkingsverband en ervoor te zorgen dat de strategie regelmatig wordt bijgewerkt en herzien aan de hand van een op risicoanalyse gebaseerde aanpak, teneinde rekening te houden met relevante ontwikkelingen en trends en daarmee verband houdende bedreigingen inzake milieucriminaliteit¹²⁰.

¹¹⁸ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 44.

¹¹⁹ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 59.

¹²⁰ Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit van 15 november 2019, blz. 20.



In een strategie kan worden uitgegaan van een structurele status quo, of de ambitie ervan kan zich uitstrekken tot structurele hervormingen.

Waarschijnlijk zal een strategie van hoog niveau en top-down zijn en een beleidskoers voor meerdere jaren bepalen. De belangrijkste aspecten van de voorbereiding, goedkeuring en uitvoering van een strategie zijn onder meer:

- beschikken over een politieke instructie of opdracht op hoog niveau om een strategie op te stellen, en een leidende autoriteit die belast is met de voorbereiding ervan;
- vanaf het begin duidelijk zijn over de reikwijdte, de doelstellingen en de termijnen ervan;
- zorgen voor raadpleging, met name van alle actoren in de handhavingsketen;
- definiëren en begrijpen van uitdagingen;
- vaststellen van prioriteiten;
- omschrijven van de verantwoordelijkheden en van de middelen die nodig zijn voor de uitvoering;
- rekening houden met georganiseerde misdaad;
- nagaan op welke wijze de doeltreffendheid en het succes zullen worden geëvalueerd;
- vaststellen van de structuur en de inhoud van de strategie;
- publicatie van de strategie.

14.3.1. Aan de slag

Indien een strategie niet bij wet vereist is, moet hiertoe eerst een administratieve instructie worden gegeven door de overheid of het hoogste niveau van een instelling of een orgaan dat de naleving moet waarborgen.

Overeenkomstig die instructie moeten een instelling of orgaan, en geselecteerde individuele ambtenaren of personeelsleden, de leiding nemen bij de voorbereiding van, de raadplegingen over en de opstelling van de strategie.

Het algemene doel, de reikwijdte en de doelstellingen van de strategie moeten vanaf het begin duidelijk worden gemaakt.

De **reikwijdte** heeft betrekking op:

- de **soorten milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken die moeten worden aangepakt**. Er kunnen bijvoorbeeld redenen zijn om criminaliteit en inbreuken in verband met in het wild levende dieren en planten los van criminaliteit en inbreuken in verband met afval aan te pakken;
- **in hoeverre de hele keten van het waarborgen van de naleving betrokken is**. De aard van afvalcriminaliteit en criminaliteit in verband met in het wild levende dieren en planten, en de beschikbare toezicht- en handhavingsmogelijkheden, wijzen er sterk op dat een aanpak waarbij meerdere instanties betrokken zijn, waarschijnlijk het meest doeltreffend zal zijn. Indien de strategie slechts betrekking heeft op één orgaan, moet er echter toch aandacht worden besteed aan de wisselwerkingen in de hele keten, en moeten andere actoren op de hoogte worden gebracht van en worden geraadpleegd bij de voorbereiding ervan;
- de **mate waarin het volledige scala van interventie maatregelen op het gebied van de bevordering van de naleving, toezicht en handhaving wordt bestreken**, bijvoorbeeld het gebruik van zowel het bestuursrecht als het strafrecht. In deze richtsnoeren wordt



sterk gewezen op de waarde van een multidimensionale benadering, maar ook al is een strategie beperkt wat betreft de dimensies waarop zij betrekking heeft (bijvoorbeeld het gebruik van het strafrecht), toch moeten andere dimensies in aanmerking worden genomen.

14.3.2. Raadplegingen

Het is vooral zaak om alle beroepsbeoefenaren in de keten van het waarborgen van de naleving te raadplegen.

Het kan ook zinvol zijn om bredere raadplegingen te houden. Bij de bestrijding van afvalcriminaliteit (en specifieke problemen zoals sluikstorten) kunnen legitieme afvalverwerkers, getroffen landeigenaren en andere partijen bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage leveren. Verder kan bij de bestrijding van de illegale jacht op wilde vogels bijvoorbeeld worden geprofiteerd van de bijdragen van gespecialiseerde vogelbeschermingsorganisaties.

Er zijn verschillende mogelijkheden om raadplegingen uit te voeren, waaronder:

- een brede openbare raadpleging,
- gerichte enquêtes en
- het inzetten van focusgroepen of speciale werkgroepen.

Raadplegingen kunnen plaatsvinden in verschillende fasen of zelfs gedurende het gehele voorbereidingsproces.

14.3.3. De uitdagingen definiëren en begrijpen

In een strategie moeten de nalevingsgerelateerde problemen of uitdagingen worden beschreven die ermee moeten worden aangepakt.

Wanneer het bestaan van milieucriminaliteit en -inbreuken reeds duidelijk is, is dit een voor de hand liggend uitgangspunt. Een van de uitdagingen kan echter een gebrek aan informatie zijn, bijvoorbeeld over de schaal waarop clandestiene illegale dumping van afval plaatsvindt.

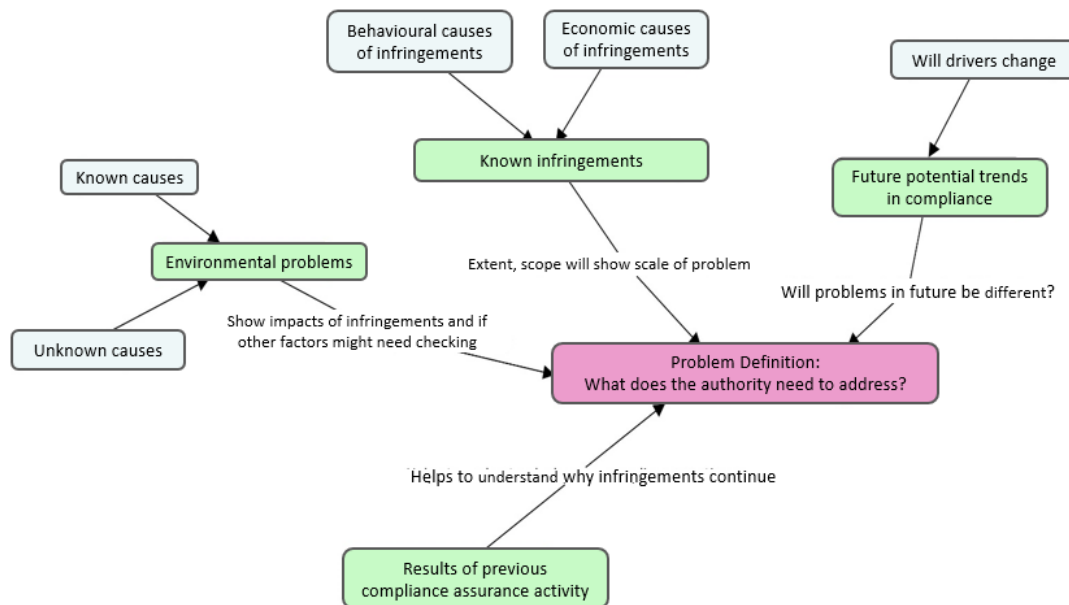
Het is belangrijk om naar de toekomst te kijken: een strategie is niet gericht op de problemen van gisteren, maar op die van morgen. Is het waarschijnlijk dat de sociale, economische en milieumomstandigheden zullen veranderen en wat kunnen de gevolgen daarvan zijn? Worden er bijvoorbeeld veranderingen verwacht in de manier waarop de markten voor afvaldiensten werken?

De beschrijving van de problemen of uitdagingen zal waarschijnlijk een reeks kwesties opleveren waarvoor interventie maatregelen nodig kunnen zijn, zoals in de in hoofdstuk 2 beschreven scenario's.

Het belang van goede informatie is in deze richtsnoeren al benadrukt. In de volgende figuur worden enkele van de verschillende soorten informatie weergegeven die een autoriteit in overweging moet nemen bij het beschrijven van de uitdagingen die zij moet aanpakken.



Figuur 8: Soorten informatie die autoriteiten kunnen gebruiken bij het uitwerken van een strategie voor het waarborgen van de naleving



14.3.4. Prioriteiten vaststellen

Risicobeoordeling is reeds in hoofdstuk 10 genoemd als een instrument om het doelwit van toezicht op de naleving te bepalen. Risicobeoordeling kan ook worden gebruikt om de prioriteiten in het kader van een strategie vast te stellen.

Het belangrijkste risico is dat er milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken worden gepleegd. De omvang van het risico komt overeen met de kans dat dergelijke criminaliteit en inbreuken zich voordoen en dat zij negatieve gevolgen hebben.

Bestaande informatie die relevant is voor de beoordeling van de kans dat criminaliteit en inbreuken zich voordoen, kan zijn:

- het aantal betrokken verantwoordelijke partijen;
- de houding van verantwoordelijke partijen;
- bekende of geschatte niveaus van inbreuken, ook als gevolg van lacunes in de kennis;
- bekende effecten van interventie maatregelen.

Negatieve effecten zullen van de aard zijn die in de hoofdstukken 4 en 5 wordt genoemd.

14.3.5. Verantwoordelijkheden en middelen

In een strategie moet ook worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de strategie en voor afzonderlijke delen ervan. Ook moet worden vastgesteld wie de toezichthoudende rol heeft en op welke manier wordt gezorgd voor coördinatie.



De strategie moet een middelenplan bevatten om de uitvoering ervan te waarborgen. Wanneer de autoriteiten afhankelijk zijn van de jaarlijkse goedkeuring van de begroting, kunnen er geen **midde-lenplannen** voor meerdere jaren worden bevestigd. Het is echter belangrijk aan te geven welke middelen nodig zijn om de strategie uit te voeren en dus de daarin beschreven uitdagingen aan te pakken.

Moet in de strategie worden bepaald welke middelen moeten worden toegewezen, of moet de strategie worden bepaald door de beschikbare middelen?

In veel gevallen wordt het vermogen van een autoriteit of autoriteiten om een strategie uit te voeren, beperkt door de bestaande middelen. Het doel van een strategie is daarom vaak om die middelen zo doeltreffend mogelijk te benutten. Strategieën bieden echter ook een basis om binnen de overheid te pleiten voor de middelen om de doelstellingen ervan te verwezenlijken.

Met het oog op de middelen is het nuttig een onderscheid te maken tussen de mogelijkheden, capaciteiten en instrumenten van een autoriteit, zoals reeds vermeld in hoofdstuk 8. De **mogelijkheden** van een autoriteit hebben betrekking op wat zij kan doen; een autoriteit kan bijvoorbeeld wel of niet in staat zijn zelf een forensische analyse uit te voeren. De **capaciteiten** hebben betrekking op de middelen die nodig zijn om de mogelijkheden van de autoriteit te benutten. **Instrumenten** zijn praktische middelen om interventiemaatregelen te ondersteunen, zoals databanken en handleidingen.

14.3.6. Speciale aandacht voor georganiseerde misdaad

Als er sprake is van bekende betrokkenheid van de georganiseerde misdaad (bijvoorbeeld in verband met afvalcriminaliteit), moet er rekening worden gehouden met bredere inspanningen op het gebied van misdaadbestrijding, bijvoorbeeld om cybercriminaliteit en het witwassen van geld tegen te gaan.

14.3.7. Uitvoering, meting en evaluatie

Alle strategieën moeten na de uitvoering worden gemonitord en geëvalueerd en er moeten lessen worden getrokken. In een strategie moet worden aangegeven hoe het succes ervan moet worden bepaald (bijvoorbeeld aan de hand van streefdoelen en meetbare indicatoren) en hoe en wanneer de strategie moet worden geëvalueerd.

Hoofdstuk 13 bevat nadere bijzonderheden over de wijze waarop de uitvoering kan worden geëvalueerd.

14.3.8. Structuur en inhoud van een strategie

Wat de structuur en inhoud betreft, is het nuttig als in een strategie het volgende wordt beschreven:

- **samenvatting:** korte inhoud met het oog op een vlotte communicatie;
- **doelstellingen en tijdschema:** algemene en specifieke doelstellingen; geldigheidsduur van de strategie en mogelijke ijkpunten voor de uitvoering ervan;
- **reikwijdte:** de soorten criminaliteit en inbreuken die worden aangepakt; de betrokken onderdelen van de keten van het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving; en het scala van interventiemaatregelen waarin de strategie voorziet;
- **uitdagingen:** de uiteenlopende uitdagingen die de aan de orde gestelde criminaliteit en inbreuken met zich meebrengen;
- **raadplegingen:** de voor raadplegingen gebruikte procedure en technieken, en de resultaten ervan;



- **prioriteiten:** alle gebruikte risicobeoordelingen of andere instrumenten en een toelichting bij de vastgestelde prioriteiten;
- **organisatie en middelenplan:** overzicht van de autoriteiten die bij de uitvoering moeten worden betrokken, waarbij hun functies, mandaten en wettelijke bevoegdheden worden aangegeven; beschrijving van de personele middelen om de strategie uit te voeren en van de materiële hulpmiddelen (bijvoorbeeld voor het gebruik van geospatiale inlichtingen); identificatie van de vereiste professionele kennis en deskundigheid, mogelijkheden voor regelmatige opleiding en uitwisseling van informatie, in voorkomend geval met inbegrip van gezamenlijke opleidingen;
- **coördinatie en samenwerking:** regelingen binnen een lidstaat: binnen een autoriteit, tussen instanties, voor netwerken (gebruik van memoranda van overeenstemming, regelmatige strategische bijeenkomsten enz.); regelingen voor grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie: EU/niet-EU, mechanismen om gebruik te maken van Eurojust, Europol en Interpol;
- **interventiologica en interventiemix:** basis waarop criminaliteit en inbreuken zullen worden aangepakt, overeenkomstig beginselen voor het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving en met inbegrip van handhavingsbeleid; overzichten van de beschikbare interventiemaatregelen op het gebied van toezicht en handhaving; richtsnoeren voor de keuze van maatregelen, zoals geïllustreerd door de interventiematrix in de nationale handhavingsstrategie van Nederland;
- **speciale aandacht voor georganiseerde milieucriminaliteit:** de rol van de georganiseerde misdaad; verbanden met andere gebieden van criminaliteit; specifieke regelingen om dit probleem aan te pakken;
- **gegevens en informatie:** het soort onderwerpen waarop wordt ingegaan in hoofdstuk 13;
- **herziening en evaluatie van de uitvoering van de strategieën:** streefcijfers en indicatoren; tijdschema voor herziening en evaluatie; procedurele regelingen;
- **communicatiebeleid:** voorgenomen publicatie van voortgangsverslagen, statistieken en afzonderlijke acties.

14.3.9. Publicatie en communicatie

Hoewel strategieën in de eerste plaats bedoeld zijn om richting te geven aan de werkzaamheden van de autoriteiten die de naleving van de milieuwetgeving moeten waarborgen, kunnen zij ook dienen als belangrijke communicatie-instrumenten. Het verdient daarom aanbeveling om ze te publiceren. Dit biedt belanghebbenden en het brede publiek de mogelijkheid beter inzicht te krijgen in de prioriteiten en activiteiten van de betrokken autoriteiten. Bovendien kan alleen de publicatie van een op handhaving gerichte strategie al bijdragen tot het ontmoedigen van criminaliteit en inbreuken.

Het is ook waardevol om een communicatiebeleid voor na de vaststelling van de strategie te ontwikkelen:

- De media zullen waarschijnlijk belangstelling hebben voor milieucriminaliteit en -inbreuken. Het is van belang ervoor te zorgen dat mediakanalen goed geïnformeerd zijn, niet alleen met betrekking tot algemene activiteiten voor het waarborgen van de naleving, maar ook met betrekking tot de daadwerkelijke resultaten. Een voorbeeld hiervan is het bekendmaken van maatregelen die zijn genomen met betrekking tot individuele ernstige delicten;



- De media en belanghebbenden kunnen bijzondere interesse hebben in statistieken over toezicht en handhaving.

14.4. Strategisch zijn op operationeel niveau

Het bestaan van goede structurele en organisatorische regelingen moet beroepsbeoefenaren helpen om in de praktijk doeltreffend te zijn.

Gezien de complexe criminaliteits- of inbreukscenario's, zoals die welke worden beschreven in hoofdstuk 2, is het echter wenselijk om ook op operationeel niveau strategisch na te denken. De reden hiervoor is dat voor dergelijke scenario's niet van tevoren de resultaten van het waarborgen van de naleving kunnen worden bepaald. De resultaten zullen afhangen van de opeenvolgende keuzes en besluiten van individuele beroepsbeoefenaren of teams van beroepsbeoefenaren.

Strategisch zijn betekent een reeks verschillende factoren beoordelen, weten welke keuzes er zijn en de keuzes maken waarvan het meest waarschijnlijk is dat deze de best mogelijke resultaten opleveren. Dit kan inhouden:

- **ervoor zorgen dat de juiste mensen de leiding nemen.** Al vanaf het begin kunnen sommige scenario's wijzen op een mogelijke leidende rol voor meer dan één autoriteit die de naleving moeten waarborgen. Een inspectiedienst kan bevoegd zijn om een afvalvoorziening te inspecteren, maar een wetshandavingsinstantie kan in een betere positie verkeren om criminaliteit in dezelfde voorziening te onderzoeken;
- **het toewijzen van passende verantwoordelijkheden.** Er moet worden bepaald hoeveel deskundigheid op nuttige wijze moet worden ingezet;
- **kiezen tussen snel en uitgesteld optreden.** In sommige omstandigheden moet dringend worden opgetreden om milieuschade zo snel mogelijk een halt toe te roepen, bijvoorbeeld bij de vernietiging van een beschermd natuurgebied. In andere omstandigheden kan een aanpak op langere termijn gerechtvaardigd zijn; zo kan een onderzoek naar georganiseerde illegale afvalhandel meer bewijsmateriaal opleveren als er sprake is van gecontroleerde aflevering;
- **ervoor zorgen dat het beste het goede niet in de weg staat.** In sommige scenario's is de scheidslijn tussen een bestuursrechtelijke inbreuk en een vervolgbaar milieudelict wellicht niet zo duidelijk. Zelfs wanneer het gebruik van het strafrecht het meest evenredige antwoord op een ernstige inbreuk lijkt te bieden, kan het bewijsmateriaal ontoereikend zijn om een strafrechtelijke vervolging tegen bepaalde plegers in te stellen. Indien het gebruik van het strafrecht uiteindelijk wordt afgewezen, is het van belang dat de inbreuk toch wordt aangepakt op grond van het bestuursrecht.

Beschikken over goed opgeleide en ervaren individuele beroepsbeoefenaren en teams moet ertoe bijdragen dat de beste strategische keuzes worden gemaakt, met name in de vroege fasen van de ontdekking en beoordeling van inbreuken.



Verklarende woordenlijst

Bevoegde autoriteit	Een overheidsinstantie die een of meer van de volgende functies vervult: bevordering van de naleving, toezicht op de naleving, handhaving.
Naleving	Gedrag dat waarborgt dat aan een wettelijke verplichting wordt voldaan. Het kan hierbij gaan om het nemen van positieve actie om iets te doen wat wettelijk verplicht is, of het niet doen van iets wat verboden is.
Waarborgen van de naleving	De interventie maatregelen van overheidsinstanties om de naleving van milieuverplichtingen door de verantwoordelijke partijen te waarborgen. Hiertoe behoren bevordering van de naleving, toezicht op de naleving en handhaving.
Keten van het waarborgen van de naleving	De onderlinge relatie tussen de taken in het kader van bevordering van de naleving, toezicht op de naleving en handhaving met betrekking tot dezelfde wettelijke verplichtingen. Eén bevoegde autoriteit kan verantwoordelijk zijn voor de gehele keten tot aan een gerechtelijke actie of verschillende autoriteiten kunnen verantwoordelijk zijn voor verschillende taken in de keten. Dit wordt soms de handavingsketen genoemd.
Toezicht op de naleving	Surveillance, inspecties, onderzoeken, controles en andere interventies die worden verricht door, namens of onder toezicht van een bevoegde autoriteit om na te gaan of verantwoordelijke partijen hun wettelijke verplichtingen nakomen.
Bevordering van de naleving	Actie om de naleving van wettelijke verplichtingen door verantwoordelijke partijen te waarborgen op een andere wijze dan door middel van toezicht op de naleving of handhaving. Dit kan de preventie van inbreuken omvatten.
Verantwoordelijke partij	Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die aan een wettelijke verplichting moet voldoen. Zie ook "gereguleerde partij".
Handhaving	Optreden van een bevoegde autoriteit op civielrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gebied naar aanleiding van een inbreuk of vermoede inbreuk op een wettelijke verplichting.
Handavingsketen	Keten van het waarborgen van de naleving.
Milieuactivist	Personen en groepen die zich in hun persoonlijke of professionele hoedanigheid en op vreedzame wijze inzetten voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten met betrekking tot het milieu.
Factoren voor de ernst	Factoren die worden gebruikt om de ernst van het onrechtmatige gedrag te bepalen.
Inspectie	Een onderzoek van de aspecten van een activiteit van een verantwoordelijke partij om na te gaan of deze aspecten voldoen aan de wettelijke ver-



	plichtingen en/of om inbreuken op te sporen en te karakteriseren en de oorzaken en de verantwoordelijken te identificeren. Dit omvat, maar is niet beperkt tot: bezoeken ter plaatse; monsterneming en wetenschappelijke en technische analyse; controles van registers en documenten; steekproefsgewijze controles en controles op het verkeer van goederen of van mobiele activiteiten waarvoor wettelijke verplichtingen gelden.
Inspectie	Bevoegde autoriteit die milieu-inspecties uitvoert.
Onderzoek	Een onderzoek om de oorza(a)k(en) van inbreuken op wettelijke verplichtingen vast te stellen en goed na te gaan welke partijen verantwoordelijk zijn. Dit is de fase van het toezicht op de naleving om de oorzaken van inbreuken en de schuldigen te identificeren, met name wanneer hierover onduidelijkheid bestaat wanneer inbreuken voor het eerst worden geconstateerd.
Wetshandhavingsinstantie	Politiedienst, douane of andere instantie met soortgelijke bevoegdheden om milieucriminaliteit te onderzoeken.
Collegiale toetsing	Een procedure waarbij externe deskundigen op het gebied van het waarborgen van de naleving een lidstaat of autoriteit van ontvangst bezoeken om een of meer aspecten van het waarborgen van de naleving te beoordelen en daarover verslag uit te brengen.
Preventie	Maatregelen die gericht zijn op de preventie van milieucriminaliteit en gerelateerde inbreuken.
Gereguleerde partij	Verantwoordelijke partijen, met name die welke onder een specifieke regeling vallen, zoals stortvergunningen.
Toezichthouder	Elke overheidsinstantie (nationaal/lokaal; ministerie/agentschap) die de verantwoordelijk heeft om ervoor te zorgen dat verantwoordelijke partijen de uit het milieurecht voortvloeiende relevante verplichtingen toepassen en naleven. Toezichthouders zijn derhalve een subgroep van milieuinstanties.
Risicobeoordeling	Een beoordeling van daadwerkelijke of waarschijnlijke inbreuken op wettelijke verplichtingen en van de gevolgen daarvan.
Risicobeperking	Maatregelen die gericht zijn op het voorkomen, beeindigen of beperken van inbreuken in het licht van een risicobeoordeling.
Sancties	Strafmaatregelen waarin de wet voorziet en die de bevoegde autoriteiten opleggen voor het uitvoeren van een verboden handeling of voor het niet uitvoeren van een vereiste handeling. Sancties kunnen strafrechtelijk of administratief van aard zijn.
Surveillance	Zorgvuldige observatie van omstandigheden die schendingen van wettelijke verplichtingen door verantwoordelijke partijen aan het licht kan brengen. Dit omvat, maar is niet beperkt tot: aardobservatie van veranderingen in het bodemgebruik en andere verschijnselen die inbreuken aan het licht kunnen brengen; fysieke landmetingen voor het opsporen van clandestiene of ongemelde activiteiten en het verzamelen van inlichtingen over het mogelijke bestaan, de aard en de omvang van inbreuken.



