



Brussel, 15 november 2019  
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432  
ENFOPOL 506  
ENV 924  
CRIMORG 159  
CATS 134  
JAI 1205

#### NOTA

---

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	13458/19
Betreft:	Eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties inzake milieucriminaliteit - Informatie en bespreking in de Raad

---

Overeenkomstig artikel 2 van Gemeenschappelijk Optreden 97/827/JBZ van 5 december 1997<sup>1</sup> besloot de Groep algemene aangelegenheden, waaronder evaluatie (Genval), op 14 december 2016 de achtste ronde van wederzijdse evaluaties te wijden aan de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit.

---

<sup>1</sup> Gemeenschappelijk optreden 97/827/JBZ van december 1997 vastgesteld door de Raad op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (PB L 344 van 15.12.1997).

Het ontwerp van eindverslag (doc. 11751/19), dat namens het voorzitterschap door het secretariaat-generaal van de Raad was opgesteld en de conclusies en de aanbevelingen van de eerder aangenomen verslagen voor elke afzonderlijke lidstaat bevatte, werd op 17 september 2019 gepresenteerd voor de Groep wetshandhaving/Groep samenwerking in strafzaken, waarbij een eerste gedachtewisseling plaatsvond.

De delegaties werd verzocht uiterlijk op 4 oktober 2019 hun schriftelijke opmerkingen over het ontwerp van eindverslag in te dienen. Een herziene versie van het verslag (doc. 13458/19) werd op 12 november 2019 gepresenteerd aan en goedgekeurd door het CATS, met het oog op de toezending ervan aan de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 2 en 3 december 2019.

Het voorzitterschap is voornemens het eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties, als vervat in de bijlage bij dit document, te presenteren tijdens de zitting van de Raad Justitie op 3 december 2019. Na een presentatie door het voorzitterschap zal de delegaties worden gevraagd van gedachten te wisselen. In dit verband zal het voorzitterschap tevens wijzen op zijn verslag over het EU-milieustrafrecht (doc. 12801/19). De Raad zal vervolgens worden verzocht kennis te nemen van het bovengenoemde eindverslag en van het belang van een krachtiger bestrijding van milieucriminaliteit.

Overeenkomstig artikel 8, lid 4, van het bovengenoemde gemeenschappelijk optreden zal het eindverslag tevens ter informatie aan het Europees Parlement worden toegezonden.

Het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) wordt derhalve verzocht:

- er nota van te nemen hoe het voorzitterschap voornemens is het eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties, als vervat in de bijlage bij dit document, tijdens de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 2 en 3 december 2019 te behandelen;
- de Raad aan te bevelen kennis te nemen van het bovengenoemde eindverslag en van het belang van een krachtiger bestrijding van milieucriminaliteit.

**Ontwerp van eindverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties  
inzake**

**"De praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake  
preventie en bestrijding van milieucriminaliteit"**

## INHOUDSOPGAVE

<b>I - INLEIDING .....</b>	<b>5</b>
<b>II- SAMENVATTING .....</b>	<b>8</b>
<b>III - NATIONALE MILIEUSTRATEGIE .....</b>	<b>17</b>
<b>IV - STATISTIEKEN .....</b>	<b>21</b>
<b>V- PREVENTIEVE ACTIE .....</b>	<b>27</b>
<b>VI - STRUCTUREN - DE RECHTERLIJKE MACHT .....</b>	<b>32</b>
<b>VII - STRUCTUREN - RECHTSHANDHAVINGSINSTANTIES .....</b>	<b>36</b>
<b>VIII - STRUCTUREN - ANDERE AUTORITEITEN .....</b>	<b>40</b>
<b>IX- STRUCTUREN .....</b>	<b>45</b>
<b>- SAMENWERKING EN COÖRDINATIE OP NATIONAAL NIVEAU .....</b>	<b>45</b>
<b>X - OPLEIDING.....</b>	<b>50</b>
<b>XI - JURIDISCHE ASPECTEN .....</b>	<b>55</b>
<b>XII – PROCEDUREKWESTIES .....</b>	<b>60</b>
<b>XIII - INTERNATIONALE SAMENWERKING .....</b>	<b>67</b>
<b>XIV - SAMENWERKING TUSSEN DE PUBLIEKE EN DE PARTICULIERE SECTOR ...</b>	<b>73</b>
<b>XV - ILLEGALE HANDEL IN AFVALSTOFFEN .....</b>	<b>76</b>
<b>XVI- ILLEGALE PRODUCTIE VAN OF OMGANG MET GEVAARLIJKE MATERIALEN EN BEHEER VAN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN.....</b>	<b>84</b>

## I - INLEIDING

In overeenstemming met Gemeenschappelijk Optreden 97/827/JHA van 5 december 1997 tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit<sup>1</sup>, wordt in dit verslag gepoogd de bevindingen en aanbevelingen van de achtste ronde van wederzijdse evaluaties samen te vatten en er conclusies uit te trekken.

Overeenkomstig artikel 2 van het bovengenoemde gemeenschappelijk optreden besloot de Groep algemene aangelegenheden, waaronder evaluatie (Genval), op 14 december 2016 dat de achtste ronde van wederzijdse evaluaties moest gaan over de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit.

De keuze voor milieucriminaliteit als onderwerp van de achtste ronde van wederzijdse evaluaties werd door de lidstaten gunstig onthaald. Omdat echter velerlei strafbare feiten onder milieucriminaliteit vallen, werd conform het door Genval genomen besluit overeengekomen dat de evaluatie betrekking zou hebben op de strafbare feiten die volgens de lidstaten bijzondere aandacht verdienen. Daarom gaat de achtste evaluatieronde over twee specifieke gebieden, namelijk illegale handel in afval en illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen. Andere soorten milieucriminaliteit zoals illegale handel in wilde dieren en planten, hout of vis en luchtvervuiling bleven buiten beschouwing<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Gemeenschappelijk Optreden van 5 december 1997 (97/827/JBZ), PB L 344 van 15.12.1997, blz. 7.

<sup>2</sup> In dit eindverslag refereert "milieucriminaliteit" aan de reikwijdte van de evaluatie zoals vastgesteld door Genval.

Deze benadering leverde een brede doorlichting op van de juridische en operationele aspecten van de aanpak van milieucriminaliteit, grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking met de bevoegde EU-agentschappen.

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen<sup>3</sup> (omzettingsdatum: 12 december 2010), Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht<sup>4</sup> (omzettingsdatum: 26 december 2010) en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen<sup>5</sup> (datum van inwerkingtreding: 12 juli 2007) zijn in dit verband van grote betekenis.

Voorts werd in Richtlijn 2008/98/EG bepaald dat de lidstaten afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's moesten opstellen, die laatste uiterlijk op 12 december 2013. Het doel van deze programma's is een gecoördineerde nationale aanpak van afvalpreventie te bieden, met streefcijfers en beleidslijnen, en met als doel economische groei los te koppelen van het milieueffect van afvalproductie.

Met het oog op de achtste ronde werden ook een vragenlijst, de volgorde van de bezoeken en de samenstelling van de evaluatieteams wat betreft de waarnemers goedgekeurd (vergadering van Genval van 5 mei 2017), en werden de deskundigen aangesteld op voordracht van de lidstaten. Het secretariaat-generaal coördineerde de missies en assisteerde de deskundigen van de evaluatieteams.

De eerste evaluatiemissie vond plaats in Zweden van 26 tot en met 29 september 2017. De laatste evaluatiemissie vond plaats in het Verenigd Koninkrijk van 25 februari tot en met 1 maart 2019. Na elke van de 28 evaluatiemissies werd een gedetailleerd verslag over de betrokken lidstaat opgesteld.

---

<sup>3</sup> PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

<sup>4</sup> PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28.

<sup>5</sup> PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1.

Deze evaluatieverslagen werden vervolgens besproken en goedgekeurd tijdens een gezamenlijke vergadering van de Groep wetshandhaving/Groep samenwerking in strafzaken<sup>6</sup>. De meeste rapporten zijn beschikbaar op de website van de Raad en voor het publiek toegankelijk.

Dit document omvat de conclusies en de aanbevelingen van de eerder opgestelde specifieke verslagen voor elke lidstaat<sup>7</sup>. Opgemerkt zij echter dat gezien het langdurige karakter van de evaluatie, de afzonderlijke verslagen de huidige stand van zaken mogelijk niet volledig weergeven.

---

<sup>6</sup> Zweden (ST 6540/18 REV1 DCL1), Frankrijk (ST 6734/18 DCL1), Ierland (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finland (ST 8430/18 REV1), Nederland (ST 8379/18 REV1), Italië (ST 9815/18 REV1), Slowakije (ST 9816/18 REV1), Duitsland (ST 11430/18 REV1), België (ST 11402/18 REV1), Denemarken (ST 11621/18 REV1), Hongarije (ST 11585/18), Letland (ST 11426/18 REV2), Griekenland (ST 14588/18 REV1), Tsjechië (ST 14129/18 REV1), Cyprus (ST 14059/18 REV1), Polen (ST 15079/18 REV1), Spanje (ST6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estland (ST 6767/19 REV1), Luxemburg (ST 7947/19 REV1), Slovenië (ST 8065/19), Roemenië (ST 8783/19 REV1), Kroatië (ST 9178/19 REV1), Bulgarije (ST 9180/19 REV1), Portugal (ST 9098/19), Litouwen (ST 10080/19), Oostenrijk (ST 10079/19) en het Verenigd Koninkrijk (ST 10081/19).

<sup>7</sup> De afzonderlijke verslagen zijn onmiddellijk na de bezoeken aan de betrokken lidstaten opgesteld. De kans bestaat dat achteraf nieuwe ontwikkelingen, zoals de voltooiing van de uitvoering van wetgeving, hebben plaatsgevonden en dat daarover in de afzonderlijke verslagen niets terug te vinden is. Die ontwikkelingen moeten in het vervolgverslag, dat 18 maanden na de goedkeuring van de evaluatieverslagen moet worden opgesteld, worden meegenomen. Bij de bespreking van het verslag in de Groep wetshandhaving/Groep samenwerking in strafzaken hebben de lidstaten vaak (toekomstige) maatregelen aangekondigd naar aanleiding van de aanbevelingen in hun individuele verslag.

## II- SAMENVATTING

Milieu- en afvalcriminaliteit zijn complexe vormen van criminaliteit waar vele kanten aan zitten en die in meer of mindere mate in de hele Europese Unie voorkomen. Bij de evaluatie is in dat verband herhaaldelijk benadrukt dat er een risico bestaat dat dit soort criminaliteit onopgemerkt blijft, omdat ze zelden in het oog springt en vaker nog onzichtbaar is, en dus wordt aangemerkt als "criminaliteit waarbij voortdurende controle nodig is" en die dus proactief moet worden aangepakt.

Ook wordt benadrukt dat het, om milieu- en afvalcriminaliteit effectief te voorkomen en te bestrijden, van essentieel belang is om prioriteiten te stellen, een aanpak te hanteren waarbij verschillende nationale autoriteiten worden betrokken, en de inspanningen van deze instanties op een doeltreffende manier te coördineren vanuit een strategisch beleid.

In de meeste lidstaten wordt op politiek niveau echter doorgaans onvoldoende prioriteit gegeven aan deze vormen van criminaliteit, en bestaat er geen alomvattende nationale strategie die daarvoor prioriteiten vastlegt en waarbij alle bevoegde instanties worden betrokken. Daarom kregen de betrokken lidstaten de aanbeveling een dergelijke strategie op te zetten en aan te nemen, in voorkomend geval in een afzonderlijk document met bijgaand uitvoeringsplan.

In de meeste lidstaten zijn er op het gebied van milieu- en afvalcriminaliteit onvoldoende statistieken voorhanden of zijn deze gefragmenteerd omdat ze zijn verzameld door verschillende bij criminaliteitspreventie en -bestrijding betrokken instanties op basis van verschillende afzonderlijke, niet aan elkaar gekoppelde of met elkaar geïntegreerde statistische bronnen.

Het ontbreken van geconsolideerde cijfers voor gerapporteerde milieudelicten leidt tot een gebrek aan informatie en analyse van het volledige zaaksbestand van de bestuurlijke autoriteiten, de politie, het OM en de rechtbanken. Bijgevolg kan er geen zicht verkregen worden op de omvang van deze criminele verschijnselen en kunnen nationale maatregelen en acties er niet op worden afgestemd.

Daarom werd de lidstaten aanbevolen een methode op te stellen voor het verzamelen van systematische, betrouwbare en actuele statistieken, onder meer over het aantal kennisgevingen, onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen met betrekking tot afvalcriminaliteit. Op basis daarvan kan een strategische evaluatie van het nationale systeem voor de preventie en bestrijding van milieudelicten worden verricht om de effectiviteit ervan gemakkelijker te beoordelen en om prioriteiten te stellen bij de toekenning van middelen voor de aanpak van deze problemen.

Het gebruik van databanken of monitoringinstrumenten voor informatiebeheer in enkele lidstaten wordt beschouwd als een goede praktijk, al werd aanbevolen deze systemen aan elkaar te koppelen.

Doordat de evaluatieteams de totale cijfers inzake milieucriminaliteit en met name afvalcriminaliteit niet ter beschikking hadden, konden zij zich meestal geen goed beeld vormen van de reële omvang en ernst van deze criminaliteit en de daaraan gerelateerde algemene tendensen in de betrokken lidstaten.

De prioritering van milieubescherming vergt het opzetten van een organisatiestructuur van bevoegde instanties die zich bezighouden met milieuzaken en adequate bevoegdheden hebben om hun taken te vervullen en tevens over de nodige personele en budgettaire middelen beschikken.

Algemeen gesteld hebben alle lidstaten een institutioneel kader om milieucriminaliteit te bestrijden. Dat kader is in de lidstaten op soortgelijke wijze gestructureerd, al bestaan er onderlinge verschillen in de specifieke bevoegdheden die aan de betrokken instanties zijn toegekend en hoe die over de centrale en territoriale niveaus zijn verdeeld, en in het systeem voor het monitoren en bestraffen van schendingen van de milieu- en afvalwetgeving.

Bij de wederzijdse evaluatie bleek dat deze organisatie in een aantal lidstaten goed op poten staat en verregaand is doorgevoerd en dat de bevoegdheden van de betrokken diensten er duidelijk en goed verdeeld zijn. In andere lidstaten kan de organisatiestructuur nog worden verbeterd om de nationale capaciteit voor de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit te verhogen.

Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat het belangrijk is alle bevoegde nationale autoriteiten, met inbegrip van de justitiële instanties, nauw te laten samenwerken om zo synergie te creëren en het nationale systeem voor milieubescherming en -handhaving weerbaarder te maken.

De mate van institutionele verankering van de samenwerking tussen de actoren die bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokken zijn, verschilt tussen de lidstaten. In sommige lidstaten vindt deze samenwerking plaats op informele en "ad hoc"-basis. Deze aanpak kan echter in bepaalde onverwachte omstandigheden fragiel blijken en doet hoe dan ook het probleem van de overdracht van knowhow rijzen. In andere lidstaten bestaat een meer formeel en gestructureerd interinstitutioneel kader, vaak gebaseerd op protocollen of convenanten, en in sommige gevallen met multidisciplinaire platforms om een dergelijke samenwerking te coördineren. Dit kan beschouwd worden als een beste praktijk die de preventie- en handhavingssystemen efficiënter maakt.

De complexiteit van de uitdagingen en de technische aard van milieu- en afvalcriminaliteit vergen veel juridische kennis en technische deskundigheid van alle instanties die bij het bestrijden van deze criminaliteit betrokken zijn, zowel op centraal als op lokaal niveau.

Sommige geëvalueerde lidstaten wezen erop dat ze, gezien het geringe belang van milieu- en afvalcriminaliteit in hun jurisdicties, het niet nodig achtten gespecialiseerde structuren op te zetten ter preventie en bestrijding van deze criminaliteit.

