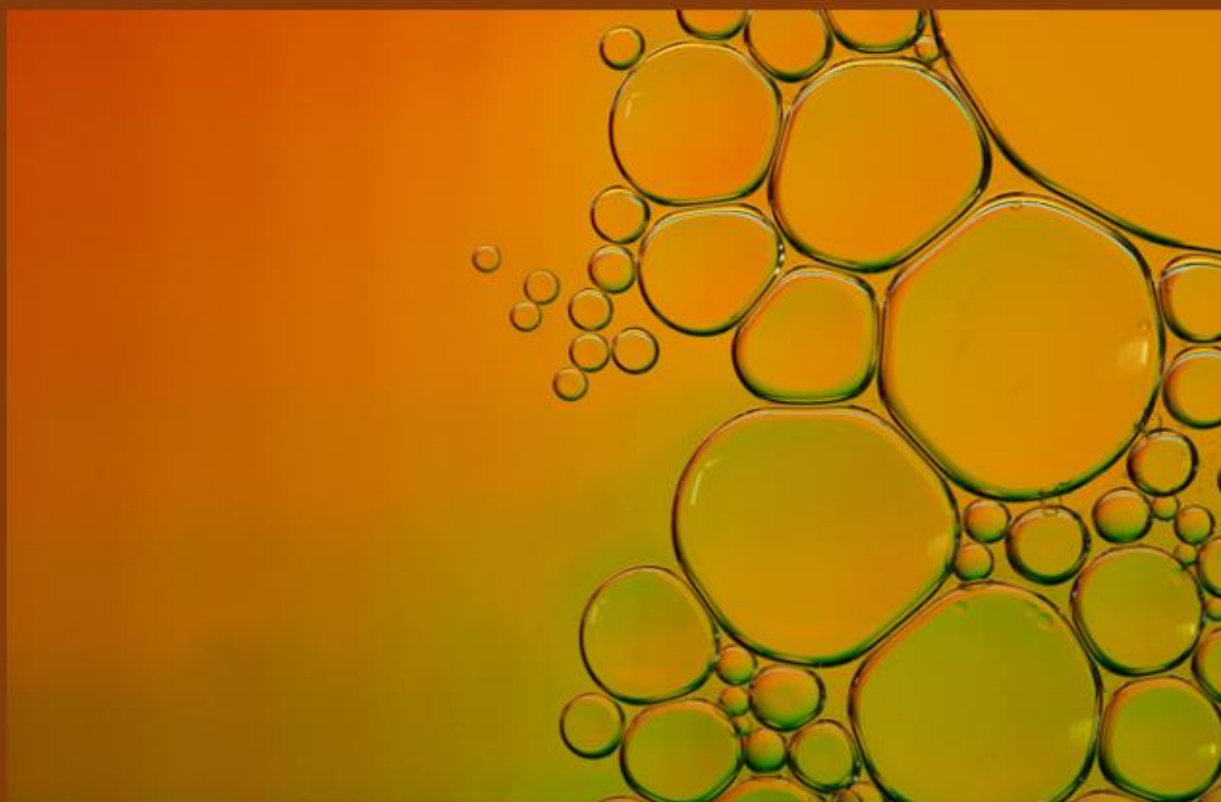


EVALUATIE VAN DE WET PRECURSOREN VOOR EXPLOSIEVEN

**MET AANDACHT VOOR HET
VERGUNNINGSTELSEL VOOR PARTICULIEREN EN
DE REGISTRATIE- EN MELDP LICHT VAN
BEDRIJVEN**



**PETER KRUIZE
PAUL GRUTER**

ateno

Bureau voor Criminaliteitsanalyse

EVALUATIE VAN DE WET PRECURSOREN VOOR EXPLOSIEVEN

Met aandacht voor het vergunningstelsel
voor particulieren en de registratie- en
meldplicht van bedrijven

 *Bureau voor Criminaliteitsanalyse*

Peter Kruize
Paul Gruter

EVALUATIE VAN DE WET PRECURSOREN VOOR EXPLOSIEVEN

Met aandacht voor het vergunningstelsel voor particulieren en de registratie- en meldplicht van bedrijven

Auteurs

Peter Kruize

Paul Gruter

In opdracht van

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Omslagontwerp

Paul Gruter

Omslagillustratie

Kai Dahms, Duitsland (unsplash.com)

ISBN

978-94-91534-20-1 / NUR 821

©2021 WODC, Den Haag. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk is vermeld

Vooraf

De Wet precursoren voor explosieven werpt een drempel op om de toegang tot bepaalde stoffen te beperken en verdachte transacties daaromtrent in kaart te brengen. Maar met de wet wordt ook getracht evenwicht te vinden tussen maatschappelijke veiligheid en marktbelangen. Bij de uitvoering van deze wet zijn veel partijen betrokken. Het is een interessante, en ook uitdagende opdracht geweest om de uitvoering van deze wet nader te bestuderen. Onderzoek vergt echter informatie. Naast het bestuderen van documenten hebben we vertegenwoordigers van bij de uitvoering van wet betrokken partijen gesproken. Hoewel vrijwel iedereen ons welwillend te woord heeft gestaan, zijn niet alle partijen ook altijd even bereid gebleken relevante informatie met ons te delen.

