

Hier zit een luchtje aan. Over het wegwerken van afvalstoffen door co-vergisting*

Shanna Mehlbaum

Co-vergisting zorgt voor duurzame energie, maar co-vergisters kunnen ook gebruikt worden om (niet-toegestane) afvalstoffen illegaal weg te werken. Hoewel bekend is dat de co-vergistingsbranche hier vatbaar voor is, is nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar de modus operandi van plegers en de achterliggende criminogene factoren. Hier is op basis van crime script-analyse (CSA) het criminele proces per fase in kaart gebracht. Dit laat zien dat de aard van de niet-toegestane afvalstoffen verhuld wordt door deze zonder of met onjuiste (transport)documenten te verhandelen, te transporteren en/of ongeoorloofd te mengen, alvorens deze af te zetten bij de eindontvangers. Legale inzamelaars en handelaren opereren illegaal en vervullen een cruciale rol tussen ontdoeners en ontvangers. Criminogene factoren als complexiteit van toezicht en regelgeving, Europese verschillen in subsidies en gebrek aan rendabiliteit van de co-vergisters maken de branche aantrekkelijk voor criminele gedragingen. Interventiemogelijkheden richten zich op preventie of het verhogen van de pakkans en zijn per fase geformuleerd.

Inleiding

Bij afvalcriminaliteit gaat het om bewuste overtreding van afvalwetgeving.¹ Afvalcriminaliteit kent vele verschijningsvormen, zoals grensoverschrijdende smokkel naar West-Afrika (Bisschop, 2015) of het illegaal dumpen van gevaarlijk afval in Italiaans buitengebied (Massari & Monzini, 2004). Dit artikel gaat over het wegwerken van niet-toegestane afvalstoffen² met behulp van co-vergisting.

De definitie voor co-vergisting is: 'elke vorm van vergisting van dierlijke mest vermengd met plantaardige en/of dierlijke co-vergistingmaterialen, waarbij de hoeveelheid dierlijke mest uitgedrukt in gewicht minimaal 50% is' (Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 2015). De goedgekeurde co-vergistingmaterialen zijn vastgelegd in Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Bij co-vergisting worden meststoffen samengevoegd met ander organisch materiaal in een zuurstofloze omgeving, een mestvergister, waarbij bacteriën de mest omzetten in biogas. Het geproduceerde biogas kan direct worden gebruikt als brandstof of in elektriciteit worden omgezet via een gasmotor. Het natte restproduct dat overblijft na vergisting wordt digestaat genoemd en kan gebruikt worden als meststof.

* De auteur bedankt Priscilla van Hal, Edwin Lipholt, Annelies Vanlandschoot en Wim Huisman voor hun waardevolle feedback.

1 Vooral hoofdstuk 10 Wet milieubeheer. De Wet op de economische delicten maakt strafrechtelijke opsporing en vervolging mogelijk.

2 Waar in het vervolg gesproken wordt over afvalstoffen, gaat het om niet-toegestane afvalstoffen voor co-vergisting.

Co-vergisting zorgt in theorie voor duurzame energie, pakt het mestprobleem aan, en de boer houdt een nuttig restproduct over. Het past bij de klimaatdoelstellingen van de overheid om alternatieve energiebronnen te gebruiken in plaats van fossiele brandstoffen en om de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer te beperken. Net als in veel andere Europese landen verstrekt de Nederlandse overheid boeren jaarlijks dan ook miljoenen euro's aan subsidies voor mestvergisters, waaronder co-vergisters.³ In 2015 waren er ongeveer 100 co-vergistingsinstallaties (Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 2015).

Het proces van co-vergisting biedt echter ook criminele kansen. In een inventarisatie voor het Nationale Dreigingsbeeld Milieu 2012 zetten experts het 'gebruik van illegale stoffen bij bio- en co-vergisting' als risico op plaats 9 van 23 milieuthema's. Het Dreigingsbeeld 2012 stelt dat er 'zeer sterke aanwijzingen zijn dat de co-vergistingsbranche vatbaar is voor het crimineel wegwerken van afval' (Deel 2, 2012, p. 65). In het recente Dreigingsbeeld 2017 wordt wederom gewezen op de vatbaarheid van de branche voor het illegaal wegwerken van afval (Boerman e.a., 2017). In 2015 concludeert de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015) dat het risico reëel is, omdat handhaving en toezicht door de uitvoerende ambtenaren als complex wordt ervaren. In dit rapport wordt een cijfer genoemd van 30 procent van de co-vergistingsinstallaties die bij controle door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in 2013 en 2014 niet aan de wettelijke eisen voldeden. Milieuanalisten noemen uitbraken van varkenspest, Creutzfeldt-Jakob, BSE en diverse dioxineschandalen als mogelijke risico's van het wegwerken van niet-toegestane afvalstoffen door co-vergisting (Toezine.nl, 2015). Andere potentiële risico's zijn verontreiniging van grond- en oppervlaktewater, ontplofingsgevaar bij installaties en vergiftiging door het illegaal mengen van stoffen die hier niet geschikt voor zijn (Toezine.nl, 2015).

Hoewel bekend is dat de co-vergistingsbranche kwetsbaar is, werd tot op heden in Nederland nog geen empirisch onderzoek gepubliceerd waarin gedetailleerd is gekeken naar het criminele proces. Het doel van dit artikel is aan de hand van *crime script*-analyse (CSA) inzicht te geven in de aard van co-vergistingscriminaliteit en in de werkwijze en kenmerken van de plegers. De onderzoeksvraag luidt: *Welke modus operandi kennen plegers die niet-toegestane afvalstoffen wegwerken door middel van co-vergisting, welke criminogene factoren spelen een rol en welke mogelijkheden zijn er voor interventies?*⁴

In de volgende paragrafen komen eerst de *rationele-keuzebenadering* en CSA aan bod, vervolgens de gehanteerde *methode*, waarna aan de hand van het opgestelde *crime script* de *modus operandi* wordt beschreven en de rol van de betrokken actoren in het criminele proces. Hierbij wordt ook ingegaan op de reflecties van de verdachten op hun eigen gedrag. Vervolgens zijn de *criminogene factoren* beschreven die een rol spelen bij het (voort)bestaan van het criminele proces. Op basis van alle bevindingen zijn per fase *interventiemogelijkheden* geformuleerd. Het artikel sluit af met een *conclusie* waarin de onderzoeksvraag wordt beantwoord en een *discussie*.