Onrechtmatig gedrag	Schending van wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de milieuwetgeving van de EU. Hierbij kan het gaan om het uitvoeren van handelingen die verboden zijn, het uitvoeren van handelingen die niet in overeenstemming zijn met de algemene wettelijke verplichtingen of het niet uitvoeren van handelingen die vereist zijn.
----------------------------	--



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

Briefadvies

Verkenning verbetering informatiehuishouding en –voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein

Aan: de directeur-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat

9 februari 2022

Dick Heerschop
Harry Paul

In samenwerking met Tom Leenders

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

1 Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

Het huidige stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein is in werking sinds 2014 en sinds 2016 wettelijk vastgelegd. Op 1 juli 2020 is door de Staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), naar aanleiding van eerdere rapporten en signalen¹, opdracht verleend aan de Commissie Van Aartsen om te onderzoeken hoe het VTH-stelsel versterkt kan worden, met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. De Commissie heeft met name gekeken hoe de omgevingsdiensten functioneren, ook in relatie tot het bevoegd gezag en de regierol van de rijksoverheid. Op 4 maart 2021 heeft de Commissie haar bevindingen gerapporteerd, waarbij het oordeel was dat het stelsel niet goed functioneert, te fragmentarisch en vrijblijvend van aard is en daardoor minder toekomstbestendig.² In hetzelfde jaar heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) in twee rapporten ernstige tekortkomingen geconstateerd binnen het VTH-stelsel.³ De rapporten van de ARK en de Commissie Van Aartsen geven een heldere probleemanalyse waaruit blijkt dat een aantal aspecten van het stelsel onvoldoende geborgd is, onder meer: zorgdragen voor onafhankelijkheid en deskundigheid, voldoende financiering en kwalitatief betrouwbare data. De probleemanalyses uit de rapporten zijn in deze verkenning als uitgangspunt genomen. Beide onderzoeken laten zien dat het ontbreken van kwalitatief betrouwbare data leidt tot gebrekkige sturing en minder effectieve interventies. Naar aanleiding van de bovengenoemde rapporten heeft de Tweede Kamer door middel van een tweetal moties verzocht om te komen tot een uniform informatiesysteem, waarvan alle bestuursrechtelijke en strafrechtelijke diensten die betrokken zijn bij de opsporing en handhaving van milieucriminaliteit gebruik kunnen maken, zodat de handhaving van het milieurecht en de slagvaardigheid en effectiviteit van VTH-taken worden verhoogd.⁴

De inzet van dit onderzoek is om te verkennen in hoeverre er een gemeenschappelijke bereidheid is om te komen tot een gedeelde visie op de informatiehuishouding en -voorziening in het milieudomein.

¹ Berenschot: Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken (2019). Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: De markt de baas, een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit (2019). Inspectie Leefomgeving en Transport: Signaalrapportage; Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet ruimte voor doorontwikkeling vergunningverlening-, toezicht- en handhavingssysteem (VTH-stelsel), 2019.

² Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen et al.): Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 2021.

³ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – milieuovertredingen, 2021a. Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en –overtredingen, deel 2, 2021b.

⁴ Motie Hagen van 8 juli 2021 (28089-191) en motie Hagen/Sneller van 4 november 2021 (35925-XII-31)

Een goede informatiehuishouding en -voorziening is noodzakelijk voor het al dan niet verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht en handhavend optreden. Daarnaast is een goede informatiepositie een voorwaarde om trends en ontwikkelingen te kunnen analyseren en om zicht te hebben op de werking van het VTH-stelsel.

1.2 Opdracht

ABDTOPConsult heeft van de directeur-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van IenW de opdracht gekregen een verkenning uit te voeren naar een aanpak om te komen tot een gedragen visie over de benodigde verbeteringen in de informatiehuishouding en -voorziening t.a.v. VTH in het milieudomein. In overleg met de opdrachtgever is besloten eerst een ronde langs de velden te maken. Centrale vraag daarbij is: "In hoeverre kan er een gedeeld toekomstbeeld op informatievoorziening gerealiseerd worden, met draagvlak van de betrokken partijen en welke belemmeringen zijn er die moeten worden opgelost?" Op basis van de resultaten kan zo nodig een tweede fase worden gestart, gericht op verdere uitwerking van een gemeenschappelijke visie en vormgeving van de gewenste informatievoorziening.

1.3 Afbakening

Naast alle, inmiddels in gang gezette, acties en onderzoeken ter versterking van het VTH-stelsel als geheel, richt onze verkenning zich specifiek op de informatie-uitwisseling binnen het VTH-stelsel van het milieudomein. Daarbij wordt onder meer gekeken naar het bestuurs- en strafrecht. Voor onze verkenning is het bestaande stelsel van structuren en verantwoordelijkheden in het milieudomein en de gemaakte keuze voor het informatiesysteem Inspectieview het uitgangspunt. Beoordeling van de werking van Inspectieview is geen onderdeel van deze verkenning. Parallel aan onze verkenning is Deloitte gevraagd om een verkenning uit te voeren naar een intensivering van informatiedeling en samenwerking op het gebied van milieucriminaliteit. Afstemming over de afbakening tussen beide onderzoeken heeft plaatsgevonden. De resultaten van deze verkenning worden met Deloitte gedeeld.

1.4 Aanpak

De verkenning heeft plaatsgevonden door het bestuderen van de aangeleverde documentatie en door het houden van interviews. In totaal zijn 27 gesprekken

gevoerd, waarbij met 43 verschillende mensen is gesproken. Zie bijlage 1. Vanwege het hoofddoel van deze opdracht, ligt de nadruk in dit advies op de uitkomsten van de interviews. De begeleidingsgroep bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van IenW, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Omgevingsdienst-NL (OD-NL) en het Openbaar Ministerie (OM). De conceptrapportage, zonder de conclusies en aanbevelingen, is voor een feitencheck voorgelegd aan alle geïnterviewden en aan de begeleidingsgroep.

1.5 Opbouw

Het vervolg van dit hoofdstuk bevat informatie over het VTH-stelsel en Inspectieview. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste thema's die door de gesprekspartners aangedragen zijn om te komen tot een gedeelde aanpak ter verbetering van de informatiehuishouding en –uitwisseling in het milieudomein. Hoofdstuk 3 sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

1.6 Deelnemers aan het VTH-stelsel en samenwerkingspartners

Per 1 januari 2014 is een landelijk dekkend stelsel van omgevingsdiensten gestart, waarmee de benodigde kennis voor milieu bijeen is gebracht, nadat eerder al regionaal initiatieven waren genomen. De uitwerking van het VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor).⁵ De omgevingsdiensten verlenen omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten aan bedrijven en zien toe op naleving van de, in de vergunning en Wet milieubeheer, gestelde regels. Het aantal omgevingsdiensten bedraagt 29, waarvan 6 diensten zijn aangewezen om toezicht te houden op de BRZO-bedrijven.⁶ De gemeenten en provincies zijn eigenaar van de omgevingsdiensten en de omgevingsdiensten leggen primair aan hen verantwoording af. Het ministerie van IenW heeft de stelselverantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel. Het toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke taken is belegd bij de provincies. De ILT houdt toezicht op de uitvoering van de provinciale taken.

Bestuursrechtelijke vergunningverlening, toezicht en handhaving in het milieudomein vindt plaats door de omgevingsdiensten in opdracht van de bijbehorende gemeenten en provincies. Toepassing van het strafrecht vindt plaats onder het gezag van het OM door de politie, de inlichtingen- en opsporingsdiensten

⁵ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO). Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Staatsblad 2017, 193.

⁶ Besluit risico zware ongevallen (BRZO)

van de ILT, de NVWA en door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van de omgevingsdiensten en van de inspecties ILT en NVWA. In de WABO en de VTH-wetgeving is opgenomen, dat er een verplichte registratie van gegevens plaatsvindt en dat deze gegevens gestandaardiseerd toegankelijk worden gemaakt.⁷ Verplichting tot registratie en toegankelijk maken van gegevens geldt naast de omgevingsdiensten en ILT ook voor andere aangesloten bestuursorganen, waaronder de minister van Economische Zaken en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarmee voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie en het Openbaar Ministerie (OM). De waterschappen zijn niet genoemd in de wet, maar zijn op individuele basis en via de Unie van waterschappen (UvW) wel aangesloten op het onderwerp informatiehuishouding en -voorziening.

1.7 Inspectieview

Inspectieview is een beveiligde ICT-applicatie, bedoeld voor (rijks)inspecties, omgevingsdiensten en andere organisaties op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Oorspronkelijk is Inspectieview gestart voor bedrijven, met informatie van de NVWA, ISZW en ILT. Later is het systeem doorontwikkeld met Inspectieview Binnenvaart en Inspectieview Milieu. Met de komst van Inspectieview versie 5.0 in december 2018 zijn Inspectieview Bedrijven, Inspectieview Binnenvaart en Inspectieview Milieu geïntegreerd in één Inspectieview met drie onderdelen en een gemeenschappelijke ICT-basisinfrastructuur. De organisaties die zijn aangesloten op Inspectieview kunnen informatie over toezichtsobjecten raadplegen. Naast deze zogenaamde "viewer"-functionaliteit is er binnen Inspectieview Bedrijven en Inspectieview Milieu een "bulk"-functionaliteit, waarmee afnemers de beschikking krijgen over ruwe data die gebruikt kan worden voor analyses. Inspectieview is in eerste instantie ontwikkeld om de inspectiedruk en de bijbehorende toezichtslast voor bedrijven te verminderen. In de wet wordt genoemd dat aan de wettelijke verplichting tot registratie en toegankelijk maken van informatie wordt voldaan bij het gebruik van Inspectieview. Deze formulering wordt aangescherpt, waarbij Inspectieview het verplichte systeem is om informatie te delen.^{8 9} In de Kamerbrief van 13 december 2021 geeft de Staatssecretaris aan dat de voorbereiding start om dit per wet te regelen.

ILT is sinds 2014 eigenaar van Inspectieview. Binnen de ILT is het stelselteam Inspectieview verantwoordelijk voor de budgettering, de aansturing van de verdere ontwikkeling, het functioneel beheer en onderhoud, de beveiliging en het sluiten van

⁷ Artikel 7.10 Besluit tot wijziging van het besluit Omgevingsrecht (verbetering VTH), nr 193:

De bestuursorganen bedoeld in 7.8 en 7.9 maken gegevens in een gestandaardiseerde set toegankelijk.

⁸ KokxDeVoogd: Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 7 september 2021.

⁹ Brief aan de Tweede Kamer: Versterking van het VTH-stelsel, 13 december 2021.

overeenkomsten met gebruikers en leveranciers. Belangrijke speerpunten voor de komende tijd zijn: het realiseren van meer aansluitingen en het verbeteren van de functionaliteit en de datakwaliteit. Op dit moment zijn nog niet alle omgevingsdiensten aangesloten op Inspectieview. Ook het OM is nog niet aangesloten. In het Bestuurlijk Omgevingsberaad is afgesproken dat aansluiting van alle omgevingsdiensten in het eerste kwartaal 2022 plaats vindt. Ook het OM wordt aangesloten.

2 Thema's

2.1 Inleiding

Bij de vormgeving van het VTH-stelsel is uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. De 29 omgevingsdiensten zijn via een bottom-up proces tot stand gekomen, waarbij de eigenaars van de diensten, de gemeenten en provincies, veel ruimte hebben gekregen voor een eigen invulling. Weliswaar zijn er afspraken gemaakt over een basistakenpakket en een verplichte informatie-uitwisseling, maar op de uitvoering daarvan of verdere uniformering van het landschap is niet strak gestuurd. Omvang, taken en aansturing zijn daardoor verschillend, met de geconstateerde consequenties voor de kwaliteit van het stelsel van dien.¹⁰ Ook voor de andere diensten die betrokken zijn bij het VTH-stelsel, zoals de rijksinspecties, OM en Politie, geldt dat de autonomie van de eigen organisaties uitgangspunt is. Provincies en gemeenten zijn overigens niet alleen eigenaar. Zij hebben een stevige vinger in de handhavingssap en kunnen zich (terecht) afvragen: *'what's in it for me?'* bij versterking van de landelijke en regionale informatiepositie. Het kunnen analyseren van bovenregionale trends biedt belangrijke informatie voor alle diensten, maar zit niet bij alle deelnemers op het netvlies.

Door de informatiehuishouding en –voorziening te verbeteren, ontstaat beter zicht op de plekken waar het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein nog niet goed functioneert. Een eerste kwantitatieve studie naar de omgevingsdiensten is intussen verschenen, die de grote verschillen tussen de omgevingsdiensten bevestigt en ook voorstellen doet voor verbetering door te pleiten voor meer landelijke coördinatie door OD-NL en samenwerking tussen Rijk, IPO en VNG.¹¹ Acties op het gebied van datakwaliteit en-analyse, ondersteuning van de bronhouders en versterking van de kennisinfrastructuur zijn aangekondigd in de recente brief aan de Tweede kamer als reactie op de bevindingen van de Commissie van Aartsen.¹² In de voorliggende verkenning naar een gedeelde visie op de informatiehuishouding en –voorziening in het milieudomein is gezocht naar thema's die door alle deelnemers aan het VTH-stelsel van belang worden geacht.

¹⁰ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen et al.): Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 2021.

¹¹ TwijnstraGudde/ SPSS: Omgevingsdiensten in beeld, 1 september 2021.

¹² Brief aan de Tweede Kamer: Versterking van het VTH-stelsel, 13 december 2021.

2.2 Wet- en regelgeving

De wet kent de verplichting tot het delen van toezichtinformatie. Volgens de geïnterviewden is het mogelijk binnen de bestaande kaders tot verbeteringen in de informatiehuishouding en –voorziening te komen. Daarbij is het nodig om te expliciteren wat vanuit de huidige structuren minimaal wettelijk verplicht is met betrekking tot de afgesproken basistaken. Tevens welke data-en informatiekwaliteit daarbij noodzakelijk is, welke informatie er onderling gewisseld kan/mag/moet worden ten behoeve van VTH en welke rol Inspectieview in dat geheel inneemt. Dat gebeurt nu nog lang niet uniform of gestructureerd, terwijl dat wel noodzakelijk is. In de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) is een referentie informatiemodel beschikbaar om informatie-uitwisseling in het VTH-domein te ondersteunen.¹³ Dit model is breed geaccordeerd. Het probleem is dat elke omgevingsdienst al een eigen administratie voerde, waardoor dit informatiemodel niet eenduidig wordt gebruikt.

Buiten het VTH-milieudomein zijn er verschillende goede voorbeelden van geëxpliciteerde wettelijke verplichtingen op informatievlak waarnaar gekeken kan worden. Denk aan de aanlevering van gegevens en signalen van woningcorporaties aan de Autoriteit Woningcorporaties (AW) en onderliggende informatieprotocollen in de keten (bijvoorbeeld tussen de AW en stichting WSW). Veel van die informatie is openbaar. Met betrekking tot de participatiewet in het sociale domein leveren gemeenten zelf kengetallen en informatie aan bij het departement waardoor een benchmark mogelijk is. Een dergelijke concretisering en doorontwikkeling is ook voor de informatie in het VTH-milieudomein van belang.

Op dit moment mag informatie uit Inspectieview, waarvan ILT de eigenaar is, niet gebruikt worden voor interbestuurlijk toezicht. Transparantie over data, zoals in de bovengenoemde voorbeelden geeft een andere lading aan het gebruik ervan. Nu is er de zorg bij de omgevingsdiensten om afgerekend te worden.

In meerdere interviews wordt gewezen op de ontwikkelingen in het kader van de Omgevingswet. Het bijbehorende Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) stelt nadere eisen aan de informatiehuishouding van partijen in de VTH-milieuketen. Hoewel de implementatie van het DSO genoeg uitdagingen met zich meebrengt, komt uit de gesprekken naar voren dat het DSO juist een kans biedt om de informatiehuishouding en –uitwisseling verder op orde te brengen. De ordenende principes die in de DSO gehanteerd worden bij bijvoorbeeld meldingen en vergunningverlening, vragen standaardisatie die aansluit op dit traject.

¹³ [RIHa 2.0 \(noraonline.nl\)](https://noraonline.nl/)

In de overgang van informatie tussen bestuurs- en strafrecht worden beperkingen ervaren. Informatie wordt niet uitgewisseld, de voorwaarden waaronder uitgewisseld kan worden zijn niet bekend, interpretaties verschillen en gegevens zijn slecht beschikbaar. Terecht of onterecht wordt de AVG als beperking opgevoerd. Strafrechtelijke informatie en data vallen onder de WPG (Wet politiegegevens) en de WJSG (Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). In de praktijk zijn er echter goede vormen van informatiedeling mogelijk tussen bestuurs- en strafrecht. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerkingen in RIEC verband (Regionaal Informatie- en Expertisecentrum), vastgelegd in convenanten. Om tot betere informatie-uitwisseling te komen, is het van belang eerst na te gaan waarom en wat verschillende partijen willen uitwisselen, zowel op nationaal als regio niveau. Vervolgens kan dan, als sluitstuk van de ambitie en discussie, bepaald worden of het kan. Het wordt dan snel genoeg duidelijk of aanpassing van wettelijke kaders eventueel nodig is of niet. Een voorbeeld zijn de RIEC-convenanten (landelijk en op regio niveau) waarmee uitwisseling van gegevens, binnen wettelijke kaders, tussen partners geregeld is. In de RIEC's kan goed zicht worden gekregen op regionale ontwikkelingen en prioriteiten. Zo is in RIEC Oost-NL het onderwerp milieucriminaliteit als prioriteit geagendeerd.

2.3 Datakwaliteit en -beschikbaarheid

In alle gesprekken komt het onderwerp datakwaliteit naar voren. Het gebruik van betrouwbare data, gecombineerd met kennisontwikkeling, zijn belangrijke voorwaarden voor doorontwikkeling van het VTH-stelsel in de komende jaren.¹⁴ Dit geldt nadrukkelijk voor de hele keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het verzamelen en gebruiken van data is een activiteit, waar alle organisaties zich mee bezig houden voor de uitvoering en professionalisering van hun taken in het VTH-stelsel. Dit gebeurt individueel, per organisatie en soms ook gezamenlijk in een netwerk of keten, zij het dan vooral binnen bestuurlijke eenheden zoals de provincies. Uit de interviews blijkt, dat er voor het VTH-stelsel in het milieudomein een gedeelde behoefte bestaat aan een stip op de horizon inzake de informatievoorziening. Het beeld dat op dit moment de informatievoorziening en de daarbij horende kwaliteit en toegankelijkheid van data niet op orde zijn binnen het VTH-stelsel wordt door alle deelnemers onderkend. Tekenend is dat de Algemene Rekenkamer eerst een rapport over datakwaliteit nodig had, voordat het rapport

¹⁴ DCMR Milieudienst Rijnmond: Aan de rand van het ravijn bloeien de mooiste bloemen. Op weg naar een toekomstvisie voor de vernieuwing van de VTH-uitvoeringspraktijk, augustus 2020.

over effectiviteit van de aanpak milieucriminaliteit geschreven kon worden.¹⁵ Bij een slecht functionerende informatievoorziening is het niet mogelijk om te controleren of zaken effectief worden opgepakt. Als voorbeeld wordt genoemd het niet correct kunnen identificeren van rechtspersonen, waardoor onbekend is wie de overtreding begaat of eerdere overtredingen hebben begaan.

De gebrekkige kwaliteit van de verzamelde data heeft onder meer gevolgen voor het gebruik van Inspectieview. Inspectieview wordt onder andere niet of slechts beperkt gebruikt, omdat de aanwezige data nog niet leidt tot waardevolle informatie in het primaire VTH-proces. Bovendien kost het extra handelingen om Inspectieview te gebruiken, omdat het niet goed is aangehaakt op de primaire processen in de afzonderlijke organisaties. De gegevens van de diensten worden opgeslagen in eigen informatie- en zaaksystemen. Inspectieview wordt gezien als een extra faciliteit waarvan de toegevoegde waarde zich nog onvoldoende bewijst ondanks de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd en steeds meer partijen zijn aangesloten. Kortom: Inspectieview sluit niet of onvoldoende aan op (en bestaat naast) de huidige werkwijzen en daarbij gebruikte systemen, informatie en data. Dit geldt voor alle partijen in het milieudomein. Een veel gehoorde opmerking in de interviews is, dat er wel data 'gebracht' worden, maar weinig 'gehaald'.

Verbetering van de datakwaliteit wordt door de geïnterviewden gezien als een belangrijke voorwaarde voor een beter gebruik van de data in het VTH-stelsel in het algemeen en voor een beter gebruik van Inspectieview. Dit geldt allereerst ter voorbereiding van de individuele inspecties. Daarnaast kan door analyse van de bulkgegevens transparant gemaakt worden welke trends zichtbaar zijn en waar de grootste verbeteropgaven in het stelsel liggen. Ook is een goede informatievoorziening in de keten nodig voor beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld informatie van omgevingsdiensten over casuïstiek, typen verontreiniging en de hoofdoorzaken daarvan. Die informatie is op geaggregeerd, landelijk niveau niet beschikbaar. In de vraagstelling tussen overheid en bedrijfsleven over welke bedrijven de zwakke broeders zijn op milieuvlak is er een patstelling ontstaan. Overheid en bedrijfsleven bevragen elkaar om analyses en karakteristieken te delen uit het VTH-domein om op te kunnen treden.

Naast betere ontsluiting en koppeling van data van de verschillende toezichthouders is ook behoefte aan data van de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland). RVO verstrekt onder andere milieusubsidies en heeft daar actuele gegevens over, bijvoorbeeld over de dieraantallen bij de bedrijven. Deze aantallen hoeven niet overeen te komen met de aantallen uit de vergunning. Voor het toezicht is het nodig

¹⁵ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – milieuovertredingen, 2021a. Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en –overtredingen, deel 2, 2021b.

om de actuele situatie te weten en daarvoor zijn de RVO-gegevens belangrijke input. De gegevensuitwisseling tussen RVO en partijen in de VTH-keten loopt echter over het algemeen stroef.

Een andere belangrijke koppeling voor de organisaties in het milieudomein, is met de gegevens uit de handelsregisters van de Kamers van Koophandel (KvK) en de aanwezige basisregistraties, ter verificatie van de bedrijfsgegevens.¹⁶ De organisaties in het milieudomein zijn wettelijk verplicht om aangesloten te zijn op de KvK (EZ-regelgeving), maar daar voldoet niet iedereen aan. Onvolledige en niet gestandaardiseerde data geeft een lage kwaliteit aan de beschikbare informatie. Doordat Inspectieview bedoeld en opgezet is als kijkdoos naar de gegevens van de aangesloten organisaties, is het aan de bronhouders van de data om verbeteringen in de kwaliteit en beschikbaarheid door te voeren. Verbetering op dit punt is een van de lopende acties.¹⁷

Verbetering van de datakwaliteit, nodig voor een goed gebruik van informatie en data, kan verkregen worden door uniformiteit van gebruikte begrippen (taxonomie) in het milieudomein in te voeren en middels verificatie van data via meerdere bronnen (KvK, basisregistraties, RVO etc.). Verder is het van belang gezamenlijk de eisen te definiëren voor data- en informatiebeheer. Het rapport van KokxDeVoogd beschrijft dat hier via de Omgevingswet al een juridische basis voor is en doet ook aanbevelingen op dit punt.¹⁸ Hoewel er lokale/regionale initiatieven zijn voor verbetering van de datakwaliteit voor eigen gebruik, krijgen die nog niet de opschaling die het stelsel verdient.