Inmiddels doen we alweer bijna dertig jaar onderzoek op het veiligheidsterrein. In het laatste decennium menen we daarin een trend te zien van partijen die steeds hogere informatiebarrières lijken op te werpen. Deze omstandigheid maakt het verrichten van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek tot een allengs lastiger wordende opgave. Dit geldt zowel voor het verkrijgen van de benodigde toestemmingen, het krijgen van toegang tot data(bestanden) als steeds vaker ook de toezegging tot medewerking van individuele overheidsfunctionarissen.

We danken iedereen die tijd heeft vrijgemaakt om met ons in gesprek te gaan en voor de kennis die de respondenten met ons hebben willen delen. Deze dank geldt niet in de laatste plaats ook de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Aletta Blomberg (zie voor de leden Bijlage 1). We zijn de commissieleden zeer erkentelijk voor het inhoudelijk en tekstueel commentaar zoals we dat gedurende de looptijd van het onderzoek van hen hebben mogen ontvangen.

Amsterdam, 7 mei 2021,
Peter Kruize en Paul Gruter

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Vooraf | 4 |
| Afkortingen- en begrippenlijst | 8 |
| Samenvatting | 10 |
| | |
| 1 Inleiding | 20 |
| 1.1 Aanleiding voor het onderzoek | 21 |
| 1.2 Reikwijdte van het evaluatieonderzoek..... | 22 |
| 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen | 23 |
| 1.4 Methoden van onderzoek | 24 |
| 1.5 Leeswijzer | 27 |
| | |
| 2 EU-verordening en Wpe | 29 |
| 2.1 Aanloop naar de EU-verordening | 29 |
| 2.2 EU-verordening 98/2013 op hoofdlijnen | 30 |
| 2.3 Verankering van de EU-verordening in de Wpe..... | 33 |
| 2.4 Overwegingen bij het vergunningstelsel | 35 |
| 2.5 Regeling precursoren voor explosieven | 37 |
| 2.6 Betrokken partijen bij de uitvoering van de Wpe | 38 |
| | |
| 3 Vergunningstelsel | 39 |
| 3.1 Particulieren met een legitiem doel..... | 39 |
| 3.2 Vergunningaanvraag: de procedure | 42 |
| 3.3 VOG-aanvraag | 43 |
| 3.4 Vergunningaanvraag: de beoordeling | 45 |
| 3.5 Vergunningaanvraag: aantallen en resultaten | 47 |
| 3.6 Toezicht op verleende vergunningen | 50 |
| 3.7 Sluipwegen: verkrijgen van stoffen buiten het vergunningstelsel om | 52 |
| 3.8 Meninge n over het vergunningstelsel | 52 |
| 3.8.1 Overheid | 52 |
| 3.8.2 Particulieren | 54 |

| | |
|---|-----------|
| 3.8.3 Marktpartijen..... | 55 |
| 4 Registratieplicht en meldplicht | 57 |
| 4.1 Registratieplicht | 57 |
| 4.2 Vrijwillige registratie binnen de kunstmestsector..... | 58 |
| 4.3 Meldplicht: indicatoren van verdachte transacties | 60 |
| 4.4 Marktpartijen over de meldplicht..... | 61 |
| 4.5 Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën | 66 |
| 4.6 Marktpartijen over het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën | 68 |
| 4.7 Mystery shoppings | 70 |
| 4.8 Samenkomen van meldingen bij Centrex..... | 71 |
| 4.9 Aard en omvang van gemelde verdachte transacties | 72 |
| 4.7 Verdere activiteiten naar aanleiding van een melding | 75 |
| 5 Toezicht, handhaving en opsporing..... | 77 |
| 5.1 ILT: organisatie en werkwijze..... | 77 |
| 5.2 ILT: toezichtstrategie | 78 |
| 5.2.1 Top-down benadering..... | 78 |
| 5.2.2 Reality checks..... | 79 |
| 5.2.3 Administratieve controles..... | 81 |
| 5.3 ILT: bestuurlijke handhaving | 82 |
| 5.4 Marktpartijen over ILT-toezicht..... | 82 |
| 5.5 Douane/KMar: controle aan de grens..... | 86 |
| 5.6 Politie: opsporing | 89 |
| 6 Precursoren gebruikt voor explosieven..... | 91 |
| 6.1 Terroristische aanslagen..... | 91 |
| 6.2 Verhinderende terroristische aanslagen | 92 |
| 6.3 Explosieven voor criminele en andere doeleinden..... | 93 |
| 6.4 Het NFI over gebruikte stoffen bij zelfgemaakte explosieven..... | 97 |
| 7 Conclusies en nabeschuwing | 99 |
| 7.1 Eisen en plichten aan/voor de betrokken partijen | 99 |

| | |
|--|------------|
| 7.2 Aard en omvang van de uitvoering | 100 |
| 7.3 Activiteiten en mogelijkheden van betrokken partijen | 102 |
| 7.4 Ervaringen van betrokken partijen | 106 |
| 7.5 Aard en kwaliteit van handhaving en toezicht | 108 |
| 7.6 Nabeschuiving: visie op het vergunningstelsel | 109 |
| Geraadpleegde literatuur | 111 |
| Summary | 114 |
| Bijlage 1 Begeleidingscommissie | 124 |
| Bijlage 2 Online-vragenlijst..... | 125 |