Bij de wederzijdse evaluatie werd echter herhaaldelijk onderstreept dat de functionarissen die op dit gebied werkzaam zijn, sterk gespecialiseerd moeten zijn. Tevens zijn er gespecialiseerde rechercheurs nodig om de financiële en economische aspecten van milieucriminaliteit te onderzoeken, met name bij ernstige delicten.

Op enkele uitzonderingen na is het personeel van de milieu-instanties in de EU, en in bepaalde mate van de politie en de douane, voldoende gespecialiseerd. Er is evenwel nog ruimte voor verbetering in sommige lidstaten, waar gespecialiseerd personeel naast milieucriminaliteit nog andere bevoegdheden heeft, of enkel op centraal en niet op lokaal niveau wordt ingezet.

Het personeel van de rechterlijke macht is echter vaak onvoldoende gespecialiseerd. In de meeste lidstaten zijn geen gespecialiseerde justitiële structuren opgezet om milieu- en afvalcriminaliteit te vervolgen en worden bij strafzaken op deze gebieden geen gespecialiseerde aanklagers of rechters aangewezen. Dit sluit echter niet uit dat aanklagers en rechters de facto specifieke deskundigheid hebben verworven bij de behandeling van zaken van milieu- en afvalcriminaliteit. Aan verscheidene lidstaten zijn aanbevelingen gedaan om de specialisatie van de rechterlijke macht op dit gebied te vergroten.

Om die specialisatie en deskundigheid te verwerven en ervoor te zorgen dat het betrokken personeel blijft bij de voortdurende ontwikkelingen in wetgeving en procedurele vereisten, is ook regelmatige, uitgebreide opleiding nodig, zowel aan het begin van als gedurende de loopbaan, waaronder gezamenlijke opleidingen voor rechtshandavings- en justitiële instanties. Ook zou het personeel moeten deelnemen aan de opleidingen die op EU-niveau beschikbaar zijn, onder meer bij Cefpol en relevante netwerken.

In sommige lidstaten maken gespecialiseerde politiediensten/-eenheden die zich bezighouden met milieucriminaliteit deel uit van de afdelingen economische en financiële criminaliteit van de nationale politie. Dit wordt als een beste praktijk beschouwd, aangezien milieucriminaliteit voornamelijk door financieel gewin gedreven wordt en financiële onderzoeken kan vereisen.

Een andere tekortkoming die uit de evaluatie is gebleken, is dat het aantal inspecteurs en daadwerkelijk uitgevoerde controles, met inbegrip van fysieke controles, vaak niet voldoende is om milieu- en afvalcriminaliteit afdoende tegen te gaan.

De twee aspecten zijn met elkaar verbonden: een gebrek aan personele middelen leidt tot een gering aantal controles (met name ad-hocinspecties, gecombineerde milieu-/financiële onderzoeken, enz.) en specifieke onderzoeken. Het opsporingspercentage van milieu- en afvalcriminaliteit is bijgevolg zeer laag en in sommige gevallen is de vervolging van deze criminaliteit statistisch te verwaarlozen. Dat kan de indruk wekken dat dergelijke criminaliteit niet bestaat en lidstaten ervan weerhouden hun monitoring- en handhavingssystemen ter bestrijding ervan te versterken. Al deze factoren leiden ertoe dat in tal van lidstaten onvoldoende proactief wordt opgetreden.

Met name wat preventieve actie betreft, zijn sommige lidstaten van mening dat wetgeving, controles en vergunningseisen kunnen volstaan om deze vormen van criminaliteit tegen te gaan, terwijl andere lidstaten actiever zijn en preventieprogramma's, voorlichtings- onderwijs en bewustmakingscampagnes enz. opzetten.

Alle lidstaten hebben een juridisch kader ter bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit opgezet waarin delicten en sancties zijn omschreven. Volgens de bevindingen van de evaluatie wordt het potentieel van de rechtshandavings- en strafrechtelijke systemen in sommige lidstaten echter niet ten volle benut. In sommige gevallen is de reden daarvoor hoogstwaarschijnlijk dat bestuurlijke handhaving als minder problematisch en effectiever dan justitiële maatregelen wordt beschouwd. Daarom werd deze lidstaten in het kader van de evaluatie aanbevolen het evenwicht tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak van dergelijke criminaliteit opnieuw te bezien.

Voorts is het onderscheid tussen het stelsel van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties niet altijd duidelijk wegens het ontbreken of de onduidelijkheid van juridische definities. Daarom werd de betrokken lidstaten aanbevolen om op basis van vooraf vastgestelde criteria het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen te verduidelijken, zodat er geen twijfel bestaat over de ernst van milieucriminaliteit.

Een andere uitdaging die in de evaluatie wordt genoemd, houdt verband met de interpretatie en toepassing van bepaalde begrippen, zoals "milieuschade", "schaderisico" en "omvang van de schade", die vaak per geval door de aanklagers worden geïnterpreteerd. Om deze taken te vergemakkelijken, werd de betrokken lidstaten aanbevolen de wetgeving verder te herzien en/of richtsnoeren vast te stellen.

De lidstaten voorzien in verschillende vormen van aansprakelijkheid van rechtspersonen voor aan afval gerelateerde misdrijven. Sommige lidstaten hebben in dit verband de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen ingevoerd. Andere kennen bestuurlijke aansprakelijkheid. De boetes voor bedrijven die in bepaalde lidstaten worden opgelegd, worden onvoldoende geacht.

In sommige lidstaten is het gebruik van bijzondere opsporingstechnieken (zoals observatie, infiltratie, telefoontap, enz.) voor onderzoek naar milieu- en afvalcriminaliteit niet toegestaan, tenzij er een verband is met economische en financiële strafbare feiten. Die lidstaten is aanbevolen om in deze mogelijkheid te voorzien, voor zover dit in verhouding staat tot het strafbare feit in kwestie.

Er is gewezen op enkele problemen met betrekking tot bewijsmateriaal, waaronder de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal dat is verkregen door de administratieve autoriteiten. Voor dit bewijsmateriaal gelden geen strenge strafvorderlijke regels, waardoor het niet altijd in gerechtelijke procedures kan worden gebruikt.

De particuliere sector speelt een belangrijke rol bij de bescherming van het milieu en bij preventie- en bewustmakingsactiviteiten. Zo kan zij samenwerken met de rechtshandavingsinstanties door meldingen van milieuschade door te geven. De mate en de vormen van samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector verschillen echter van lidstaat tot lidstaat. In sommige gevallen gebeurt dit informeel, terwijl in andere landen een formeel kader voor publiek-private partnerschappen bestaat, vaak op basis van protocollen of convenanten. Naar aanleiding van de evaluatie is de lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, aanbevolen zulke gestructureerde vormen van samenwerking in te stellen.

Met name ngo's kunnen niet in alle lidstaten aan de strafprocedure deelnemen en zich civiele partij stellen. In sommige gevallen is hun bijdrage beperkt tot het indienen van klachten en het uitvoeren van bewustmakings- en voorlichtingsactiviteiten. In enkele lidstaten spelen ngo's geen belangrijke rol op dit gebied.

Om de melding door burgers van milieu-inbreuken aan te moedigen, hebben de bevoegde autoriteiten in enkele lidstaten maatregelen genomen (zoals hotlines, smartphonetoepassingen of online-instrumenten) die anonieme melding moeten vergemakkelijken.

De mate waarin politie, douane en justitiële instanties vertrouwd zijn met en deelnemen aan de activiteiten van de EU-instanties en -netwerken en van internationale fora die actief zijn op het gebied van milieucriminaliteit, verschilt, en in sommige gevallen is er ruimte voor nauwere en meer formele internationale samenwerking.

De door Europol, Eurojust en het Europees justitieel netwerk (EJN) geboden ondersteuning en coördinatie worden in het algemeen gewaardeerd door de lidstaten. In bepaalde gevallen kan de samenwerking echter worden versterkt, aangezien de diensten en de producten die ze met betrekking tot milieucriminaliteit kunnen aanbieden, door bepaalde lidstaten niet altijd ten volle worden benut.

De capaciteit van de systemen van de lidstaten voor het voorkomen of opsporen van illegale afvaltransporten, hangt vooral af van de mate van focus/prioritering en wordt beïnvloed door verschillende factoren, zoals: de beschikbaarheid van personele en technische middelen, de mate van specialisatie, het aantal uitgevoerde controles en de doeltreffendheid van de samenwerking tussen alle betrokken autoriteiten op nationaal niveau en van de internationale samenwerking met de landen waar het afval vandaan komt of naartoe gaat, om te bevorderen dat het afval teruggaat naar deze landen en er goed beheerd wordt. In het algemeen is uit de evaluatie gebleken dat een aantal van deze punten in veel lidstaten kunnen worden verbeterd en hun systeem beter kan worden toegerust om deze criminaliteit efficiënter aan te pakken.

Terwijl afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) en afgedankte auto's in sommige lidstaten als prioritaire afvalstromen worden beschouwd en onderworpen zijn aan specifieke controleactiviteiten en analyse, waarbij niet alleen documentcontroles, maar ook fysieke controles worden verricht, is dit niet zo in andere lidstaten.

De lidstaten zijn aangemoedigd om milieucriminaliteit, en met name illegale afvaltransporten, vanuit een breder perspectief te beschouwen, namelijk als onderdeel van de economische criminaliteit die vaak door georganiseerde criminele groepen wordt gepleegd, en om rekening te houden met de economische aspecten en de financiële gevolgen ervan voor het milieu en de samenleving.

Wat de productie en het omgaan met gevaarlijke stoffen betreft, waarbij illegale activiteiten niet alleen een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu, maar ook op de volksgezondheid, is uit de evaluatie gebleken dat het van het grootste belang is te zorgen voor een passende gecoördineerde respons op de dreigingen die uitgaan van chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen. Daartoe is in de evaluatie gewezen op het belang van adequate controles, van het gebruik van inlichtingen en risicobeoordeling, en van gestructureerde samenwerking, teneinde de opsporings- en handhavingssystemen van de lidstaten op dit gebied te versterken.

Uit het voorgaande volgt dat de lidstaten onderling verschillen in de mate waarin zij de complexe en interdisciplinaire taak van preventie en bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, die adequate personele en financiële middelen vergt, aankunnen. In algemene zin wordt aanbevolen sterkere prioriteiten te stellen op politiek en strategisch niveau om een doeltreffend monitoring- en handhavingssysteem op dit gebied te waarborgen.

Meer in het algemeen zouden de lidstaten kunnen bijdragen tot een beter beheer van milieukwesties in de hele EU en in een grensoverschrijdende context, door meer te doen om het potentieel van de nationale rechtshandavings- en strafrechtelijke systemen volledig te benutten, door alle belanghebbenden op hetzelfde niveau erbij te betrekken, door alle beschikbare instrumenten efficiënt te gebruiken en door internationale samenwerking te bevorderen.

### **III - NATIONALE MILIEUSTRATEGIE**

#### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

Ten tijde van de evaluatie ontbrak in de meeste lidstaten een strategische benadering voor het aanpakken van milieucriminaliteit, en in de meeste lidstaten was er geen afzonderlijk strategisch document waarin het nationale beleid voor de bestrijding van deze vorm van criminaliteit wordt gedefinieerd.

Slechts enkele lidstaten hadden een algemene nationale milieustrategie voor het nationaal beleid op centraal niveau vastgesteld. Dit kan gelden als voorbeeld van een beste praktijk die door de andere lidstaten moet worden gevolgd.

In veel evaluatieverslagen hebben de deskundigen dan ook benadrukt dat dit soort criminaliteit een hogere prioriteit moet krijgen.

In een aantal lidstaten worden strategische elementen opgenomen in een breder kader dat ook betrekking heeft op aspecten van milieucriminaliteit, of in een aantal specifieke documenten zoals actieplannen, nationale programma's of projecten waarin is bepaald welke doelstellingen op nationaal niveau moeten worden bereikt en welke taken door de bevoegde nationale autoriteiten moeten worden uitgevoerd. Deze documenten kunnen in zekere mate een strategische rol spelen bij de bestrijding van milieucriminaliteit. In sommige gevallen worden hierin echter enkel acties voorgesteld die louter door milieu instanties, en niet door de andere rechtshandavingsinstanties moeten worden uitgevoerd.

Andere documenten die de lidstaten op grond van de afvalwetgeving van de EU hebben aangenomen, zijn het nationale plan voor afvalbeheer (verplicht krachtens artikel 28 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen), dat een aantal maatregelen bevat ter bestrijding van afvalcriminaliteit, en het nationale milieucontroleplan (verplicht krachtens artikel 50 van Verordening (EG) nr. 1013/2006, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 660/2014 – verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen), dat inspecties en controles van grensoverschrijdende overbrengingen van afval regelt.

Deze documenten bevatten een definitie van bepaalde aspecten van respectievelijk de naleving van de controle op de afvalstoffen en de controle van afvaltransporten met betrekking tot specifieke doelstellingen en de daartoe uit te voeren maatregelen en acties, evenals van de daarmee samenhangende taken van de bevoegde autoriteiten. Het gaat echter louter om sectorspecifieke beleidsmaatregelen, niet om een algemene nationale strategie ter bestrijding van milieucriminaliteit.

In een aantal lidstaten wordt de strategische aanpak van milieucriminaliteit ondersteund door de oprichting van instanties of entiteiten met coördinerende functies voor de uitvoering van de nationale milieustrategie, waarbij wordt gezorgd voor de algemene samenhang van het nationale beleid om deze vorm van criminaliteit aan te pakken. Dit kan worden beschouwd als een goede praktijk die door de andere lidstaten moet worden gevolgd.

In het algemeen schuilt in het ontbreken van een strategische aanpak het gevaar van een gebrek aan uniformiteit bij de aanpak van dergelijke criminaliteit. Dit is des te meer het geval in de lidstaten waar de bevoegdheden voor milieuaangelegenheden zeer versnipperd zijn en een strategische aanpak met betrokkenheid van alle autoriteiten op politiek niveau dan ook belangrijker is.

Tijdens de evaluatie is daarom herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van een strategische, algemene aanpak van de preventie en bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, met inbegrip van activiteiten op het gebied van monitoring en rechtshandhaving.

In dit verband werd erop gewezen dat documenten en plannen voor preventie of beheer moeten worden ondersteund door een nationale strategie met de politieke en bestuurlijke prioriteiten ter zake, op basis van een globale analyse van milieucriminaliteit op nationaal niveau, teneinde een samenhangend kader voor het tegengaan van alle vormen van die criminaliteit te scheppen.

Een gecoördineerde nationale strategie zou het mogelijk maken een meer formeel kader voor het nationale beleid en de nationale samenwerking op te zetten en daarmee de preventie, opsporing en bestrijding van milieucriminaliteit op nationaal niveau en in de hele EU te verbeteren.

Een strategische aanpak zou ook helpen om de nationale prioriteiten op het gebied van research, onderzoek en vervolging in dit verband te bepalen en, de respectieve taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen te omschrijven, en ervoor te zorgen dat zij zich op een effectieve manier specialiseren, opgeleid worden en samenwerken. Mede hierdoor zouden strafbare feiten en niet-naleving van de toepasselijke wetgeving kunnen worden aangepakt, meer bepaald door effectievere handhaving op milieugebied.

Ten tijde van de evaluatie waren in geen van de geëvalueerde lidstaten specifieke middelen toegewezen om milieucriminaliteit te voorkomen of te bestrijden. Dit lijkt echter geen negatief effect te hebben, doordat de lidstaten de algemene rechtshandavingsbegroting of de EU-financiering aanwenden om hun taken op dit gebied te vervullen.

## AANBEVELINGEN

- *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 milieucriminaliteit.*

## IV - STATISTIEKEN

### BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Een van de voornaamste tekortkomingen die in de achtste ronde van wederzijdse evaluaties in de meeste lidstaten aan het licht zijn gekomen, betreft de vergaring door bestuurlijke, rechtshandavings- en justitiële instanties van volledige, betrouwbare en bijgewerkte statistieken inzake milieu- en afvalcriminaliteit, met name over de controle, het onderzoek en de follow-up van zaken betreffende milieu-inbreuken.