2.4 Standaardisatie

Het gebrek aan uniformiteit, van data tot en met het systeemlandschap en samenwerkingsafspraken, wordt als een probleem ervaren. Standaardisatie is noodzakelijk voor verdergaande samenwerking binnen een effectief functionerend VTH-stelsel. Niet alleen om de informatievoorziening binnen de keten als geheel en de schakels daarbinnen te verbeteren, maar ook om onder andere landelijke beelden op te bouwen, (betere) trendanalyses te ontwikkelen en meer aan risico gestuurde inspecties te doen. De ontwikkeling van een wettelijke basisregistratie voor bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren, wordt genoemd als een oplossingsrichting. Dat kan goed aansluiten op het DSO (digitaal stelsel omgevingswet) vanuit de gedachte dat iedereen eenzelfde informatiepositie heeft.

¹⁶ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – milieuovertredingen, 2021a. (p. 13)

¹⁷ Brief aan de Tweede Kamer: Versterking van het VTH-stelsel, 13 december 2021

¹⁸ KokxDeVoogd: Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. 7 september 2021, p. 41.

Op regionaal niveau zijn er goede voorbeelden van het werken aan meer uniformiteit om bijvoorbeeld trendanalyses te kunnen doen en de informatievoorziening te verbeteren. Goede datakwaliteit is essentieel voor de vergunningverlening, het startpunt van de keten vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zuid-Holland en DCMR ontwikkelen de Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). DCMR is het systeem inmiddels in gebruik aan het nemen. De andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland bereiden gebruik van het systeem voor. Gebruik van het systeem zorgt voor uniformering en een veel betere ontsluiting van data. In het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) van oktober 2021 is ingestemd met het doen van nader onderzoek naar landelijk het gebruik van de AADV.

In Gelderland analyseren de omgevingsdiensten samen een groter gebied om trends te zien. Gezamenlijk is het initiatief genomen om de datakwaliteit te bevorderen. Omgevingsdienst De Vallei (Gelderland) werkt aan het koppelen van haar gegevens aan de basisregistraties en controleert de kerngegevens via een gegevenswasstraat. Ook is OD De Vallei trekker van I-GO (informatievoorziening gezamenlijke omgevingsdiensten). I-GO zorgt voor het verzamelen en weer beschikbaar maken van zaak-, object- en documentgegevens en documenten van de inrichtingen binnen het werkgebied van de Gelderse en Overijsselse Omgevingsdiensten. Hiervoor leveren de Omgevingsdiensten de gegevens aan I-GO aan waarna I-GO ze beschikbaar maakt via een Geoviewer en via I-GO Veehouderijen. Daarnaast geeft I-GO een terugkoppeling aan de regionale omgevingsdiensten over de kwaliteit van de aangeleverde gegevens en levert het de gegevens door aan Inspectieview Milieu (IVM).¹⁹

Naast het reeds genoemde uniforme begrippenkader en verificatie van de juistheid van de gegevens is het nodig afspraken te maken over de wijze van vastleggen van de gegevens. Op dit moment is dit niet vastgelegd en wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van vrije tekstvelden. Afspraken over de vastlegging zorgen voor vergelijkbaarheid van gegevens, waardoor analyse mogelijk is. Gebrek aan uniformiteit betreft ook het systeemlandschap. Deelnemers aan het VTH-stelsel hebben eigen, verschillende systemen en maken in incidentele gevallen ook nog gebruik van de systemen van de gemeenten waaronder ze vallen. Samenwerking en opschaling vindt alleen plaats in de bestuurlijke omgeving, bijvoorbeeld in eenzelfde provincie. Dit leidt tot hoge kosten en nadelen voor de interoperabiliteit en veiligheid van gegevens in de keten. Voor de aansluiting op Inspectieview nu en in de toekomst is meer uniformiteit in het systeemlandschap van de Omgevingsdiensten een voordeel voor zowel de omgevingsdiensten zelf als de overige gebruikers van Inspectieview.

¹⁹ Over I-GO – IGO (igoview.nl))

Om ervoor te zorgen dat handhavende instanties de handhaving zo uniform mogelijk aanpakken, is er de landelijke handhavingsstrategie (LHS). De LHS is in beginsel gemaakt om te komen tot uniformering van de aanpak en afstemming te verzorgen tussen bestuurs- en strafrecht. Lokale overheden kunnen daarmee hun strategie in lijn brengen met de landelijke strategie en ervaringen uitwisselen. Op dit moment gebeurt dat nog onvoldoende en wordt de LHS niet consequent toegepast. Hoeveel overtredingen een bedrijf eerder heeft begaan, speelt geen rol in de zwaarte van de handhaving.²⁰ De keuze om dit wel of niet te doen ligt nu bij de individuele toezichthouder. Ook hier zijn juiste en volledige data van groot belang om de juiste afwegingen te maken.

Recent is een Taskforce Inspectieview ingesteld onder leiding van OD-NL en ILT, met als doel het gebruik van Inspectieview bij de deelnemers in het VTH-domein te verbeteren. Daarbij wordt gedacht aan opleiding van gebruikers, professionalisering van de analysefunctie en ondersteuning bij het implementeren van het informatie gestuurd werken. In de gesprekken en documenten valt daarbij op, dat steeds de verantwoordelijkheid van de bronhouders wordt benadrukt. In de samenwerking tussen Inspectieview en de bronhouders, is het van belang dat de inzet zich richt op bruikbaarheid in het primaire proces en meerwaarde voor de VTH-keten.

Het is evident dat, voor een goed gebruik van data in het VTH-stelsel en in Inspectieview, aansluiting bij de ontwikkelingen van de bronhouders essentieel is. Standaardisatie van samenwerkingsafspraken biedt veel perspectief. Zoals hierboven genoemd zijn er al goede regionale samenwerkingsafspraken in de keten aanwezig op operationeel en tactisch niveau. Deze afspraken verdienen uniformering en opschaling.

2.5 Overlegstructuren, ketenafspraken en convenanten

Er is een grote verscheidenheid aan overlegstructuren op het terrein van milieutoezicht, zowel landelijk alsook regionaal. Dit ondanks het feit dat het huidige stelsel twee structurele voorzieningen kent die de bestrijding van milieucriminaliteit ondersteunen: de Landelijke Handhavingsstrategie en het gemeenschappelijke informatiesysteem Inspectieview.²¹ Alleen al de NVWA en ILT hebben het selectieoverleg met het OM op verschillende manieren georganiseerd. Regionaal bestaan er ook grote verschillen, waarbij soms wel bestuurders en soms geen bestuurders betrokken zijn. Het OM is wisselend vertegenwoordigd. Deelname door het OM aan landelijke overleggen gebeurt vanuit het Functioneel Parket. Deelname aan regionale overleggen vanuit het OM gebeurt vanuit de regionale parketten.

²⁰ Algemene Rekenkamer: Handhaven in het duister, 2021 (p. 5).

²¹ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen et al.): Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 2021. p. 16.

Daarbij worden niet altijd dezelfde prioriteiten gehanteerd en is het lastig een landsdekkend beeld te krijgen. Ook de aanwezigheid en de rol van de politie is niet overal gelijk. Door de gesprekspartners wordt verschillend gedacht over de inzet van de politie.

Zwaardere milieuzaken worden besproken in de Milieukamer en de Strategische Milieukamer (SMK), waarbij naast het OM (functioneel parket) en Politie, ook de Opsporingsdiensten van de rijksinspecties aanwezig zijn. Concrete strafzaken worden niet besproken in de SMK. Sinds kort is ook een vertegenwoordiger van OD-NL aanwezig. Er is een dreigingsbeeld Milieucriminaliteit opgesteld²² in opdracht van de Strategische Milieukamer, maar daarmee zijn nog niet de prioriteiten vertaald naar capaciteit en inzet van de verschillende partijen. Het handhavingsarrangement van het OM met de verschillende partijen geeft op hoofdlijnen de afspraken over resultaten weer, zoals het aantallen processen-verbaal, maar in de praktijk laat zich dat lastig sturen. Met name bij de politie krijgen actuele zaken veelal de voorrang. Dit gaat ten koste van de aanpak van milieucriminaliteit. Om milieu beter op de agenda te krijgen, is het van belang dat het ook landelijk wordt aangewezen als prioritair onderwerp.

In de gesprekken komt naar voren dat het wenselijk is om de manier van intelligence ontwikkeling, overleggen en selectie te stroomlijnen, zodat de rollen van alle partijen duidelijker en meer uniform worden. Dat draagt bij aan een gelijkjer nationaal speelveld in de aanpak van milieucriminaliteit. Daardoor kan ook de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht verbeterd worden. Voorwaarde voor het goed op gang komen van bovenstaande is ook hier juiste en betrouwbare informatie, die op uniforme wijze is vastgelegd. Dit geldt ter ondersteuning van zowel de regionale alsook de landelijke afstemmingsoverleggen. Beide zijn van belang, waarbij ook hier uniformering van de werkwijze kan leiden tot betere afwegingen en prioritering. Een regionale prioriteit hoeft niet persé een landelijke prioriteit te zijn. Van belang is dat op de juiste plaats de beslissingen voor het aanpakken ervan worden genomen. Daar waar de politie al regionaal werkt, zouden in de regionale overleggen, indien nodig, ook de rijksinspecties kunnen aanschuiven. Dit gebeurt nu al door de NVWA bij de RIEC Oost NL.

Door transparantie in de gegevens en overleg over de gewenste acties is minder nadruk nodig op de autonomie van de verschillende deelnemers, maar kan de discussie idealiter gevoerd worden over het bereiken van het beste resultaat. De aansluiting van het OM op Inspectievew is een onderwerp dat al lang op de agenda staat en ook in de recente Kamerbrief²³ over de versterking van het VTH-stelsel

²² Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/14/tk-bijlage-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2021>

²³ Kamerbrief versterking VTH-stelsel, 13 december 2021.25

terug kwam. Ook hier geldt dat die aansluiting niet als vanzelf tot succes leidt, mede omdat de Algemene Rekenkamer een slechte staat van gegevens in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) heeft vastgesteld.²⁴ Om tot een betere informatiehuishouding en – voorziening te komen, vraagt het om een uitwerking van de visie op samenwerking en hoe partijen daar invulling aan willen geven om vervolgens de functionaliteiten te organiseren. Dat is inclusief aansluiting tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke domein en de koppelvlakken van bijbehorende systemen. Een veelgenoemd voorbeeld van goede samenwerking en afstemming is de samenwerking van de toezichthouders op de BRZO-bedrijven. In het zogenaamde BRZO+ convenant is vastgelegd hoe partners samenwerken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk informatiesysteem GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte). Ondersteuning vindt plaats door Bureau BRZO.

Op dit moment is er geen overleg dat specifiek verantwoordelijk is voor de organisatie van de informatievoorziening van het stelsel. Een informatieconvenant milieucriminaliteit wordt door meerdere geïnterviewden genoemd als hulpmiddel om de samenwerking en informatie-uitwisseling te stroomlijnen. Voor de uitwerking kan dan een goede, al dan niet tijdelijke, werk- en overlegstructuur gekozen worden. Logische deelnemers aan het convenant zijn: de ministeries IenW en JenV vanuit hun stelselverantwoordelijkheid in het bestuurs- en strafrecht, OD-NL als vertegenwoordiger van de omgevingsdiensten, IPO en VNG als vertegenwoordigers van de gemeenten en provincies, de UvW als vertegenwoordiger van de waterschappen, het OM, de politie en de Rijksinspecties ILT, NVWA en inspectie SZW. Bezien kan worden of het ministerie van BZK een relevante convenantpartner is vanuit de rol bij de Omgevingswet. Op regionaal niveau kunnen gemeenten en provincies afzonderlijk het convenant ondertekenen. Op die manier kan er zowel op nationaal- als regionaal niveau een strategie van samenwerking in de informatieketen vorm krijgen. Een privacy protocol om zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens kan een uitwerking zijn van dit convenant. Bij een dergelijke convenantstructuur zou de monitoring van de voortgang in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) te belegd kunnen worden, met daaronder een programmaorganisatie die uitvoering gaat geven aan de benodigde werkzaamheden.

2.6 Randvoorwaarden

Bij de uitvoering van taken hoort een adequate financiering. Anders dan bijvoorbeeld bij de waterschappen het geval is, kunnen de omgevingsdiensten niet zelf en direct de afweging maken tot investeren in de informatiehuishouding in de milieuketen. Via de gemeenschappelijke regelingen zijn ze afhankelijk van de

²⁴ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem, januari 2021 (p. 20).

financiering door gemeenten en provincies. Investerings in standaardisatie van gegevens en deelname aan Inspectieview kosten geld. Met name voor kleinere deelnemers in de keten is dit lastig op te brengen. Gezien het belang van een landelijk dekkend goede informatiehuishouding en -voorziening ligt het voor de hand hier vanuit de stelselverantwoordelijkheid de helpende hand te bieden.²⁵ Concreet gaat het dan om een adequate financiering, met goede afspraken in een jaarplan, en ondersteund door een helpende hand in de vorm van een gezamenlijke werkgroep.

In veel rapporten wordt gesproken over de versterking van de kennisontwikkeling en -deling. Enerzijds levert het delen van informatie nieuwe kennis op voor degenen die de informatie gebruiken, tegelijkertijd roept het gebruik van informatie ook kennisvragen op. Het is belangrijk deze kennisontwikkeling en -deling te regisseren.

Veel van hetgeen beschreven is, vraagt om verandering in werkwijze en cultuur binnen een organisatie, samenwerkingsverbanden en de keten als geheel. Het gemeenschappelijk beeld is er een van bereidheid tot samen werken aan oplossingen. Op regionaal niveau is dat ook zichtbaar. Het opschalen daarvan is een zorgvuldig traject van verandering, waarbij er een goede balans moet zijn tussen bottom-up en top-down processen. Gezien de huidige verdeling van verantwoordelijkheden in het VTH-stelsel is een grote rol weggelegd voor de omgevingsdiensten zelf. De ambitie daarvoor is aanwezig en neergelegd in een recente brief aan de Staatsecretaris van IenW.²⁶ Goede informatie en benchmarking op nationaal niveau laten zien wie de voorlopers en de achterblijvers zijn. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheden van de gemeenten en provincies als eigenaars. Echter, het vasthouden aan eigen systemen en manieren van werken door alle afzonderlijke diensten staat verbetering van de informatiehuishouding in de weg. Door bottom-up samen te werken vanuit de omgevingsdiensten zelf, via het samenwerkingsverband OD-NL, kunnen de besluiten bestuurlijk worden voorgelegd aan de eigen diensten en uiteindelijk aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) waarin ook de bestuurlijke partijen vertegenwoordigd zijn.

Op dit moment is OD-NL nog een vereniging van directeurs van de omgevingsdiensten, maar verdere doorgroei lijkt noodzakelijk om de professionalisering van de diensten van de grond te krijgen. Op vergelijkbare manier als bij de samenwerking in BRZO+ verband en de ondersteuning van de gezamenlijke rijksinspecties door Bureau Inspectieraad is recent door OD-NL besloten ook een ondersteunend bureau in te richten. Dit bureau kan een rol spelen bij intervisie en benchmarking tussen de verschillende omgevingsdiensten en

²⁵ Kamerbrief versterking VTH-stelsel, 13 december 2021,

²⁶ Omgevingsdienst NL, brief aan de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 4 oktober 2021

deelnemende organisaties. Een dergelijk bureau kan goed de beschikbare expertise van de omgevingsdiensten bij elkaar brengen, de leden aanschrijven en bijvoorbeeld trainingen en workshops maken. Zo kan de achterblijvers de hand gereikt worden.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De hoofdvraag: in hoeverre er bereidheid is om te komen tot een gedeelde visie inzake informatiehuishouding- en voorziening voor VTH in het milieudomein, kan met 'ja' beantwoord worden. Er is een breed gevoelde behoefte om vanuit gezamenlijkheid stappen te zetten. Goede voorbeelden vanuit de regio's verdienen opschaling, nadere invulling van de stelselverantwoordelijkheden kan goed vorm krijgen vanuit faciliteren (ook financieel), kennisontwikkeling en vertrouwen.

In het verbeteren van de informatiehuishouding- en voorziening is het goed mogelijk een stap voorwaarts te maken. Bij het maken van deze stap is het de vraag of er eerst verder gewerkt moet worden aan nadere invulling van een visie voor er concrete stappen worden gezet. De insteek in deze verkenning is dat er bottom-up stappen worden gezet op onder andere datakwaliteit en -standaardisatie en er tegelijkertijd top-down bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt genomen door alle partijen. Om dit te laten slagen zijn beide benaderingen noodzakelijk.

In deze verkenning naar een gedeeld toekomstbeeld op informatievoorziening in het VTH-stelsel in het milieudomein komen veelal dezelfde onderwerpen naar voren. Dat zijn: verbetering van de datakwaliteit en bijbehorende standaardisatie van begrippen en systemen; stroomlijnen van het afstemmingsoverleg op regionale en landelijke schaal; op basis van informatie een goede afweging maken tussen bestuursrecht en strafrecht en wie welke overtreding aanpakt. Tot slot wordt in de gesprekken genoemd, dat deze ontwikkelingen zowel via een bottom-up als ook via een top-down proces gefaciliteerd en gestimuleerd moeten worden.

Doordat bij de vorming van de omgevingsdiensten veel vormvrijheden zijn toegestaan bij inrichting van de organisatie en de werkwijzen, is het ook nodig om het proces van verbetering van de datakwaliteit en de standaardisatie zo dicht mogelijk bij het primaire proces te leggen. Een aantal regio's heeft hiertoe al initiatieven genomen. Hoewel de verantwoordelijkheid van de bronhouders vanuit de stelselverantwoordelijke benadrukt wordt, is de conclusie dat er meer regie moet komen om voortgang te maken. Een taskforce Inspectieview onder leiding van OD-NL en ILT lijkt daarvoor onvoldoende, omdat deze zich enkel richt op een van de middelen, nl. Inspectieview. Meer regie op de voortgang is mogelijk door vanuit de stelselverantwoordelijkheid van IenW een gezamenlijke werkgroep in te richten, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een secretariaat bij OD-NL. Deze werkgroep kan dan de opdracht krijgen om vorm te geven aan de verbetering van de datakwaliteit en de standaardisatie op te pakken en te coördineren. Voor de uitwerking kan dan een passende werk- en

overlegstructuur gekozen worden. Door een landelijk beeld te vormen op basis van de beschikbare informatie kan ook benchmarking plaatsvinden en kunnen zwakke plekken worden aangewezen en kunnen verantwoordelijke bestuurders worden aangesproken. Goede regionale initiatieven en het vermogen tot samenwerking kunnen op deze manier worden opgeschaald en wordt er een stap gezet in kennisontwikkeling. Daarbij past aansluiting bij de verbetertrajecten voor de vergunningverlening, die tevens van groot belang zijn voor de uitwerking van de omgevingswet zoals de Altijd Actuele Digitale Vergunning.

Op dit moment is er weinig uniformiteit in de wijze waarop landelijk en regionaal afstemmingsoverleg plaatsvindt over de selectie van milieuzaken en wie deze oppakt. Er is grote verscheidenheid in de deelname van bestuurders, politie en OM. Uniformering van deze afstemming is belangrijk om te zorgen dat er geen zaken tussen wal en schip vallen en om een gelijk speelveld te borgen. Ook hier is een goede informatiepositie essentieel. Op basis van een transparante discussie kan de inzet van de verschillende diensten, inclusief de inzet van bestuursrecht en strafrecht, worden besproken. Daarbij is het ook van belang dat strafrechtelijke informatie zo goed mogelijk wordt ontsloten en dat daar, waar nodig, nadere afspraken over worden gemaakt binnen de wettelijke kaders. Daarbij is de waarneming dat er in de staande praktijk al veel mogelijk is, bijvoorbeeld via samenwerkingsafspraken. Aansluiting van het OM bij de informatievoorziening, naast de politie die reeds is aangesloten, is hiervoor essentieel. Deze werkwijze kan ook van dienst zijn in de lopende discussie over de inzet van de politie en of milieuzaken landelijk en/of regionaal moeten worden opgepakt.

Om bovenstaande te realiseren, is facilitering van het proces essentieel. Verplichte aansluiting op Inspectieview is met name voor de kleine diensten relatief kostbaar, terwijl door het gebrek aan datakwaliteit en standaardisatie de bruikbaarheid gering is. Een financiële ondersteuning van het rijk als stelselverantwoordelijke is daarbij op z'n plaats. Verder zou, via de stappen van eenduidige registratie en identificatie van inrichtingen en milieubelastende activiteiten, de vorming van een wettelijke basisregistratie voor deze inrichtingen en activiteiten een belangrijke impuls geven aan de verbetering van de datakwaliteit. Daarbij is het belangrijk om aan te sluiten bij de systematiek en de vereisten vanuit de Omgevingswet, vormgegeven via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit kan via de structuur van de bovengenoemde werkgroep.

Hoewel het in deze verkenning allereerst gaat om het VTH-stelsel in het milieudomein, is het goed om de bredere context hierbij te betrekken. In dit verband kan genoemd worden de plek van het DSO in het informatiserings- en het totale applicatielandschap, waarvan ook Inspectieview Milieu en andere relevante applicaties zoals bijvoorbeeld: de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) die

gebruikt wordt bij de BRZO-bedrijven; de basisregistraties; de landelijke registers waaronder die van de Kamer van Koophandel en de VTH- en zaaksystemen van de omgevingsdiensten.

Bovenstaande punten kunnen worden opgepakt binnen de bestaande structuren en verantwoordelijkheidsverdeling van alle betrokken partijen. Samenwerking en coördinatie is essentieel, inclusief opschaling naar bestuurlijke overleggen om de voortgang te bewaken, inclusief het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Deze samenwerking kan worden ondersteund door een convenant, waarin alle partijen zich conformeren aan de afspraken. Binnen deze samenwerkingsverbanden is het ook mogelijk afspraken te maken over welke data met wie gedeeld mogen worden.

Resumerend: een goede informatiehuishouding en –voorziening is essentieel voor een goed functioneren van het VTH-stelsel in het milieudomein. Alleen samen met de informatie van de partners in de strafrechterketen kunnen in landelijke en regionale afstemmingsoverleggen de juiste prioriteiten en de benodigde inzet worden bepaald. Door een combinatie van bottom-up aanpak en top-down bestuurlijke regie en monitoring wordt recht gedaan aan de uitgangssituatie waarin met name de omgevingsdiensten zich bevinden. Alle bestuurlijke partners dienen meer dan nu het geval is, binnen de bestaande verantwoordelijkheden van het VTH-stelsel in het milieudomein, hun verantwoordelijkheid te nemen. Door deze acties op te pakken, lijkt verder uitwerking naar visievorming in een tweede fase niet nodig.