3 De SDE+-regeling, Subsidieregeling opwekken duurzame elektriciteit in vergistingsinstallaties.

4 Hierbij gaat het om interventies door betrokken overheidsinstanties.

Rationele-keuzebenadering en CSA

Het rationele-keuzemodel biedt een theoretisch kader om criminaliteit te analyseren ten behoeve van preventie. Het uitgangspunt is dat plegers rationeel besluiten tot crimineel gedrag, op basis van de gepercipieerde inzet, kosten en opbrengsten (Cornish & Clarke, 2002; Chiu e.a., 2011). Het illegaal wegwerken van afvalstoffen door middel van co-vergisting lijkt een hoge mate van rationaliteit te kennen; het vereist planning en organisatie van de plegers, met als doel economisch gewin.

Om inzicht te krijgen in dit criminele besluitvormingsmodel is het nodig om gedetailleerd te kijken naar de verschillende fasen van het criminele proces (Cornish & Clarke, 2002). Hiervoor is gebruik gemaakt CSA. CSA is een gestructureerde manier om complexe criminele processen te beschrijven, inclusief de handelingen voor, tijdens en na de criminele activiteit (Cornish & Clarke, 2002; Tompson & Chainey, 2011). Dit geeft tevens inzicht in waar potentie is om het criminele proces te verstoren (Borrion, 2013). Daarnaast kan CSA ook laten zien welke blinde vlekken er zijn op het gebied van informatie (Tompson & Chainey, 2011).

Door middel van crime scripts worden opeenvolgende fasen van het criminele proces inzichtelijk gemaakt (Chiu e.a., 2011). CSA is toegepast op verschillende soorten complexe criminele processen, zoals witwassen en drugsproductie, evenals op grensoverschrijdende afvalcriminaliteit (Chiu e.a., 2011; Tompson & Chainey, 2011; Gilmour, 2014; Sahramäki e.a., 2017). Het criminele proces wordt beschreven als een script (Cornish, 1994). Binnen het script zijn er 'tracks', die de verschillende modi operandi weergeven om – in dit geval – afvalstoffen illegaal weg te mengen door co-vergisting (Cornish, 1994; Borrion, 2013).

De scripts zijn opgedeeld in akten, dit zijn de opeenvolgende fasen van de criminele processen. Het aantal akten van een script varieert en is afhankelijk van het criminele proces. Voor afvalcriminaliteit identificeerden Tompson & Chainey (2011) eerder zes stappen: productie, opslag, verzameling, transport, bewerking en ontdoening. Voor grensoverschrijdende illegale afvalsmokkel identificeerden Sahramäki e.a. (2017) vijf stappen: verzameling, opslag, bewerking, transport en ontdoening. Het aantal stappen van een crimineel proces varieert en wordt door de onderzoeker(s) afgeleid uit de beschikbare informatie. Binnen de akten wordt gekeken naar actoren, activiteiten en locaties die een rol hebben in specifieke akten.

Het gebruik van CSA kent ook beperkingen. De wijze waarop auteurs CSA gebruiken om inzicht te krijgen in processen varieert en kent geen vaste standaard om te beoordelen of een CSA degelijk is uitgevoerd. Borrion (2013) pleit daarom voor een aantal kwaliteitscriteria als richtlijnen voor het gebruik van CSA: 'typology, traceability, transparency, consistency, context, completeness, parsimony, precision, uncertainty, usability, ambiguity and accuracy'. In dit artikel is hiermee rekening gehouden door inzicht te geven in het soort CSA en aan te geven waar bevindingen op gebaseerd zijn.

Methode

Aan de hand van vier cases waarvan de opsporingsdossiers zijn geanalyseerd, zijn crime scripts gemaakt. Tevens zijn interviews gehouden met betrokken rechters, officieren van justitie en/of parketsecretarissen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. De opsporingsonderzoeken maken deel uit van een database van 76 zaken die zijn geanalyseerd in het kader van een promotieonderzoek naar zware afvalcriminaliteit in Nederland in de periode 2002-2012.⁵ Hieruit zijn de cases geselecteerd die betrekking hebben op het wegwerken van afvalstoffen door middel van co-vergisting. Omdat dit slechts een beperkt aantal cases betreft, is gekozen voor CSA, omdat hierbij de nadruk ligt op het inzichtelijk maken van het besluitvormingsproces van de pleger(s) in plaats van een omvattende beschrijving van het fenomeen (Tompson & Chainey, 2011). Tabel 1 geeft een korte samenvatting per casus.

De grootste meerwaarde van het gebruik van opsporingsonderzoeken is dat het gaat om zaken die onderzocht zijn door de recherche, waardoor er veel empirisch achtergrondmateriaal beschikbaar is voor de onderzoeker. In tegenstelling tot bijvoorbeeld rechtbankverslagen of journalistieke verslaggeving, beslaan de dossiers van meer grootschalige opsporingsonderzoeken in Nederland doorgaans honderden tot duizenden pagina's, met daarin verhoren van getuigen, verdachten en een feitelijk relaas. Het gebruik van opsporingsonderzoeken kent ook beperkingen: een onderzoeksdossier is een secundaire bron die niet is samengesteld voor wetenschappelijk onderzoek (Huisman & Van Erp, 2013). De omvang van dossiers kan verschillen, evenals de kwaliteit van de aanwezige processen-verbaal. Daarnaast gaat het enkel om zaken die bekend zijn bij politie en justitie.

Op basis van de opsporingsonderzoeken is per casus een *track* gemaakt op casusniveau. Het gaat hier om zogenaamde *performed scripts*, scripts die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden (Borrion, 2013). Het voordeel van dit type crime scripts is dat deze realistisch zijn en de specifieke context meegenomen kan worden in het script.

Per track zijn de verschillende fasen geïdentificeerd van het criminele proces. Specifieke voorwaarden, zoals het beschikken over bepaalde vergunningen of het ontbreken van toezicht, zijn ook per fase in kaart gebracht. Op basis van de afzonderlijke tracks is het algemene crime script gemaakt. Dit script is gevisualiseerd in een schema waarin de verschillende processtappen met bijbehorende keuzes door de pleger(s) zijn weergegeven. In dit script is zowel het beoogde legale pad te zien als het illegale pad gebaseerd op de keuzes van de plegers in de onderzochte cases. Dit algemene crime script is vervolgens gebruikt om per fase van het criminele proces interventiemogelijkheden te identificeren. Deze interventies kunnen gericht zijn op preventie, op verhoging van de pakkans of op het bemoeilijken van het uitvoeren van het delict (Gilmour, 2014). Voor de volledigheid is de informa-

5 De database bestaat uit alle afgeronde opsporingsonderzoeken naar overtreding van afvalstoffenwetgeving op basis van informatie van het Openbaar Ministerie en de politie. De analyse heeft plaatsgevonden gedurende 2013-2016.