De statistieken die de lidstaten in het kader van de wederzijdse evaluatie hebben verstrekt, zijn in vele gevallen onvolledig, vermelden soms niet alle soorten afvalcriminaliteit of zijn onvoldoende gedetailleerd. Zo is er vaak geen uitsplitsing van de specifieke soorten milieu-criminaliteit en is dus niet aangegeven welk aandeel afvalcriminaliteit inneemt, of om hoeveel daders het gaat. In sommige lidstaten zijn er systemen waarbij alle bevoegde instanties milieu-statistieken verzamelen maar die gegevens vervolgens niet centraal verwerkt worden. In andere gevallen stellen niet alle bij de aanpak van milieucriminaliteit betrokken instanties statistieken op.

Bovendien gaan de gerapporteerde statistieken vaak niet over alle stadia van de bestuurlijke en strafrechtelijke procedures, waardoor geen conclusies kunnen worden getrokken over de voortgang en het resultaat van specifieke zaken en procedures. In sommige gevallen bevatten de statistieken weliswaar het aantal vervolgingen, maar geen informatie over het aantal afgesloten onderzoeken of over het aantal veroordelingen, waardoor het aantal onderzochte zaken niet kan worden afgezet tegen het aantal vervolgte en veroordeelde personen.

Het is van belang dat uitgebreide statistieken betrekking hebben op alle inbreuken op de milieuwetgeving, zowel strafbare feiten als lichte inbreuken, in alle stadia van de procedure (bestuurlijke controles, strafrechtelijke onderzoeken, vervolging, proces).

Ook zouden ze betrekking kunnen hebben op het soort strafbare feiten en de specifieke onderzoeksmaatregel, het aantal gemelde strafbare feiten, het aantal uitgevoerde onderzoeken en besluiten om bepaalde soorten milieucriminaliteit niet te onderzoeken, het aantal vervolgingen en veroordelingen, sancties, administratieve overtredingen en opgelegde boetes, het aantal slachtoffers en klachten van slachtoffers, het aantal grensoverschrijdende gevallen, de uitkomst van verzoeken om wederzijdse rechtshulp/Europese onderzoeksbevelen en de duur van de procedure.

In geen van de lidstaten bestaat er één enkele autoriteit voor het beheer en de coördinatie op centraal niveau van statistieken, en in de meeste lidstaten bestaan geen centrale statistieken over afvalcriminaliteit. Dergelijke statistieken zijn wel beschikbaar, maar worden door elke nationale instantie afzonderlijk bijgehouden op basis van het eigen systeem en worden niet uitgewisseld of gebruikt om het verrichte werk in getallen uit te drukken of een diepgaande analyse uit te voeren. Bovendien staan de statistische systemen los van elkaar en verschillen ze vaak sterk per instantie, omdat verschillende criteria worden gehanteerd en/of verschillende databanken worden gebruikt.

In een aantal lidstaten zijn er goed ontwikkelde instrumenten voor informatiebeheer en gegevensverzameling om alle relevante milieu-informatie te registreren en te rapporteren. Deze zijn toegankelijk voor alle bij het voorkomen en bestrijden van milieucriminaliteit betrokken instanties, en beperkt toegankelijk voor de burger, en werden door de evaluatieteams als goede praktijken beschouwd. Zelfs in deze gevallen hebben de verschillende instanties echter hun eigen systemen voor het verzamelen van gegevens, en zijn die niet interoperabel. Er is dus ruimte voor verbetering wat betreft de koppelingen tussen de bestaande systemen en de vergelijking en analyse van de informatie tussen instellingen.

Slechts in enkele lidstaten bestaan er initiatieven of plannen voor gemeenschappelijke platforms voor het vergelijken van milieucriminaliteitsstatistieken tussen verschillende instanties of om deze gegevens verplicht te laten melden bij één enkele nationale instantie.

Er zijn vele afzonderlijke statistische bronnen, maar geen centrale databank over milieucriminaliteit en zelfs geen gekoppelde en geïntegreerde statistieken. Algemene, geconsolideerde cijfers van gerapporteerde strafbare feiten zijn dan ook niet beschikbaar, net zo min als een analyse van de volledige reeks gegevens.

Bijgevolg is er een gebrek aan informatie over het volledige zaaksbestand dat door de bestuurlijke instanties, de politie, het OM en de rechtbanken wordt behandeld, en is het niet mogelijk milieucriminaliteit met één statistisch systeem te volgen en er een algemeen beeld van te schetsen.

Het ontbreken van coherente statistieken kan een belemmering vormen voor de algemene beoordeling van het werk van alle betrokkenen bij de strijd tegen milieucriminaliteit en voor het besluitvormingsproces van de regeringen op dit gebied.

Om de toegang tot de informatie te vergemakkelijken en de door de verschillende instellingen verzamelde gegevens te kunnen vergelijken en analyseren, is het van cruciaal belang dat er een gecentraliseerde en geïntegreerde benadering wordt gehanteerd voor de verzameling van alle milieustatistieken op een integrale, systematische en betrouwbare manier, eventueel met de oprichting van een centrale databank en/of van een centrale autoriteit die verantwoordelijk is voor het beheer van de gegevens.

Allereerst zou dit een gedetailleerde analyse van de nieuwe opkomende trends en ontwikkelingen mogelijk maken, zodat een globaal en realistisch beeld van de omvang van dit criminele verschijnsel ontstaat.

Voorts zou het makkelijker worden om inlichtingen uit te wisselen, risicobeoordelingen en analyses op te stellen en de effectiviteit van het nationale rechts- en handhavingssysteem op het gebied van milieu te evalueren, zodat passende preventieve en vervolgmaatregelen kunnen worden genomen of deze waar nodig kunnen worden aangepast.

## AANBEVELINGEN

- *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<sup>8</sup>.*
- *De bovengenoemde statistieken moeten betrekking hebben op alle gemelde inbreuken op de milieuwetgeving en 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 milieu-criminaliteit 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.*

<sup>8</sup> Een aantal lidstaten heeft in verband met deze aanbeveling hun bezorgdheid geuit en daarbij onder meer benadrukt dat voor de uitvoering ervan aanzienlijke middelen nodig zouden zijn of dat de onderlinge koppeling van statistieken moeilijk kan zijn.

- *De lidstaten worden aangemoedigd de informatiekkanalen voor gegevens over milieu-criminaliteit 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 gegevens.*

## V- PREVENTIEVE ACTIE

## BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Betere preventie is de beste manier om milieu-inbreuken te voorkomen. Effectieve preventieve actie is echter een complex onderdeel van de strijd tegen milieu- en afvalcriminaliteit, waarbij diverse instanties moeten worden betrokken.

In het algemeen worden deze vormen van criminaliteit voorkomen door regelgeving en doorlopend toezicht: er gaat een algemene preventieve werking uit van de uitvoering van de wetgeving en sancties, regelmatige controles ter plaatse (aangekondigd of niet), en van de voorwaarden die aan vergunningen en licenties worden gesteld.

Met name de vergunningen om faciliteiten te exploiteren en om afval te verzamelen of te vervoeren, evenals verplichtingen met betrekking tot de aangiften van afvalstromen en het verstrekken van andere milieu-informatie, leggen duidelijke operationele voorwaarden op om het milieu te beschermen en het fraudegevaar te verkleinen.

Voorts dragen nationale wetten ter omzetting van Richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, en met name het beginsel "de vervuiler betaalt" waarop die richtlijn is gebaseerd, bij aan de preventie van milieucriminaliteit.

Nationale regelgeving en richtlijnen betreffende afval die monitoringeisen voor een correcte en veilige afvalverwijdering bevatten, kunnen ook indirect bijdragen tot de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit.

Afgezien van deze overwegingen, zijn er aanzienlijke verschillen in hoe de lidstaten de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit aanpakken. In sommige lidstaten leeft de veronderstelling dat de in het strafrecht en het bestuursrecht vastgelegde beginselen en bepalingen – en de bijbehorende sancties voor milieudelicten, in combinatie met het systeem van milieuvergunningen en -controles, dat eveneens beschouwd wordt als een mechanisme voor de preventie van milieucriminaliteit – voldoende afschrikwekkend en preventief werken voor dit soort criminaliteit. Daarom zijn er in die lidstaten geen of onvoldoende specifiek op de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit gerichte nationale programma's of projecten, wetgeving of bewustmakingsinitiatieven.

Sommige lidstaten gebruiken hun afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's, die in het kader van Richtlijn 2008/98/EG een wettelijke verplichting vormen, om preventieve acties op te zetten voor burgers of voor marktdeelnemers die in de milieusector actief zijn.

Het hoofddoel van deze plannen is evenwel een gecoördineerde nationale aanpak van afvalpreventie en -productie voor te stellen, zonder specifieke aandacht voor milieu- of afvalcriminaliteit. In de evaluatie werd hierbij benadrukt dat het nuttig zou zijn de plannen te ondersteunen met een plan voor monitoring- en rechtshandavingsactiviteiten gericht op degenen die zich niet aan de preventie- en beheersmaatregelen houden.

Andere lidstaten zijn actiever op het gebied van preventie van milieu- en afvalcriminaliteit, en hebben reeds initiatieven genomen, zoals preventie-, informatie-, onderwijs-, voorlichtings- en bewustmakingscampagnes voor scholen, lokale gemeenschappen, specifieke groepen en de particuliere sector, met name afvalbeheerders.

Daarbij moet echter worden opgemerkt dat dergelijke preventieactiviteiten meestal worden georganiseerd in het bredere kader van milieubescherming en -onderwijs. Hoewel de positieve effecten van deze acties duidelijk zijn – zij moedigen immers rechtmatig gedrag en milieubescherming aan – moet ook worden benadrukt dat zij niet specifiek gericht zijn op de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit.

Daarnaast verschilt de betrokkenheid van de overheidsinstanties – milieu- of rechtshandavingsinstanties – in de EU op dit gebied van lidstaat tot lidstaat. De op verschillende sectoren van de samenleving gerichte preventieactiviteiten die een aantal lidstaten hebben georganiseerd, werden als voorbeelden van beste praktijken beschouwd; een paar lidstaten zijn nog verder gegaan en hebben specifieke bepalingen opgenomen in hun wetgeving om dit soort criminaliteit aan te pakken, bijvoorbeeld door contante betalingen in de afvalhandel te verbieden, of door een verplicht register voor afvalproducenten en afvalbeheerders in te stellen. In andere lidstaten kan de bevordering van deze activiteiten en maatregelen nog worden verbeterd.

De particuliere sector is ook in verschillende mate betrokken bij de preventie van afvalcriminaliteit: in sommige lidstaten bestaan deze vormen van samenwerking niet, of zijn ze ontoereikend, in andere is de particuliere sector actief betrokken, onder andere via bewustmakingsacties of vormen van samenwerking, hoewel hierbij vaak ruimte voor verbetering is.

Ook de mate van milieubewustzijn van burgers verschilt per lidstaat. In een aantal lidstaten – vooral die waar een traditie van milieubescherming bestaat – doen burgers gewoonlijk melding van mogelijke milieudelicten waar zij weet van hebben. Om hun burgers daartoe aan te moedigen, maakt een aantal lidstaten gebruik van telefonische hulpdiensten, smartphone-applicaties of een meldpunt op de homepage van de bevoegde autoriteiten, waarbij de identiteit van degene die de melding doet niet bekend hoeft te worden gemaakt, hetgeen het melden van vermeende delicten bevordert.

Ook ngo's kunnen een belangrijke rol spelen bij de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit, onder andere door informatie en gegevens te verstrekken aan de rechtshandhavinginstanties, maar ook op dit gebied is de situatie in elke lidstaat anders. In sommige lidstaten werken de overheidsinstanties samen met en/of steunen en/of financieren ze de activiteiten van ngo's op dit gebied, terwijl andere lidstaten niet of onvoldoende samenwerken met en/of steun verstrekken aan ngo's.

In de evaluatie werd benadrukt dat het uitvoeren van een aantal bewustmakingscampagnes rond afvalcriminaliteit bevorderlijk kan zijn voor de naleving van de wetten, mede door de officiële afvalbeheerders, en/of voor melding van mogelijke milieudelicten door burgers, hetgeen de preventie van afvalcriminaliteit kan verbeteren.

Ook bewustmakingscampagnes gericht op bepaalde risicogroepen, risicogedrag en afvalstromen met een hoog risico, lijken nuttig; het is hierbij ook van bijzonder belang om de nadruk te leggen op de educatie van kinderen.

Voorts werd benadrukt dat het bekendmaken van informatie over door milieudelicten aangerichte schade, en over succesvolle zaken, een middel kan zijn om het vertrouwen in overheidsdiensten te vergroten, en burgers aan te moedigen om delicten sneller te melden, omdat het publiek dan zou zien dat de autoriteiten gepast reageren op klachten.

## AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangemoedigd om prioriteit te geven aan de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit, en daartoe gebruik te maken van velerlei, zowel op de publieke als de particuliere sector gerichte activiteiten en programma's, of deze verder te ontwikkelen.*
- *De lidstaten worden met name aangemoedigd om regelmatig openbare informatie-, onderwijs-, en bewustmakingscampagnes te organiseren, gericht op de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit, waarbij ze onder meer mikken op bepaalde risicogroepen, vooral kinderen, risicogedrag en afvalstromen met een hoog risico.*
- *De lidstaten wordt ook verzocht om na te denken over de oprichting van specifieke meldpunten voor milieucriminaliteit, teneinde de burgers aan te moedigen de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen van mogelijke milieudelicten.*
- *De lidstaten worden wat betreft de preventie van milieu- en afvalcriminaliteit aangemoedigd samenwerking met de particuliere sector, met inbegrip van ngo's te stimuleren.*

## **VI - STRUCTUREN - DE RECHTERLIJKE MACHT**

### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

De structuren en organisatie van de rechterlijke macht verschillen per lidstaat, ook wat betreft de organen die bevoegd zijn voor de behandeling van zaken van milieu- en afvalcriminaliteit.

Gezien het specifieke karakter van milieuwetgeving en de complexiteit van het opsporen van niet-naleving op milieugebied, hangt het welslagen van onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen in milieucriminaliteitszaken in sterke mate af van de bekwaamheid en de ervaring van de autoriteiten die het onderzoek doen en het proces organiseren. Een degelijk inzicht in en gespecialiseerde kennis van de problematiek bij de rechterlijke macht is daarom van cruciaal belang.

Volgens de bevindingen van de wederzijdse evaluatie echter, is de rechterlijke macht op het gebied van milieucriminaliteit onvoldoende gespecialiseerd en mist zij specifieke deskundigheid. Een aanzienlijk aantal lidstaten beschikt niet over formele gespecialiseerde structuren of in milieu- en afvalcriminaliteit gespecialiseerde aanklagers, waardoor deze zaken meestal door niet-gespecialiseerde parketten worden behandeld. Sommige lidstaten beschikken echter over gespecialiseerde aanklagers of gespecialiseerde diensten bij het OM die zich bezighouden met milieu- en afvaldelicten.

In sommige lidstaten ligt de verantwoordelijkheid voor het behandelen van dergelijke delicten gewoonlijk de facto bij openbaar aanklagers en rechters die daarvoor zijn opgeleid of die louter door hun dagelijkse werkzaamheden en persoonlijke inzet gespecialiseerde kennis hebben verworven. Gezien het lage aantal milieu- en afvaldelicten, is die kennis evenwel veelal vrij beperkt; er kan geen continuïteit worden gegarandeerd, en het kan niet als een geschikte langetermijnoplossing worden beschouwd.

Sommige lidstaten beschikken over netwerken van in milieucriminaliteit gespecialiseerde aanklagers, hetgeen als een goede praktijk kan worden beschouwd, aangezien zij de uitwisseling van kennis en ervaring mogelijk maken en het verspreiden van beste praktijken onder professionals vergemakkelijken, en op die manier bijdragen aan de bewustmaking rond milieucriminaliteit binnen de rechterlijke macht.