3.2 Aanbevelingen

1. Geef prioriteit aan de verbetering van de datakwaliteit en gegevensstandaardisatie in de systemen. Zorg tevens voor aansluiting met de gegevens uit de strafrechtketen en maak afspraken over informatie-uitwisseling. Verificatie van data via landelijke registers en basisregistraties is daarbij essentieel. Van belang is ook aansluiting op aanvullende bronnen, zoals RVO. Bij het volgen van deze aanpak kan dan werkende weg de gewenste vormgeving van informatiedeling en -vastlegging worden uitgewerkt. Bij deze aanpak is het niet nodig om eerst aan de slag te gaan met grootse vergezichten over de ideale (informatie)wereld vastgelegd in informatie-architecturen en plannen van aanpak. Maak gebruik van al bestaande architecturen binnen de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).
2. Verbetering van de datakwaliteit en standaardisatie vragen zowel bottom-up als top-down inzet. Richt met behulp van IenW een gezamenlijke werkgroep in, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een secretariaat bij OD-NL. Doe dit bottom-up, dicht bij het primaire proces. Bepaal in overleg met alle partijen, top-down, commitment op het proces, inclusief de juiste route en het tempo voor de gewenste veranderingen om de basis op orde te krijgen. Gezien de urgentie van het onderwerp dient dit op korte termijn invulling te krijgen. Bepaal welke werk- en overlegstructuur hierbij passend is.
3. Gebruik de verkregen informatie uit het VTH-stelsel die ingebracht wordt in Inspectieview naast voorbereidingen van inspecties en trendanalyses ook voor benchmarking en het beschrijven van het functioneren van het VTH-stelsel.
4. Ontwikkel als ondersteuning voor de verbetering van de datakwaliteit een set van afspraken over identificatie en registratie. Ontwikkel op basis hiervan een wettelijke basisregistratie voor de inrichtingen en de milieubelastende activiteiten. Dit in analogie met de al bestaande basisregistraties van de overheid. Verken de wettelijke mogelijkheden voor het beschikbaar stellen van informatie, zoals bijvoorbeeld bij de woningcorporaties of bij het delen inkomensgegevens is georganiseerd.
5. Houd bij de uitwerking van de aanbevelingen rekening met het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en de ontwikkelingen op het gebied van actuele vergunningverlening. Betrek daarbij tevens overig relevante ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld: de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) die gebruikt

wordt bij de BRZO-bedrijven; de basisregistraties; de landelijke registers en de VTH- en zaaksystemen van de omgevingsdiensten.

6. Uniformeer zo veel als mogelijk de landelijke en regionale overleggen, intelligence ontwikkeling en de selectie van milieuzaken met omgevingsdiensten, bestuurders, rijksinspecties, openbaar ministerie en politie. Dit geldt ook voor de deelname aan de RIEC's.
7. Gebruik deze overleggen voor prioritering van en afspraken over het delen van informatie en de inzet van de verschillende partners in de bestuursrecht- en strafrechtketen. Hierdoor worden de rollen van alle partijen duidelijker en meer uniform. Dat draagt bij aan een gelijkler nationaal speelveld in de aanpak van milieucriminaliteit.
8. Faciliteer bovenstaande acties, waaronder de instelling van een landelijke werkgroep voor de verbetering van de datakwaliteit en standaardisatie, door financiële ondersteuning van het rijk als stelselverantwoordelijke.
9. Geef het Bestuurlijk Omgevingsberaad de regie over het geheel van bovenstaande aanbevelingen. Leg de bestuurlijke samenwerking vast in een convenant en zorg voor goede monitoring.

Bijlage 1 – Overzicht geïnterviewden

Geïnterviewden	Organisatie
Johan van Wilsem	Algemene Rekenkamer
Yvonne Verzijden	Bureau Inspectieraad
Ed Auee	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid / AP Advies
Jorik van Bijlert	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Quirijn Monchen	DCMR Milieudienst Rijnmond
Ted Oliekan	DCMR Milieudienst Rijnmond
Tim Piek	DCMR Milieudienst Rijnmond
Rosita The	DCMR Milieudienst Rijnmond
Edo Edens	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Ger de Boer	Inspectie Leefomgeving en Transport
Jan van den Bos	Inspectie Leefomgeving en Transport
Mattheus Wassenaar	Inspectie Leefomgeving en Transport
Rits de Boer	Nederlandse Arbeidsinspectie
Henk de Groot	Nederlandse Arbeidsinspectie
Yde Hamstra	Interprovinciaal Overleg
Meindert Stolk	Interprovinciaal Overleg
Ingeborg Absil	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Judith Elsinghorst	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Roald Lapperre	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Gijs van Schouwenburg	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mark Bökkerink	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Jan Dobbelaar	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Leontine Sitee	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Stijn van Dongen	Nationale Politie
Jan Liezen	Nationale Politie
Gery Veldhuis	Nationale Politie
Jos Frissen	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Karen Gussow	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Henk-Jan Baakman	Omgevingsdienst De Vallei
Ronald Visser	Omgevingsdienst NL
Ruben Vlaander	Omgevingsdienst NL
Heleen Kooi	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Loes de Maat	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Rob de Rijck	Openbaar Ministerie
Albert Bootsma	RIEC Oost Nederland
Jacques de Warle	RIEC Oost Nederland
Sandra Weide – Reynaers	Unie Van Waterschappen
Meindert Smallenbroek	Unie Van Waterschappen
Freek Buijtelaar	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Albert Vermuë	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Nils Bosma	VNO-NCW
Frederique Six	Vrije Universiteit Amsterdam
Piet Schakel	Waterschap Hollandse Delta

Aanleiding

De afgelopen jaren is geregeld onderzoek gedaan naar het VTH-stelsel. In het rapport 'Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' concludeert de commissie Van Aartsen, dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans¹. De commissie Van Aartsen geeft in dit rapport tien aanbevelingen om het landelijke stelsel van omgevingsdiensten en de kwaliteit van toezicht en handhaving te verbeteren. Daarnaast zijn er in de afgelopen periode nog meer rapporten verschenen over het VTH-stelsel. De conclusies en aanbevelingen daarvan liggen grotendeels in lijn met die van Van Aartsen.

Op 7 september jl. heeft de commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer gedebatteerd over deze aanbevelingen. De commissie roept op – gelet op de grote urgentie – om op korte termijn met verbeteringen te komen die het stelsel versterken. De urgentie blijkt ook uit 'het document op hoofdlijnen' van de VVD en D66 waar een verbetering voor de uitvoering VTH-leefomgeving expliciet wordt benoemd.

Omgevingsdienst NL ervaart dezelfde urgentie en is om die reden begin 2021 gestart met het verder professionaliseren van de vereniging. Wij zetten ons in voor het versterken en verbinden van de gezamenlijke kennis en expertise van de diensten. Om zo een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving, nu en in de toekomst. Om deze professionaliseringsslag te financieren is de ledencontributie het afgelopen jaar verhoogd. Dit is echter onvoldoende om de gevraagde noodzakelijke inspanningen van Omgevingsdienst NL te realiseren.

Tevens benadrukken we dat, om de forse ambities waar te maken, een omgevingsdienst-overschrijdende inzet vereist is die verder gaat dan de financiële ruimte die gemeenten en provincies via de omgevingsdiensten kunnen bieden. Bovenop de € 570 miljoen die gemeenten en provincies in het stelsel investeren, is een gezamenlijke inzet van alle partners nodig om de landelijke verbeteropgaven nu mogelijk te maken.

Om deze gezamenlijke inzet te concretiseren doen we – op verzoek van het ministerie van I&W – hierbij een eerste aanzet voor een Impulsprogramma VTH-stelsel 2030, inclusief een financiële raming. De verdere invulling en uitvoering van het impulsprogramma zal gefaseerd en in goed overleg met onze partners opgepakt moeten gaan worden. Een nauw samenspel tussen beleid en uitvoering is daarbij van groot belang. Om structurele verbeteringen te realiseren is ook aanscherping van beleid noodzakelijk. Omgevingsdienst NL biedt graag haar expertise aan om over de inhoud van ons vak mee te denken en om beleidstekorten te specificeren die scherper vergunnen en daarmee een duurzame en veilige leefomgeving in de weg staan.

In dit programma ligt de focus op de bijdrage die de gezamenlijke diensten via Omgevingsdienst NL willen bieden. Dit kan echter niet los worden gezien van de bredere, gezamenlijke opgave voor het gehele VTH-stelsel. Om die reden bevat het programma ook hiervoor voorstellen en ramingen met specifieke aandacht voor de risicobedrijven Brzo en Brzo+.

¹ 'De tijd is rijp', 2008

Naar een Impulsprogramma VTH-stelsel 2030

Zoals in de eerdere reacties van Omgevingsdienst NL op de onderzoeksrapporten is aangegeven willen de gezamenlijke omgevingsdiensten graag met haar partners een bijdrage leveren aan de versterking van het stelsel. En daarmee gezamenlijk uitvoering geven aan de aanbevelingen n.a.v. de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer. Met de aanbevelingen in beide rapporten en de eerste uitwerking daarvan in de recente onderzoeken² tekent zich af welke gezamenlijke opgave voor ons ligt. En welke kans er ligt om daadwerkelijk te komen tot een stevige kwaliteitsimpuls in de VTH-uitvoering.

Het is van belang om - met een gezamenlijk commitment van de stelselpartners - te komen tot een Impulsprogramma, waarin IPO, VNG, I&W, Omgevingsdienst NL en Brzo+-partners verbetermaatregelen vaststellen en tot uitvoering brengen. In een dergelijk meerjarenprogramma (tot 2030) werken we toe naar onder meer:

- ✓ een gezamenlijke visie op het VTH-instrumentarium, onder andere wat betreft digitalisering en nieuwe inspectie- en nalevingsinstrumenten³,
- ✓ een landelijk informatiebeeld voor de VTH-uitvoering t.b.v. data-analyse, data-uitwisseling en rapportage;
- ✓ een uniforme aanpak van risicoanalyses, budgettering en data-gestuurde programmering,
- ✓ de landelijke uitrol van digitale vergunningen;
- ✓ versterking van de landelijke aanpak van ketentoezicht en milieucriminaliteit;
- ✓ versterking van expertise op het gebied van Zeer Zorgwekkende Stoffen, gezondheid, circulaire economie, energietransitie, etc.

Zo'n meerjarenprogramma krijgt steeds meer een nationaal karakter. Immers de opgaven die er liggen, zoals de urgentie van een landelijk informatiebeeld Toezicht en Handhaving, de aanpak van ketentoezicht en milieucriminaliteit en de aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen spelen zich op landelijk en soms zelfs internationaal niveau af. Daarom is het wenselijk om te verkennen hoe - voor de aanpak van deze landelijke thema's - een robuust fundament onder de omgevingsdiensten/ Brzo+ kan worden gelegd met een bijpassende financieringsvorm. De vergelijking met de (rijks) bijdrage aan de financiering van de veiligheidsregio's komt dan ook snel in beeld.

Voor het impulsprogramma tot 2030 zal naar schatting 10 à 20 miljoen per jaar vereist zijn. Hierbij moet met name rekening worden gehouden met de forse financiële inzet die nodig is voor de doorontwikkeling van de ICT-inzet voor toezicht en handhaving (doorontwikkeling GIR, inspectieview, etc.) en de landelijke uitrol en implementatie van digitale vergunningen.

Omgevingsdienst NL wil graag samen met haar stelselpartners komen tot een dergelijk programma. We onderscheiden vijf programmaonderdelen waar we hieronder verder op in gaan.

² o.a. het rapport 'Omgevingsdiensten in beeld' en de aanbevelingen van SPDS/TG en het juridisch onderzoek

³ voortbouwend op de notitie "Aan de rand van het ravijn bloeien de mooiste bloemen", maart 2021

1. Programmaonderdeel kennis, expertise en opleiding

Kennis en expertisecentrum (kennis- en expertise makelaar)

Binnen de individuele omgevingsdiensten is veel kennis aanwezig over milieuthema's in de breedste zin van het woord. Om deze informatie te ontsluiten heeft Omgevingsdienst NL een landelijk werkend kennisnet opgericht, waar ook partners zich bij aan kunnen sluiten. Door dit kennisnet te professionaliseren, zowel qua inhoud als ICT-structuur, kan Omgevingsdienst NL het gebruik en de onderlinge samenwerking tussen diensten stimuleren. Hierdoor gaat kennis delen en ontwikkelen makkelijk en sneller, ook op de thema's van de toekomst als Circulaire Economie, Klimaat en Duurzaamheid, Energietransitie en Opkomende Zeer Zorgwekkende Stoffen. Daardoor groeit de kennis en expertise van omgevingsdiensten - en daarmee de kwaliteit van de uitvoering - en worden de 29 omgevingsdiensten in staat gesteld om onze (landelijke en regionale) partners op diverse thema's te voorzien van advies en uitvoering op niveau.

Een ander onderdeel is de (digitale) ondersteuning van het uitwisselen van kennis en expertise over specifieke onderwerpen met kennisinstituten. Omgevingsdienst NL wil de relaties en verbindingen met kennisbronnen als RIVM, TNO, INFOMIL, wetenschappelijk onderwijs en andere kennisorganisaties intensiveren en verstevigen. Gezamenlijk kunnen innovatieve VTH-instrumenten worden ontwikkeld die een bijdrage leveren aan het sneller/ efficiënter opsporen van (milieu)overtredingen.

Omgevingsdienst NL Academie

Geconstateerd is dat het aantal opleidingen gericht op de leefomgeving beperkt wordt aangeboden. Het brede werkkterrein van omgevingsdiensten, variërend van lucht, water en bodem, van chemisch bedrijf tot tankstation en van zeer zorgwekkende stoffen tot circulaire economie, betekent dat 'het vak' niet in reguliere onderwijsvormen onderwezen wordt. Om het kennisniveau binnen de omgevingsdiensten op een hoog niveau te houden beschikt Omgevingsdienst NL over een Opleidingsacademie. De Omgevingsdienst NL Academie bevordert dat opleidingen van het juiste niveau - bij voorkeur in samenwerking met de markt - worden aangeboden. Om te kunnen onderbouwen dat medewerkers aan de kwaliteitscriteria werken, is Omgevingsdienst NL bezig met het ontwikkelen van een branchekwalificatiestructuur.

Deskundigheid

Omgevingsdiensten zijn ooit opgericht om de kwaliteit van het werk én de mensen te verbeteren. Weliswaar zijn daar de afgelopen jaren al veel slagen in gemaakt, maar er is nog een wereld te winnen. Daarnaast worden omgevingsdiensten geconfronteerd met de krapte op de arbeidsmarkt. Het permanent scholen van medewerkers in de praktijk is daarvoor een oplossing én biedt mogelijkheden voor zijinstromers en 'beroepswisselaars'. Het opzetten van een programma én organisatie - ten dienste van alle omgevingsdiensten én het brede vakgebied dat omgevingsdiensten nu eenmaal hebben - kan hierin een belangrijke kwalitatieve bijdrage betekenen. De benoemde branchekwalificatiestructuur en de initiatieven rond de Omgevingsdienst NL Academie bieden daarvoor een goede basis. Daarop voortbouwend kan, met inachtneming van de landelijk geldende kwaliteitscriteria, de ontwikkeling van een dergelijk programma een belangrijke kwaliteitsimpuls betekenen. Omdat omgevingsdiensten zelf niet over die onderwijskundige kwaliteiten beschikken moet de kennis daarvoor worden onttrokken uit de markt,

mét de uitdrukkelijke opzet de te ontwikkelen deskundigheid daarna wel binnen het stelsel van omgevingsdiensten te borgen.

2. Programmaonderdeel verbetering kwaliteit VTH

Collegiale toetsing en visitatie

Het is goed om regelmatig te onderzoeken of aanbevolen verbetermaatregelen zijn geïmplementeerd en tot de beoogde effecten leiden. Dit kan een onderdeel zijn van het in te voeren instrument visitatie. Deze visitatie kan naast de - al een aantal jaren toegepaste methode van - Collegiale Toets (CT) voor Toezicht en Handhavingstaken en het Platform Overheid en Kwaliteit Bodembeheer (POKB) voor bodem een bijdrage leveren aan ons kwaliteitsstreven. Omgevingsdienst NL is zeer bereid om het instrument van visitatie – samen met onze partners - verder te ontwikkelen en de toepassing daarvan in samenhang met de CT en POKB te faciliteren en te regisseren. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen van visitaties bij de Veiligheidsregio's en het Instituut Fysieke Veiligheid.

Landelijke standaarden

Omgevingsdienst NL kan een centrale rol spelen bij het ontwikkelen van een landelijk risicomodel voor de prioritering en daarmee (deels) uniformering van de VTH-taakuitvoering. De ontwikkeling en het ter beschikking stellen van landelijke standaarden zoals uniforme vergunningsvoorschriften (LRSO) wordt al door Omgevingsdienst NL georganiseerd. Harmonisatie kan ook voor andere aspecten – bijvoorbeeld bij bedrijfsvoering - bijdragen tot meer uniforme kwaliteitsborging. Zo kan een geharmoniseerde uitvoering van het Basistakenpakket worden ondersteund. Dit vraagt om een professionaliseringsslag. Ook hiervoor is een financiële impuls nodig met name op het gebied van een ondersteunende ICT-infrastructuur. Hier gaan we in het volgende programmaonderdeel verder op in.

3. Programmaonderdeel data en informatie-uitwisseling en ICT-structuur

De samenleving wil snel en adequaat geïnformeerd worden over haar leefomgeving. Het digitaliseren van informatie is daarvoor onontbeerlijk. In het kader van het Impulsprogramma verdient dit aspect bijzondere aandacht.

Kwalitatief goede data

De beschikbaarheid van kwalitatief goede data, die eenvoudig kan worden uitgewisseld en geanalyseerd, is van groot belang voor het stellen van de juiste prioriteiten en een efficiënte en effectieve uitvoering van VTH-taken, (beleids)advisering en verantwoording. Op het gebied van vergunningen of ontheffingen is afgestemde digitale ondersteuning van de producten, diensten en zaken een noodzaak. Omgevingsdienst NL kan het gebruik, de uitwisseling en kwaliteit van data stimuleren en faciliteren.

In lijn hiermee kan Omgevingsdienst NL - als vervolg op het SPPS/TG rapport - het ter beschikking stellen van de data van de 29 omgevingsdiensten faciliteren, inclusief het verbeteren van de vergelijkbaarheid daarvan. Op deze manier zou een jaarlijkse foto van de basisdata van elke dienst kunnen worden gemaakt. Deze foto kan worden benut voor een onderlinge benchmark. Dit vereist

een professionele infrastructuur, waarin de verschillende systemen en registers goed op elkaar zijn aangesloten.

Het verzamelen en invoeren van de data wordt gefinancierd door de individuele omgevingsdiensten. Het ligt voor de hand dat het landelijk ICT-platform waarop dit plaatsvindt op centraal niveau wordt gefaciliteerd en gefinancierd. Het verzamelen en bewerken van data van omgevingsdiensten is daarmee speerpunt bij de verhoging van de kwaliteit van het VTH-stelsel. Een belangrijk onderdeel in het datagedreven uitvoeren van VTH-taken is de digitalisering van het vergunningenproces. Er zijn inmiddels stappen gezet om te komen tot de “Altijd actuele digitale vergunning” (AADV). De komende jaren zal een landelijke uitrol hiervan moeten plaatsvinden.

Brzo bedrijven

Speciale aandacht is nodig voor de informatievoorziening m.b.t. de risicobedrijven (Brzo). Voor de uitvoering van VTH-taken bij de Brzo-bedrijven is - vanuit de Seveso-richtlijn - een goede samenwerking opgebouwd tussen rijksinspecties, veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten. Door deze Brzo-partners wordt - in lijn met de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen - intensief samengewerkt aan:

- ✓ een gezamenlijke planning en prioriteitstelling,
- ✓ het uitvoeren van gezamenlijke inspecties,
- ✓ een gezamenlijke rapportage van de resultaten.

De samenwerkingspartners in Brzo+ wisselen al veel gegevens uit, maar constateren tevens dat de ICT-structuur voor een adequate data-uitwisseling⁴ versterking behoeft. Daarbij kan worden voortgebouwd op de lopende initiatieven van de 6 Brzo-omgevingsdiensten en Brzo+, maar ook hier is een stevige ICT-impuls nodig. Om te komen tot een omgevingsdiensten-breed adequaat niveau van dataregistratie, - analyse (LBR-GIR) en rapportage is een grote investering nodig. Vanzelfsprekend is voor deze totale ICT-inspanningen een goede afstemming vereist tussen de Brzo+-partners, zowel inhoudelijk als wat betreft de financiering. Deze inzet is daarom opgenomen in het financiële overzicht versterking VTH-stelsel.

4. Programmaonderdeel strafrechtelijke aanpak

Naast het inzetten van het bestuursrechtelijk instrumentarium wordt overeenkomstig de landelijke handhavingsstrategie zelfstandige of ondersteunende inzet van de omgevingsdiensten verwacht op het strafrechtelijk domein. Hieronder valt nadrukkelijk de inzet op het gebied van ondermijning. Omgevingsdiensten spelen een cruciale rol in de ketenaanpak van milieucriminaliteit. Zeker nu de (landelijk gefinancierde) politiecapaciteit is beperkt en strakker wordt geprioriteerd, wordt de roep om inzet vanuit omgevingsdiensten groter. De beschikbaarheid van buitengewone opsporingsambtenaren (opleidingen en jaarlijkse trainingen) en feitelijke inzet vragen veel budget van de deelnemers van de diensten. Een rijksbijdrage van 50% voor het ter beschikking hebben en houden van boa's is in het licht van de versterking van het VTH-stelsel is ons inziens alleszins redelijk.

Omgevingsdienst NL kan verder zorgdragen voor versterking van de afstemming tussen bestuurs- en strafrecht door deelname aan landelijke overleggen zoals de Strategische Milieukamer en de

⁴ zie rapport Algemene Rekenkamer

Landelijke Milieukamer. Omgevingsdienst NL doet dit o.a. door inbreng van relevante informatie over concrete handhavingssaken.

5. Programmaonderdeel ondersteuning programma's en informatie-verzoeken

In het domein van de leefomgeving komen er grote opgaven en uitdagingen op rijksoverheid, gemeenten en provincies af. Zowel de Rijksoverheid, als IPO en VNG zetten om die reden vaak programma's op om specifieke landelijke problemen in beeld te brengen en aan te pakken (te denken valt aan Zeer Zorgwekkende Stoffen, PFAS, de informatie- en energiebesparingsplicht, etc.). Aan de 29 omgevingsdiensten/ Omgevingsdienst NL wordt regelmatig een inspanning gevraagd:

- ✓ om een (inhoudelijke) bijdrage te leveren aan deze programma's en aan het implementeren van nieuwe thema's, vernieuwende aanpakken of informatievoorzieningen (bijv. het Register Externe Veiligheid).
- ✓ om informatie op te halen bij haar leden om bijvoorbeeld Kamervragen of vragen uit de landelijke media te (kunnen laten) beantwoorden.
- ✓ bij de uitwerking van rapporten en onderzoeken, zoals het CCV-rapport, het Berenschotrapport of meest recent de commissie Van Aartsen.

Omgevingsdienst NL levert graag de expertise om een inhoudelijke bijdrage te leveren aan deze thema's/ programma's en om – samen met haar partners - de aanbevelingen uit de recente onderzoeksrapporten uit te voeren. Ook in het meest recente onderzoeksrapport 'Omgevingsdiensten in beeld' zijn vraagstukken opgenomen waarin Omgevingsdienst NL graag participeert, waaronder de aanbevelingen over de vernieuwing van de VTH-kwaliteitsverordening en de ontwikkeling van normfinanciering.