Tabel 1 *Samenvatting cases*

Casus	Periode	Beschrijving	Afvalstromen
1	2010	Twee verweven recyclingbedrijven zamelen afvalstoffen in en zetten die vervolgens af bij co-vergisters in Duitsland en Nederland. Soms doen ze dit zonder bewerking en gaan de afvalstoffen rechtstreeks van de ontdoener naar de co-vergisters. De bedrijven nemen hierbij afvalstoffen in waar ze niet voor vergund zijn, waaronder gevaarlijk afval.	Dierlijk vetresidu, gevaarlijk afval, proceswater, anorganisch slib, bloed en slib, en dierlijke bijproducten
2	2009-2011	Meerdere ontdoeners, tussenpersonen en een transporteur uit Nederland en België zijn betrokken bij het verkopen van gevaarlijke afvalstoffen aan verschillende co-vergisters. Het gaat om ongeveer 150 transporten gedurende de onderzoeksperiode.	Wetgums(a), dierlijk vetresidu en azijnzuuroplossing met methanol
3	2010-2012	Een bedrijf houdt zich bezig met de verwerking van reststromen uit de levensmiddelenindustrie voor co-vergisting. Dit bedrijf nam verschillende afvalstromen in waar het niet voor vergund is en die niet gebruikt mogen worden voor co-vergisting.	Soapstock (b) en actieve cool/norit, afkomstig van een olieraffinaderij ²⁶
4	2009-2011	Een recyclingbedrijf van afvalstromen uit de levensmiddelenindustrie mengt verschillende afvalstromen en voert die uit naar co-vergisters in Duitsland en België.	Plantaardige olie en parfum met chemische stoffen, zuivelafval, afval afkomstig van een chemisch bedrijf (c), slib van afvalwaterbehandeling en eiwitconcentraat

²⁶Dit werd gebruikt voor het verwijderen van verontreinigingen zoals PAK's en dioxines uit o.a. plantaardige vetzuren. PAK's en dioxines betreffen (zeer) giftige stoffen.

a: Fosfaat bevattende vethoudende stof, restproduct olieraffinageproces, b: Dit komt vrij bij de raffinage van ruwe plantaardige olie voor het maken van biodiesel. c: Zuren voor de voedselindustrie en industriële toepassingen.

tie over gelegenheden uit de cases aangevuld met informatie uit open bronnen, zoals beleidsrapporten over co-vergisting.

Als laatste stap is aanvullend een toezichthouder van een omgevingsdienst geïnterviewd⁶ en zijn de bevindingen uit dit artikel voorgelegd aan een drietal andere experts van omgevingsdiensten en politie. Deze experts hebben vanuit hun functie generieke kennis over het wegwerken van afvalstoffen door middel van co-ver-

6 Naast de al eerdergenoemde betrokken onderzoekers, officieren en/of parketsecretarissen bij de opsporingsonderzoeken.

gisting en hebben de bevindingen getoetst op feitelijke onjuistheden en aanvullingen vanuit hun expertise. Op deze manier is de beperking van het 'missen' van contextuele verschillen door slechts naar vier cases te kijken ondervangen. De experts zijn geselecteerd op basis van een rondvraag bij het landelijk overleg van milieuanalisten en -onderzoekers met deelnemers van politie en omgevingsdiensten uit heel Nederland. Hieruit bleek dat slechts een beperkt aantal personen (voldoende) expertise had op dit onderwerp, die vervolgens gevraagd zijn voor deelname.

Modus operandi en actoren

Aan de hand van het crime script zijn de modi operandi beschreven. In figuur 1 is het crime script te zien op basis van de analyse van de vier cases met daarin de verschillende tracks die gevonden zijn om afvalstoffen weg te werken door co-vergisting. Deze zijn aangegeven door middel van de donkergrijze boxen en stippellijnen. Er zijn zes stappen geïdentificeerd in het criminele proces: ontdoen van afvalstoffen, transport, opslag en tussenbewerking, vervolg transport, co-vergisting en eindgebruik.

De donkergrijze blokken refereren aan illegale handelingen. De witte blokken laten zien wat het legale pad is voor deze afvalstoffen. De stippellijnen refereren aan illegale processtappen.