In de evaluatie werd daarom benadrukt dat in milieucriminaliteit gespecialiseerde openbaar aanklagers essentieel zijn voor het welslagen van onderzoeken en gerechtelijke procedures, aangezien hun beoordeling van de feiten aan het begin van een zaak doorslaggevend kan zijn. Zij moeten ook weten hoe zij de zaak moeten opbouwen, aangezien zij de politie moeten sturen, de acties van andere instanties tijdens het vooronderzoek moeten coördineren, en moeten toezien op het verzamelen van bewijsmateriaal.

Het gebrek aan specialisatie is nog pregnanter bij rechters. In bijna geen enkele lidstaat bestaan er specifieke kamers/rechters bij de strafrechtbanken die belast zijn met het onderzoek naar en het berechten van milieu- en afvaldelicten. Alleen in landen waar de rechtbanken een aanzienlijk aantal milieudelicten behandelen, hebben rechters de mogelijkheid om ervaring op dit gebied op te doen. In veel lidstaten kunnen de rechtbanken grote milieu- of afvalzaken niet altijd aan, zowel vanwege onvoldoende gespecialiseerde rechters als door een tekort aan personeel.

Zonder specifieke kennis van milieucriminaliteit bestaat het gevaar dat rechters, die geacht worden de belangrijkste zaken van milieucriminaliteit te behandelen, onderschatten hoe complex het bewijsmateriaal kan zijn en hoeveel tijd nodig is voor de hoorzittingen in vergelijking met gewone strafzaken.

Dit sluit echter niet uit dat aanklagers en rechters de facto specifieke deskundigheid hebben verworven bij de behandeling van zaken van milieu- en afvalcriminaliteit.

Grotere specialisatie van strafrechters op het gebied van milieucriminaliteit in het algemeen, en afvalcriminaliteit in het bijzonder, wordt noodzakelijk geacht aangezien dit robuustere nationale systemen voor de behandeling van milieucriminaliteitszaken zou opleveren. Er zij ook aan herinnerd dat de behoefte aan in milieucriminaliteit gespecialiseerde rechters wordt benadrukt in de conclusies van de Raad van 8 december 2016 over de bestrijding van milieucriminaliteit.

In die behoefte kan worden voorzien met diverse maatregelen, bijvoorbeeld door meer opleiding over milieucriminaliteit aan te bieden, door specifieke structuren op te zetten en door de deelname van rechters aan internationale fora.

## AANBEVELINGEN

- *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 bestrijden.*

## VII - STRUCTUREN - RECHTSHANDHAVINGSINSTANTIES

### BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Sleutelementen voor een effectieve aanpak van deze complexe en geavanceerde vorm van criminaliteit zijn: een efficiënte organisatie, internationale integratie en beroepsbekwaamheid, met inbegrip van een hoge kennis en specialisatie van bij milieu- en afvalcriminaliteit betrokken rechtshandhavingsinstanties, en efficiënte onderzoeken.

De politiediensten van de lidstaten spelen een belangrijke rol bij het onderzoeken van deze vormen van criminaliteit, met uitzondering van enkele lidstaten waar de politie onvoldoende actief lijkt en/of zich alleen bezig lijkt te houden met onderzoeken naar afvalcriminaliteit op verzoek of met de steun van de milieu-instanties.

De structuur en de organisatie van de rechtshandhavingsinstanties variëren aanzienlijk tussen de lidstaten, zowel wat betreft de organen die bevoegd zijn voor milieu- en afvalcriminaliteit, als wat betreft de mate van specialisatie in milieuaangelegenheden.

Een hoge kennis en specialisatie van de rechtshandhavingsinstanties is, om dezelfde redenen als voor de rechterlijke macht, eveneens essentieel voor een doeltreffende bestrijding van deze complexe en geavanceerde vorm van criminaliteit. In het algemeen bleek uit de evaluatie dat de rechtshandhavingsinstanties meer gespecialiseerd zijn dan de rechterlijke macht.

Sommige lidstaten hebben bij de rechtshandavingsinstanties gespecialiseerde centrale diensten opgericht die zich bezighouden met milieucriminaliteit; in sommige gevallen ondersteunen zij de plaatselijke autoriteiten of zorgen zij voor de landelijke coördinatie van het onderzoek naar milieucriminaliteit en voor synergie tussen de verschillende interventieniveaus, waarin zij zich verregaand gespecialiseerd hebben. Dit bevordert ook de communicatie tussen politie en aanklagers. In sommige lidstaten zijn er ook gedecentraliseerde, gespecialiseerde eenheden op lokaal en/of regionaal niveau die zich specifiek bezighouden met het onderzoek naar milieucriminaliteit.

Het bestaan van dergelijke rekerchediensten/-eenheden, rekercheurs en politieteams voor het behandelen van milieucriminaliteitszaken wordt als een goede praktijk beschouwd. In andere lidstaten bestaan dergelijke gespecialiseerde politiediensten/eenheden niet en/of is de nationale politie onvoldoende of slechts gedeeltelijk gespecialiseerd in milieucriminaliteit, met gespecialiseerd personeel dat zich met milieucriminaliteit bezighoudt naast zijn andere taken, of alleen aanwezig is op centraal en niet op lokaal niveau.

In de evaluatie werd benadrukt dat de totstandbrenging van gespecialiseerde bevoegde politie-eenheden de capaciteit om succesvoller onderzoek te doen naar afvalcriminaliteit, in het bijzonder ernstige georganiseerde criminaliteit, kan vergroten. Het belang van dit punt wordt tevens benadrukt in de conclusies van de Raad van 8 december 2016 over de bestrijding van milieucriminaliteit.

In sommige lidstaten vallen de diensten die gespecialiseerd zijn in milieucriminaliteit onder de afdelingen "economische en financiële criminaliteit" van de nationale politie, waar dus ook de diensten zitten die zich met financiële criminaliteit bezighouden; ook worden onderzoeken naar milieucriminaliteit vaak toegewezen aan de diensten economische criminaliteit van de politie.

Aangezien milieucriminaliteit hoofdzakelijk wordt ingegeven door financieel gewin, zijn deze structuren en organisatorische maatregelen geschikt voor de adequate behandeling van de financiële aspecten van onderzoeken naar milieucriminaliteit en kunnen deze benaderingen als beste praktijken worden beschouwd.

In sommige lidstaten beschikt de politie over onvoldoende personeel dat zich bezighoudt met milieu- en afvalcriminaliteit, waardoor zij deze vaak verborgen vormen van criminaliteit niet proactief kan aanpakken.

Ook douanediens ten zijn betrokken bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, aangezien zij grensoverschrijdend goederenverkeer, en dus ook grensoverschrijdende afvaltransporten, controleren. In het algemeen zijn deze diensten in de meeste lidstaten stevig verankerd en goed georganiseerd, en voeren zij deze taken en risicoanalyses genoegzaam uit; in enkele gevallen lijken zij echter niet over de nodige deskundigheid te beschikken om illegale afvaltransporten en specifieke afvalgerelateerde kwesties aan te pakken (zij zijn immers vooral deskundig in belastingen), of te weinig personeel te hebben.

## AANBEVELINGEN

- *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 rechtshandhavingsinstanties 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 rechtshandhavingsinstanties van voldoende of meer personeel te voorzien, teneinde hun controle- en handhavingscapaciteit bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, te vergroten.*

## VIII - STRUCTUREN - ANDERE AUTORITEITEN

### BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

In de meeste lidstaten is de milieuadministratie over het algemeen stevig verankerd en zijn de milieu instanties, vanwege hun hoge kennis en deskundigheid, en omdat zij vaak de eersten zijn die niet-naleving op het spoor komen, gewoonlijk de belangrijkste actoren in de strijd tegen milieu- en afvalcriminaliteit en -delicten.

Het ministerie dat belast is met milieuzaken is op dit gebied de centrale bestuurlijke instantie van de staat. Andere overheidsinstanties zoals milieucontrolediensten en speciale agentschappen voeren gewoonlijk de milieu-inspecties en -controles uit en leggen administratieve sancties op bij administratieve overtredingen. Deze instanties zijn per lidstaat echter anders opgezet en hun bevoegdheden en/of het aantal functionarissen waarover zij beschikken, verschillen aanzienlijk.

In de meeste lidstaten spelen lokale bestuurlijke instanties ook een actieve rol bij de preventie van milieucriminaliteit en de handhaving van de milieuwetgeving en kunnen zij doorgaans ook sancties opleggen voor milieudelicten die onder hun bevoegdheid vallen.

De milieu instanties van de meeste lidstaten beschikken in het algemeen over een bevredigende of voldoende mate van specialisatie en kennis over milieuvraagstukken, al zijn er onderlinge verschillen.

Eén lidstaat beschikt over een gespecialiseerde eenheid die niet alleen uit aanklagers, maar ook uit politiemensen en technici bestaat; met een netwerk dat het hele grondgebied beslaat, en die alle bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit betrokken actoren bijstaat; dit kan als een beste praktijk worden beschouwd.

In sommige lidstaten lijkt er nog ruimte te zijn voor verbetering wat betreft de specialisatie in de administratie voor dit soort criminaliteit, zodat de betrokken professionals over de nodige vaardigheden beschikken om de controles doeltreffender uit te voeren.

Aangezien onderzoek naar milieu- en afvalcriminaliteit een complexe taak is, zowel vanuit een juridisch/procedureel oogpunt als vanwege de feitelijke/wetenschappelijke aspecten ervan, is specifieke technische deskundigheid essentieel voor de handhaving van de milieuwetgeving.

Zoals de bevoegde nationale autoriteiten echter hebben opgemerkt, is er in sommige lidstaten een gebrek aan gekwalificeerde en onafhankelijke deskundigheid. In enkele lidstaten zijn gespecialiseerde instanties of agentschappen opgericht om de handhavingsinstanties van die deskundigheid te voorzien, wat als een goede praktijk kan worden beschouwd.

Sommige lidstaten hebben besloten om hun administratieve autoriteiten voor het opsporen en onderzoeken van milieucriminaliteit uit te rusten met strafrechtelijke bevoegdheden vergelijkbaar met die van politierechercheurs. Zij kunnen controles uitvoeren, geweld gebruiken, gebouwen betreden en monsters nemen. Deze oplossing maakt een hoge specialisatie van de onderzoekseenheden mogelijk, waardoor hiaten in de samenwerking tussen administratieve agentschappen en rechtshandhavingsinstanties worden vermeden, en waardoor de overdracht van informatie binnen de opsporingsdiensten wordt vereenvoudigd.

In andere lidstaten beschikken administratieve inspecteurs alleen over administratieve bevoegdheden en niet over strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Daarom moeten zij in zaken waarin sprake is van milieu- en afvalcriminaliteit, een beroep doen op politie, grenspolitie of douane.

Uit de evaluatie bleek dat het niet verlenen van onderzoeksbevoegdheden aan de milieu instanties hen kan beletten om effectief onderzoek te voeren in de strijd tegen milieu- en afvalcriminaliteit.

Ten eerste worden de professionele kwaliteiten en de kennis van het met milieuzaken belaste administratief personeel niet optimaal benut. Daarnaast ontstaat door dit systeem het risico van dubbele vervolging wanneer milieu instanties naast deze delicten ook daarmee verband houdende delicten onderzoeken (zoals fraude en belastingontduiking) en ook de politie dezelfde delicten onderzoekt.

Daarom werd aanbevolen, met name in lidstaten waar de belangrijkste actoren de milieu instanties zijn, om de administratieve inspecteurs (beperkte) recherchebevoegdheden toe te kennen. Als deze oplossing in bepaalde lidstaten niet mogelijk is, wordt hen aanbevolen ervoor te zorgen dat rechtshandavingsinstanties en aanklagers goed samenwerken met de administratieve autoriteiten bij onderzoeken.

Daarom worden de milieu inspecteurs bij het uitoefenen van hun handhavingsactiviteiten meestal bijgestaan en ondersteund door de politie en de douane: de politie houdt voertuigen te land en schepen op de rivieren tegen en controleert ze, en de douane monitort en controleert grensoverschrijdende afvaltransporten, met name door afvalstromen bij grensdoorlaatposten te controleren. De grenspolitie en de kustwacht kunnen hierin ook een rol spelen. In sommige lidstaten voeren de bovengenoemde autoriteiten ook op eigen initiatief – onder meer gezamenlijke – onderzoeken op dit gebied uit.

Gezien het belang van de administratieve instanties in de strijd tegen milieu- en afvalcriminaliteit, moeten voldoende inspecteurs worden aangesteld om zich met dit soort delicten bezig te houden, en moeten hun arbeidsvoorwaarden goed genoeg zijn om ervoor te zorgen dat zij geen ontslag nemen nadat zij een opleiding hebben genoten.

In sommige lidstaten kampen de bevoegde diensten van de milieu-instanties echter momenteel met personeelstekorten, en door het algemeen tekort aan geschikt personeel lukt het niet meer zo goed om de controleactiviteiten op de meest effectieve manier uit te voeren.

In deze gevallen werd door de beoordelaars aanbevolen meer personeel toe te wijzen aan beheers- en controlediensten teneinde de interventiemogelijkheden te vergroten, met name met meer controles, hetgeen vervolgens kan leiden tot de ontwikkeling van proactieve maatregelen op het gebied van milieu- en afvalcriminaliteit.

## AANBEVELINGEN

- *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 milieuinstanties 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 in staat zijn om milieu- en afvalcriminaliteit op te sporen en te onderzoeken.*

## **IX- STRUCTUREN**

### **- SAMENWERKING EN COÖRDINATIE OP NATIONAAL NIVEAU**

## **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

Aangezien bij het voorkomen en bestrijden van milieucriminaliteit verschillende autoriteiten op nationaal niveau betrokken zijn, is een multidisciplinaire aanpak van cruciaal belang.

Nauwe en doeltreffende interinstitutionele coördinatie en samenwerking tussen de verschillende publieke actoren op operationeel en strategisch niveau, alsook tussen centrale en lokale/regionale autoriteiten, met het oog op de coördinatie van initiatieven, intensievere gegevensuitwisseling en technische ondersteuning en betere onderzoekstechnieken, is dus essentieel voor de goede werking van het nationale milieusysteem en van de handhavingsmaatregelen op dit gebied.

Dit kan beter worden bereikt door een centrale instantie aan te wijzen bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries, overheidsinstanties en andere belanghebbenden belast met de bestrijding van milieucriminaliteit en met milieubescherming. Deze instantie zou regelmatig coördinatievergaderingen moeten houden, waaraan zo nodig ook niet-permanente actoren, waaronder bedrijven en ngo's, deelnemen.

Dergelijke centrale instanties, werkgroepen of andere vormen van interministeriële samenwerking bestaan echter slechts in enkele lidstaten. De meeste andere lidstaten hebben geen centrale autoriteit die het voortouw neemt bij de handhaving en het beheer van milieu- en afvalkwesities; deze verantwoordelijkheid is vaak verspreid over verschillende actoren.

In dit verband werd in de evaluatie benadrukt dat, hoewel het belangrijk is zoveel mogelijk instanties te betrekken bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, het ontbreken van een centrale overkoepelende autoriteit voor het vaststellen van beleid en prioriteiten, tot gefragmenteerde samenwerking leidt, waardoor deze nationale verantwoordelijkheid niet altijd op een gecoördineerde en gestructureerde manier wordt ingevuld.

De oprichting, op centraal niveau, van een instantie, een permanent platform of een permanente structuur waarbinnen alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokken autoriteiten, met inbegrip van openbaar aanklagers en rechters, kunnen samenwerken en hun werk kunnen coördineren, werd als nuttig bestempeld. Dit zou de samenhang en de veerkracht van het systeem voor de handhaving van de milieuwetgeving verhogen.

Uit de evaluaties blijkt dat de vormen, modaliteiten en niveaus van samenwerking en coördinatie tussen de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit, verschillen per lidstaat.