Financiering Impulsprogramma VTH-stelsel 2030

Financiële impuls gezamenlijke stelselpartners

Om uitvoering te kunnen geven aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer is een meerjarige impuls door de gezamenlijke stelselpartners nodig. In de vijf programmaonderdelen wordt een aantal specifieke onderwerpen genoemd waarvoor een forse extra inzet nodig is. Dat betreft:

- ✓ de landelijke versterking van dataregistratie en data-analyse voor toezicht en handhaving,
- ✓ de uitrol van de digitale vergunning,
- ✓ de inzet van strafrecht (afstemming en inzet van boa's).

Voor deze onderwerpen is een financiële impuls nodig, waarvoor de volgende ramingen - onderverdeeld in een eenmalige en jaarlijkse bijdrage - zijn opgenomen:

Jaarlijkse bijdrage

Onderdeel	Bijdrage	
De landelijke versterking van dataregistratie en data-analyse voor toezicht en handhaving (waaronder specifieke aandacht voor de risicobedrijven)	€ 4 à 6 mln	Jaarlijks
De inzet van strafrecht (afstemming en inzet van boa's)	€ 5 mln	Jaarlijks
Totaal	9 à 11 mln	jaarlijks

Eenmalige bijdrage

Onderdeel	Bijdrage	
De uitrol van de digitale vergunning (meerjarig traject)	€ 6 mln	Eenmalig
Totaal	€ 6 mln	Eenmalig

Financiële impuls Omgevingsdienst NL

Daarnaast bevatten de vijf programmaonderdelen specifieke voorstellen voor de inhoudelijke rol vanuit Omgevingsdienst NL. Per onderdeel geven we een uiteenzetting van de kosten, bij sommige onderdelen onderverdeeld in jaarlijkse en eenmalige kosten.

1. Programmaonderdeel Kennis, expertise en opleidingen

Onderdeel	Bijdrage	
Doorontwikkelen tot kennis- en expertisecentrum voor de leefomgeving	€ 800.000	Jaarlijks
Faciliteren van de omgevingsdiensten in de rol van regionale kennis- en expertise makelaar	€ 150.000	Jaarlijks
Stimuleren en faciliteren van de samenwerking (op inhoud) tussen de diensten	€ 50.000	Jaarlijks
Jaarlijks opstellen van een opleidingsprogramma - met inzet van de Omgevingsdienst NL academie - gericht op het kunnen blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria	€ 250.000	Jaarlijks
Ontwikkelen en uitvoeren van een programma voor het permanent scholen van medewerkers in de praktijk	€ 300.000	Jaarlijks
Totale kosten	€ 1.550.000	Jaarlijks

2. Programmaonderdeel verbetering kwaliteit VTH

Jaarlijkse kosten

Onderdeel	Bijdrage	
Het faciliteren van de ontwikkeling van een landelijk risicomodel	€ 350.000	Jaarlijks
Faciliteren en onderhouden van het ICT-platform waar de ontwikkelde standaarden – o.a. LRSO - voor alle partners toegankelijk zijn	€ 50.000	Jaarlijks
Omgevingsdienst NL faciliteert de diensten door het ontwikkelen en onderhouden van een aantal gezamenlijke basale kaders in relatie tot de bedrijfsvoering (zie ook data- en informatie-uitwisseling)	€ 150.000	Jaarlijks
Totale kosten	€ 550.000	Jaarlijks

Eenmalige kosten

Onderdeel	Bijdrage	
Doorontwikkelen collegiale toetsing bij toezicht en handhaving en bodem. En samen met onze partners een visitatie methodiek ontwikkelen en opzetten	€ 250.000	Eenmalig
Omzetten landelijke standaarden, zoals de LRSO, naar de Omgevingswet	€ 250.000	Eenmalig
Bijdrage Omgevingsdienst NL aan landelijke criteria voor de kwaliteitsverordening	€ 50.000	Eenmalig
Totale kosten	€ 550.000	Eenmalig

3. Programmaonderdeel data- en informatie-uitwisseling en ICT-structuur

Jaarlijkse kosten

Onderdeel	Bijdrage	
Het faciliteren en stimuleren van datakwaliteit en uitwisseling	€ 100.000	Jaarlijks
Omgevingsdienst NL publiceert jaarlijks 'de stand van de omgevingsdiensten' met kwantitatieve informatie over de uitvoering van VTH	€ 100.000	Jaarlijks
Beheren gezamenlijke ICT-structuur waarin de verschillende systemen en registers goed op elkaar zijn aangesloten.	€ 1.000.000	Jaarlijks
Totale kosten	€ 1.200.000	Jaarlijks

Eenmalige kosten

Onderdeel	Bijdrage	
Ontwikkelen gezamenlijke ICT-structuur waarin de verschillende systemen en registers goed op elkaar zijn aangesloten	€ 5.000.000	Eenmalig
Totale kosten	€ 5.000.000	Eenmalig

4. Programmaonderdeel strafrechtelijke aanpak

Onderdeel	Bijdrage	
Versterken van de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht	€ 100.000	Jaarlijks
Opleidingskosten BOA's	€ 150.000	Jaarlijks
Totale kosten	€ 250.000	Jaarlijks

5. Programmaonderdeel ondersteuning programma's en informatieverzoeken

Onderdeel	Bijdrage	
Omgevingsdienst NL ondersteunt programma's vanuit het Rijk, IPO of VNG op het werkgebied van de diensten	€ 200.000	Jaarlijks
Omgevingsdienst NL neemt de coördinatie voor de omgevingsdiensten op zich bij informatieverzoeken vanuit de rijksoverheid	€ 100.000	Jaarlijks
Bijdrage leveren aan kennis- en expertiseontwikkeling bij nieuwe thema's zoals CE, Klimaat, opkomende stoffen	€ 200.000	Jaarlijks
Totale kosten	€ 500.000	Jaarlijks

Totaaloverzicht kosten programmaonderdelen 1 t/m 5

Onderdeel	Bijdrage eenmalig	Bijdrage jaarlijks
Kennis, expertise en opleidingen		€ 1.550.000
Verbetering kwaliteit VTH	€ 550.000	€ 550.000
Data- en informatie-uitwisseling en ICT-structuur	€ 5.000.000	€ 1.200.000
Strafrechtelijke aanpak		€ 250.000
Ondersteuning programma's en informatieverzoeken		€ 500.000
Totale kosten	€ 5.550.000	4.050.000

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk

IENW/BSK-2021/336094

Bijlage(n)

Datum
Betreft Versterking VTH-stelsel

Geachte voorzitter,

Tijdens het commissiedebat Toezicht en Handhaving op 7 september jl. heb ik u toegezegd om voor het kerstreces een hoofdlijnennotitie te sturen over de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen voor versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie en Veiligheid (JenV) ga ik, als stelselverantwoordelijke voor het VTH-stelsel, in deze brief nader in op de acties die nodig zijn voor de opvolging van deze aanbevelingen. Ik baseer me daarbij op de aanbevelingen genoemd in het rapport "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker van het bestuur" van de commissie Van Aartsen¹, de door mij uitgevoerde kwantitatieve en juridische onderzoeken² en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapporten "Een onzichtbaar probleem" en "Handhaven in het duister"³.

Tevens reageer ik met deze brief op een tweetal moties. In de aangenomen motie Hagen van 8 juli 2021 wordt de regering verzocht een uniform systeem op te zetten waarmee een valide informatiebeeld ontstaat over de omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen. In de aangehouden motie Hagen/Sneller van 4 november 2021 wordt de regering verzocht om een met privacywaarborgen omkleed gedeeld informatiesysteem op te zetten waarvan alle bestuurlijke- en strafrechtelijke diensten die betrokken zijn bij opsporing en handhaving van milieucriminaliteit, gebruik kunnen maken.

Rapport commissie Van Aartsen

Het rapport van de commissie Van Aartsen is glashelder: het VTH-stelsel voor het milieudomein functioneert niet goed en wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare milieuschade. Deze milieuschade is door de ILT onlangs nog begroot op 5,5 miljard euro per jaar⁴ exclusief bijkomende veiligheids- en gezondheidsschade. Dit is een ernstige constatering die haaks staat op het doel om te zorgen voor een schoon, veilig en gezond

¹ Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 295

² Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 300

³ Kamerstukken 22 343, nrs. 294 en 297

⁴ [ILT-brede risicoanalyse 2021 | Rapport | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#)

Nederland. Het is dan ook aan alle bij het VTH-stelsel betrokken partijen om ervoor te zorgen dat het VTH-stelsel sterker wordt en milieuschade wordt voorkomen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Daarnaast vraagt de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet om een nieuwe, efficiënte manier van samenwerken tussen gemeenten en omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten kunnen hierbij een belangrijke rol spelen bij de input op en programmering en monitoring van de beleidscyclus naast hun primaire taak voor VTH. Dit zal gevolgen hebben voor de werkwijze van de omgevingsdiensten. Waar dat nu vooral gericht is op de beoordeling en toetsing van het milieu, geldt straks een breder milieubegrip. Hierbij gaat het naast milieu ook om water, natuur en/of cultureel erfgoed.

Kenmerk
IENW/BSK-2021/336094

De commissie Van Aartsen geeft duidelijk aan wat er moet gebeuren. De omgevingsdiensten zijn het fundament onder het VTH-stelsel. Het is de taak van gemeenten, provincies en Rijk tezamen om er voor te zorgen dat dit fundament onder het VTH-stelsel versterkt wordt zodat de uitvoering van VTH hierop gebouwd kan worden. De commissie Van Aartsen adviseert niet om het VTH-stelsel te wijzigen, maar om binnen het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Hiervoor geeft zij tien aanbevelingen:

1. Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen,
2. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen,
3. Meer prioriteit, capaciteit en inzet strafrechtelijke handhaving en vervolging,
4. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst,
5. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering,
6. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling,
7. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio,
8. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure,
9. Inrichten van rijkstoezicht op omgevingsdiensten,
10. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

Opgave versterking VTH-stelsel

Om het VTH-stelsel te versterken, moet het fundament onder dit stelsel op orde zijn. Dit fundament wordt gevormd door robuuste, deskundige en vernieuwende omgevingsdiensten die de door de bevoegde gezagen aan hen opgedragen taken met gezag en professionaliteit kunnen uitvoeren waarbij de informatiehuishouding tussen alle partijen in de keten op orde is. Het is de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten klaar zijn om naast hun huidige taken hun essentiële rol te pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

De commissie Van Aartsen concludeert dat de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk niet of nauwelijks is geïnstrumenteerd en daarmee een fictie is. Naast het fundament van het werk door de omgevingsdiensten, moeten er ook voldoende instrumenten zijn om mijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent voldoende wettelijke waarborgen voor het stelsel om te stimuleren en faciliteren waar mogelijk en aanspreken en ingrijpen waar nodig. Dit moet ervoor gaan zorgen dat VTH in het milieudomein beter en consistentier wordt uitgevoerd en niet naleving van milieuregels eerder wordt aangepakt. Dit zijn essentiële

voorwaarden voor het realiseren van een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen zien voor een groot deel op het VTH-stelsel. Voor de goede werking van dit stelsel ben ik verantwoordelijk. De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen raken echter niet alleen mijn stelselverantwoordelijkheid op het gebied van VTH, maar ook de stelsels van de Omgevingswet (zoals begrippen en instrumenten) en de bestuurlijke inrichting van Nederland in brede zin, waaronder de taaktoedeling aan gemeenten en provincies, hun onderlinge samenwerking en interbestuurlijk toezicht (gemeentewet en provinciewet) waar de minister van BZK voor verantwoordelijk is. Ook spelen in deze kwestie vraagstukken rondom het strafrecht waarvoor de minister van JenV verantwoordelijk is. Voor wat betreft de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen, raken de aanbevelingen over strafrechtelijke vervolging en handhaving, landelijke normfinanciering, uniform uitvoeringsbeleid, positie directeur van de omgevingsdienst en adviesrecht omgevingsplannen aan andere stelsels dan alleen het VTH-stelsel.

Kenmerk

IENW/BSK-2021/336094

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor VTH ondersteun ik de probleemanalyse en de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Voor zover opvolging kan worden gegeven aan deze aanbevelingen binnen het VTH-stelsel, neem ik ze over en geef ik met deze brief de bouwstenen hoe deze aanbevelingen opgevolgd kunnen worden. Hierbij acht ik het van belang dat de gekozen manier van uitvoering van elke individuele aanbeveling zo veel mogelijk aansluit bij de uitgangspunten en structuur van het huidige VTH-stelsel en de daarvoor relevante wettelijke kaders.

Ik ben me bewust van de gezamenlijke opgave waar alle partners in het VTH-stelsel voor staan. Daarom ga ik voor de uitwerking van de aanbevelingen en de in deze brief geschetste oplossingsrichtingen intensief het gesprek aan met IPO, VNG en Omgevingsdienst NL. Zo organiseer ik in januari 2022 regiobijeenkomsten waarbij ik mijn inzet met bestuurders van gemeenten, provincies en directeurs van omgevingsdiensten verder uitwerk. Verder wordt in het eerste kwartaal van 2022 met IPO, VNG, Omgevingsdienst NL en de ministeries van BZK en JenV overlegd over de structuur waarin samengewerkt wordt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Hierbij bekijken alle partners gezamenlijk of al lopende sporen zoals het programma 'Liever een goede buur' kunnen opgaan in één interbestuurlijk programma.

In het navolgende ga ik meer concreet in op de richting die ik wenselijk acht voor de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

Aanbeveling 1: Verhogen ondergrens omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten hebben in toenemende mate te maken met complexe materie en moeten daarom robuust zijn en beschikken over voldoende kritische massa. Deze kritische massa is nodig zodat er voldoende specialistische kennis is waarmee een omgevingsdienst goed de VTH-taken kan uitvoeren. Dit wordt nog belangrijker op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, omdat vanaf dat moment de uit te voeren taken wijzigen. Omdat meer activiteiten met algemene regels gereguleerd gaan worden, zal minder vergunningverlening plaatsvinden, maar meer toezicht moeten worden gehouden en gehandhaafd. Zoals de commissie Van Aartsen stelt: *"de positie van de omgevingsdienst in*

termen van het basistakenpakket verandert hiermee niet, het werk wel”.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk

IENW/BSK-2021/336094

De commissie Van Aartsen stelt voor om meer kritische massa te realiseren door het aantal omgevingsdiensten in Nederland te verminderen. Een dergelijke opschaling van het aantal omgevingsdiensten kan naar mijn oordeel inderdaad daaraan bijdragen. Tegelijkertijd besef ik mij terdege dat dit ingrijpt in de rol van gemeenten en provincies als verantwoordelijken voor omgevingsdiensten. Ik wil daarom in gesprek gaan met gemeenten en provincies als eigenaren van omgevingsdiensten en met Omgevingsdienst NL over hoe op de beste manier invulling kan worden gegeven aan deze aanbeveling en zeker gesteld kan worden dat elke omgevingsdienst in Nederland voldoende robuust is om alle VTH-taken professioneel te kunnen uitvoeren.

Voor mij is daarbij de kernvraag welke minimale eisen voor kwaliteit en robuustheid nodig zijn voor omgevingsdiensten om deskundig en professioneel te kunnen opereren en daarmee een krachtig, deskundig en onafhankelijk milieutoezicht in Nederland te kunnen garanderen. Ik zie hierbij onder andere de mogelijkheid dat in de regelgeving de op dit moment bestaande “kringen van gemeenten” worden geschrapt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de oorspronkelijke bedoeling van de inrichting van het VTH-stelsel waarbij er congruentie is tussen de grenzen van de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio’s. Dat moet nader worden verkend.

Aanbeveling 2: Verbetering kwaliteit omgevingsdiensten

Voor een goede uitvoering van VTH is een goed en constant kwaliteitsniveau van de bemensing onontbeerlijk. Een omgevingsdienst moet voldoende deskundige medewerkers hebben die hun werkzaamheden met een vastgestelde continuïteit uitvoeren: de medewerkers moeten vlieguren kunnen maken. Omgevingsdiensten moeten over een zodanige basisdeskundigheid beschikken dat zij een goede gesprekspartner kunnen zijn voor de bedrijven waarvoor zij het VTH doen, maar zo nodig ook tegenwicht kunnen bieden. Dit is de kritische massa. Conform artikel 5.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet dit goed geregeld zijn. Omdat in de praktijk blijkt dat deze deskundigheid nog niet altijd is gegarandeerd, vind ik het belangrijk om te zorgen dat dit in de toekomst wel het geval is.

Om de kwaliteit te verbeteren en af te stemmen op de aard van de inrichtingen wil ik – gebruik makend van wat hierover al is opgenomen in de modelverordeningen van IPO en VNG en met behulp van het uitgevoerde kwantitatief onderzoek⁵ - samen met provincies en gemeenten landelijke criteria voor de minimaal vereiste kritische massa opstellen.

Daarnaast ben ik er voorstander van om het algemeen bestuur van de omgevingsdienst de bevoegdheid te geven om regionaal het benodigde deskundigheidsniveau van omgevingsdiensten vast te stellen. Dit doet zij dan op basis van een optelsom van de onder toezicht gestelde bedrijven in het basistakenpakket in de regio, waarbij de gezamenlijk op te stellen landelijk criteria voor de minimaal vereiste kritische massa in acht worden genomen. Het algemeen bestuur van de omgevingsdienst draagt hiermee niet alleen zorg voor een kwalitatief en kwantitatief goed geoutilleerde dienst, maar ook voor samenhang tussen de regionale handhavings- en uitvoeringsstrategie en het regionale

⁵ Zie voetnoot 2

uitvoeringsprogramma. Aangezien dit kan botsen met het principe van verlengd lokaal bestuur onderzoek ik samen met de partners hoe de ambitie om het deskundigheidsniveau van omgevingsdiensten vast te stellen, het beste is in te vullen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk

IENW/BSK-2021/336094

Aanbeveling 3: Strafrechtelijke handhaving en vervolging

Het VTH-stelsel moet zo ingericht zijn dat steeds het voldoen aan de normen wordt bevorderd en geborgd wordt dat de samenleving niet met milieuschade blijft zitten. Handhaving is hierin een belangrijk instrument als logisch sluitstuk. Strafrechtelijke handhaving maakt daar onderdeel van uit.

Het Openbaar Ministerie (OM) is het formele gezag. De opsporing wordt gedaan door de bijzondere opsporingsdiensten van de ILT en NVWA, de omgevingsdiensten en de politie. Gekwalificeerd en voldoende toezicht voorkomt onnodige inzet van schaarse capaciteit in de strafrechtketen. Voor een gerichte en effectieve opsporing is tijdige informatiedeling van cruciaal belang, bijvoorbeeld tussen toezicht en opsporing.

Op dit moment staat milieucriminaliteit niet hoog op de prioriteitenlijst. Hier zijn verschillende oorzaken voor benoemd: het is verborgen, overstijgt vaak de regio, er wordt onvoldoende informatie gedeeld, spreekt niet tot de verbeelding, het milieurecht is complex, er is een gebrek aan regie en de capaciteit is schaars⁶.

De uitvoering van de opsporing is niet optimaal. Om deze uitvoering te versterken, spant het Rijk zich in om met de betrokken partners de volgende stappen te zetten:

Stap 1: Versterking van de governance van de opsporing van milieucriminaliteit

Net als het bestuursrechtelijke deel wordt ook het strafrechtelijke deel van het stelsel nog steeds gekenmerkt door fragmentatie en te grote vrijblijvendheid. Voor een slagvaardiger en effectievere strafrechtketen is een aanpassing van de taakverdeling binnen het stelsel nodig en moeten prioriteiten worden gesteld. Hierdoor kan expertise meer geconcentreerd worden opgebouwd en onderhouden. Ook kan inefficiënte overlap van taken tussen de verschillende opsporingsinstanties worden teruggebracht. Om dat te realiseren wordt verkend of de sturende organen bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit - Strategische Milieukamer en de Milieukamer - een formele positie bij de prioriteitstelling en sturing kan worden gegeven. Deze aanpassingen kunnen niet zonder politieke besluitvorming van het aanstaand missionair kabinet.

Stap 2: Meer prioriteit voor opsporing van milieucriminaliteit bij OM en politie.

Van Aartsen merkt op: "Eerdere bestuurlijke afspraken over de beschikbare fte's (400) voor milieutaken bij de politie worden in de praktijk niet nagekomen" en adviseerde "om ten minste de eerder gemaakte afspraken over de politiecapaciteit na te komen". Sinds de oprichting van de nationale politie zijn 412 fte aan specifieke informatie- en researchcapaciteit milieu beschikbaar. Het OM zal met de politie en de bijzondere opsporingsdiensten uitwerken hoe beter dan nu geborgd kan worden dat de beschikbare capaciteit op milieu effectiever voor die taak kan worden ingezet. Hierbij is de spanning met de vraag naar politiecapaciteit voor delicten die hogere spoed kennen dan milieucriminaliteit een relevante factor. Dit vraagstuk hangt samen met de onder stap 1 genoemde versterking van de governance van de opsporing van milieucriminaliteit.

⁶ CCV (2019), De markt de baas en de Algemene Rekenkamer (2021), Een onzichtbaar probleem

In aanvulling daarop en om de aanpak van milieucriminaliteit hoger en steviger op de agenda te krijgen, zal de minister van JenV met de gezagen – het OM en de regioburgemeesters – overleggen of het zinvol en mogelijk is om in de volgende Veiligheidsagenda milieucriminaliteit een plek te geven. In deze Veiligheidsagenda maken de minister van JenV, het OM en de regioburgemeesters vierjaarlijks afspraken over landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering door de politie.

Stap 3: extra capaciteit hele keten

Voor een robuust systeem is ook flink extra capaciteit voor de hele strafrechtsketen nodig inclusief OM en rechterlijke macht. Het is aan een nieuw missionair kabinet om deze capaciteit beschikbaar te stellen. Hiertoe is ten behoeve van de formerende partijen een fiche opgesteld.

De commissie Van Aartsen adviseerde in dit kader om, naast de noodzakelijke verbetering bij de omgevingsdiensten, milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken. Een eerste aanzet omvat in elk geval het volgende:

1. Zorgdragen voor BOA's bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA's van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit;
2. Het oormerken van researchcapaciteit voor de opsporing van milieucriminaliteit;
3. Het versterken van de milieucapaciteit van het functioneel parket;
4. Het blijven opleiden en trainen van rechters in milieucriminaliteit zowel in de eerste als de tweede lijn.

In aanvulling hierop is een versterking nodig van de capaciteit bij de bijzondere opsporingsdiensten ILT-IOD en NVWA-IOD om een doeltreffende opsporing en aanpak van milieucriminaliteit mogelijk te maken. Dit kan niet zonder politieke besluitvorming door het aanstaand missionair kabinet.

Stap 4: adviesaanvraag Raad van State

Het kabinet vraagt op korte termijn advies aan de Raad van State over de wijze waarop de doorzettingsmacht voor milieucriminaliteit en het VTH-stelsel op rijksniveau het beste kan worden georganiseerd (met name gericht op een effectievere mix van het bestuurs- en strafrecht). Onderdeel van de adviesaanvraag is de vraag hoe de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties goed in de uitvoering van de handhaving (bestuurs- en strafrecht) geborgd kan worden. Deze adviesaanvraag wordt in overleg met alle betrokken departementen in de Interdepartementale commissie voor Europees recht (ICER-I) op korte termijn gedaan.

Aanbeveling 4: Basistakenpakket

Sinds 2016 zijn gemeenten en provincies verplicht om de uitvoering van het wettelijk voorgeschreven basistakenpakket te beleggen bij de omgevingsdiensten. Elke omgevingsdienst in Nederland moet werken conform het wettelijk stelsel en dus met hetzelfde basistakenpakket.