Ontdoen van afvalstoffen

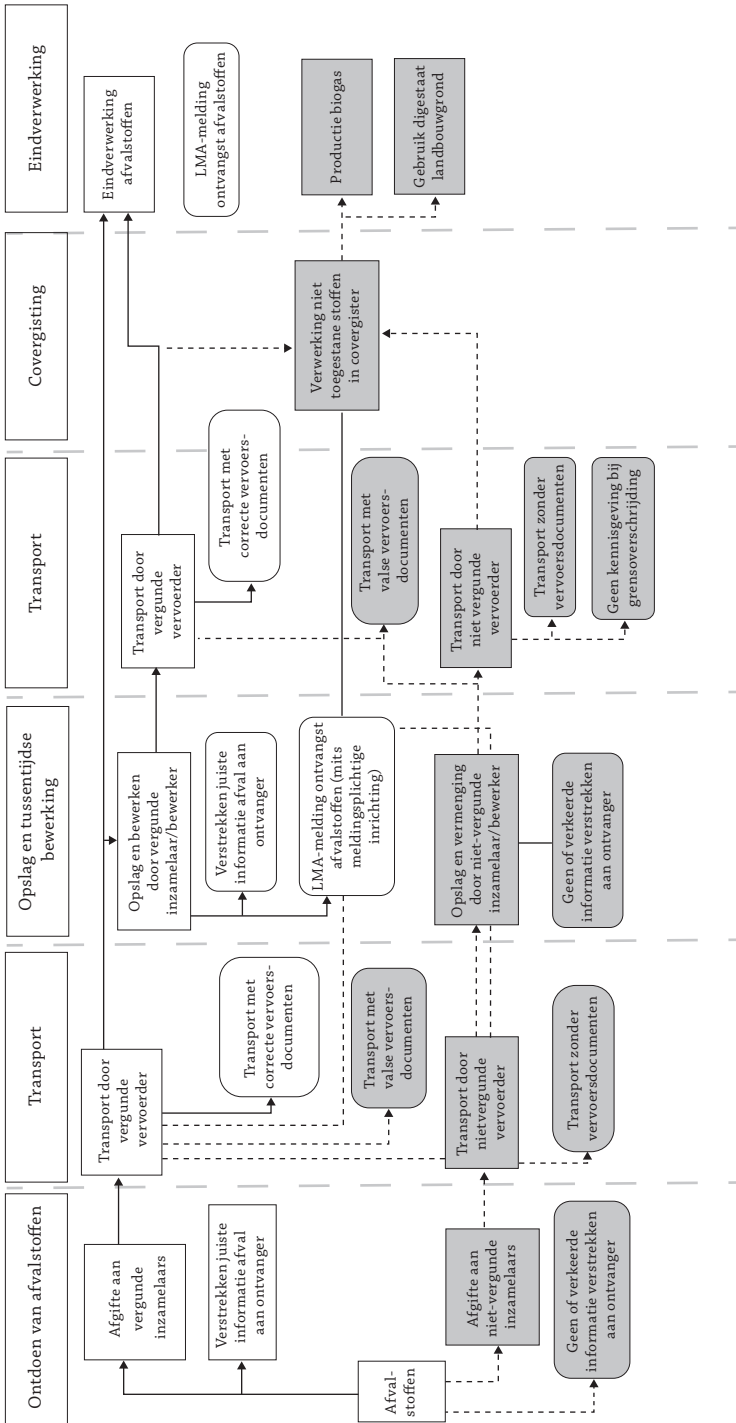
Volgens Nederlandse regelgeving mag de ontdoener enkel afgeven aan erkende inzamelaars en/of vervoerders.⁷ Om zicht te houden op de afvalstromen dient de ontvangst van afvalstoffen gemeld te worden aan het Landelijk Meldpunt Afval (LMA).⁸ Volgens de regelgeving hebben primaire ontdoeners geen meldplicht bij het LMA, maar ze mogen het afval alleen afgeven aan een ontvanger die dit mag ontvangen⁹ en aan een inzamelaar of vervoerder die geregistreerd is conform de regeling vervoeren, verzamelen, handelen en/of bemiddelen voor bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Regeling VIHB). Ook zijn ontdoeners verplicht om een afvalregistratie bij te houden op basis van de Wet milieubeheer (Wm).¹⁰ Uit de bestudeerde cases blijkt dat afval afgegeven is aan niet-erkende inzamelaars en vervoerders. De aard van afvalstoffen wordt op verschillende manieren verhuuld. In sommige gevallen gaven ontdoeners afvalstoffen af zonder begeleidende documenten met daarop de aard. Ook gebruikten ontdoeners onjuiste benamingen voor het afval en verhulden ze de herkomst.

7 Deze dienen vermeld te zijn op de VIHB-lijst.

8 Conform de Wet milieubeheer en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Wanneer een erkende verwerker het afval afzet naar een bedrijf dat niet op de VIHB-lijst staat, dient er ook een afgiftemelding plaats te vinden.

9 Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen; art. 10.37 Wm.

10 Art. 10.38 lid 1 en art. 10.39 lid 1 Wm en art. 10 lid 5 Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.



Figuur 1 Algemeen crime script

- *Actoren: primaire ontdoeners*¹¹

De primaire ontdoeners van afvalstoffen in de cases zijn divers, zoals particulieren en horecagelegenheden (gebruikte vetten), bedrijven en industrie. Het gaat bijvoorbeeld om producenten die voedselproducten of halffabricaten maken. De afvalstoffen blijven over na het productieproces en in de meeste gevallen betalen ontdoeners om zich van het afval te ontdoen.¹²

Transport

Het transport geschiedt zowel door vervoerders die op de VIHB-lijst staan als door ongeregistreerde vervoerders. Bij beide varianten vindt vervalsing van transportdocumenten plaats. De afvalstoffen worden vervoerd met begeleidingsbrieven met onjuiste afvalstoffencodes, of krijgen op papier een hele andere omschrijving. Zo wordt in de bestudeerde cases meermalen de omschrijving 'glycerine' gebruikt, een stof die is toegestaan voor co-vergisting volgens eerdergenoemde Bijlage Aa. Een andere manier is om een onjuiste bestemming te gebruiken, zodat de afvalstoffen op papier naar een geschikte inrichting gaan. Ook zijn begeleidende transportdocumenten van tevoren opgemaakt en voor meerdere transporten gebruikt: chauffeurs krijgen meerdere 'setjes' mee van de opdrachtgever van het transport, voor het geval van controle. Afhankelijk van de route en het volume kiezen ze een bijpassend setje van transportdocumenten.

In één casus werden de afvalstoffen ingezameld in Nederland en overgebracht naar co-vergisters in Duitsland en België. Conform Europese regelgeving¹³ diende dit afval vergezeld te gaan van contracten en bijlage VII-documenten, of er moest vooraf een beschikking verleend zijn door het bevoegd gezag. Door het afval op de begeleidende transportdocumenten te omschrijven als dierlijke bijproducten in plaats van afvalstoffen werd deze wetgeving omzeild.

- *Actoren: vervoerders*

Op de transporteur in casus 1 na, die tevens zelf afvalstoffen innam en doorverkocht aan co-vergisters, waren vervoerders geen verdachten in de opsporingsonderzoeken. De chauffeurs werkten in opdracht van de inzamelaars en handelaren en kregen van hen opdrachten en documenten mee. In sommige gevallen waren er wel aanwijzingen dat transporteurs op de hoogte waren van de vervalste begeleidende transportdocumenten, bijvoorbeeld omdat ze met verschillende setjes werkten of bekend konden zijn met de daadwerkelijke aard van het afval.

Opslag en tussentijdse bewerking

De afvalstoffen kunnen rechtstreeks naar co-vergisters gaan vanaf de primaire ontdoener of ze worden eerst tussentijds opgeslagen en bewerkt. Deze bewerking bestaat doorgaans uit het mengen van verschillende afvalstoffen tot een grond-

11 Een primaire ontdoener is iemand die zich ontdoet van afvalstoffen die bij het bedrijf zijn ontstaan. Een secundaire ontdoener is een bedrijf dat afvalstoffen van een ontdoener in ontvangst heeft genomen en zich vervolgens weer van deze (afval)stoffen ontdoet (LMA).

12 Soms is het volgens de regelgeving een bijproduct dat verkocht kan worden.

13 Zogenaamde EVOA-wetgeving: Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen.

stof voor co-vergisting. Afvalstoffen worden afgegeven aan tussenhandelaren die niet op de VIHB-lijst staan en bewerking en opslag gebeuren op locaties die geen milieuvergunning hebben. Daarnaast worden afvalstoffen illegaal gemengd.