Momenteel beschikken maar weinig lidstaten over een juridisch kader voor samenwerking tussen de verschillende autoriteiten in zaken van milieu- en afvalcriminaliteit, en verloopt inter-institutionele samenwerking vaak ad hoc en informeel, op basis van persoonlijke contacten, zonder formele afspraken tussen de verschillende autoriteiten.

Hoewel dit in de praktijk doorgaans niet tot problemen lijkt te leiden, is een systeem dat afhankelijk is van interpersoonlijke relaties en de persoonlijke kwaliteiten en goodwill van de belanghebbenden niet de beste manier om een goed functionerende samenwerking te waarborgen, aangezien dit systeem in onverwachte omstandigheden kwetsbaar kan blijken; bovendien kunnen op die manier problemen ontstaan bij de overdracht van knowhow, aangezien kennis vaak verdwijnt met het vertrek van personeel, als er niets geregeld is voor de overdracht aan opvolgers.

Andere lidstaten hebben meer geavanceerde en doeltreffende vormen van interactie ontwikkeld, die in de individuele verslagen als goede praktijk zijn aangemerkt. Sommige lidstaten beschikken over protocollen of convenanten tussen alle betrokken autoriteiten om de taken/verantwoordelijkheden van elke autoriteit te verduidelijken en gecoördineerde actie op operationeel en strategisch niveau te faciliteren.

Formele, op nationaal niveau en met vertegenwoordigers van alle rechtshandavingsdiensten opgezette netwerken, zoals die in sommige lidstaten reeds bestaan, kunnen ook als een stap in de goede richting worden beschouwd.

In de wederzijdse evaluatie werd herhaaldelijk benadrukt dat, gezien de complexiteit van milieu- en afvalcriminaliteit, waarbij een groot aantal actoren betrokken is, een formeel en gestructureerd interinstitutioneel kader zou bijdragen tot verbeterde samenwerking tussen de verschillende instanties op dit gebied; dit zou eveneens meer systematische informatie-uitwisseling en de aanleg van gedeelde databanken moeten omvatten.

Een gestructureerde coördinatie van de inspanningen zou gemakkelijk en vrijwel kosteloos synergie tot stand kunnen brengen om de capaciteit van het nationale systeem voor de preventie en bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit te versterken.

Er wordt ook aan herinnerd dat, met name wat afvaltransporten betreft, de lidstaten overeenkomstig artikel 50 van Verordening (EG) nr. 1013/2006, zoals gewijzigd door Verordening (EU) nr. 660/2014, als onderdeel van de uitvoering van een controleplan, regelingen moeten treffen voor samenwerking tussen de controlerende autoriteiten.

Eveneens van essentieel belang is een vlotte samenwerking tussen de bestuurlijke entiteiten en de rechterlijke macht en met name de melding van milieudelicten aan de openbaar aanklagers, die beslissen of de elementen van de zaak voldoen aan de criteria voor strafrechtelijke vervolging en voor een strafsancie.

## AANBEVELINGEN

- *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 convenanten.*
- *De lidstaten moeten overwegen om een centrale instantie, centrale entiteit of platform aan te wijzen op nationaal niveau voor de coördinatie van de inspanningen van alle bij de bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit betrokken autoriteiten, teneinde synergie 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 leggen.*

## **X - OPLEIDING**

### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

De milieuwetgeving op Europees en op nationaal niveau is een buitengewoon complexe en technische materie die voortdurend verandert, en vereist daarom een hoog inzicht bij de bestuurlijke instanties, rechtshandavingsinstanties, aanklagers en ook de rechters.

Het is bijgevolg een belangrijke uitdaging voor alle betrokken actoren om hun deskundigheid op peil te houden, en daarbij steeds op de hoogte te blijven van de juridische en procedurele vereisten met betrekking tot de praktische gevolgen van de toepassing van die wetgeving (bv. ondervraging in verschillende stadia van de bestuurlijke/strafrechtelijke procedure; monsterneming met het oog op ontvankelijk bewijsmateriaal) en de bijzonderheden van milieu- en afvalcriminaliteit.

Wat verkeerde afvalclassificatie en/of onjuiste aangiften van ladingen betreft, is het eveneens belangrijk dat professionele afvalbeheerders en -transporteurs goed zijn opgeleid, aangezien zij de eerste verdedigingslinie in het afvalbeheersysteem vormen.

In sommige evaluatieverslagen werd erop gewezen dat de voor afvaltransport bevoegde autoriteiten een basisopleiding nodig hebben om illegale afvaloverbrengingen gemakkelijker te kunnen identificeren en, zodra een verdachte overbrenging is ontdekt, die te kunnen vergelijken met de in de documentatie aangegeven lading. Daarom moeten gespecialiseerde opleidingen voor deze actoren onder meer het verzamelen, analyseren en deskundig beoordelen van monsters omvatten.

Zodoende, en gezien de specifieke vereisten voor het opsporen en onderzoeken van milieu-inbreuken en -criminaliteit, is het van cruciaal belang dat bovengenoemde professionals op alle niveaus, en van bij het begin van hun loopbaan, regelmatige en voortdurende werkplekopleiding kunnen volgen. Op die manier kunnen zij hun vaardigheden en kennis uitbreiden en worden zij zich beter bewust van deze vormen van criminele activiteiten, met het oog op het welslagen van onderzoek en vervolging van dit soort criminaliteit.

Sommige lidstaten leveren aanzienlijke inspanningen, en investeren in middelen en mensen om uitgebreide gespecialiseerde opleidingen op het gebied van milieu- en afvalcriminaliteit aan te bieden aan de bij de preventie en bestrijding van deze criminele activiteiten betrokken actoren, die over een hoge technische en juridische deskundigheid beschikken, die in verhouding staat tot de uitdagingen die deze vormen van criminaliteit met zich meebrengen.

In andere lidstaten is er ruimte voor verbetering: de opleiding die het personeel er van sommige bevoegde autoriteiten krijgt, is ongeschikt en ontoereikend bevonden aangezien ze niet regelmatig en/of niet gedurende de hele loopbaan wordt aangeboden, c.q. wel gegeven wordt maar niet verplicht is.

Bovendien bieden de lidstaten doorgaans niet hetzelfde opleidingsniveau aan voor alle personeelsleden van alle bevoegde autoriteiten. Over het algemeen is de opleiding voor de milieu-instanties bevredigender.

Opleidingen voor de politie zijn in het algemeen toereikend, al is er in sommige lidstaten ruimte voor verbetering. Deze opleidingen moeten onder meer omvatten: het gebruik van inlichtingenbronnen, gegevensanalyse, opsporings- en onderzoekstechnieken voor het verkrijgen van adequaat bewijs in specifieke milieuzaken, met name in lidstaten waar alleen de politie recherchebevoegdheden heeft.

Het nut van betere opleiding voor politieagenten, indien nodig, via programma's voor de opleiding van trainers, waarbij een betere kennis over milieuwetgeving wordt bijgebracht, werd eveneens als een potentieel voordeel aangemerkt.

Wat de douane betreft, worden de opleidingen op dit gebied in een aantal lidstaten onvoldoende geacht, aangezien milieuvraagstukken nog niet, of onvoldoende, standaard opgenomen zijn in de specifieke opleiding. Voor deze autoriteiten moet de opleiding met name afvalclassificatie en differentiatie tussen afval en bijproducten omvatten.

Voor de rechterlijke macht is de situatie over het algemeen onbevredigend, aangezien aanklagers en met name rechters geen of onvoldoende gespecialiseerde opleiding op dit gebied krijgen. Slechts in enkele lidstaten nemen zij sporadisch deel aan door de EU-instanties of andere landen georganiseerde opleidingsactiviteiten in het buitenland.

In dit verband bleek uit de evaluatie dat aanklagers en rechters, of toch zeker die welke zich bezighouden met zaken van milieu- en afvalcriminaliteit, goed opgeleid moeten zijn om te kunnen omgaan met bijzonder complexe juridische kwesties in het besluitvormingsproces, teneinde te kunnen beslissen of zij vervolging instellen, respectievelijk uitspraak doen in een zaak (in het bijzonder door de ernst van de milieuschade te bepalen); gespecialiseerde opleiding is daarom vereist voor hen.

De gezamenlijke opleiding voor openbaar aanklagers en politie, en de gespecialiseerde opleiding door aanklagers voor politie- en douaneambtenaren, werden als beste praktijken beschouwd.

In enkele lidstaten is één enkele instantie, meestal de milieuadministratie, belast met de coördinatie en uitvoering van dergelijke opleidingsactiviteiten, die niet alleen bedoeld zijn voor de ambtenaren van de instelling die de opleiding organiseert maar ook voor het personeel van andere instellingen. Die instantie verzorgt opleidingen voor politie-, douane- en grenspolitiebeamten; in enkele gevallen wordt deze taak uitgevoerd door de politie. In andere lidstaten organiseert elke autoriteit binnen haar eigen bevoegdheidsgebied opleidingen voor haar personeel.

In één lidstaat worden ook opleidingen op afstand aangeboden (e-learning), hetgeen als een goede praktijk en een effectieve, economisch gunstige opleidingsmethode kan worden beschouwd, gezien de relatief lage kosten van IT-tools.

Bij de evaluatie werd benadrukt dat regelmatige gezamenlijke opleidingscursussen met rechters, aanklagers, politie- en bestuurlijke eenheden bijzonder nuttig zijn, niet alleen voor het delen van ervaringen, maar ook om vanuit verschillende perspectieven te kijken naar problemen en mogelijke oplossingen.

Naast de opleidingen op nationaal niveau, bieden ook EU-instanties zoals Cepol, en EU-netwerken zoals EnviCrimenet, het Europees netwerk van openbaar aanklagers voor het milieu (ENPE) en het forum van de Europese Unie van milieurechters (EUFJE) dergelijke gespecialiseerde opleidingen aan, of werken zij eraan mee; die optie wordt doorgaans echter niet ten volle benut door de lidstaten.

## AANBEVELINGEN

- *Er mee 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 inter-institutioneel te plannen, teneinde gezamenlijke opleidingen te verstrekken voor alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokkenen en een betere samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en het OM 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 milieu-opleidingen bestemd voor alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokken entiteiten.*

## **XI - JURIDISCHE ASPECTEN**

### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

Alle lidstaten hebben specifieke wetgeving om milieucriminaliteit te voorkomen en effectief aan te pakken. Er bestaan tussen de lidstaten evenwel aanzienlijke verschillen qua nauwkeurigheid van juridische definities, strafhoogte en beschikbare onderzoeksinstrumenten.

Alle lidstaten hebben Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht omgezet en de meeste hebben een adequaat juridisch kader opgezet om het milieu te beschermen. Sommige lidstaten hebben alleen aan de minimumnormen van de bovengenoemde richtlijn voldaan, terwijl andere meer gedetailleerde en volledige regelgeving hebben ingevoerd. In enkele lidstaten is milieubescherming vastgelegd in de grondwet.

In nagenoeg alle lidstaten ontbreekt een afzonderlijke wettekst die op alle soorten milieudelicten ziet. Zulke delicten vallen gewoonlijk onder het wetboek van strafrecht en/of andere bijzondere wetgevingshandelingen op milieugebied. De versnippering van het juridisch kader over verschillende wetteksten ter regulering van alle verschillende soorten handelingen die schadelijk kunnen zijn voor milieu en mens, kan leiden tot complexiteit en potentiële overlappingsen. De lidstaten zijn er daarom toe aangespoord zich te beraden op een herziening van hun nationale wetgeving op dit gebied en over het samenbrengen ervan in één enkele wettekst.

De juridische definities van milieudelicten en de criteria ter beoordeling van de ernst van de daaronder vallende strafbare feiten verschillen van lidstaat tot lidstaat en zijn gewoonlijk gebaseerd op concepten als het gevaar dat zij inhouden voor, of de schade die zij toebrengen aan, het menselijk leven, de menselijke gezondheid of het milieu.

Veel lidstaten hebben echter geen duidelijke vooraf bepaalde criteria ter beoordeling van de omvang van milieuschade en vaak bestaat er weinig jurisprudentie over de manier waarop deze begrippen door de rechter worden gedefinieerd. In de praktijk worden de milieuschade, het schaderisico en de schadeomvang, samen met andere relevante factoren per geval beoordeeld door de rechterlijke instanties.

In dit verband is uit de evaluatie duidelijk gebleken dat de uiteenlopende percepties over de ernst van milieu- en afvalcriminaliteit van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van de maatregelen tegen dergelijke criminaliteit, en dat het daarom belangrijk is dat alle nationale autoriteiten een soortgelijke aanpak hanteren en dezelfde procedures toepassen op ernstige misdrijven op dit gebied, onder meer, in voorkomend geval, met justitiële maatregelen.

Bepaalde begrippen, zoals "aanzienlijke schade" als bedoeld in artikel 3 van Richtlijn 2008/99/EG, "milieuschade", "afgedankte voertuigen" enz., zijn te vaag en vaak zijn er geen criteria, richtsnoeren of instructies voor de omschrijving ervan of zijn deze ontoereikend.

Een ander probleem dat geregeld bij de evaluatie is vastgesteld, is het onduidelijke onderscheid tussen misdrijven en overtredingen en/of tussen administratieve en strafsancties, waardoor ook onduidelijk is welke sanctieregeling van toepassing is. Voorts blijkt in sommige gevallen dat de wetgeving geen duidelijke en ondubbelzinnige bepalingen bevat die aangeven wanneer kleine inbreuken aan de politie of de aanklager moeten worden gemeld. Dat kan ertoe leiden dat het OM de zaak niet onderzoekt en het nemen van passende maatregelen overlaat aan de bevoegde bestuurlijke instanties.

Daarom is de betrokken lidstaten aanbevolen meer duidelijkheid en uniformiteit te scheppen bij het bepalen van de toepasselijke wetgeving en de toepasselijke sanctieregeling, en om op basis van precieze, vooraf vastgestelde criteria een onderscheid aan te brengen tussen strafbare feiten en bestuurlijke overtredingen. Dit moet het mogelijk maken elke overtreding van de milieuwetgeving op de meest geschikte manier aan te pakken en voor justitiële maatregelen te zorgen indien een dergelijke overtreding tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt.

In sommige lidstaten worden slechts in laatste instantie strafrechtelijke maatregelen opgelegd en worden milieukwesties bijna volledig door bestuurlijke entiteiten behandeld. De argumenten die de nationale autoriteiten daarvoor aanvoeren, betreffen de onderdelen van het misdrijf en de bewijsnormen waaraan moet worden voldaan, of de overweging dat bestuurlijke handhaving minder problematisch en effectiever wordt geacht dan justitiële maatregelen, aangezien strafrechtelijke vervolging vaak tijdrovend en procedureel moeilijk is. In de evaluatie is die lidstaten aanbevolen het evenwicht tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit te herzien.

Om te bepalen of bij milieudelicten voor een bestuurlijke dan wel gerechtelijke aanpak moet worden gekozen, beschikken de voor deze delicten bevoegde autoriteiten niet alleen over de bepalingen in de wetgeving, maar kunnen ze ook formele afspraken maken of protocollen met elkaar sluiten, of richtlijnen opstellen met duidelijke criteria. Dat kan misverstanden voorkomen.

Overeenkomstig artikel 6 van Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht moeten de lidstaten ervoor zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in artikel 3 bedoelde delicten. In sommige lidstaten worden rechtspersonen daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk gesteld, terwijl in andere lidstaten is voorzien in bestuurlijke aansprakelijkheid.

De strafhoogte voor milieu- en afvalcriminaliteit verschilt van lidstaat tot lidstaat en er is gewoonlijk een bandbreedte tussen minimum- en maximumstraf. In enkele lidstaten zijn de sancties in de evaluatie als te laag bevonden en als ontoereikend opdat het strafrecht zijn repressieve en afschrikkende rol kan spelen.