Er wordt een circulaire opgesteld met de definitieve uitleg/interpretatie van het basistakenpakket. Deze circulaire maakt een einde aan de kennelijk nu bestaande interpretatieverschillen en maakt het voor gemeenten en provincies duidelijk

welke taken onder het basistakenpakket vallen. De uitvoering van deze taken moeten door gemeenten en provincies bij de omgevingsdiensten worden belegd.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Om die reden hecht ik eraan dat de provincies waarin gemeenten zijn gelegen, die de uitvoering van het volledige basistakenpakket nog niet hebben belegd bij hun omgevingsdiensten, hun systeemrol in het IBT daadwerkelijk invullen. De provincies die het betreft worden aangespoord om volgens de escalatieladder van het IBT ervoor te zorgen dat de uitvoering van de basistaken van de betreffende gemeenten bij de omgevingsdiensten worden belegd en de geldende wettelijke verplichtingen overal in Nederland worden nagekomen. De bijbehorende interventieladder kent zes stappen, die start met signaleren en eindigt met het definitief toepassen van het instrumentarium.

Kenmerk

IENW/BSK-2021/336094

Aanbeveling 5: Landelijke normfinanciering

De commissie Van Aartsen stelt vast dat de huidige bekostiging van de omgevingsdiensten niet past bij de gewenste slagvaardigheid en effectiviteit. Vrijwel alle gemeenten en provincies bekostigen hun omgevingsdiensten via outputfinanciering. Hierbij is de bekostiging gekoppeld aan de taken die de omgevingsdienst uitvoert. De commissie Van Aartsen vindt dit problematisch omdat de taken niet zijn afgeleid van een regionale risico-inventarisatie en regionale handhavingsstrategie.

De commissie Van Aartsen concludeert dat voor effectief toezicht en handhaving de robuustheid van de omgevingsdiensten moet worden vergroot. Er wordt geadviseerd een landelijke norm voor de bekostiging van de omgevingsdiensten te ontwikkelen op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient. Daarnaast adviseert de commissie Van Aartsen het Rijk ook zelf financieel bij te dragen aan de bekostiging van de omgevingsdiensten gezien het nationale belang om meer milieuschade in de toekomst te voorkomen.

Ik wil me samen met provincies en gemeenten inzetten om het instrumentarium voor de bekostiging van de omgevingsdiensten te herzien door het opstellen van een algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd. Hierover worden met alle partijen afspraken gemaakt in een nader te bepalen arrangement.

Verder onderzoek ik hoe het Rijk financieel – op een nader te bepalen wijze - kan bijdragen aan de uitvoering van de overkoepelende taken van omgevingsdiensten die van belang zijn voor het VTH-stelsel. Het gaat hierbij om zaken als versterking van de kennisinfrastructuur en innovatie.

Aanbeveling 6: Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en –deling

In de rapporten van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer “Een onzichtbaar probleem” en “Handhaven in het duister”⁷ is vastgesteld dat de datahuishouding en informatie-uitwisseling binnen het VTH-stelsel niet op orde is. Ook uw Kamer spreekt dit uit in een tweetal moties. In de motie Hagen van 8 juli 2021 wordt de regering verzocht een uniform systeem op te zetten waarmee een valide informatiebeeld ontstaat over de omvang van milieucriminaliteit en –overtredingen. In de motie Hagen/Sneller van 4 november 2021 wordt de regering

⁷ Zie voetnoot 3

verzocht om een met privacywaarborgen omkleed gedeeld informatiesysteem op te zetten waarvan alle bestuurlijke- en strafrechtelijke diensten die betrokken zijn bij opsporing en handhaving van milieucriminaliteit gebruik kunnen maken.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ik vind het essentieel dat dit zo snel mogelijk op orde komt: een goede, krachtige informatiepositie is noodzakelijk voor een sterk en goed functionerend VTH-stelsel. Het gaat hierbij om de beschikbaarheid, volledigheid, juistheid en kwaliteit van data en vervolgens de uitwisseling hiervan tussen alle betrokken toezichthouders in de keten. Als dit niet op orde is, kan toezicht zowel landelijk als regionaal niet effectief worden uitgevoerd.

Kenmerk
IENW/BSK-2021/336094

Er bestaat al een gedeeld informatiesysteem: de Inspectieview. Met de omgevingsdiensten is afgesproken dat zij alle in het eerste kwartaal van 2022 individueel op de Inspectieview zijn aangesloten. Het OM wordt ook op de Inspectieview aangesloten.

Daarnaast start ik de voorbereidingen om in de wet te regelen dat de Inspectieview het verplichte systeem is om informatie te delen. Ook wordt onderzocht welke andere overheden – zoals de veiligheidsregio's – op de Inspectieview zouden moeten aansluiten om een sluitend systeem van informatiedeling te krijgen.

Ik vind het belangrijk dat het doel van een gevuld systeem met betrouwbare en complete data van alle betrokken partijen zo snel mogelijk wordt gerealiseerd. Hiervoor is een aantal sporen uitgezet. Voor het gebruiksklaar krijgen van de ingebouwde functionaliteiten in Inspectieview moet de datakwaliteit op orde gebracht worden. Hiervoor moet elk van de aangesloten partijen (omgevingsdiensten, ILT, politie, NVWA) de informatiehuishouding op orde brengen. Het gaat dan om het opslaan van betrouwbare data. Ik help alle betrokken partijen bij het realiseren van bovengenoemd doel. Zo onderzoek ik welke gegevens minimaal via Inspectieview ontsloten moeten worden voor een goed functionerend VTH-stelsel en welke kwaliteit de data moeten hebben. Ook wil ik tijdelijk ondersteuning bieden op het niveau van de bronhouder.

Om op nationaal niveau informatie te kunnen verzamelen, te interpreteren en te analyseren over toezicht, handhaving, opsporing en innovatie voor alle betrokken stakeholders, onderzoek ik de inrichting van een voorziening met fte's. Hiermee ontstaat een totaalbeeld van de stand van het VTH-stelsel op basis waarvan actie kan worden ondernomen (aanspreken partijen). Hiermee wordt sturing gegeven aan het gehele stelsel.

Het versterken van de kennisinfrastructuur, -ontwikkeling en -deling van de omgevingsdiensten is essentieel voor het toekomstproof maken van de omgevingsdiensten. Daarbij moet ook de kennisinfrastructuur tussen alle partijen in het VTH-stelsel inclusief het Rijk versterkt worden. Ik omarm het voorstel van de commissie Van Aartsen om de kennisinstituten Omgevingsdiensten NL en BRZO+ te versterken. Het aanstaand missionair kabinet moet besluiten of, en zo ja welke, gelden vrijgemaakt worden om beide instituten zo snel mogelijk als robuuste kennisinstituten voor de omgevingsdiensten in positie te brengen voor al die zaken die individuele omgevingsdiensten overstijgen zoals opleidingen, kennisopbouw en coördinatie van bijvoorbeeld visitaties. Ook wordt bij beide kennisinstituten een functie voorzien als centrale unit. Deze unit zet vragen uit bij onder andere het RIVM zoals dat op dit moment ook door de GGD-en gebeurt. Ik kan hierbij sturend optreden.

Aanbeveling 7: Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

Bestuursorganen moeten op grond van artikel 7 van het Besluit omgevingsrecht zorgdragen voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdiensten. De commissie Van Aartsen stelt vast dat de praktijk anders is: elk bevoegd gezag maakt een eigen risicoanalyse, stelt eigen prioriteiten, maakt eigen beleidskeuzen en stelt een eigen uitvoeringsprogramma op. Het is vrijwel onmogelijk om op basis hiervan één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen.

Het juridisch onderzoek⁸ bevestigt de bevinding van de commissie Van Aartsen dat onder het huidig recht reeds sprake is van een duidelijke verplichting tot het voeren van één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid met één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse.

Dit kan bijvoorbeeld door de directeur van de omgevingsdienst te vragen om voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsprogramma op te stellen, die ter consultatie aan de bevoegde gezagen wordt voorgelegd.

Ter ondersteuning van deze aanpak wil ik onderzoeken hoe de regelgeving aangepast kan worden zodat duidelijk wordt dat het gaat om een regionale strategie voor het gebied dat een omgevingsdienst bedient en te benadrukken dat de gezamenlijke bevoegde gezagen hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben.

Aanbeveling 8: Positie directeur omgevingsdienst *Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving*

Met de commissie Van Aartsen ben ik van mening dat het belangrijk is dat toezicht en handhaving in onafhankelijkheid kunnen worden uitgevoerd. Deze ruimte bestaat in de huidige praktijk waarin sommige omgevingsdiensten niet zelfstandig tot handhaving mogen overgaan nog niet overal.

Het versterken van de onafhankelijkheid van het toezicht en de handhaving is cruciaal voor een stevig VTH-stelsel en noodzakelijk om de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel te vergroten. Ik ben van oordeel dat onafhankelijkheid op alle niveaus (landelijk, regionaal en lokaal) in vergelijkbare mate moet zijn geborgd. Hierbij horen toezichthouders naar mijn overtuiging zelfstandig en onafhankelijk handhavingsafwegingen te kunnen maken.

Vanzelfsprekend bepaalt het bevoegd gezag via haar beleid de prioriteiten van de omgevingsdiensten, maar in de uitvoering van haar taken op het gebied van toezicht en handhaving moeten omgevingsdiensten tegelijkertijd onafhankelijk kunnen opereren. Hierop moet natuurlijk ook democratische controle kunnen plaatsvinden via de gemeenteraden en provinciale staten. Dit betekent dat als het college van BenW dan wel gedeputeerde staten gebruik wil maken van de ruimte om een aanwijzing aan een omgevingsdienst te geven, zij dit meldt aan gemeenteraad of provinciale staten. Op die manier is de democratische legitimiteit van het besluit meteen geborgd. Dit is in lijn met de relatie tussen Rijk en de rijksinspecties⁹. Graag wil ik samen met provincies en gemeenten een voorstel formuleren hoe dit ook op decentraal niveau precies ingericht wordt.

⁸ Zie voetnoot 2

⁹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

Daarnaast kan het de onafhankelijkheid van de uitvoering van toezicht en handhaving versterken als de positie van de directeur van een omgevingsdienst op een vergelijkbare manier wordt ingevuld als de functie van heffingsambtenaar in de belastingwetgeving. Naar analogie daarvan kan via attributie de directeur van een omgevingsdienst aangewezen worden als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang. Daarbij blijven de gemeenten en provincies bevoegd voor het vaststellen van milieuregels en -beleid. Hierbij kan aan deze attributie een verantwoordingsverplichting worden gekoppeld zoals een jaarlijkse verplichte verslaglegging over de toepassing van de geattribueerde bevoegdheden. Deze mogelijkheid wil ik met gemeenten en provincies verder onderzoeken.

Tevens onderzoek ik de mogelijkheid om de basiscompetenties voor de positie van directeur van een omgevingsdienst in regelgeving op te nemen. Op deze manier kunnen minimale eisen worden gesteld aan ervaring en expertise in de handhavingssketen.

Aanbeveling 9: Inrichten rijkstoezicht omgevingsdiensten ***Monitoring kwaliteit milieutoezicht***

De commissie Van Aartsen concludeert dat het sobere en terughoudende IBT mede heeft geleid tot de huidige stand van het VTH-stelsel. Dit IBT is dan ook volgens de commissie Van Aartsen niet voldoende. Daarom stelt zij voor dat het rijkstoezicht wordt uitgebreid naar de omgevingsdiensten.

Van belang hierbij is dat bij de inrichting van het VTH stelsel gekozen is voor de mandaatfiguur in plaats van de figuur van delegatie van bevoegdheden aan de omgevingsdiensten

Alles tegen elkaar afwegend zet ik – naast een stevigere invulling van het horizontaal toezicht door gemeenteraden en provinciale staten - in op een gedeeltelijke opvolging van de voorstellen van de commissie Van Aartsen. Met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten wil ik een systeem voor visitatie van omgevingsdiensten inrichten. Hierbij wordt een tweejaarlijkse cyclus voorzien voor het opzetten en organiseren van de visitaties, het verwerken van de verbeterpunten in het kwaliteitssysteem en centraal rapporteren over de uitkomsten. In 2022 zou de eerste visitatieronde al kunnen starten.

Daarnaast kan de ILT het functioneren van het VTH-stelsel thematisch en signalerend onderzoeken en monitoren. De uitkomst van deze onderzoeken worden aan mij gepresenteerd waarop ik het onderzoek vergezeld van een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer stuur. Ook bespreek ik in het Bestuurlijk Omgevingsberaad de uitkomsten van het onderzoek met de andere overheden die verantwoordelijk zijn voor het VTH-stelsel. In het geval dat de ILT in het onderzoek onverhoopt een signaal van evidente taakverwaarlozing signaleert, zal ik zelf actie ondernemen of als stelselverantwoordelijke de toezichthoudende provincie hiervan in kennis stellen. Deze provincie dient dan vervolgens de escalatieladder voor het IBT in werking te stellen. Het IBT wordt toegepast volgens een escalatieladder waarmee sprake is van hoor en wederhoor. Deze interventieladder kent zes stappen die start met signaleren en eindigt met het definitief toepassen van het instrumentarium zoals indeplaatsstelling.

Aanbeveling 10: Uitvoeringstoets omgevingsplannen

De commissie Van Aartsen vindt dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering moet uitvoeren. Ik vind het in algemene zin belangrijk dat niet alleen op nationaal, maar ook op regionaal en lokaal niveau beleid wordt getoetst op uitvoerbaarheid. De omgevingsdiensten, maar ook de veiligheidsregio's, hebben hierin een logische rol. Samen met de ministers van BZK, JenV, gemeenten en provincies zal ik onderzoeken hoe deze aanbeveling in het licht van de nog inwerking te treden Omgevingswet het beste invulling kan krijgen.

Afsluitend

Met de in deze brief opgenomen opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer wordt een eerste belangrijke stap gezet op weg naar de noodzakelijke versterking van het milieutoezicht, -handhaving en -vergunningverlening in Nederland. De opvolging ervan zal ik vanzelfsprekend in nauw overleg met de andere partijen in het VTH-stelsel vormgeven. Daarbij zal in overleg met de minister van BZK worden nagegaan of - en zo ja, voor welke onderwerpen - het instrument impactanalyse een bijdrage kan leveren. Het is aan het aanstaand missionair kabinet om het stokje over te pakken en de maatregelen te nemen die nodig zijn voor een sterk VTH-stelsel.

Voor een goed functionerend VTH-stelsel zijn verschillende partijen verantwoordelijk: ikzelf als stelselverantwoordelijke, gemeenten en provincies als bevoegd gezag, omgevingsdiensten als hoeder van de uitvoering en u als wetgevende en controlerende macht. Samen met alle betrokken partijen in het VTH-stelsel wil ik graag het voortouw nemen om tot de bovengenoemde verbeteringen te komen en de positie van omgevingsdiensten verstevigen. Dit vraagt van alle overheidslagen extra inzet en bereidheid tot veranderingen. Daarbij reken ik op de steun van uw Kamer.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S.P.R.A. van Weyenberg

De tien maatregelen van de Commissie VTH en de wijze waarop de staatssecretaris daar uitwerking aan wil geven en het standpunt van de provincies op deze uitwerking.

Aanbeveling 1: Verhogen ondergrens omgevingsdiensten

- De staatssecretaris wil in gesprek met gemeenten en provincies hoe deze aanbeveling op de beste manier kan worden ingevuld.
- De kernvraag is welke minimale eisen voor kwaliteit en robuustheid nodig zijn voor omgevingsdiensten om deskundig en professioneel te kunnen opereren en daarmee een krachtig, deskundig en onafhankelijk milieutoezicht in Nederland te kunnen garanderen.
- Onder andere de mogelijkheid dat in de regelgeving de op dit moment bestaande “kringen van gemeenten” worden geschrapt. Dat wordt verder verkend.

Standpunt provincies

- De discussie moet niet gaan om een ondergrens of het aantal omgevingsdiensten. Provincies willen – net als gemeenten – wegblijven van structuurdiscussies. Centraal staat of de omgevingsdienst robuust is en voldoende kwaliteit in huis heeft om haar taak goed uit te oefenen. Bovendien staan de omgevingsdiensten grote opgaven te wachten met de Omgevingswet en thema's als energie, ZZS en uitvoering Klimaatakkoord. Ons standpunt sluit mooi aan bij de kernvraag van de staatssecretaris.
- Ook is het goed om te lezen dat het samen met de gemeenten en provincies wordt opgepakt.
- Een verkenning naar de congruentie tussen de grenzen van omgevingsdiensten en veiligheidsrisico's is conform het oorspronkelijke idee van de Commissie Mans. Mogelijk gaat daarbij wel maatwerk verloren.

Aanbeveling 2: Verbetering kwaliteit omgevingsdiensten

- In de praktijk blijkt de kritische massa van omgevingsdiensten nog niet altijd goed geregeld te zijn.
- De staatssecretaris wil daarom samen met gemeenten en provincies landelijke criteria voor de minimaal vereiste kritische massa opstellen. De kwaliteit wordt afgestemd op de aard van de inrichtingen.
- De staatssecretaris wil het algemeen bestuur van de omgevingsdienst de bevoegdheid geven om regionaal het benodigde deskundigheidsniveau van omgevingsdiensten vast te stellen op basis van een optelsom van de onder toezicht gestelde bedrijven in het basistakenpakket.
- Het algemeen bestuur zorgt daarmee ook voor samenhang tussen de regionale handhavings- en uitvoeringsstrategie en het regionale uitvoeringsprogramma.
- Dit kan botsen met het principe van verlengd lokaal bestuur. Daarom wordt samen met de partners onderzocht hoe dit het beste kan worden ingevuld.

Standpunt provincies

- De kwalitatieve verbetering gebeurt al via de kwaliteitscriteria. Onduidelijk is wat de relatie tussen de voorgenomen acties en de huidige kwaliteitscriteria is. Is het slechts een herijking?
- De provincies achten het wenselijk vast te houden aan de democratische legitimatie van het besluit omtrent kwaliteit. De Provinciale Staten en gemeenteraden hebben als volksvertegenwoordiging namelijk inspraak op de begroting en P&C cyclus van hun provincie of gemeente. Het is dus niet aan het algemeen bestuur om een besluit te nemen over de bezetting bij een omgevingsdienst.
- Er kan aandacht worden gevraagd voor het verschil dat ontstaat tussen de basistaken en de thuishaken. Hoe gaat de kwaliteit van de thuishaken worden geborgd?
- Het inrichtingen-begrip komt te vervallen onder de Omgevingswet en de nadruk komt te liggen op de activiteiten.
- Veel hangt af van de verdere uitwerking met de partners.

Aanbeveling 3: Strafrechtelijke handhaving en vervolging

- Stap 1: Versterking van de governance van de opsporing van milieucriminaliteit. Om dat te realiseren wordt verkend of de sturende organen bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit - Strategische

Milieukamer en de Milieukamer - een formele positie bij de prioriteitstelling en sturing kan worden gegeven.

- Stap 2: Meer prioriteit voor opsporing van milieucriminaliteit bij OM en politie door beschikbare capaciteit effectiever in te zetten. De minister van JenV zal met het OM en de regioburgemeesters overleggen of het zinvol en mogelijk is om in de volgende Veiligheidsagenda milieucriminaliteit een plek te geven.
- Stap 3: extra capaciteit hele keten, hetgeen zich vertaalt in BOA's bij de omgevingsdiensten, researchcapaciteit bij milieucriminaliteit, versterken capaciteit bij het functioneel parket en rechters trainen en opleiden.
- Stap 4: adviesaanvraag Raad van State over de wijze waarop de doorzettingsmacht voor milieucriminaliteit en het VTH-stelsel op rijksniveau het beste kan worden georganiseerd.

Standpunt provincies

- De provincies staan achter deze maatregel. De samenwerking tussen bestuur- en strafrecht moet worden versterkt. Het rijk moet hier direct actie op ondernemen.
- De noodzakelijke randvoorwaarden voor een goede samenwerking tussen bestuur- en strafrecht moeten worden ingevuld. Dit zijn de strafrechtelijke capaciteit, het organiseren van een strategisch gesprek tussen de bestuurs- en strafrechtelijke kolom en een effectieve informatie-uitwisseling.
- Ten aanzien van de strafrechtelijke capaciteit bij de omgevingsdiensten (middels inzet van BOA's) pleiten de provincies dit in te regelen via het basistakenpakket of de kwaliteitscriteria.
- Graag worden de provincies betrokken bij stap 1. In de Strategische Milieukamer is namelijk alleen de uitvoering vertegenwoordigd. In het geval hun rol wordt geformaliseerd en zij keuzes moet maken in prioriteitsstelling, is het logisch om hier ook bevoegd gezag (gemeenten en provincies) aan tafel te hebben.

Aanbeveling 4: Basistakenpakket

- Er wordt een circulaire opgesteld met de definitieve uitleg/interpretatie van het basistakenpakket zodat er geen interpretatieverschillen meer zijn.
- De provincies worden gevraagd hun systeemrol in het IBT in te vullen wanneer gemeenten binnen hun provincies niet alle basistaken hebben belegd bij de omgevingsdiensten.

Standpunt provincies

- De provincies achten hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst als essentieel voor de robuustheid van de diensten.
- Over de IBT-rol van provincies stuurt de staatssecretaris (naar verwachting) een brief aan de provincies. De staatssecretaris ziet geen rol voor het Rijk weggelegd in het effectueren van het basistakenpakket.
- Hebben wij voldoende instrumenten (cq ladders op de interventieladder) om onze IBT-rol waar te kunnen maken? De provincie heeft verschillende petten i.r.t. omgevingsdiensten. Het moet duidelijk zijn met welke pet van de provincie, de provincie wordt aangesproken: a) de pet van opdrachtgever/eigenaarschap b) de pet van VTH-bevoegd gezag c) de pet van VTH-coördinatie Wabo d) de pet van IBT-bevoegd gezag."

Aanbeveling 5: Landelijke normfinanciering

- Samen met provincies en gemeenten inzetten om het instrumentarium voor de bekostiging van de omgevingsdiensten te herzien door het opstellen van een algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd.
- Hierover worden met alle partijen afspraken gemaakt in een nader te bepalen arrangement.
- Er wordt onderzocht hoe het Rijk financieel kan bijdragen.

Standpunt provincies

- Criteria waarop financiering zou moeten plaatsvinden moet nader onderzocht worden. Zo kan gedacht worden aan een normprestatie in plaats van een normfinanciering. Positief dat dit met de gemeenten en provincies wordt opgepakt. Wij plaatsen voorafgaand vraagtekens bij het aantal en complexiteit van de

inrichtingen, met ook hier de kanttekening dat het inrichtingen-begrip komt te vervallen. Kostprijsystematiek zou een hulpmiddel kunnen zijn (kentallen).

- Financiering vanuit het Rijk is nodig, maar het rijk kan geen deelnemer worden van de gemeenschappelijk regeling die de omgevingsdienst nu is. Het credo 'wie betaalt bepaalt' gaat daarom in dit geval niet op. De financiering zien wij graag geregeld worden via uitbetaling in het Provincie- en Gemeentefonds, naar voorbeeld van het ROB-advies. (Adviesrapport 'Rust-Reinheid-Regelmaat' van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB)), d.d. 11-03-2021.