In één geval (casus 4) gingen de ingenomen afvalstoffen van Nederland naar co-vergisters in België en Duitsland. De eigenaar van een bedrijf dat zich bezighield met de handel, de inzameling, het transport en de verwerking van reststromen uit de levensmiddelenindustrie was tevens eigenaar van een melkverwerkingsbedrijf. De eerste bv fungeerde als handelaar die de afvalstoffen op papier afzette bij de tweede bv, terwijl de afvalstoffen in werkelijkheid naar co-vergisters in het buitenland gingen.

• *Actoren: inzamelaars en handelaren*

Een belangrijke rol in het criminele proces wordt gespeeld door inzamelaars en handelaren. In alle cases nemen deze actoren een cruciale positie in tussen de primaire ontdoeners van de afvalstoffen en de eindontvangers. Het verzamelen van (afval)stoffen voor co-vergisting is vaak de corebusiness van deze bedrijven, die bij de Kamer van Koophandel geregistreerd staan als (food)recyclingbedrijf, of als verzamelaar en bewerker van afvalvetten tot een grondstof voor biodiesel.

Formeel verschillen de inzamelaar en handelaar van elkaar, doordat de handelaar de afvalstoffen niet fysiek in bezit heeft en direct over laat brengen naar de co-vergister (casus 1 en 2), waar de inzamelaar deze opslaat en/of bewerkt in een inrichting (casus 1, 3 en 4). Beiden worden eigenaar van de afvalstoffen. In de praktijk kunnen beide rollen door dezelfde personen worden vervuld, zoals in casus 1, waar de afvalstoffen soms rechtstreeks en soms na bewerking door de inzamelaar naar de co-vergisting gingen. In één geval was de transporteur tevens handelaar van afvalstoffen (casus 2).

De inzamelaars en handelaren in de cases gaven de vervalste documenten af aan de chauffeurs, of vertelden aan de chauffeurs welke – onjuiste – gegevens ze op de transportbrief dienden te zetten. Soms gingen de afvalstoffen in opdracht van de handelaar rechtstreeks van de ontdoener naar de co-vergister met vervalste begeleidende transportdocumenten of zonder documenten. In andere gevallen gingen de afvalstoffen eerst nog naar een opslaglocatie van een inzamelaar, waar ze gemengd werden met andere (afval)stoffen.

Inzamelaars en handelaren in de cases veranderden naast de beschrijving van de afvalstoffen in enkele gevallen ook de gegevens van de afzender. De handelaren uit casus 1 en 2 gaven in de politieverhoren aan dat ze dit deden als 'bronbescherming' tegen concurrentie, zodat de vergister niet wist waar de afvalstoffen vandaan kwamen. De transporten in deze cases gingen vergezeld van vervalste begeleidende transportdocumenten, handelsdocumenten en weegbonnen.

Hoewel de inzamelaars en handelaren soms grote spelers waren op de markt van recyclingbedrijven voor reststromen uit de voedselindustrie, hadden de actoren slechts weinig personeel op de loonlijst en bestonden de bedrijven uit een of twee directeuren en enkele medewerkers. Vaak maakten ze gebruik van meerdere bv's op één locatie of inrichting, zoals in casus 1. De directeuren speelden dan ook een belangrijke rol.

Co-vergisting en eindverwerking

In deze fase vindt de co-vergisting plaats door de vermenging van meststoffen met niet-toegestane afvalstoffen. De ontvangers zijn hier niet altijd van op de hoogte en ontvangen de afvalstoffen met vervalste begeleidende transportdocumenten. Hierop zijn de afzender en/of de aard van de stoffen foutief weergegeven. De eindproducten van co-vergisting zijn biogas en de overblijvende substantie (digestaat), die mag worden toegepast als meststof in de landbouw, mits voldaan is aan de voorwaarden van de Meststoffenwet. Op basis van de cases is weinig informatie bekend over deze fase.

- *Actoren: ontvangers – eigenaren co-vergisters*

De ontvangers zijn vaak eigenaren van landbouwbedrijven die een co-vergistingsinstallatie hebben. In de geanalyseerde cases zijn ze niet vervolgd als verdachte en er is slechts beperkt informatie over hen bekend. In hoeverre de ontvangers op de hoogte waren van de werkelijke aard van de stoffen die zij in ontvangst namen, blijft onduidelijk. Een vertegenwoordiger van een biogasinstallatie uit casus 2 in het politieverhoor: 'Dat is het gevaarlijke van vergisten. Er staat op de vrachtbrieven wat wij innemen en daar moeten wij het mee doen. Wat er daarvoor is gebeurd weten wij niet.' De betrokken onderzoekers vermoedden echter dat ontvangers in sommige gevallen wel op de hoogte waren of hadden kunnen zijn van de werkelijke aard van de stoffen. Een financieel onderzoeker uit casus 2:

'Ik heb nu aan drie co-vergistingszaken gewerkt en in alle gevallen geven de [eigenaren van] co-vergisters aan dat zij van niks wisten en te goeder trouw de stoffen hebben ingenomen en gebruikt. Ik heb het idee dat zij niet denken dat wat zij doen schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid (...). Ik vermoed wel dat sommigen hiervan op de hoogte zijn, omdat sommige stoffen (zoals glycerine) visueel en qua geur sterk afwijken van de niet-toegestane stoffen.' (financieel onderzoeker politie)

Reflectie verdachten op basis van politieverhoren

In de verhoren noemen verdachten een aantal redenen ter verdediging van hun regelovertrekkende gedrag. De meest genoemde reden (in casus 1, 3 en 4) is dat de verdachten – de inzamelaars en handelaren – aangeven dat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de wetgeving omtrent de handel en inzameling van afvalstoffen. Zo geeft de hoofdverdachte uit casus 1, directeur van een inzamel- en recyclingbedrijf, aan dat hij nog nooit van de VIHB-lijst heeft gehoord en dat zij begeleidende transportdocumenten invulden naar een voorbeeld dat ze ooit hadden ontvangen. Onduidelijk blijft in hoeverre dit 'echte' onwetendheid is, of een strategie om strafrechtelijke vervolging te ontlopen. Inzamelaars en handelaren hebben immers zelf een verantwoordelijkheid om op de hoogte te zijn van de geldende wet- en regelgeving.