In sommige verslagen is erop gewezen dat de boetes voor rechtspersonen te weinig worden gebruikt en/of te laag zijn in vergelijking met de potentiële opbrengsten van milieu- en afvalcriminaliteit. In verschillende verslagen is erop gewezen dat de bedragen ervan zouden kunnen worden herzien. Derhalve is de betrokken lidstaten aanbevolen om bij milieudelicten door ondernemingen meer gebruik te maken van geldboetes, en om deze boetes te verhogen.

Sommige lidstaten kennen niet het gebruik van bijzondere opsporingstechnieken (observatie, infiltratie, telefoontap, enz.) voor onderzoek naar milieu- en afvalgerelateerde delicten. Aangezien deze delicten doorgaans samengaan met economische en financiële misdrijven, omdat de daders naar winstmaximalisatie streven, zouden die lidstaten hun rechtshandhavingsinstanties kunnen toestaan deze technieken te gebruiken.

Deze oplossing is echter niet altijd mogelijk. Daarom is er in de evaluatie op gewezen dat bijzondere opsporingstechnieken van essentieel belang zijn om milieucriminaliteit doeltreffend te bestrijden, en is de betrokken lidstaten aanbevolen het gebruik van deze technieken in hun wetgeving toe te staan.

## AANBEVELINGEN

- *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 ervoor te zorgen dat het onderscheid tussen bestuurlijke en strafsancities op milieugebied duidelijk wordt gedefinieerd, door daartoe specifieke en uniforme criteria vast te stellen en deze bekend te maken aan alle betrokken actoren.*
- *De lidstaten wordt aanbevolen richtsnoeren op te stellen om ervoor te zorgen dat problematische begrippen, zoals "aanzienlijke schade" en "milieuschade", adequaat worden gedefinieerd om het werk van de bevoegde autoriteiten op dit gebied te vergemakkelijken.*
- *De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de strafhoogte voor milieu- en afvalcriminaliteit, en met name de bedrijfsboetes, adequaat is en dat deze boetes altijd worden opgelegd wanneer aan de daarvoor geldende criteria is voldaan.*
- *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 recherchetechnieken worden gebruikt, mits dat gebruik in verhouding staat tot het gepleegde delict.*

## XII – PROCEDUREKWESTIES

### BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

In alle lidstaten gelden eisen waaraan bij de verzameling van bewijsmateriaal moet worden voldaan opdat het geldig en toelaatbaar is in rechtbanken of in administratieve procedures met betrekking tot milieucriminaliteit. In sommige lidstaten hebben de bevoegde instanties aangegeven dat zij geen weet hebben van specifieke moeilijkheden met betrekking tot het verzamelen of de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal op dit gebied en dat er geen andere belemmeringen waren dan in andere soorten strafzaken.

Andere lidstaten wezen wel op een aantal problemen in dit verband. Een van de meest voorkomende problemen betreft de gebrekkige naleving van de procedurele waarborgen in de fase waarin monsters worden genomen en geanalyseerd. Dit kan immers de procedure beïnvloeden omdat ze dan niet als bewijs kunnen worden gebruikt. Dit geldt met name voor de door bestuurlijke instanties verzamelde gegevens, die niet altijd in gerechtelijke procedures kunnen worden gebruikt omdat die autoriteiten niet onderworpen zijn aan de strenge strafrechtelijke procedureregels.

Sommige autoriteiten van de lidstaten hebben moeilijkheden gemeld bij de beoordeling van door milieu- en afvalcriminaliteit veroorzaakte schade, in het bijzonder het schaderisico en de vaststelling en werkelijke omvang van schade, doordat zulke schade vaak niet goed zicht- of meetbaar is. Deze moeilijkheden kunnen van invloed zijn op de juiste kwalificatie van strafbare feiten, de beoordeling van verzwarende omstandigheden en bijgevolg de strafrechtelijke waarde (zie ook hoofdstuk XI).

Specifieke problemen in verband met bewijzen van afvalcriminaliteit worden behandeld in hoofdstuk XV.

Met betrekking tot bewijsmateriaal voor de rechtbank en in bestuurlijke procedures zijn bij de evaluatie andere problemen aan het licht gekomen die onderzoek bemoeilijken: de identificatie van de dader; bewijs van psychologische elementen (nalatigheid of opzet) van de beschuldigde persoon of entiteit; en wat de door entiteiten gepleegde strafbare feiten betreft: de opsporing van de verantwoordelijke persoon of personen; de documentering en beoordeling van de milieu-omstandigheden op het tijdstip van een controle, op een wijze die voor de rechter standhoudt; en het gebruik van vervalste documenten.

In sommige lidstaten waar zeer weinig zaken bij de rechter aanhangig worden gemaakt, kunnen zich problemen voordoen met betrekking tot de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal doordat professionals niet over voldoende juridische kennis en ervaring op dit gebied beschikken.

In alle lidstaten kunnen de administratieve handhavingsinstanties bij inbreuken op de milieu- en afvalwetgeving nog andere maatregelen dan strafsancities en administratieve boetes opleggen (buitengerechtelijke handhaving).

Het kan dan gaan over bestuurlijke dwangmaatregelen om bestuurlijke overtredingen en de nadelige gevolgen ervan te voorkomen of een halt toe te roepen. Deze maatregelen kunnen, zij het met enkele verschillen tussen de lidstaten, het volgende omvatten: confiscatie of inbeslagneming, terugvordering van een geldbedrag dat gelijk is aan het bedrag van de verkregen verrijking, tijdelijke of definitieve stillegging van de onderneming, schorsing of intrekking van vergunningen en andere machtigingen, vaststelling van voorschriften, voorwaarden en instructies, ontzetting van ondernemingsrechten en/of ontzegging van voordelen, en maatregelen gericht op onmiddellijk herstel van negatieve milieueffecten.

In een aantal lidstaten is ook in veiligheidsmaatregelen voorzien die de overtreders niet bestraffen, maar bedoeld zijn om recidive te voorkomen, door omstandigheden weg te nemen die het doorgaan met het plegen van strafbare feiten vergemakkelijken of bevorderen.

Niet-strafrechtelijke sancties die bij een strafprocedure kunnen worden opgelegd, zijn: de confiscatie van middelen die zijn gebruikt om het delict te plegen (hulpmiddelen) en de verbeurdverklaring van de directe of indirecte opbrengsten van het misdrijf (crimineel vermogen), met inbegrip van de verkregen economische voordelen. De overdracht en uitvoering van confiscatiebeslissingen tussen lidstaten valt onder Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009.

In de meeste lidstaten is het niet mogelijk de geconfisqueerde opbrengsten rechtstreeks toe te wijzen aan milieuagentschappen en/of aan politiebegrotingen of aan een fonds voor de schadeloosstelling van slachtoffers van milieudelicten, hetgeen volgens de conclusies van de evaluatie nuttig zou kunnen zijn.

Behalve vrijheidsbeneming en geldboetes kunnen strafrechtelijke sancties ook het volgende omvatten: ontzegging van bijzondere rechten, ontnemen van burgerrechten, verbod op uitoefening van een openbaar ambt, een beroep of een managementfunctie in ondernemingen, vergoeding van de schade die door het strafbare feit is berokkend, bekendmaking van de uitspraak en herstel van het milieu.

Wat het laatste betreft, berust volgens het beginsel "de vervuiler betaalt", vastgelegd in artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en geregeld door Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid en Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, de verantwoordelijkheid voor het herstel van het milieu en het herstel van de milieuschade in eerste instantie bij de dader, op eigen kosten.

Dit beginsel wordt ondersteund door het beginsel van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dat houdt in dat handhavingsinstanties van alle lidstaten, indien er uiterlijk op de gestelde uiterste datum geen of onvoldoende herstel heeft plaatsgevonden, bestuurlijke handhavingsmaatregelen kunnen opleggen om de aansprakelijke natuurlijke en rechtspersonen te dwingen de veroorzaakte milieuschade te herstellen (voor zover dat objectief mogelijk is) en alle gemaakte kosten te betalen.

In sommige lidstaten voorziet de wetgeving in de mogelijkheid de sanctie op te schorten mits de schade wordt vergoed en er maatregelen worden genomen om het betrokken gebied te beveiligen, schoon te maken en te herstellen.

De overheid draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het herstel van het milieu, maar intervenueert doorgaans pas in laatste instantie, indien een verweerder die door een geldig vonnis schuldig is bevonden aan een strafbaar feit, weigert het herstel uit te voeren, daartoe niet over de financiële draagkracht beschikt, of niet is geïdentificeerd. In een aantal gevallen gebruikt de staat daarvoor speciale fondsen.

In één lidstaat bestaat een register van milieuaansprakelijkheid met gegevens over personen en bedrijven die schuldig zijn bevonden aan ernstige milieucriminaliteit en/of aan ernstige schendingen van de milieuwetgeving. Dit wordt beschouwd als een effectieve manier om inbreuken op de milieuwetgeving te voorkomen en dus als voorbeeld van een goede praktijk.

De rol die niet-gouvernementele organisaties (ngo's) volgens de nationale wetgeving in de hele EU vervullen ten aanzien van aangelegenheden op het gebied van milieu- en afvalcriminaliteit, verschilt van lidstaat tot lidstaat, net als de mate waarin ngo's actief daaraan deelnemen.

In alle lidstaten kunnen ngo's, net als elke andere natuurlijke of rechtspersoon, klachten over gedrag dat schadelijk is voor het milieu steunen of indienen en vermoedelijke schendingen van de milieuwetgeving melden aan de bevoegde nationale autoriteiten. In een aantal lidstaten hebben ze niet enkel het recht, maar ook de plicht een strafbaar feit te melden.

De rechtsstelsels van de lidstaten kennen daarentegen verschillen inzake de procedurele legitimiteit van ngo's. Hoewel het niet verplicht is, hebben heel wat lidstaten in hun nationale wetgeving bepaald dat ook ngo's zich civiele partij kunnen stellen in strafprocedures voor gevallen van milieu- en afvalcriminaliteit, en een civielrechtelijke vordering kunnen instellen om vergoeding van de milieuschade te verkrijgen. In de meeste gevallen is dit alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden, zoals een belang hebben in de zaak en/of benadeelde partij zijn als gevolg van een milieudelict. In andere lidstaten biedt de nationale wetgeving ngo's niet de mogelijkheid zich civiele partij te stellen in strafzaken en is dit recht beperkt tot de slachtoffers van het strafbare feit.

In de meeste van die lidstaten kunnen ngo's wel, in verschillende mate, deelnemen aan strafprocedures. Het kan hierbij gaan om het verstrekken van gegevens/informatie over de vermeende strafbare feiten en/of het leveren van bewijsmateriaal aan de rechtshandhavingsinstanties en aan het OM, het deelnemen aan hoorzittingen via hun vertegenwoordigers, of het optreden als getuige of deskundige. In enkele lidstaten hebben ngo's ook die wettelijke mogelijkheden niet en kunnen ze geen speciale rol spelen in strafprocedures.

Bij de wederzijdse evaluaties is onder verwijzing naar het Verdrag van Aarhus meermaals benadrukt dat ngo's een essentiële rol kunnen spelen wegens hun vaak nuttige gespecialiseerde kennis over milieuaangelegenheden, en dat het belangrijk is dat ze juridische stappen kunnen ondernemen.

## AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat aanklagers en rechters over voldoende kennis beschikken om de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal, met inbegrip van monsters in gevallen van milieucriminaliteit, te beoordelen en daartoe gespecialiseerde opleiding te verstrekken.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd te overwegen de opbrengsten van milieu- en afvalcriminaliteit aan te wenden om de bestrijding ervan te financieren.*
- *De lidstaten wordt aanbevolen ten volle gebruik te maken van mogelijkheden om ngo's die actief zijn op het gebied van milieubescherming te laten deelnemen aan gerechtelijke procedures, teneinde optimaal gebruik te maken van hun deskundigheid en zo bij te dragen tot de bestrijding van milieucriminaliteit.*
- *Onverminderd de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming zouden de lidstaten moeten overwegen een register van milieuaansprakelijkheid aan te leggen om de naleving van de milieuwetgeving te bevorderen en inbreuken daarop te voorkomen.*

### **XIII - INTERNATIONALE SAMENWERKING**

#### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

Milieu- en afvalcriminaliteit hebben vaak een grensoverschrijdende dimensie en daarom is internationale samenwerking van essentieel belang om ze effectief te kunnen aanpakken. Er zijn echter verschillen tussen de lidstaten wat betreft vertrouwdheid met en daadwerkelijk deelnemen aan internationale samenwerking.

Europol, Eurojust en het EJV spelen door hun deskundigheid en faciliteiten een essentiële rol bij het versterken van het wederzijdse vertrouwen en de samenwerking tussen de onderzoeks- en justitiële instanties van de lidstaten en bij het bevorderen van internationale samenwerking met derde landen.

Hun activiteiten zijn zeer divers: ze analyseren trends op het gebied van milieucriminaliteit, coördineren internationale onderzoeken en vervolgingen, zorgen voor de wederzijdse uitwisseling van informatie, criminele inlichtingen en bewijsmateriaal, en dragen bij aan opleiding op EU-niveau. Een van de prioriteiten die in het kader van de EU-beleidscyclus 2018-2021 aan het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) zijn toegewezen, is de bestrijding van milieucriminaliteit.

De steun en coördinatie die door Europol, Eurojust en het EJN worden verleend, worden in het algemeen gewaardeerd door de lidstaten, hoewel sommige onderstreepten dat deze instanties meer middelen moeten krijgen om een nog actievere rol te kunnen spelen in de strijd tegen milieucriminaliteit. De samenwerking met deze EU-instanties is in het algemeen bevredigend en de communicatiekanalen van Europol en Interpol en hun databanken, waaronder Siena, het platform voor informatie-uitwisseling van Europol, worden vaak door de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten gebruikt voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling.

In sommige gevallen zou deze samenwerking echter kunnen worden versterkt, aangezien de diensten en producten die Eurojust, Europol en het EJN met betrekking tot milieucriminaliteit kunnen bieden, in bepaalde lidstaten niet altijd volledig bekend zijn of ten volle worden gebruikt door alle betrokken professionals. In één landenverslag werd benadrukt dat een geplande en geïntegreerde samenwerking van de operationele instanties met Europol en Interpol, met name bij het aanwijzen van contactpunten in de landen van bestemming van afval, in het bijzonder die welke buiten de EU gelegen zijn, de operationele samenwerking zou verbeteren.

Binnen de context van de EU is een breed scala van relevante netwerken opgezet voor alle bij de aanpak van milieucriminaliteit betrokken entiteiten:

- het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving (Impel), dat milieu-instanties verenigt, conferenties organiseert en projecten uitvoert om de milieuwetgeving van de EU te verbeteren en te handhaven;
- Impel-TFS (grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen), dat zich bezighoudt met problemen in verband met de illegale overbrengingen van afvalstoffen;
- het informele netwerk voor de bestrijding van milieucriminaliteit (EnviCrimeNet), dat rechtshandavingsinstanties op het gebied van milieucriminaliteit met elkaar verbindt om kennis en beste praktijken uit te wisselen;

- het Europees netwerk van aanklagers voor het milieu (ENPE), dat aanklagers verenigt die werkzaam zijn op het gebied van milieu, en beschikt over specifieke werkgroepen voor "afvalcriminaliteit" of "sanctionering, vervolging en justitiële praktijk op dit gebied";
- het forum van de Europese Unie van milieurechters (Eufje), waarin rechters ervaringen kunnen uitwisselen, en dat zo bijdraagt tot betere kennis en doeltreffender handhaving van de milieuwetgeving.

Het niveau van deelname aan de activiteiten van deze netwerken verschilt van lidstaat tot lidstaat. De meeste lidstaten zijn lid van en nemen deel aan Impel en EnviCrimeNet; daarvan zijn sommige lidstaten actiever betrokken, terwijl andere niet regelmatig of niet aan alle activiteiten in die fora deelnemen.

Wat de hierboven genoemde justitiële netwerken betreft, ligt de betrokkenheid in het algemeen lager en in een aantal lidstaten nemen er geen rechters en aanklagers deel aan de activiteiten van respectievelijk het Eufje en het ENPE.