Aanbeveling 6: Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en -deling

- De staatssecretaris wil in de wet te regelen dat Inspectiewet het verplichte systeem is om informatie te delen. Ook wordt onderzocht welke andere overheden – zoals de veiligheidsregio's - op de Inspectiewet zouden moeten aansluiten om een sluitend systeem van informatiedeling te krijgen.
- Er wordt onderzocht welke gegevens minimaal via Inspectiewet ontsloten moeten worden voor een goed functionerend VTH-stelsel en welke kwaliteit de data moeten hebben.
- Op nationaal niveau wordt onderzoek gedaan naar een inrichting van een voorziening.
- De kennisinstituten Omgevingsdiensten NL en BRZO+ worden versterkt. Het aanstaand kabinet moet besluiten of hiervoor middelen vrijgemaakt kunnen worden.
- Bij beide kennisinstituten wordt een functie voorzien als centrale unit, die vragen kan uitzetten bij onder andere het RIVM, waarbij de staatssecretaris sturen kan optreden.

Standpunt provincies

- Investeren in informatie-uitwisseling, kennisontwikkeling en kennisdeling is essentieel voor de toekomstbestendigheid van de omgevingsdiensten. Daarvoor is structurele financiering vanuit het rijk noodzakelijk. In het Regeerakkoord is opgenomen dat structureel € 18 miljoen beschikbaar is voor versterking van de omgevingsdiensten.
- Er moet aandacht zijn voor bestaande informatiestructuren (bijvoorbeeld de kennisknooppunten van het Veluweberaad en andere ontwikkelingen zoals de Altijd Actuele Digitale Vergunning en het BOA-registratiesysteem) en niet alleen voor Inspectiewet. Er moet een landelijk systeem komen waar alle systemen op aan kunnen sluiten. Er moeten een aantal standaarden worden vastgelegd waar een systeem aan moet voldoen.
- BRZO+ en Omgevingsdienst NL kunnen een rol vervullen op inhoud en techniek. Het bevoegd gezag blijft ook daar verantwoordelijk voor de beleidsmatige kant. De provincies zien als mogelijkheid een situatie waarin de kennis bij een select aantal omgevingsdiensten wordt gebundeld en van daaruit deze kennis wordt gedeeld met de andere omgevingsdiensten.

Aanbeveling 7: Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

- Dit kan bereikt worden door de directeur van de omgevingsdienst te vragen om voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsprogramma op te stellen, die ter consultatie aan de bevoegde gezagen wordt voorgelegd.
- Onderzocht wordt hoe de regelgeving aangepast kan worden zodat duidelijk wordt dat het gaat om een regionale strategie voor het gebied dat een omgevingsdienst bedient en te benadrukken dat de gezamenlijke bevoegde gezagen hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben.

Standpunt provincies

- De provincies staan achter het principe van één beleid en programma per regio. Voorwaarde daarvoor is wel dat in geval van provinciale taken wordt uitgegaan van een level playing field op provinciaal niveau. De provincies kunnen als uitvloeisel hiervan een coördinerende rol vervullen. Dat zou eventueel wel nieuwe instrumenten voor de provincies kunnen betekenen.
- Er moet onderscheid komen tussen wat in beleid en programma wordt vertaald.
- Verder is van belang dat in het kader van democratische legitimatie het bevoegd gezag het beleid en programma vaststelt. Immers, de volksvertegenwoordigende organen moeten controle uit kunnen oefenen op het bestuur. Het bevoegd gezag heeft daarmee het primaat in de vaststelling en niet de gemeenschappelijke regeling.

Aanbeveling 8: Positie directeur omgevingsdienst

- Het bevoegd gezag bepaalt via haar beleid de prioriteiten van de omgevingsdiensten, maar in de uitvoering van haar taken op het gebied van toezicht en handhaving moeten omgevingsdiensten tegelijkertijd onafhankelijk kunnen opereren.
- Democratische controle gebeurt door in het geval van een aanwijzing aan de omgevingsdienst door het college van BenW of gedeputeerde staten, deze aanwijzing te melden bij gemeenteraad of provinciale staten. Dit is in lijn met de relatie tussen Rijk en de rijksinspecties. Dit wordt met gemeenten en provincies nader uitgewerkt.
- De onafhankelijkheid wordt versterkt via attributie de directeur van een omgevingsdienst aan te wijzen als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang. Gemeenten en provincies blijven bevoegd voor het vaststellen van milieuregels en -beleid. Hierbij kan aan deze attributie een verantwoordingsverplichting worden gekoppeld, zoals een jaarlijkse verplichte verslaglegging over de toepassing van de geattribueerde bevoegdheden. Dit wordt samen met gemeenten en provincies verder onderzocht.
- Basiscompetenties voor de positie van de directeur opnemen in regelgeving.

Standpunt provincies

- Met attributie wordt een tot dan toe nog niet bestaande bevoegdheid in het leven geroepen. In de wet staat opgenomen dat in dat geval wel per geval of in het algemeen instructies gegeven kunnen worden ter zake van de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt:

Het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid wordt gewerkt, heeft de bevoegdheid, per geval of in het algemeen instructies aan de persoon of het college te geven. Door de woorden «per geval» is de bevoegdheid vastgelegd tot het geven van bijzondere instructies. Bij instructies «in het algemeen» gaat het om interne instructies van algemene aard of beleidsregels (vgl. artikel 10:6, eerste lid).

Ten aanzien van de ‘verantwoordingsverplichting’ die in de brief wordt genoemd:

Op verzoek van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de betrokkene werkzaam is, moeten aan dat bestuursorgaan inlichtingen worden verschaft over de uitoefening van de geattribueerde bevoegdheid. Door de inlichtingenplicht wordt onderstreept dat de bestaande – hiërarchische – relatie tussen het bestuursorgaan en degene die onder diens verantwoordelijkheid werkt, gehandhaafd blijft, ook indien laatstgenoemde geattribueerde bevoegdheden uitoefent. Bovendien wordt door de inlichtingenplicht verzekerd dat het bestuursorgaan, onder wiens verantwoordelijkheid de betrokkene werkt, in staat is om de plichten die uit zijn politieke verantwoordelijkheid voortvloeien, te kunnen nakomen.

- De directeur zou daardoor actief, dus zonder dat daaraan een verzoek ten grondslag ligt, het bevoegd gezag die informatie geven die het bevoegd gezag nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid richting gemeenteraad of PS waar te kunnen maken.
- De provincies kunnen niet instemmen met het opnemen van de basiscompetenties in regelgeving. Het rijk is immers geen onderdeel van de gemeenschappelijke regeling. De vraag doet zich voor of met de attributie deze competenties meegegeven kunnen worden. Het Rijk kan desnoods aandachtspunten meegeven aan het Algemeen Bestuur ten behoeve van de sollicitatieprocedure.

Aanbeveling 9: Inrichten rijkstoezicht omgevingsdiensten

- Met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten wordt een systeem voor visitatie van omgevingsdiensten ingericht.
- Daarnaast kan de ILT het functioneren van het VTH-stelsel thematisch en signalerend onderzoeken en monitoren. In het geval dat de ILT in het onderzoek onverhoopt een signaal van evidente taakverwaarlozing signaleert, zal de staatssecretaris zelf acties ondernemen of de toezichthoudende provincie hiervan in kennis stellen, zodat zij hun IBT rol in kunnen vullen.

Standpunt provincies

- De visitatie is doorgevoerd naar aanleiding van de IPO-lobby. We zijn blij dat dit verder wordt besproken met alle partijen.
- Ten aanzien van IBT:
 1. Voor IBT op omgevingsdiensten geldt dat er twee onderdelen relevant zijn: 1) op financieel gebied en 2) op inhoudelijk functioneren. Bij beide onderdelen speelt de provincie met IBT géén rol. Daar zal visitatie dus in moeten voorzien.
 2. Als provincie houden we met IBT Financieel Toezicht geen toezicht op de omgevingsdiensten (gemeenschappelijke regeling) omdat de provincie mede eigenaar is. Ook daar kan visitatie een rol spelen.
 3. Als provincie houden we met IBT Omgevingsrecht geen toezicht op de omgevingsdiensten, omdat we ons richten op het bevoegd gezag voor de VTH-taakuitvoering: de gemeenten (B&W).

Aanbeveling 10: Uitvoeringstoets omgevingsplannen

- Samen met de ministers van BZK, JenV, gemeenten en provincies zal ik onderzoeken hoe deze aanbeveling in het licht van de nog inwerking te treden Omgevingswet het beste invulling kan krijgen

Standpunt provincies

- Een inhoudelijk advies van de omgevingsdiensten op de omgevingsplannen en een uitvoeringstoets vinden de provincies een goed idee.
- De Commissie VTH wil dat voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten. Opvallend is dat de Kamerbrief dit punt niet meer benoemt. Wel worden de veiligheidsregio's genoemd.

I VNG site 21 december: VNG-reactie op vervolgacties rapport commissie-Van Aartsen

Nieuws

Gerelateerde onderwerpen

- [Milieu en Mobiliteit](#)
- [Vergunningverlening, toezicht en handhaving](#)

dinsdag 21 december 2021

De VNG is positief over het voorstel voor een integraal interbestuurlijk programma, 1 van de vervolgacties op het rapport van de commissie-Van Aartsen. Ook is het goed dat de relatie wordt gelegd met de Omgevingswet. Er ligt nu een basis om samen stappen te zetten naar een goed functionerend VTH-stelsel.

De Tweede Kamer is op 13 december geïnformeerd over deze vervolgacties. De VNG kan zich vinden in het advies om meer aandacht te geven aan strafrechtelijke handhaving en vervolging en ook aan informatie-uitwisseling, kennisontwikkeling en kennisdeling. Voor wat betreft het toezicht op de omgevingsdiensten zijn we het eens met de minister om tweejaarlijkse visitatierondes in te stellen. Advisering door de omgevingsdiensten op basis van een goede samenwerking acht de VNG logisch en wenselijk, verplichting niet.

In gesprek over rol gemeenteraad

De VNG is geen voorstander van opschaling zoals het ministerie voorstelt. Het uitgangspunt moet structurele verbetering zijn en niet een structuurverandering. Verder wil de VNG in gesprek over het voorstel om 1 regionale handavings- en uitvoeringsstrategie te hanteren. Zoals ook in de Kamerbrief is beschreven, kan hier spanning ontstaan met de rol van de gemeenteraad, die vanuit het lokale bestuur de kaders stelt voor het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In het rapport wordt het advies gegeven om de positie van de directeur van de omgevingsdienst te versterken en deze aan te wijzen als handavingsambtenaar. De VNG is hiervan geen voorstander, want daarmee verliezen gemeenten grip op de handhaving.

We vinden het wel van belang dat de onafhankelijkheid van toezicht en handhaving wordt versterkt. Dat kan onder andere door de transparantie te vergroten. Bijvoorbeeld wanneer er wordt afgeweken van de landelijke handavingsstrategie of adviezen van de directeur van de omgevingsdienst. Het is dan aan het bevoegd gezag om daar op de juiste manier verantwoording over af te leggen.

Passende financiering

Bij een goed werkend VTH-stelsel hoort een passende financiering. Daarvoor zijn extra middelen nodig en is een verplichte landelijke norm voor de financiering van taken niet de oplossing. Financiering via een te ontwikkelen model-normsystematiek ziet de VNG als een mogelijkheid waarover we graag met het rijk in gesprek gaan. Deze vorm van financiering biedt meer ruimte voor maatwerk in de regio.

Hoe verder

De VNG gaat met het ministerie, het IPO en Omgevingsdiensten NL in gesprek om een gezamenlijk interbestuurlijk programma te vormen waarmee het VTH-stelsel structureel verstevigd kan worden. Daarnaast worden er in het eerste kwartaal van 2022 enkele bestuurlijke bijeenkomsten in de regio georganiseerd. De VNG roept bestuurders op om daaraan deel te nemen. Meer informatie hierover volgt binnenkort.

Meer informatie

- [VNG-visie op het VTH-stelsel](#)
- [Ons 8-puntenverbeterplan voor het VTH-stelsel](#)
- [VNG-position paper Toekomstig stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving](#) (pdf, 169 kB)
- [Rapport Om de leefomgeving - Omgevingsdiensten als gangmaker van het bestuur](#) (commissie-Van Aartsen, rijksoverheid.nl)

II VNG-visie op het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Onderdeel van VTH-stelsel

Gerelateerde onderwerpen

- [Milieu en Mobiliteit](#)
- [Vergunningverlening, toezicht en handhaving](#)

Het belang van een gezonde en veilige leefomgeving voor inwoners en ondernemers neemt toe. Daarbij gaat het vaak om complexe situaties waarbij veel (nieuwe) expertise nodig is en belangen van verschillende partijen samenkomen. Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een cruciale schakel in de advisering en beoordeling van ontwikkelingen in onze leefomgeving. En met de komst van de Omgevingswet wordt dit nog omvangrijker.

Meer aandacht voor het VTH-stelsel

De vorming van de omgevingsdiensten heeft geleid tot de bundeling van kennis en kunde en zorgt voor meer samenwerking in de regio. Het VTH-stelsel is sinds de invoering van de omgevingsdiensten in 2010 niet of nauwelijks doorontwikkeld. Het heeft aandacht en vernieuwing nodig. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelingen rondom stikstof, PFAS en de situatie bij Tata Steel, maar ook het beoordelen van omgevingsvergunningen voor windmolens, bedrijven en gebouwen.

Vernieuwingen in de hele keten, dus niet alleen bij omgevingsdiensten, zijn nodig. De bestuurlijke betrokkenheid en het urgentiebesef voor VTH bij gemeenten neemt toe. Gemeenten zijn als eigenaar en opdrachtgever verantwoordelijk voor hun omgevingsdienst. En dat is nodig, want de complexiteit in de fysieke leefomgeving is de afgelopen jaren fors toegenomen.

Omgevingswet en VTH-stelsel

Naast de toenemende complexiteit in de fysieke leefomgeving is ook de invoering van de Omgevingswet een reden voor meer aandacht voor het VTH-stelsel omgevingswet. Want onder de Omgevingswet gaat veel veranderen rondom milieuregelgeving. De meeste gemeenten hebben deze specialistische kennis niet in huis; omgevingsdiensten zijn het kenniscentrum voor gemeenten en provincies op dit gebied van milieuregelgeving. Ook moeten processen rondom vergunningverlening, handhaving en toezicht worden aangepast op de wet. Daarnaast voorzien omgevingsdiensten gemeenten van advies bij het opstellen van omgevingsplannen. Daarmee zijn ze verlengd lokaal bestuur en is het belangrijk dat ze in nabijheid van gemeenten kunnen opereren.

- [Lees meer over VTH en de Omgevingswet](#)

Toezicht en handhaving en de rol van omgevingsdiensten

De basistaken voor vergunning, toezicht en handhaving zijn overgedragen aan omgevingsdiensten. Dit zorgt voor schaalgroottes en daarmee voor concentratie van specialistische kennis. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om ook aanvullende taken uit te besteden. Het uitvoeren van deze taken moeten omgevingsdiensten vanuit een onafhankelijke positie kunnen doen. Maar wel dicht bij gemeenten, zodat krachten gebundeld blijven.

Robuust VTH-stelsel

Een randvoorwaarde voor een robuust VTH-stelsel zijn goed geëquipeerde omgevingsdiensten. Organisaties waar kennis en informatievoorziening op orde is. Daar hoort ook een gezonde financiële positie bij, bij voorkeur op basis van een nog te ontwikkelen model-normsystematiek.

Meer informatie

- [VNG-position paper Toekomstig stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving](#) (pdf, 169 kB)

VTH-stelsel

- [8-puntenverbeterplan van de VNG voor het VTH-stelsel](#)

III VTH en de Omgevingswet

Onderdeel van VTH en de Omgevingswet

Gerelateerde onderwerpen

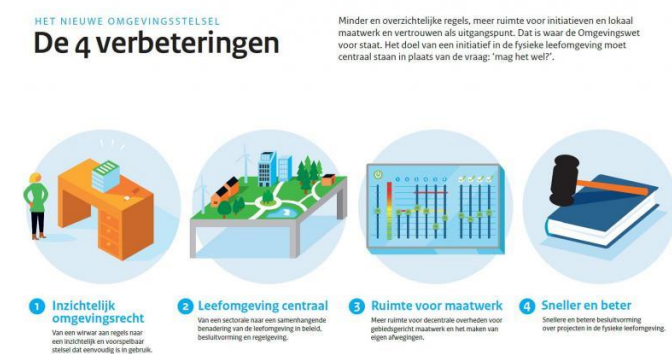
- [Omgevingswet](#)
- [Dienstverlening en processen Omgevingswet](#)

De Omgevingswet biedt aan gemeenten een ruim en integraal juridisch instrumentarium om voor de fysieke leefomgeving beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en terugkoppeling te kunnen vormgeven. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) speelt een belangrijke rol om de doelstellingen van de wet te kunnen bereiken.

De Omgevingswet kent de volgende 4 hoofddoelstellingen:

1. Inzichtelijk omgevingsrecht
2. Leefomgeving centraal
3. Ruimte voor maatwerk
4. Sneller en beter

De Omgevingswet maakt het mogelijk om te regelen wat op die locatie nodig is. Om deze manier wordt onze leefomgeving beter bescherm en beter benut. De Omgevingswet legt daarbij veel vertrouwen en verantwoordelijkheid neer bij de initiatiefnemer en de gemeentelijke overheid. De VTH'er helpt om die verantwoordelijkheid waar te maken. Enerzijds door een belangrijke verbinding te zijn tussen het concrete initiatief en het beleid. Anderzijds door een belangrijke oog- en oorfunctie te vervullen die een belangrijke levert voor het maken en het bijstellen van een visie en een omgevingsplan.



Onder de Omgevingswet moeten VTH'ers in staat zijn om conform de nieuwe wet en het daarbij behorende juridische instrumentarium naar initiatieven en lopende zaken te kijken. Hiertoe moet bekend zijn hoe het nieuwe recht en het overgangsrecht werkt en zijn vastgesteld hoe de organisatie haar vergunningverleningsproces erop inricht. Maar nog belangrijker hoe werk je in de geest van de wet, en hoe ga je om met dat vertrouwen en die verantwoordelijkheid die de wetgever neerlegt bij de gemeente en dus de individuele medewerker en organisatie.

VTH en de Omgevingswet

- [Schijf van vijf voor het VTH proces](#)
- [Samenhang kerninstrumenten en besluitvorming raad](#)
- [Samenwerken in de regio](#)
- [Samenwerkingsfunctionaliteiten](#)

IV 8-puntenverbeterplan van de VNG voor het VTH-stelsel

Onderdeel van VTH-stelsel

Gerelateerde onderwerpen

- [Milieu en Mobiliteit](#)
- [Vergunningverlening, toezicht en handhaving](#)

Een goed functionerend VTH-stelsel is een gezamenlijke opgave met maatschappelijk belang. Naast de benodigde expertise over wet- en regelgeving en processen is de kennis over de lokale situatie net zo belangrijk. De VNG wil de verbeterslag van het VTH-stelsel samen met alle betrokken partners oppakken: provincies, omgevingsdiensten en het rijk.

De focus moet liggen op het verstevigen van het stelsel en zich toespitsen op de hele keten, dus niet alleen op omgevingsdiensten. Om dit te laten slagen zijn resultaatgerichte acties nodig die in samenhang en bij voorkeur in een gezamenlijke interbestuurlijke taskforce worden opgepakt.

De VNG heeft een 8-puntenverbeterplan opgesteld:

1. Een interbestuurlijke taskforce oprichten die zich bezighoudt met het maken van samenwerkingsafspraken en een programma om de basis op orde te brengen, verbeteringen te implementeren en nieuwe wetgevingen te laten werken
2. Een kennisnetwerk opzetten van bestuurders en directeuren
3. Een landelijke netwerk-, kennis- en data-infrastructuur ontwikkelen en beheren die regionaal vertaalbaar is
4. Een bruikbaar toezicht- en handhavingssysteem ontwikkelen en beheren, zodat overheden kunnen samenwerken en gegevens kunnen uitwisselen
5. Het bestaande instrumentarium zoals ketentoezicht, publiek-privaat toezicht en relatie straf- en bestuursrecht, verbeteren
6. Collegiale toetsing en visitaties van omgevingsdiensten en landelijke standaarden
7. Een tweejaarlijkse benchmarking van gegevens, voor inzicht in efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit
8. Een model-normsystematiek financiering uitvoering VTH (en implementatie nieuwe wetgeving), processen, ICT enzovoort ontwikkelen en beheren

V Meer informatie

- [VNG-position paper Toekomstig stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving](#) (pdf, 169 kB)

EEN TERUG- BLIK MET PERSPECTIEF

OVERDRACHTSDOSSIER
ALGEMEEN BESTUUR ODRA



Omgevingsdienst
Regio Arnhem

VOORWOORD

Beste bestuurders,

Als we dit document opstellen bent u met al uw inzet campagne aan het voeren. Nog een paar weken en dan verwelkomen wij u als nieuwe bestuurslid voor ODRA. Althans, daar gaan we vanuit. Want in maart kiest Nederland nieuwe raadsleden en dat is voor de lokale democratie een hoogtepunt en voor ons een stukje nieuwe werkelijkheid. Inwoners stemmen op hun partij en geven daarmee richting aan het bestuur en de ambities van de raad voor de komende 4 jaar. De contouren zullen voorzichtig zichtbaar worden in de verschillende campagnes. Thema's uit ons werkveld, de fysieke leefomgeving, zullen zeker terugkomen in de boodschappen die de partijen delen met hun (potentiële) kiezers.

Na het tellen van de stembiljetten woensdagnacht 16 maart en vaststellen van de definitieve uitslag een paar dagen later, beginnen de gesprekken over de inhoud. De boodschappenlijstjes liggen vast en zeker al klaar. Deze gesprekken zijn de opmaat naar een bestuursakkoord (2022-2026) waarin de ambities van gemeenteraad en college worden opgetekend. We willen graag samenwerken om de speerpunten van de nieuwe colleges mee te realiseren.

Welke partijen de wethouders leveren is een volgende stap. De samenstelling van het college en de verdeling van de portefeuilles is een spannend spel. Elke stem in maart telt en geeft meer of minder gewicht aan de portefeuille. Wij zijn natuurlijk benieuwd wie binnen de tien colleges de portefeuille ODRA gaan bemensen, want het is niet geheel ondenkbaar dat ODRA een goeddeels nieuw Algemeen bestuur krijgt. Het AB zal een DB kiezen en een voorzitter aanstellen. We kijken er in ieder geval naar uit om met de nieuwe- en terugkerende bestuurders ook de komende vier jaar weer constructief samen te werken aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Uitdagingen genoeg. En wat die uitdagingen zijn, leggen we in dit overdracht document aan u voor.



Ruben Vlaander
Directeur Omgevingsdienst regio Arnhem

THE- MA'S EN AM- BITIES

Beperkingen

We hebben twee jaar achter de rug met beperkingen, uitdagingen en nieuws. Onze vergaderingen waren voor een belangrijk deel online, via teams of zoom. Medewerkers zagen elkaar deze jaren af en toe op kantoor, maar de meeste contacten verliepen via het beeldscherm. Zo zijn we min of meer gedwongen in een nieuw werkconcept gestapt. Dat past weliswaar in onze visie op de toekomst en sluit aan bij de besluiten die we over de verhuizing hebben genomen.

Verhuizing

We gaan in de zomer van 2022 over naar de Airborne Tower in Arnhem, vijftig meter verder op. We voeren een nieuw kantoorconcept in, nemen het beheer van de ICT-infrastructuur in eigen hand en gaan 'in the cloud' werken. Alle medewerkers van ODRA kunnen locatie-onafhankelijk werken - thuis, op locatie of op kantoor - en op alle soorten devices. We zullen daarom minder werkplekken inrichten. Dat betekent dat we straks extra aandacht moeten hebben voor ontmoeten en met elkaar praten over het werk. Immers streven we, ook aangezet door de Omgevingswet, naar integrale vergunningverlening, uitvoerbaar, handhaafbaar en voor onze inwoners en bedrijven willen we zoveel mogelijk één overheid zijn. De introductie van de Omgevingswet zal hier en daar schuren en we zullen alle zeilen bij moeten zetten om de kwaliteit van onze dienstverlening op niveau te houden.