Uit de verschillende verklaringen komt een beeld naar voren dat de verdachten en betrokkenen in de bestudeerde zaken weinig milieukennis hadden. De betrokken parketsecretaris uit casus 3 typeerde het gedrag van de hoofdverdachten als: 'Ze doen maar wat. Ze weten wel hoe het werkt met EURAL-codes, maar hebben

inhoudelijk weinig verstand van zaken.’ De hoofdverdachte in deze zaak – directeur van een recyclingbedrijf – gaf aan dat ze de EURAL-codes doorkregen van de ontdoener of een handelaar die voor hen werkte en deze gewoon overnamen. Op de vraag waarom hij dacht dat de afvalstoffen toegepast mochten worden voor co-vergisting, antwoordde hij in het politieverhoor: ‘Omdat het in de biovergisting al jaren wordt toegepast, vandaar dat ik er toen vanuit ben gegaan dat dit mocht.’

Een tweede reden die de verdachten veel noemen, is onduidelijkheid in het toezicht en de handhaving, waardoor ze niet wisten dat ze de regels overtraden. Dit komt terug in de verklaringen van alle vier de cases. Een handelaar in casus 2 verklaarde hierover: ‘Ik vind verder dat de controlerende instanties niet duidelijk zijn geweest in wat precies moet en mag’ en ‘Door de NVWA ben ik in de war geraakt over welke formulieren bij welk transport horen. De controlerende NVWA geeft iedere keer een andere uitleg. Ze zijn het daar zelf niet over eens’ (eigenaar van een handels- en transportonderneming in agrarische producten).

Volgens een expert vanuit toezicht en handhaving kunnen de plegers de onduidelijkheden in toezicht en regelgeving ook misbruiken. De inzamelaars en handelaren zouden bewust bij verschillende instanties informatie opvragen met telkens een andere context, om overheden tegen elkaar uit te spelen wanneer ze tegen de lamp lopen. In de casuïstiek is enkel geconstateerd dat het gebruik van onjuiste benamingen van de aard van de afvalstof en het foutief opgeven van de primaire ontdoener duiden op bewust handelen en op kennis van niet-toegestane en toegestane afvalstoffen.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de complexiteit van toezicht en handhaving.

Criminogene factoren

Uit de cases en openbare bronnen komt een aantal factoren naar voren die een rol spelen bij het voorkomen of blijven bestaan van het criminele proces.

Complexiteit toezicht en handhaving

Uit een rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015) blijkt dat de uitvoering en handhaving van vergunningen en wetgeving omtrent co-vergisting in de praktijk complex zijn. Dit komt door (1) de veranderlijkheid van de subsidieregelingen en van de markt van co-vergistingmaterialen, (2) het grote aantal spelers in de co-vergistingketen, (3) het grote aantal regels en wetten dat bij co-vergisting van toepassing is, vooral met betrekking tot het Besluit omgevingsrecht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer en de Meststoffenwet, en (4) de versnipperde organisatie van het toezicht en de opsporingsbevoegdheden.

De Commissie concludeert: ‘Er zijn voor de praktijk relatief veel mogelijkheden om wetten en regels te omzeilen en om creatieve interpretaties te geven aan vergunningen en normen.’ Deze bevinding sluit aan bij de verklaringen van verdachten die hierboven zijn weergegeven. Een toezichthouder van een omgevingsdienst die zich veel bezighoudt met overtredingen in de co-vergistingsbranche onder-

schrijft dit in een interview: 'De hele wet- en regelgeving is veel te ingewikkeld geworden. Wij zitten er goed in en zelfs wij vragen ons soms af hoe het zit. Bedrijven maken hier misbruik van.'

Een geïnterviewde onderzoeker geeft aan dat stoffen die volgens de EURAL-regeling afvalstoffen zijn, achteraf door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat goedgekeurd kunnen worden als meststof. Deze onzekerheid bemoeilijkt het opsporings- en handhavingsproces. Een toezichthouder van een omgevingsdienst bevestigt dit. Hij geeft een voorbeeld waarin de overtreder in bezwaar is gegaan, waarbij er meer dan een jaar later uitspraak werd gedaan of het digestaat wel of niet geschikt was als meststof. Deze handhaver: 'In die periode kun je dus niks meer als toezicht.' Een financieel onderzoeker geeft een ander voorbeeld, waarin de verdachte gedurende het opsporingsonderzoek alsnog toestemming kreeg voor het gebruik van een bepaalde EURAL-code: 'Deze verdachte is gaan "shoppen" bij het bevoegd gezag voor goedkeuring.'

Vergisters zijn niet rendabel

De achterliggende reden voor het wegwerken van afvalstoffen in co-vergistingsinstallaties lijkt dat deze, ondanks subsidies (via de Biomassa SDE+-regeling), niet rendabel zijn door de lage marktprijzen voor meststoffen (Vos & Kort, 2013). Ook door dalende energieprijzen, in combinatie met een handel in grondstoffen voor materialen voor co-vergistingsinstallaties, wordt er steeds minder mee verdiend (Grol, 2016). Het is voor eigenaren van co-vergisters moeilijk om rendabel te zijn, want co-producten (stoffen voor de co-vergister) zijn prijzig. Ten gevolge hiervan is er vraag naar goedkopere grondstoffen voor het gebruik in de co-vergistingsinstallatie, waarbij inzamelaars en handelaren op zoek gaan naar (niet-toegestane) afvalstoffen die ze goedkoop kunnen aanbieden voor co-vergisting.

Verschillende subsidieregelingen in Europa

Verschillen tussen subsidieregelingen in Europa kunnen ook een rol spelen. Een geïnterviewde onderzoeker in verband met casus 2 geeft aan dat er in het verleden wel co-vergisters waren in Duitsland, maar nog niet in Nederland, waardoor veel gevaarlijke afvalstoffen naar de Duitse markt gingen. Tegenwoordig geldt echter voor subsidies in Duitsland de voorwaarde dat alleen zuivere stoffen in de co-vergistingsinstallatie mogen worden gebruikt, waardoor er minder schone stoffen overblijven voor de Nederlandse co-vergisters en er meer niet-toegestane afvalstoffen op de Nederlandse markt terechtkomen.

Sector werkt op basis van vertrouwen

Tot slot blijkt uit verklaringen in casus 2 en 4 dat men gewoon is om te werken op basis van vertrouwen in plaats van met contracten. Verdachten geven aan dat ze hooguit de prijs aan elkaar doormailen en ze verder via de telefoon afspraken maken. Een handelaar in restproducten uit de voedselindustrie stelde in casus 2 tegenover de politie: 'Ik werd gebeld en belde zelf partijen op. Dit waren mondelinge afspraken die gemaakt werden. Er werden hier eigenlijk nooit contracten voor gemaakt. Dit is niet gebruikelijk. Dit is altijd zo geregeld geweest en is nu nog steeds zo.'