Met name rechters die milieucriminaliteitszaken behandelen en daarbij de omvang van de milieuschade moeten bepalen om de strafrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen, worden aangemoedigd om meer deel te nemen aan activiteiten rond milieucriminaliteit op EU-niveau.

Bij de evaluatie is tevens aanbevolen ten volle aan alle bovengenoemde netwerken deel te nemen, omdat ze het mogelijk maken beste praktijken, werkwijzen en grensoverschrijdende inlichtingen in verband met milieucriminaliteit uit te wisselen en gemakkelijk en rechtstreeks contact te leggen met buitenlandse partners.

Bovendien kan de deelname aan internationaal gecoördineerde onderzoeken nuttig zijn voor het doeltreffend onderzoeken en vervolgen van milieucriminaliteit.

In EU-verband zijn de gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) een nuttig instrument voor internationale samenwerking in gevallen van grensoverschrijdende criminaliteit. Die teams zijn gebaseerd op een overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van twee of meer lidstaten - op het gebied van zowel justitie als rechtshandhaving - en gericht op de gezamenlijke uitvoering van strafrechtelijke onderzoeken. Bovendien kunnen Europol en Eurojust de oprichting en de werking van GOT's vergemakkelijken en financieren.

De deelnemende lidstaten beschrijven deelname aan GOT's doorgaans als een positieve ervaring en beschouwen ze als een doeltreffend instrument voor grensoverschrijdende onderzoeken dat rechtstreekse informatie-uitwisseling tussen onderzoekers en tijdige inzameling van bewijsmateriaal mogelijk maakt zonder dat daarvoor afzonderlijke formele verzoeken om wederzijdse rechtshulp of een Europees onderzoeksbevel moeten worden ingediend. Ten tijde van de evaluatie hadden echter slechts enkele lidstaten deelgenomen aan GOT's voor milieu- en afvalcriminaliteit.

Bij de evaluatie is herhaaldelijk gewezen op het belang van grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling met de bevoegde autoriteiten van andere landen, met name de buurlanden, voor het coördineren van de bestrijding van transnationale milieucriminaliteitszaken.

Om illegale afvaltransporten effectief aan te pakken en opdat strafrechtelijke procedures baat zouden hebben bij internationale samenwerking, is het ook van essentieel belang om – zoals een aantal lidstaten heeft gedaan – betrekkingen aan te gaan met niet-EU-landen die als landen van bestemming of herkomst van het afval rechtstreeks betrokken zijn.

De efficiëntie en de vorm van deze samenwerking verschillen echter van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten hebben in dit verband verschillende vormen van samenwerking ontwikkeld zoals de uitwisseling van informatie en/of beste praktijken, regelmatige vergaderingen en/of gezamenlijke acties/projecten, gezamenlijke opleiding en gezamenlijke controles (onder meer met betrekking tot de grensoverschrijdende afvaltransporten, de benoeming van verbindingsfunctionarissen, enz.). Dergelijke samenwerking is soms gebaseerd op protocollen of convenanten of andere vormen van bilaterale overeenkomsten, die als goede praktijken kunnen worden beschouwd.

In andere gevallen lijkt de samenwerking tussen EU-lidstaten niet formeel of niet systematisch te zijn. Er zijn aanbevelingen gedaan aan lidstaten waar deze samenwerking nog kan worden verbeterd.

In sommige gevallen zijn regionale vormen van internationale samenwerking opgezet, ook met niet-EU-landen, bijvoorbeeld in het Oostzeegebied, waar Helcom en Enpro (netwerk van aanklagers inzake milieucriminaliteit) zich bezighouden met regionale grensoverschrijdende milieuproblemen, en in het Zwarte Zeegebied, waar SELEC (Zuidoost-Europees rechtshandavingscentrum) en de onder diens auspiciën opgerichte SEEPAG (Zuidoost-Europese raadgevende groep van procureurs) de coördinatie van de preventie en bestrijding van criminaliteit, inclusief grensoverschrijdende zware en georganiseerde criminaliteit, pogen te verbeteren. Deze structuren kunnen als voorbeelden van goede praktijken worden beschouwd, omdat zij de samenwerking verruimen door derde landen erbij te betrekken. Op die manier kunnen nieuwe ervaringen en gegevens worden gedeeld en kan de strijd tegen milieucriminaliteit worden opgevoerd.

## AANBEVELINGEN

- *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 EJN 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 verbindingsfunctionarissen aan te stellen voor het uitwisselen van informatie en beste praktijken.*

## **XIV - SAMENWERKING TUSSEN DE PUBLIEKE EN DE PARTICULIERE SECTOR**

### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

Uit de evaluatie blijkt dat de mate van samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector in de verschillende lidstaten varieert en dat deze over het algemeen uitgebreider en doeltreffender is wanneer zij meer gestructureerd is en in een klimaat van vertrouwen verloopt.

Sommige lidstaten vonden dat deze samenwerking goed functioneert, terwijl in andere lidstaten de particuliere sector actiever zou kunnen deelnemen aan de bestrijding van milieucriminaliteit.

In sommige lidstaten bestaat de mogelijkheid om publiek-private partnerschappen aan te gaan, op basis van convenanten of andere formele overeenkomsten, al zijn deze soms beperkt tot specifieke gebieden. Andere lidstaten hebben geen formeel kader voor publiek-private partnerschappen ontwikkeld, en in sommige ervan vinden samenwerking, overleg en uitwisseling van informatie met de particuliere sector over incidenten, trends en ontwikkelingen, op informele wijze plaats.

Uit de evaluatie is gebleken hoezeer het opzetten van publiek-private partnerschappen belangrijk is voor regelmatige samenwerking en uitwisseling van informatie, kennis, ervaring en capaciteiten met de particuliere sector in de strijd tegen milieucriminaliteit, vooral bij de opsporing van illegale afvalactiviteiten.

De meest geavanceerde vormen van samenwerking met de particuliere sector zijn vastgesteld in een aantal lidstaten waar die samenwerking geïnstitutionaliseerd is door de oprichting van instellingen/werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van de particuliere sector, in sommige gevallen ook van ngo's of universiteiten die zich met milieuaangelegenheden bezighouden, en van bevoegde overheidsinstanties/rechtshandhavingsinstanties.

Omdat het maatschappelijk middenveld op die manier actief kan deelnemen aan het voorkomen en bestrijden van milieucriminaliteit, zijn deze structuren in de evaluatie als waardevol en nuttig beoordeeld en worden ze als goede praktijken beschouwd.

Ngo's die gespecialiseerd zijn in milieubescherming kunnen vanwege hun deskundigheid een belangrijke rol spelen bij de preventie en bestrijding van milieu- en afvalcriminaliteit, bijvoorbeeld door bewustmakingsacties en voorlichtingscampagnes te voeren, nuttige gegevens te rapporteren en informatie te verstrekken over mogelijke criminele activiteiten en daarmee samenhangende trends, alsook bij de evaluatie van milieuschade.

Hoewel in bijna alle lidstaten particuliere verenigingen en ngo's op dit gebied actief zijn, bestaan er verschillen in de mate waarin ze in de praktijk samenwerken met de rechtshandhavingsinstanties. In sommige lidstaten leveren ze een belangrijke bijdrage door meldingen van milieuschade door te geven, terwijl ze in andere gevallen meer zouden kunnen worden betrokken bij inspanningen van de overheid om de preventie en bewustmaking onder burgers en particuliere ondernemingen te verbeteren (zie ook hoofdstuk XII).

In sommige lidstaten wordt ook de industrie bij de samenwerking met de particuliere sector betrokken, wat nuttig is gebleken voor het bespreken van de uitvoering van milieuwetgeving en het verbeteren van de naleving ervan.

In sommige lidstaten is er op het gebied van afvalcriminaliteit een meldingsplicht voor de particuliere sector, terwijl rapportage in andere lidstaten niet verplicht of beperkt is. Volgens de conclusies van de evaluatie zou een dialoog met de particuliere sector die verder gaat dan de verplichte rapportagevereisten tot betere resultaten bij de bestrijding van milieucriminaliteit kunnen leiden.

## AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangemoedigd gebruik te maken van gestructureerde publiek-private partnerschappen op het gebied van milieubescherming, eventueel op basis van convenanten of andere formele overeenkomsten, om te zorgen voor een duidelijk kader voor regelmatige samenwerking en zo milieu- en afvalcriminaliteit feller te bestrijden.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd instanties of structuren op te richten die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de openbare en 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 worden aangemoedigd werkrelaties, dialoog en regelmatige informatie-uitwisseling op te zetten of uit te breiden met de nationale ngo's die actief zijn op milieugebied.*
- *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.*

## **XV - ILLEGALE HANDEL IN AFVALSTOFFEN**

### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

De nationale structuren in de lidstaten voor het voorkomen en bestrijden van afvaltransporten omvatten een groot aantal instanties op verschillende niveaus, elk met een eigen rol, die controles en onderzoeken uitvoeren.

In de hele Europese Unie zijn er verschillen tussen de nationale systemen voor de verdeling van bevoegdheden, de effectiviteit van de organisatie en de mate van interactie tussen de autoriteiten in de afvalhandhavingsketen. In sommige lidstaten wijst het lage aantal opgespoorde illegale afvaltransporten erop dat hun systeem voor de aanpak van illegale afvalhandel beter kan.

Terwijl de samenwerking op dit gebied in een aantal lidstaten geformaliseerd en vrij efficiënt is, kan deze in andere lidstaten nog worden verbeterd door meer geïntegreerde en gecoördineerde acties op te zetten tussen de verschillende rechtshandavingsinstanties en zo een robuuster systeem op te bouwen voor het opsporen en volgen van illegale grensoverschrijdende afvaltransporten.

De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1013/2006, in het bijzonder voor het toezicht op grensoverschrijdende afvaltransporten, berust meestal bij de milieuinstanties. In sommige lidstaten zijn bevoegdheden als de administratieve verplichtingen (bv. vergunningverlening) en de controle van installaties en afvalproducerende ondernemingen en afvalvervoersondernemingen verdeeld over verschillende bestuursinstanties.

Aangezien afvaldelicten worden beschouwd als "misdrijven waarvoor controle nodig is", is een voldoende aantal controleurs en controles van essentieel belang om deze vormen van criminaliteit op te sporen. Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1013/2006 hebben de lidstaten controleplannen voor het transport van afval opgesteld.

In enkele lidstaten is vastgesteld dat de controlediensten goed functioneren en beschikken over deskundigen met de nodige kennis, capaciteit en uitrusting om controles uit te voeren.

In andere lidstaten wordt de capaciteit van het systeem om illegale afvaltransporten te voorkomen of op te sporen, beïnvloed door een gebrek aan informatie, inlichtingen, focus/prioritering en de afwezigheid van een centrale strategie om het fenomeen in kaart te brengen en tegen te gaan. Vaak leidt dit ertoe dat het totale aantal routinecontroles en het aantal beschikbare controleurs onvoldoende zijn om afvalcriminaliteit tegen te gaan. In bepaalde lidstaten is uit de evaluatie met name gebleken dat er meer gerichte controles op de weg en aan de grenzen nodig zijn, evenals controles in ondernemingen.

Aangezien afval, ook gevaarlijk afval, herhaaldelijk van de ene lidstaat naar de andere wordt overgebracht, vormt het gebrek aan regelmatige controles niet enkel een risico voor het land zelf, maar kan het ook op EU-niveau gevolgen hebben en de opsporing van illegale netwerken in een aantal landen belemmeren. Er is echter geen stelselmatige verwevenheid tussen illegale handel in afvalstoffen en georganiseerde criminaliteit. In sommige landen is dat verband niet aangetoond, terwijl het in andere landen min of meer duidelijk lijkt te zijn.

Daarom is in de evaluatie ook onderstreept dat er bij de douanecontrole van de in- en uitvoer van afval fysieke controles nodig zijn om illegale afvaltransporten op te sporen. Dit betreft onder meer het verzamelen van monsters op regelmatige basis, en niet alleen wanneer de documenten niet in orde zijn. Documenten kunnen immers vervalst zijn.

Om het verkrijgen van bewijsmateriaal te vergemakkelijken, moet ook gebruikgemaakt worden van inlichtingen, bijzondere rechetechieken en financieel onderzoek. Daarom zijn in dit verband aan een aantal lidstaten verbeteringsvoorstellen gedaan.

Ook risicobeoordeling is van essentieel belang voor het uitvoeren van gerichte controles, met name in lidstaten waar het door de grote hoeveelheid goederen die over de grenzen heen worden vervoerd, moeilijk is om alle containerverkeer te controleren.

Gezien de enorme complexiteit van de toepasselijke wetgeving en de behoefte aan effectieve handhaving ervan, is het van essentieel belang dat de controleurs/onderzoekers die zich met grensoverschrijdende transporten bezighouden, gespecialiseerde opleiding volgen. Dit is echter niet altijd het geval, met name bij de douane, die vaak de gespecialiseerde kennis ontbeert die nodig is om bij illegale afvaltransporten na te gaan of in verband met het fysieke afval sprake was van criminele activiteiten.

Gezien de enorme hoeveelheid over de weg of over zee vervoerd afval kunnen instanties die milieucriminaliteit bestrijden zich voor de controle van transporten niet beperken tot menselijke inspecties en hebben ze instrumenten nodig om snel te kunnen controleren. Voor een doeltreffende aanpak van afvalcriminaliteit is het tevens belangrijk dat de controleautoriteiten van de lidstaten over moderne infrastructuur en uitrusting beschikken.

Door te controleren met behulp van scanners worden goederen zichtbaar zonder de containers te openen. Sommige lidstaten maken gebruik van gedeelde scanners aan gemeenschappelijke grenzen, wat als een goede praktijk wordt beschouwd. In enkele lidstaten worden bij grensoverschrijdende controles geavanceerde controle-instrumenten gebruikt, zoals drones, röntgentechnologie, mobiele scanners en speciale voertuigen die uitgerust zijn met wetenschappelijke apparatuur voor monstername ter plekke. Deze worden beschouwd als goede praktijken. Meer in het algemeen is er op dit gebied nog ruimte voor verbetering.

In sommige lidstaten bestaan er elektronische databanken over het grensoverschrijdende transport van meldingsplichtige afvalstoffen, die informatie bevatten over de productie, het vervoer en de bestemming van de afvalstoffen en in sommige gevallen over gerelateerde inbreuken, die kunnen worden geraadpleegd door de instanties die afvalcriminaliteit bestrijden. Aangezien deze databanken het volgen van afval kunnen vergemakkelijken en zo bijdragen tot efficiëntere controles en strategische en tactische analyses, kunnen zij als beste praktijken worden beschouwd.

Om afvalcriminaliteit te voorkomen, is in enkele lidstaten het "A-bord" verplicht voor vrachtwagens die afval vervoeren. Dit is zeer nuttig met het oog op het identificeren en volgen van afvaltransporten en met het oog op de uitvoering van de bijbehorende controles, en kan daarom als een goede praktijk worden beschouwd.

Enkele landen hebben de verplichte indiening van formulieren voor afvaltransporten gedigitaliseerd, geautomatiseerde analyse van deze formulieren ingevoerd en hun besturingssysteem gedeeld met alle instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit. Op die manier kunnen zij een snelle en nauwkeurige risicobeoordeling uitvoeren, inbreuken opsporen en onmiddellijk functionarissen uitzenden om een controle uit te voeren.

Bij de evaluatie zijn enkele belangrijke belemmeringen voor de opsporing van strafbare feiten in verband met de illegale afvaltransporten vastgesteld, waaronder in de eerste plaats de complexiteit van afvalclassificatie, met name wat betreft de definitie van afvalstoffen in de EU-wetgeving en wat betreft het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen, tussen bijproducten en afvalstoffen en tussen gebruikte en afgedankte voertuigen. In sommige gevallen is benadrukt dat het soms moeilijk is monsters te verkrijgen die een nauwkeurig beeld geven van het vervoerde afval. De lidstaten moeten een beroep doen op deskundigen, voornamelijk om relevante monsters te nemen.