Productie

We kunnen gelukkig constateren dat ondanks corona vergunningverlening doorliep (veel extra aanvragen en meldingen voor kleine verbouwingen), toezicht deden we wel vaker online en handhaving kreeg veel aandacht. Ook in de media. De productie, wel iets lager, maar heeft niet substantieel onder de beperkingen van de pandemie geleden. De afgelopen jaren zijn we ook in personeelsformatie gegroeid naar 150 vaste fte's. De verwachting is dat we deze bestuursperiode nog wat groter worden.

In het nieuws

Sommigen noemen het storm, wij hebben het over tegenwind en dan moet je wat harder trappen. We stonden vaker in de krant. We moesten ons verweren tegen de beeldvorming dat we bedrijven niet hard genoeg aanpakken. Tata Steel is een voorbeeld, maar ook de asfaltcentrales en een aantal provinciale



bedrijven (Parenco, Veolia, Vink en Ter Horst bijvoorbeeld) zijn regelmatig in het nieuws. De verhalen zijn niet altijd genuanceerd en dat moeten we onszelf aanrekenen. We constateren dat bestuursrecht meer uitleg vraagt, zeker als het beeld blijft hangen dat we niet doorpakken in toezicht en handhaving. Zoals gezegd is dat niet het hele beeld.

Voorkomen en herstellen

Laten we het hier nog eens opschrijven. Het werk van ODRA is gericht op voorkomen en herstellen van overtredingen die de veiligheid, gezondheid en duurzaamheid bedreigen. Ons domein is de fysieke leefomgeving, maar we leven in een rechtsstaat. Dat betekent simpelweg dat aanpakken van milieuovertredingen geen 'appeltje-eitje' is, en het niet even een boete opleggen is en klaar is Kees. Dat zouden we soms wel willen, maar is niet realistisch. En toch wordt dat van ons verwacht. Wat we doen gaan we meer over de Bühne brengen. Rijker verantwoorden en zichtbaarder zijn helpt bij toezicht en handhaving. Samen met de andere omgevingsdiensten in Gelderland werken we aan betere afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht. Het strafrecht als instrument in de handhaving verdient meer aandacht. Milieu-boetes uitdelen is maar het halve werk. Heeft de provincie minder milieuboetes uitgedeeld? Dan hebben vervuilers vast vrij spel, suggereerde dagblad Trouw. "Maar dat klopt niet", schrijft Tijs de Bree in een opiniestuk voor dezelfde krant (zie link), gedeputeerde van de provincie Overijssel.

Versterken van het VTH-stelsel

Mogelijk krijgen we als uitvoeringsdienst de wind in de rug als in Den Haag de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen worden opgepakt. Want we staan als omgevingsdiensten voor uitdagingen om het milieu te dienen en het vertrouwen te herwinnen bij gedupeerde burgers en kritische ondernemers. Dat is evident. In maart van afgelopen jaar presenteerde oud-minister Van Aartsen zijn rapport 'Om de leefomgeving' met aanbevelingen voor verbetering van het VTH-stelsel. Volgens Van Aartsen moeten "Omgevingsdiensten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarnaast is robuustheid van omgevingsdiensten van belang. Iedere Omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang met bijbehorende financiering, zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste kennisniveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Daaraan ontbreekt het bij veel omgevingsdiensten."

Robuuste organisatie

We hebben met bestuur en management van ODRA gediscussieerd over de aanbevelingen en geanalyseerd hoe wij er voor staan tegen de achtergrond van het rapport. We stellen vast dat ODRA kwantitatief robuust is. De organisatie staat, is ambitieus en kan de vragen van nu aan. Maar we hebben in reactie op Van Aartsen gezegd dat we ook in de toekomst betekenisvol en van toegevoegde waarde willen zijn voor de leefomgeving en samen met partners en



stakeholders (burgers en ondernemers en ketenpartners brandweer, politie en OM, inspecties en bijzondere opsporingsdiensten) werken aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. En dan hebben we nog best een klus. Bijvoorbeeld in op orde hebben van data, uniformering in toezicht en handhaving.

Betaalbaarheid

ODRA streeft naar robuuste omgevingsdiensten en we zijn op termijn gezien de maatschappelijke opgaves en -uitdagingen te kwetsbaar en op enig moment te klein. We hebben de uitdagingen om VTH-stelsel te versterken, maar ook om te innoveren. Dat gaat niet automatisch samen. We maken ons zorgen over de betaalbaarheid van de organisatie, met alle wensen en opdrachten. We willen naar een houdbare verhouding kosten overhead en kosten primair proces, om het uurtarief niet te verhogen. Wij zijn voorstander van bundeling van expertise, deskundigheid en specialisme om daarmee voor ondernemers de serieuze gesprekspartner te zijn. En daar hebben we een stevige volhoudbare financiële basis voor nodig. Op een enig moment zijn we financieel te kwetsbaar en willen we voor de financiering minder afhankelijk zijn van de plus-taken, de basistaken moeten voldoende zijn voor een stevige financiële situatie

Competenties

Om met partners en stakeholders samen deze uitdagingen te realiseren, zijn voor de ODRA-organisatie en voor de ODRA-medewerkers andere competenties nodig, want de kwaliteit van nu is niet automatisch de kwaliteit die straks van ODRA gevraagd wordt. We wachten niet af, en hebben daarom met het management stappen kunnen zetten op het spoor van kwaliteitsbehoud en -verbetering. We willen wendbaar zijn, zowel de organisatie, als de medewerkers. De plannen uit 2019 voor organisatieontwikkeling worden stap voor stap uitgevoerd. De focus is: wendbaar zijn om bij tegengestelde belangen een oplossingsgerichte positie te kunnen kiezen. We voldoen aan de kwaliteitscriteria die worden gesteld aan de uitvoering van de VTH-taken en zien geen reden voor verscherpt Rijkstoezicht, zoals Van Aartsen aanbeveelt. We willen vooral leren en dat kunnen we van bijvoorbeeld visitatiecommissie en de collegiale toets via OD-NL-systematiek. We hebben de kernwaarden samen, vertrouwen, verantwoordelijkheid en vakmanschap omarmd.

Krappe arbeidsmarkt

Maar een van de grote zorgpunten voor de komende jaren is de werving van nieuwe medewerkers. Om alle ambities te realiseren, moeten we wel over voldoende mensen beschikken. We ervaren alle dagen dat de arbeidsmarkt krap is. Het is lastig om de goede mensen te vinden. De vijver waarin wij vissen is klein en er hangen veel meer hengels in het water van bijvoorbeeld gemeenten, adviesbureaus, provincies, waterschappen en het Rijk. De komende jaren zal bovendien een groep oudere collega's uitstromen. Daarom werken we samen met de omgevingsdiensten in Gelderland aan een arbeidsmarkt campagne. De eerste uitingen verwachten we in de zomer van 2022. We zijn een aantrekkelijke werkgever, maar we zijn bij weinigen bekend.

Het Gelders Stelsel

We hebben in Gelderland zeven autonome omgevingsdiensten: Apeldoorn (OVIJ), Ede (OdDV), Tiel (ODR), Nijmegen (ODRN), Hengelo (ODA), Harderwijk (ODNV) en Arnhem. Met elkaar hebben de diensten afgesproken dat wordt samengewerkt waar dit nuttig en effectief is. Een aantal taken hebben we langs dit criterium verdeeld. Zo zijn wij verantwoordelijk voor toezicht en handhaving provinciale bedrijven en is bij OVIJ de coördinatie van de communicatie belegd en heeft OdDV een taak in data gedreven werken. Komende tijd zal zeker de discussie langs komen of het nog scherper en efficiënter kan.

Waardevol en kennis

De medewerkers van ODRA hebben geweldig veel expertise en waardevolle kennis in huis. Op veel terreinen zijn onze medewerkers dé inhoudelijke experts en de gewaardeerde gesprekspartners voor de opdrachtgevers. De kwaliteit van onze medewerkers is één-op-één de kwaliteit van onze dienstverlening. Binden en boeien van



medewerkers wordt daarom steeds belangrijker en daarmee de positionering en het beeld van ODRA in de buitenwereld; 'Je moet voor ODRA willen werken.' Het medewerkersbestand van ODRA is op termijn een mix van (super) specialisten en generalisten die specialisten en externe (advies)bureaus begrijpen en kunnen aansturen. De focus ligt op oplossingsgericht ondernemers en inwoners adviseren. Maar waar nodig treden we ook op.

Samenwerken met opdrachtgevers

We willen dat ODRA een uitvoeringsdienst is 'die terugpraat'. De ervaringen en kennis vertalen ervaringen uit de praktijk in waardevolle (beleids)adviezen aan bestuurders, maar ook aan ondernemers en burgers. We willen verbinden, maar durven ook knopen door te hakken. We zijn als uitvoeringsdienst onderdeel van de beleidslevencyclus zowel lokaal en regionaal als via ODNL landelijk. Evaluatie van beleid en interventies zou meer aandacht moeten krijgen; leren van de praktijk is ons motto. En waar we denken dat innovatie en onderzoek nodig is om een thema in de vingers te krijgen zetten we een project op om antwoord te hebben op de maatschappelijke uitdagingen. Dat vraagt hier en daar wel om aanvullende financiering

Maatschappelijke vraagstukken

Vanuit ons perspectief zijn milieubehoud, stikstof, energietransitie, verduurzaming van bedrijfsprocessen, circulaire economie, ondermijning en milieucriminaliteit, digitalisering (van RO) en de governance van de overheden de relevante maatschappelijke vraagstukken waar ODRA van toegevoegde waarde wil en kan zijn. We willen een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving, daarover is geen twijfel. Maar er is niet één issue dat aandacht vraagt van onze medewerkers, het is een complex van vraagstukken dat op elkaar ingrijpt dat aandacht vraagt. Kern van onze cultuur is dat we samen met onze stakeholders en partners antwoorden willen vinden.

Kantelen naar outcome

We kantelen ODRA naar outcome gericht werken; niet de inspanningen, maar de maatschappelijke resultaten tellen. We maken met onze partners afspraken, en daar houden we ons aan. Maar we

weten dat niet voor elke dienst of product die wij leveren een direct maatschappelijk resultaat te benoemen is. In bouwtoezicht bijvoorbeeld is het maatschappelijk resultaat niet scherp te benoemen en vaker een afgeleide van onze inspanning, zoals gevoel van veiligheid, of milieuschade voorkomen, minder overlastmeldingen. De parallel met de politie dringt zich hier op: een inbraak vrijdelen is van groot maatschappelijk belang, maar zal bijna nooit in de boeken of in de media verschijnen.

Rijker Verantwoorden

Wij zijn onderdeel van het openbaar bestuur en daar hoort verantwoording afleggen bij. Dat doen we transparant en niet alleen achteraf. We vertellen graag over ons werk, laten dat zien en dat draagt indirect ook bij aan naleefgedrag en vertrouwen bij ondernemers en inwoners. Verantwoorden en vertrouwen moet in balans zijn en we vinden dat 'financiering volgt de ambitie'. De ODRA-medewerkers zijn zelfbewuste, onafhankelijke, betrokken en deskundige professionals (adviseurs), die opdrachten van bestuurders uitvoeren, maar ook de wethouder/burgemeester van tegengesteld advies voorzien als zij dat vanuit hun professie noodzakelijk achten. Medewerkers hebben hier nog te leren met name op het punt van politieke sensitiviteit

Registreren

De Algemene Rekenkamer bracht kort na Van Aartsen in voorjaar 2021 in beeld dat de omgevingsdiensten beter moeten registreren. De kwestie Tata Steel volop uitgemeten in de media. We kunnen niet altijd binnen een redelijke termijn de cijfers geven en dat vraagt aandacht van management en directie. In opdracht van het ministerie van I&W is afgelopen jaar geïnventariseerd 'hoe we ervoor staan.' Dat we aan de bak moeten is niet zo gek. Na zeven jaar omgevingsdiensten is het tijd voor een herpositionering en een reflectie op onze verantwoordelijkheden en takenpakket. Daar zijn we in 2021 aan begonnen en gaan we de komende jaren mee door. We hebben samen met drie andere Gelderse omgevingsdiensten onder meer een nieuw zaakstelsel ingevoerd. Dat maakt uitwisselen en analyse van data makkelijker



Provinciale programma's

Van de provincie Gelderland hebben we de opdracht gekregen om toezicht en handhaving voor de circa 200 provinciale bedrijven te uniformeren en strakker te gaan organiseren. In een pool van toezichthouders werken we samen met medewerkers van de andere zes omgevingsdiensten in Gelderland. Het programma 'Toezicht en handhaving complexe bedrijven' loopt voortvarend. Het tweede provinciale programma betreft de aandachtsbedrijven. Circa 20 bedrijven brengen we samen met ODRN (Nijmegen) de vergunningen, toezicht en handhaving op orde. De opdracht is om in 2023 op orde te zijn.

Omgevingsdialogen

Met name rond de aandachtsbedrijven zijn we betrokken bij omgevingsdialogen. Dat gaat niet altijd vanzelf. De mondige burger deels gedreven door het 'niet in mijn achtertuin-effect' (Nima) en het traag-verlopende bestuursrecht dat de basis is onder ons werk, wringen en botsen zo hier en daar. We zijn toe aan een herijking van het instrument omgevingsdialoog. Wellicht moeten we meer durven denken in co-creatie. Anderzijds zijn wij ook in de positie om bedrijven aan te spreken op hun maatschappelijk verantwoord ondernemen, niet alleen in balans met het milieu, maar ook met de omgeving. In de Omgevingswet is participatie een belangrijk onderdeel.

Omgevingswet

Uitstel van de invoering van de Omgevingswet is een feit. In ieder geval niet eerder dan oktober 2022. We hebben afgelopen jaren intensief samengewerkt met de opdrachtgevers om processen en protocollen op elkaar af te stemmen. We hebben ook geoefend met vergunningverlening onder het nieuwe regime. Dat zijn leerzame pilots geweest. Waar we echt nog met de partners over door moeten praten is participatie: hoe vullen we dat goed in? We hebben in een aantal pilots ervaring opgedaan met de regels uit de Omgevingswet en de omgevingstafels. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet (DSO) zal de nodige aandacht vragen. ICT en overheid is niet altijd een goed huwelijk.

Tot slot

In dit document hebben we een beeld gegeven van de belangrijkste uitdagingen voor de komende jaren. We zijn niet compleet. Op de weg naar de volgende verkiezingen, die van 2026, zullen we hobbels tegenkomen die we nu nog niet in beeld hebben. Dan is het belangrijk dat bestuur, management en medewerkers van ODRA elkaar snel kunnen vinden en met een open mind het gesprek aan gaan over de best denkbare oplossing, instrumenten, processen en visies. En daar hebben we alle vertrouwen. Dat hebben de afgelopen vier jaar bewezen.

Succes nieuw bestuur.



Joa Maouche
voorzitter Algemeen Bestuur ODRA



BIJ- LA- GES

1. ODRA en feiten en cijfers (PDF)
2. Provinciaal programma Complex Toezicht en handhaving (PDF)
3. Provinciaal programma Aandachtsbedrijven (PDF)
4. Meer informatie en in het nieuws

BIJLAGE 1

ODRA en feiten en cijfers (PDF)

Wie zijn wij: ODRA

Ruben Vlaander, directeur

Wat doen wij?

Drie taakvelden

- **Milieu**
 - Beschikkingen, vergunningen (circa 4.800)
 - Activiteiten en advies (circa 3.700)
- **Bouw**
(Lingewaard, Renkum, Arnhem)
 - Vergunningen, meldingen (circa 8.200)
 - Activiteiten en advies (circa 4.800)
- **Projecten**
(energie, circulaire economie, ondermijning, Omgevingswet)
 - Energie – circa 300 EML controles, circa 1.100 besparingsadviezen

Vier programma's

- Vergunningen
- Advies (onder meer milieu en bouw)
- Toezicht en handhaving (circa 9.000 acties/jaar)
- Taken Gelders Stelsel (toezicht en handhaving)

Twee programma's Gelderland breed

- Toezicht handhaving complexe bedrijven (circa 230)
- Aandachtsbedrijven (circa 20)

ODRA in cijfers

Organisatieontwikkeling in maart 2020 ingezet.
Accountmanagement geactualiseerd.

- Begroting € 20,6 miljoen
- 174,8 Fte (inclusief inhuur)
- Gemiddelde leeftijd 46 jaar

Aan **algemene diensten** voor alle partners besteden we jaarlijks circa 25.300 uur. Bijvoorbeeld voor uitruk piketdienst (250), contact en advies strafrechtzaken en activiteiten ketentoezicht.

Expertises

- Meten en advies (circa 16.000 uur/jaar) in opdracht en voor intern advies, drie meetwagens.
- Specialisten voor constructieve veiligheid en externe veiligheid.
- Toezicht, handhaving en coördinatie vuurwerkopslag en evenementen.
- Toezicht op bodemsaneringen in opdracht.



De bedoeling centraal

We willen een **betrouwbare partner zijn met zichtbare toegevoegde maatschappelijke waarde** en omgevingsbewuste professionals op wie omwonenden, ondernemers en partners kunnen bouwen en vertrouwen. We zijn uit op verbinding en zetten 'de bedoeling' centraal: een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

"Onze kernwaarden zijn samen, verantwoordelijkheid, vertrouwen en vakmanschap"



Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Zevenaar en provincie Gelderland.

BIJLAGE 2

Provinciaal programma Complex Toezicht en handhaving (PDF)

Versterken samenwerking

Programma Complexe handhaving

1. Kwaliteit van de uitvoering verbeteren

- Professionaliseren uitvoering
- Gelijk behandelen van bedrijven
- Toepassen Landelijke handhavingsstrategie (LHS)
- Rouleren toezichthouders

2. Kwaliteit van de informatie verbeteren

- Provinciale toezichtstaak scherp in beeld
- Prioriteren provinciale toezichtstaken
- Bijstellen Uitvoeringsprogramma en handhavingsbeleid op basis van ervaringen

3. Efficiency verbeteren

- Specialistische aanpak per branche
- Intensiever contact met vergunningverleners
- Intensiever contact opdrachtgever en uitvoerders

Complexe bedrijven

Bijvoorbeeld:

- Afvalbedrijf
- Vergister
- IJzergieterij
- Papierfabriek
- Kleinchemie

In het kort

- Provincie Gelderland
- 51 gemeenten
- 7 omgevingsdiensten
- ± 400 complexe bedrijven:
bij 60% is de provincie bevoegd gezag
bij 40% is de gemeente bevoegd gezag



BIJLAGE 3

Provinciaal programma Aandachtsbedrijven (PDF)

Versterken samenwerking

Deelprogramma Aandachtsbedrijven

Doelen

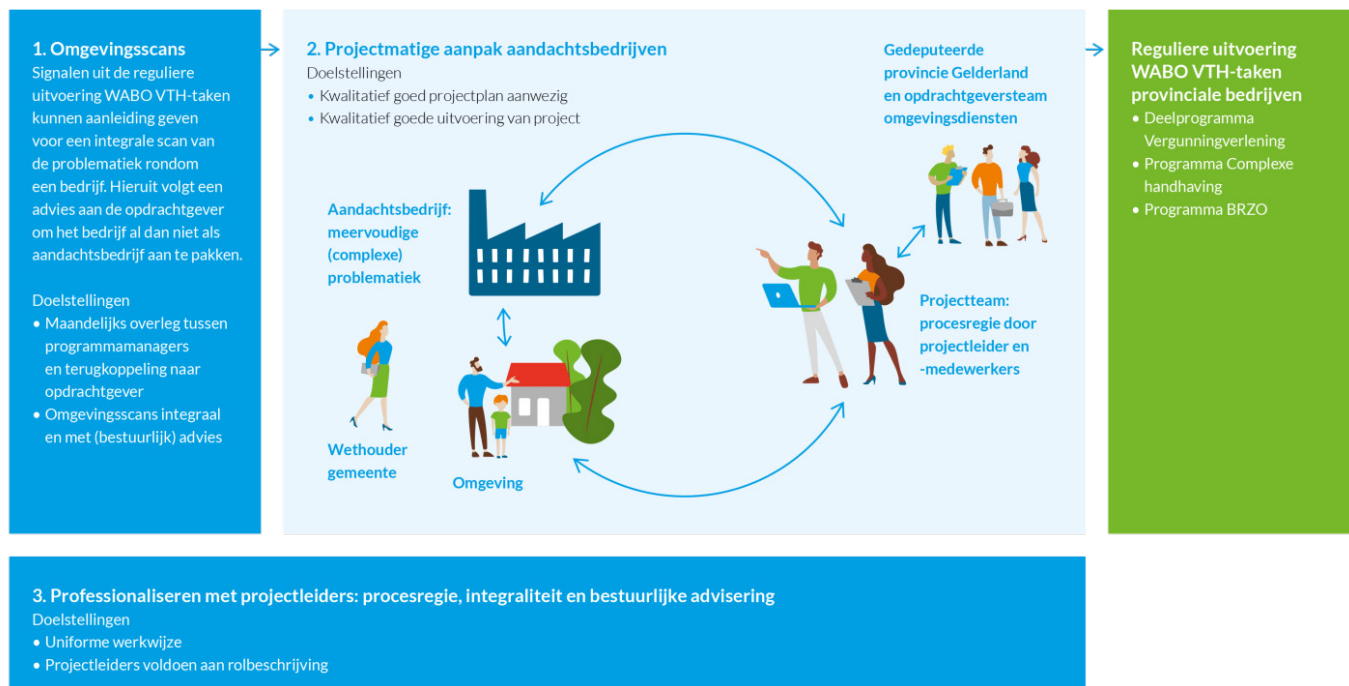
- Aandachtsbedrijven terug naar regulier proces (minder problematiek rondom aandachtsbedrijven)
- Geen voorkombare problematiek en geen voorkombare bestuurlijke zorgen over aandachtsbedrijven

Aanpak

1. Omgevingsscans
2. Projectmatige aanpak aandachtsbedrijven
3. Professionaliseren met projectleiders: procesregie, integraliteit en bestuurlijke advisering

Deelprogramma Aandachtsbedrijven

Omgevingsdienst Regio Arnhem is verantwoordelijk en werkt voor uitvoering samen met Omgevingsdienst Regio Nijmegen. In opdracht van Provincie Gelderland.



BIJLAGE 4

Meer informatie en in het nieuws

Meer informatie

[Bestuur Omgevingsdienst Regio Arnhem](#)

[Omgevingswet](#)

[Rapport: Om de leefomgeving Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)

[Rapport: Een onzichtbaar probleem](#)

[Rapport: Handhaven in het duister](#)

[Landelijke Handhavingstrategie](#)

[CCV verkent knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit](#)

[Milieu-boetes uitdelen is maar het halve werk | Trouw](#)

In het nieuws

[Fabrieken die regels overtreden krijgen bijna nooit boete: 'Vrees voor ernstige gevolgen milieu' | De Gelderlander](#)

[Kort geding afgeblazen: biomassacentrale Veolia in Arnhem heeft ammoniakuitstoot onder controle | De Gelderlander](#)

[Nederland is een land tjokvol regels die niemand ooit controleert | De Gelderlander](#)