Interventiemogelijkheden

Op basis van de CSA is het wegwerken van afvalstoffen door co-vergisting een crimineel proces met verschillende tracks die de plegers kunnen nemen en met meerdere raakvlakken tussen legale en illegale activiteiten in de verschillende fasen (zie figuur 1). In elk van deze fasen is het mogelijk om de aard van afvalstoffen te verhullen. Op basis van het crime script is gekeken wanneer plegers het illegale pad (kunnen) kiezen en zijn per fase aanknopingspunten geïdentificeerd voor interventies (tabel 2).

Fase 1

Bij het ontdoen van afvalstoffen wordt in de cases al in de eerste fase het zicht op de afvalstoffen (door toezicht en handhaving) verloren, omdat de ontdoener geen afvalmelding hoeft te doen, en enkel een afvalregistratie moet bijhouden. Mogelijke maatregelen om afvalstoffen vanaf de primaire ontdoener in beeld te houden, zijn het invoeren van een afvalmeldplicht voor ontdoeners en het (steekproefsgewijs) controleren van de afvalregistratie.

Fase 2

Transporten lijken veelvuldig plaats te vinden met vervalste transportdocumenten. Ter plekke is het lastig voor handhavers om te bepalen welke stoffen er daadwerkelijk worden vervoerd. Om dit te bepalen kunnen meer (snellere) monsteropnames een uitkomst bieden. Van bepaalde veelgebruikte onjuiste benamingen (zoals glycerine) kunnen toezichthouders leren om op basis van geur en visuele kenmerken te zien of het inderdaad om de desbetreffende stof gaat. Een andere mogelijke interventie is bij transportcontroles ook navraag te doen bij de ontvanger en de ontdoener die op de documenten worden vermeld.

Fase 3

In de casuïstiek worden niet-toegestane afvalstoffen verhandeld en ingezameld door niet-vergunde partijen die de ware aard van de stoffen op verschillende manieren verhullen. Steekproefsgewijze fysieke controles bij de inrichtingen van inzamelaars die leveren aan eigenaren van co-vergisters zijn een manier om de pakkans te verhogen. Deze kunnen gericht worden op 'risicobedrijven', zoals bedrijven die zich bezighouden met voedselrecycling of met afvalstoffen voor de biodieselbranche, met meerdere bv's op één inrichting. Voor handelaren die de afvalstoffen niet zelf in bezit krijgen, kan gedacht worden aan uitgebreide administratieve controles, in combinatie met fysieke controles van de transporten. Omdat de handelaren en inzamelaars vaak geen vergunde afvalstoffeninrichtingen zijn, worden de afvalstoffen niet gemeld: een meldplicht voor alle partijen die – tijdelijk – eigenaar zijn van de afvalstoffen draagt bij om deze in beeld te houden.

Fase 4

Bij de eigenaren van de co-vergisters speelt dat zij mogelijk niet op de hoogte zijn van de werkelijke aard van de stoffen. Het creëren van meer bewustwording

Tabel 2 *Mogelijke interventies per fase*

Fase	Criminele gelegenheid	Mogelijke interventies	Interventie doel
Ontdoen afvalstoffen	Ontdoener hoeft geen afvalmelding te doen, waardoor het afval meteen uit zicht raakt	Invoeren afvalmeldplicht ontdoeners Controleren afvalregistraties ontdoeners	Preventie: voorkomen niet-toegestane inzameling en handel Verhogen pakkans
Transport	Transporten vinden plaats zonder of met vervalste transportdocumenten	Snellere en meer monsternames door toezichthouders (fysieke controles i.p.v. administratieve) Bij controles ook de primaire ontdoeners en ontvangers controleren	Verhogen pakkans Verhogen pakkans
Opslag en tussentijdse bewerking	Niet-vergunde inzamelaars en handelaren zamelen afvalstoffen in en bewerken deze	Focus op fysieke controles 'risicobedrijven', zoals voedselrecyclingbedrijven Administratieve en fysieke controles handelaren Invoeren of veruimen meldplicht handelaren en inzamelaars	Verhogen pakkans Preventie: voorkomen niet-toegestane inzameling en handel
Co-vergisting en eindverwerking	Eigenaren co-vergisters gebruiken niet-toegestane afvalstoffen	Bewustwording risico's creëren onder eigenaren co-vergisters Fysieke controles en monsternames	Preventie: voorkomen co-vergisting met niet-toegestane afvalstoffen Verhogen pakkans

onder deze groep kan ervoor zorgen dat zij kritischer worden op de stoffen die zij innemen. Een mogelijk risico is bijvoorbeeld dat wanneer bij controle blijkt dat niet-toegestane stoffen zijn gebruikt, de eigenaar het digestaat niet meer mag toepassen. Een expert van een omgevingsdienst kende een voorbeeld van een eigenaar die hierdoor failliet was gegaan. Meer fysieke controles dragen bij aan de pakkans.

Daarnaast blijkt uit de analyse dat inzamelaars en/of handelaren in elk van deze fasen een belangrijke rol spelen. Zij vormen de cruciale schakel tussen de primaire ontdoeners van de afvalstoffen en de co-vergisters die op zoek zijn naar stoffen

voor hun installaties. De inzamelaars en handelaren regelen de afgifte, de opslag, de tussenbewerking, het transport en de verkoop aan de co-vergisters. Vaak zijn dit inzamel- en recyclebedrijven die zich richten op grondstoffen voor co-vergisting. Op basis van de analyse lijkt het dan ook vruchtbaar om toezicht en handhavingspraktijken specifiek op deze groep actoren te richten en bij de andere actoren in te zetten op meer bewustwording.

Conclusie

De modus operandi die uit de CSA blijkt, is het verhullen van de aard van de (niet-toegestane) afvalstoffen door deze zonder of met onjuiste (transport)documenten te verhandelen en te transporteren en/of deze ongeoorloofd te mengen, om vervolgens de stoffen met geen of valse documenten af te zetten bij de eigenaren van co-vergisters. De CSA laat zien dat er in elke fase van het criminele proces mogelijkheden zijn om het illegale pad (*track*) te kiezen.

Tevens blijkt dat plegers veelal legitieme partijen (inzamelaars en handelaren) zijn, die illegaal opereren op de markt voor producten voor co-vergisting. Primaire ontdoeners van afval hebben geen meldplicht en het is eenvoudig door middel van een onjuiste benaming op transportdocumenten de aard van de afvalstoffen te verhullen en deze vervolgens (in)direct te leveren aan de eigenaar van een co-vergister. Zij lijken weinig vragen te stellen over de herkomst of vertrouwen erop dat de stoffen geschikt zijn voor co-vergisting.