In enkele landen zorgen publieke organen met gespecialiseerde laboratoria die de bevoegde autoriteiten assistentie en advies over technische en wetenschappelijke kwesties verlenen, voor technisch deugdelijke, onpartijdige expertise. In andere lidstaten wordt forensisch onderzoek verricht door particuliere deskundigen of ondernemingen. Enkele van die lidstaten wezen op het gebrek aan deskundigen inzake milieucriminaliteit (en met inzake afvalcriminaliteit) en op de kosten van de analyse door deskundigen en de duur ervan, wat kan leiden tot vertragingen in de strafprocedure.

Sommige lidstaten hebben op nationaal niveau handleidingen en handboeken opgesteld die dergelijke beoordelingen door de bevoegde autoriteiten vergemakkelijken en zo bijdragen tot een effectievere handhaving van de afvalwetgeving. Een aantal lidstaten pleitte voor EU-richtsnoeren voor de interpretatie van het afvalclassificatiesysteem, om tot een doeltreffendere en coherentere aanpak van afvalcriminaliteit in de hele EU te komen.

Uit de evaluatie is ook gebleken dat er problemen zijn bij het organiseren van de terugzending van illegale internationale transporten naar het land van herkomst. Zoals bepaald in de EU-wetgeving moeten de lidstaten maatregelen nemen om afval dat illegaal wordt vervoerd, op te sporen en ervoor zorgen dat het vanuit milieuoogpunt correct wordt beheerd, hetzij door het naar de plaats van herkomst terug te zenden, hetzij door het naar een geschikte inzamelings- of verwerkingsinstallatie te sturen.

Conform de kaderrichtlijn afvalstoffen moet de nationale wetgeving ervoor zorgen dat afval traceerbaar is van de productie tot de eindbestemming. Afvaltransporten moeten vergezeld gaan van identificatiedocumenten, en producenten en beheerders van afvalstoffen moeten chronologische registers bijhouden van de door hen beheerde afvalstoffen.

Deze situaties moeten worden gecontroleerd en de bevoegde instanties in dat land moeten worden geïnformeerd, zodat ze de levering van het afval op de plaats van herkomst kunnen bevestigen. Opdat het afval correct wordt beheerd, moeten deze maatregelen worden genomen in nauwe samenwerking met de andere betrokken buitenlandse autoriteiten.

In gevallen waarin het afval reeds is verwijderd, kan het echter ook problematisch zijn om de daders van strafbare feiten te traceren en de verantwoordelijke partijen voor in het buitenland uitgeladen afval te identificeren. Bovendien kan de ernst van het delict moeilijk vast te stellen zijn, omdat de afvalzendingen vaak van het grondgebied van de lidstaten zijn weggevoerd voordat er gedetailleerd onderzoek is verricht.

Een effectieve manier om de terugzending en het correcte beheer van de afvalstoffen te bevorderen, is samenwerken met de herkomstlanden, met name de rechtstreeks bij de illegale handel in afvalstoffen betrokken derde landen. Vaak is echter niet bekend om welke landen het gaat. Als dat wel bekend is, kunnen er moeilijkheden optreden bij de communicatie met deze landen, wat vaak veel tijd kost.

Een andere moeilijkheid is dat het verzamelde bewijsmateriaal moet worden beoordeeld aan de hand van de adviezen van deskundigen, met name met betrekking tot afvalcriminaliteit, en vooral wanneer het afval reeds in het binnenland is verwijderd of naar het buitenland is overgebracht. Een gemeenschappelijk zorgpunt in dit verband is de monsterneming bij bestuurlijke procedures, die minder streng zijn dan de procedures bij strafonderzoeken en daardoor soms ontoereikend zijn voor strafrechtelijke maatregelen (zie ook hoofdstuk XII).

Andere door de lidstaten genoemde belemmeringen voor het opsporen van illegale afvaltransporten zijn een beperkt budget, ook omdat de opslag van in beslag genomen goederen tot extra kosten kan leiden, beperkte personele middelen en de complexe omstandigheden die aan de strafbare feiten ten grondslag liggen.

Voor AEEA en afgedankte voertuigen zijn in de verschillende stadia van het afvalbeheerproces specifieke maatregelen nodig, overeenkomstig de eisen van respectievelijk Richtlijn 2012/19/EU betreffende AEEA en Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken.

Terwijl AEEA en afgedankte voertuigen in sommige lidstaten als prioritaire afvalstromen worden beschouwd en onderworpen zijn aan specifieke controleactiviteiten en analyse, waarbij niet alleen documentaire, maar ook gedetailleerde fysieke controles worden verricht, is dit niet zo in andere lidstaten.

Specifieke bevindingen met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen staan in hoofdstuk XVI.

## AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt aanbevolen geïntegreerde en gecoördineerde acties op te zetten waaraan wordt deelgenomen door zowel de verschillende rechtshandhavingsinstanties en bestuurlijke instanties, en zo een efficiënt systeem op te zetten om illegale activiteiten met betrekking tot grensoverschrijdende afvaltransporten aan te pakken, of bestaande systemen te versterken.*
- *De lidstaten wordt aanbevolen om, ter verbetering van de handhavingsmaatregelen inzake illegale afvaltransporten, te zorgen voor een voldoende aantal gespecialiseerde en adequaat opgeleide controleurs, eventueel met strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden, en voor regelmatige controles, met inbegrip van fysieke controles van afvalcontainers.*
- *De lidstaten wordt aanbevolen gebruik te maken van inlichtingen, risicobeoordeling, financiële onderzoeken en bijzondere rekerchetechnieken, voor zover dat in verhouding staat tot de gepleegde inbreuk, en om elektronische databanken aan te leggen over grensoverschrijdende afvaltransporten, zodat zij nog beter in staat zijn illegale overbrengingen van afvalstoffen op te sporen.*
- *Gezien de potentiële risico's van AEEA en afgedankte voertuigen zouden de lidstaten moeten overwegen een algemeen actieplan op te stellen voor de volledige cyclus van deze afvalstromen, van productie tot lozing, waarin ook alle diensten worden genoemd die bij de handhavingsactiviteiten betrokken zijn.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd maatregelen te nemen voor een betere samenwerking met rechtstreeks bij de illegale handel in afvalstoffen betrokken landen van herkomst, met name derde landen, teneinde de terugzending naar en het goede beheer van het afval door deze landen te bevorderen.*

## **XVI- ILLEGALE PRODUCTIE VAN OF OMGANG MET GEVAARLIJKE MATERIALEN EN BEHEER VAN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN**

### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

Aangezien de illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen niet alleen een aanzienlijk milieueffect kan hebben, maar ook gevolgen heeft voor de volksgezondheid, is het van fundamenteel belang dat zowel het wetgevingskader als de structuren geschikt zijn om de betreffende activiteiten te reguleren en te controleren.

Volgens de conclusies van de evaluatie is het voor de bescherming van bevolking en milieu van belang dat tijdens de productie, de opslag, het vervoer, het gebruik en de verwijdering zorgvuldig wordt omgegaan met de gevaarlijke stoffen en producten, en dat hiertoe schadevoorkomende of -beperkende maatregelen worden genomen, gebaseerd op een risicobeoordeling voor elke stof.

Hoewel de lidstaten in verschillende mate aandacht besteden aan de illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen en materialen, hebben de meeste lidstaten een toepasselijk regelgevings- en organisatorisch kader opgezet, met specifieke strafrechtelijke bepalingen voor het vaststellen van gerelateerde strafbare feiten en sancties.

In de evaluatie werd benadrukt dat de toepasselijke wetgeving er duidelijk op gericht moet zijn dat alle activiteiten worden uitgevoerd onder strikte regels, met vermelding van de toepasselijke beperkingen op het gebied van de productie, de invoer, de omgang met, de inzameling, enz. van de gevaarlijke stoffen.

De wetgeving van de meeste lidstaten, op een paar na, kent een definitie van "gevaarlijk materiaal", meestal in het bestuursrecht.

Bij onzekerheid geldt echter de toepasselijke EU-wetgeving op dit gebied. Met name op grond van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, wordt een stof of mengsel als "gevaarlijk" beschouwd indien wordt voldaan aan de in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1272/2008 vastgestelde criteria inzake fysische gevaren, gezondheidsgevaren of milieugevaren, en ingedeeld in de overeenkomstige gevarenklassen van die bijlage.

Op grond van artikel 4 van de CLP-verordening moeten fabrikanten, importeurs en gebruikers verderop in de keten stoffen of mengsels indelen overeenkomstig titel II van de verordening alvorens ze in de handel te brengen.

De vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen, mengsels en voorwerpen zijn verboden en/of beperkt op grond van de specifieke voorwaarden vastgesteld in bijlage XVII bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH-verordening).

In de evaluatie werd benadrukt dat de bevoegde autoriteiten – administratieve diensten, politie, douane, civiele bescherming, brandweer en rechterlijke macht – bij voorkeur moeten samenwerken in een formeel verband, op basis van operationele standaardprocedures, om een geschikte gecoördineerde respons te bieden op de dreigingen die uitgaan van chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen.

Sommige lidstaten hebben aangegeven dat zij erg weinig illegale activiteiten in verband met de productie van en omgang met gevaarlijke stoffen hebben vastgesteld, of slechts geringe inbreuken wat betreft niet-naleving van de toepasselijke wetgeving inzake vergunningen, autorisaties, enz.

Het lage opsporingspercentage voor (zelfs ernstiger) illegale activiteiten in verband met de productie van of omgang met gevaarlijke materialen doet de vraag rijzen of dit komt door een gebrek aan kennis over en bewustzijn van deze vormen van criminaliteit en/of onvoldoende monitoring- en controleactiviteiten door de rechtshandavingsinstanties. Als dat het geval is, zijn betere preventie- en bestrijdingsmaatregelen nodig.

Terwijl sommige lidstaten lieten weten dat zij geen belemmeringen zagen voor het welslagen van onderzoek naar en vervolging van illegale activiteiten met betrekking tot de productie van en omgang met gevaarlijke stoffen, wezen andere op algemene problemen, zoals de complexiteit van de wetgeving, gebrek aan specialisatie, problemen bij de opsporing, enz.

Een van de belangrijkste uitdagingen bij het onderzoeken en opsporen van criminele activiteiten in verband met de omgang met gevaarlijke materialen, is het verzamelen van voldoende en betrouwbaar bewijsmateriaal, waarvoor geschikte opsporingsmaatregelen en gespecialiseerde deskundigheid vereist zijn, mede gelet op de fysisch-chemische ontwikkelingen na de monsterneming.

gevaarlijke materialen zijn zelf vaak bewijsmateriaal dat door monsterneming moet worden verzameld, en door aangewezen deskundigen/forensische laboratoria geanalyseerd. Relevant bewijsmateriaal moet tevens in officiële bewaring of anderszins in beslag worden genomen met het oog op veilige en beveiligde opslag, tegen vaak aanzienlijke kosten (zie ook hoofdstuk XII).

Zoals bleek bij de evaluatie, en ermee rekening houdend dat de georganiseerde criminaliteit zeer actief is op het gebied van gevaarlijke materialen, is het van belang gebruik te maken van gegevens van de inlichtingendiensten om de opsporingscapaciteit op dit gebied te vergroten. Voorts moeten de lidstaten optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden van moderne technologieën, met hoogtechnologische instrumenten en geavanceerde apparatuur die de opsporing, monsterneming en ontsmetting van gevaarlijke materialen kunnen vergemakkelijken.

In aanmerking nemend dat hoge deskundigheid vereist is voor het omgaan met gevaarlijke stoffen, en dat over het algemeen meer specialisatie nodig is, is het van essentieel belang dat nationale operatoren adequate en regelmatige gespecialiseerde opleiding over gevaarlijke materialen krijgen. Zulke opleidingen worden in sommige lidstaten aangeboden, maar het aanbod verschilt: in enkele lidstaten zijn de opleidingen beter georganiseerd en uitgebreid, in andere is meer en beter aanbod nodig.

Samenwerking rond gevaarlijke stoffen met de bevoegde autoriteiten in andere EU-lidstaten en in derde landen is ook belangrijk met het oog op informatie-uitwisseling over ontwikkelingen in verband met de productie van, de omgang met, en het in de handel brengen van dergelijke stoffen op Europees en internationaal niveau.

Sommige lidstaten hebben echter geen informatie verstrekt of hebben geen specifieke samenwerkingservaringen met andere Europese en internationale partners wat betreft de omgang met gevaarlijke materialen gemeld. Andere lidstaten hebben wel vormen van samenwerking – in het bijzonder informatie-uitwisseling – met andere landen gemeld, via de geijkte kanalen, zoals Europol en Interpol. Sommige lidstaten vermeldden het gebruik van andere kanalen, zoals het Portal Dashboard for National Enforcement Authorities (PD-NEA); het op internet gebaseerde informatie- en communicatiesysteem voor pan-Europees markttoezicht (ICSMS) en, voor grote risico's, Rapex, het veiligheidsportaal voor uitwisseling van informatie over gevaarlijke stoffen.

Wat afval betreft, zijn de criteria voor de indeling van afvalstoffen als "gevaarlijk" vastgelegd in Verordening (EU) Nr. 1357/2014 van de Commissie van 18 december 2014. Delicten die verband houden met gevaarlijke afvalstoffen zoals vermeld in artikel 3, punten b) en e), van Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008, vergen, gezien de gevolgen ervan voor de volksgezondheid en het milieu, bijzondere aandacht.

De omgang met en het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen moeten worden gemonitord aangezien verkeerd beheer van dergelijk afval ernstige verontreiniging kan veroorzaken en schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid. Dit gebeurt door producenten, houders, inzamelaars, vervoerders en verwijderaars van gevaarlijke afvalstoffen te verplichten de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen van de verwijdering en het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen en door controles. In de meeste lidstaten bestaan echter geen specifieke systemen of maatregelen voor specifiek op gevaarlijke afvalstoffen gerichte controles of onderzoeken.

In veel geëvalueerde lidstaten is er een gering aantal strafzaken inzake gevaarlijke afvalstoffen of gevaarlijke materialen. Veelvoorkomende werkwijzen bij illegaal beheer van gevaarlijke afvalstoffen zijn te doen alsof gevaarlijke afvalstoffen niet gevaarlijk zijn, AEEA in te delen als producten, en gevaarlijke afvalstoffen onder niet-gevaarlijke afvalstoffen te verbergen.

Vele delicten in verband met gevaarlijk afval betreffen verkeerde classificatie: sommige bedrijven hebben de gewoonte bij de geringste kans op ontdekking de goederen als niet-gevaarlijk in te delen. Daarom is het correct indelen van afvalstoffen als "gevaarlijk" een van de belangrijkste opgaven voor de bevoegde autoriteiten. Aangezien het beheer van gevaarlijke afvalstoffen uiterst technisch en complex is, moeten de betreffende maatregelen ervoor zorgen dat controles en de bijbehorende monsterneming worden uitgevoerd door gekwalificeerde technici met specifieke deskundigheid op dit gebied.

## AANBEVELINGEN

- *Teneinde hun opsporings- en handhavingscapaciteit in de strijd tegen de illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen te vergroten, worden de lidstaten aangemoedigd hun monitoringactiviteiten en bijbehorende controles te intensiveren, en gebruik te maken van inlichtingenanalyses en risicobeoordelingen om trends en dreigingen op dit gebied in beeld te krijgen.*
- *De lidstaten moeten overwegen hun interinstitutionele samenwerking in de strijd tegen de illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen in een formeel kader in te bedden, om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten snel en op gecoördineerde wijze kunnen reageren op de dreiging die uitgaat van chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd passende maatregelen te nemen om de mate van specialisatie van de autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van de illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen, te verhogen, bijvoorbeeld door de opleidingskansen voor professionals in deze complexe en zeer technische tak van criminaliteit te vergroten.*