Per fase zijn aanknopingspunten voor interventies geformuleerd. Het uitvoeren van (meer) fysieke controles en veranderingen in meldplicht om zicht te houden komen in meerdere fasen terug. Criminogene factoren zijn algemene zwakke plekken in toezicht, handhaving en opsporing. De complexiteit van de regelgeving maakt het mogelijk om de afvalstoffenwetgeving te omzeilen via de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet en overheidsinstanties tegen elkaar uit te spelen. Dit zorgt in de praktijk voor een situatie waarin het voor professionals in toezicht, handhaving en opsporing moeilijk opereren is. Dit wordt nog extra bemoeilijkt doordat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat soms achteraf niet-toegestane meststoffen toch goedkeurt voor co-vergisting. Dit roept de vraag op in hoeverre de huidige situatie te handhaven is, en of herziening van de huidige wetgeving nodig is. Temeer omdat co-vergisters weinig rendabel zijn, waardoor er een constante vraag is naar goedkope afvalstoffen voor co-vergisting.

Discussie

Milieucriminaliteit kent vele verschijningsvormen – de politie maakt onderscheid tussen 23 vormen – en CSA maakt het mogelijk om gedetailleerd een specifieke vorm te analyseren om te komen tot interventies op maat. Vanwege de beoogde koppeling van interventies aan de uitkomsten kan CSA gebruikt worden als een praktische ‘tool’ door strategische analisten van politie of omgevingsdiensten.

De uitkomsten van het artikel laten zien over welke stappen in het proces weinig kennis is. Doordat vooral gebruik is gemaakt van secundaire bronnen, is veel

bekend over de hoofdverdachten, maar minder over andere actoren, zoals de primaire ontdoeners en eigenaren van de co-vergisters. Met name de vraag in hoeverre bij deze actoren sprake is van een bewuste keuze, kon onvoldoende beantwoord worden. Enerzijds hebben experts vermoedens en aanwijzingen dat deze actoren op de hoogte zijn van illegale handelingen. Anderzijds kan niet uitgesloten worden dat zij te goeder trouw handelen. Voor het formuleren van passende interventiemogelijkheden is dit relevant; bij onbewuste plegers kan men winst halen door bewustzijn te creëren, waar bij bewuste plegers maatregelen gericht op het verhogen van de pakkans of het bemoeilijken van de handeling toegepast kunnen worden.

De rationele-keuzebenadering gaat uit van een overwogen beslissing van plegers. Uit de bevindingen blijkt echter dat geen kennis van zaken en handelen vanuit vertrouwen of gewoonte een rol kunnen spelen en dit duidt op een minder rationeel besluitvormingsproces. CSA laat dit grotendeels onbelicht, omdat deze zich richt op het criminele proces (de uitvoering). Hoewel in dit artikel geprobeerd is om enig inzicht te geven door het beschrijven van de verklaringen van de verdachten over hun beweegredenen, lijkt nader onderzoek naar de motieven van plegers nodig voor gerichtere interventies.

Tot slot heeft het toepassen van enkel CSA de beperking dat overkoepelende omstandigheden die invloed hebben op het criminele proces buiten beschouwing worden gelaten. In dit onderzoek zijn daarom ook de criminogene actoren beschreven die in het algemeen van invloed zijn op het voortbestaan van de criminaliteitsvorm. Deze combinatie lijkt meerwaarde te hebben om een volledig beeld te geven van zowel het criminele proces als mogelijke interventies.

Literatuur

- Boerman, F., M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bisschop, L.C.J. (2015). *Governance of the illegal trade in e-waste and tropical timber: case studies on transnational environmental crime* (Green Criminology Series). London: Routledge.
- Borrion, H. (2013). Quality assurance in crime scripting. *Crime Science*. doi: 10.1186/2193-7680-2-6.
- Chiu, Y-N., Leclerc, B. & Townsley, M. (2011). Crime script analysis of drug manufacturing in clandestine laboratories. *British Journal of Criminology*. doi: 10.1093/bjc/azr005.
- Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). *Nut en risico's van co-vergisting*. WOt-technical report 32.
- Cornish, D. (1994). The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. *Crime Prevention Studies*, 3, 151-196.
- Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (2002). Analyzing organised crime. In: A.R. Piquero & S.G. Tibbitts (eds.). *Rational choice and criminal behavior: recent research and future challenges*. London: Routledge, 41-58.
- Gilmour, N. (2014). Understanding money-laundering – a crime script approach. *The European Review of Organized Crime*, 1(2), 35-64.

- Grol, C. (2016, 28 augustus). Energie uit mest is mooi idee, maar in praktijk zeer moeilijk rendabel te krijgen. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd op <https://fd.nl/ondernemen/1164960/energie-uit-mest-is-mooi-idee-maar-in-praktijk-zeer-moeilijk-rendabel-te-krijgen> op 21 september 2017.
- Huisman, W. & Erp, J. van (2013). Opportunities for environmental crime. A test of situational crime prevention theory. *British Journal of Criminology*, 53(6), 1178-1200.
- Massari, M. & Monzini, P. (2004). Dirty business in Italy: a case-study of illegal trafficking in hazardous waste. *Global Crime*, 6(3-4), 285-304.
- Sahramäki, I., Favarin, S., Mehlbaum, S., Savona, E., Spapens, A.C.M. & Kankaanranta, T. (2017). Wasting opportunities – prevention of illicit cross-border waste trafficking. *European Journal of Policing Studies (EJPS)*. Geraadpleegd op www.maklu-online.eu/nl/tijdschrift/ejps/online-first/online-first/wasting-opportunities-prevention-illicit-cross-bor/.
- Toezine.nl. (2015, 29 september). Barrièremodel met een luchtje. Geraadpleegd op www.toezine.nl/artikel/116/barrièremodel-met-een-luchtje/op 21 september 2017.
- Tompson, L. & Chainey, S. (2011). Profiling illegal waste activity: using crime scripts as a data collection and analytical strategy. *European Journal on Criminal Policy and Research*. doi: 10.1007/s10610-011-9146-y.
- Vos, J. & Kort, K.B. (2013). *Mest(co)vergisting en biogas/groengas productie in Overijssel: ervaringsproblemen, kansen & verbeterstrategieën*. Enschede: BTG Biomass Consultancy Group.