Afkortingen- en begrippenlijst

| Afkorting/ Begrip | Omschrijving |
|------------------------------|---|
| ADR | Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route |
| AIVD | Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst |
| ANSF | Algemene Nederlandse Scheepsmodelbouw Federatie |
| AWB | Algemene Wet Bestuursrecht |
| CBD | Centraal Bureau Drogisterijbedrijven |
| Centrex | Landelijke Eenheid van de politie (expertisecentrum Explosieven) |
| DJZW | Directie Juridische Zaken en Wetgeving |
| DSI | Dienst Speciale Interventies |
| EOD | Explosieven Opruimingsdienst |
| FIOD | Fiscale Inlichten en Opsporingsdienst |
| HMTD | Hexamethylene triperoxide diamine (springstof) |
| ILT | Inspectie Leefomgeving en Transport |
| I&W | Infrastructuur en Waterstaat |
| KAS | Kalkammonsalpeter |
| KNVvL | Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart |
| KvK | Kamer van Koophandel |
| MPZE | Meldpunt Zelfgemaakte Explosieven |
| MMD | Minerale Meststoffen Distributie |
| MMF | Minerale Meststoffen Federatie |
| MVTC | Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën |
| NFI | Nederlands Forensisch Instituut |
| NCTb | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| NCV | Nederlandse Cosmetica vereniging |
| NOMAC | Nederlandse Organisatie Model Auto Clubs |
| NL-BDC | Nationaal Bom Data Centrum (NL-BDC) |
| NVB | Nederlandse Vereniging van Banken |
| NVWA | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit |
| NVZ | Brancheorganisatie voor fabrikanten en importeurs van producten die te maken hebben met het reinigen, desinfecteren en onderhouden van de woon-, werk- en leefomgeving. |
| POSS | Precursoren, oorsprong, strategische goederen, sanctiewetgeving |
| REACH | Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |

| | |
|------|--|
| RND | Raad Nederlandse Detailhandel |
| RVO | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland |
| TATP | Triacetontriperioxide (een springstof behorend tot de organische peroxiden). |
| TEV | Teamleider Explosieven Veiligheid |
| TK | Tweede Kamer |
| VGEM | Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu |
| VOG | Verklaring Omtrent het Gedrag |
| Wecg | Wet explosieven voor civiel gebruik |
| Wpe | Wet precursoren voor explosieven |

Samenvatting

Op 2 september 2014 is in de Europese Unie de verordening ‘over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven’ (98/2013) in werking getreden. De EU-verordening is op 1 juni 2016 in Nederland geïmplementeerd in de Wet precursoren voor explosieven (Wpe). Deze wet ziet er op toe dat verdachte transacties met precursoren worden gemeld en dat een aantal precursoren alleen door particulieren kunnen worden gekocht als ze over een vergunning beschikken. Vanaf 1 februari 2021 geldt de nieuwe EU-verordening (2019/1148) en had Nederland de keuze om het vergunningstelsel te continueren, aan te passen of af te schaffen. Om meer inzicht te verschaffen in werking van het vergunningstelsel (onder de oude verordening) is dit inventariserende evaluatieonderzoek uitgevoerd. Het onderzoek richt zich, naast het vergunningstelsel, op de registratie- en meldplicht van marktpartijen. De probleemstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de uitvoering van het vergunningstelsel, de registratie van transacties en de meldplicht uit de regelgeving voor het op de markt brengen van precursoren voor explosieven?

Er zijn tien onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op vijf thema's, te weten (1) eisen en plichten aan/voor de betrokken partijen, (2) aard en omvang van de uitvoering, (3) activiteiten en mogelijkheden van de betrokken partijen, (4) ervaringen van de betrokken partijen en (5) aard en kwaliteit van handhaving en toezicht.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn schriftelijke documenten bestudeerd, zijn 43 vertegenwoordigers van relevante partijen geïnterviewd en is een online vragenlijst uitgezet onder particulieren die een vergunning hebben aangevraagd dan wel daar belangstelling voor hebben getoond. 21 van de 74 personen die tot de doelgroep behoren hebben de vragenlijst ingevuld, hetgeen overeenkomt met een respons van 28%.

Wpe-stoffen

De Wpe ziet toe op twee lijsten van chemische stoffen die kunnen worden benut als precursor voor explosieven. Deze stoffen kunnen vaak gewoon worden gekocht, omdat het ook grondstoffen zijn voor producten die de consument nodig kan hebben. Zo bevatten kunstmest, nagellakremover, haarverf en schoonmaakmiddelen vaak stoffen, die ook kunnen worden gebruikt als precursoren voor explosieven. Sommige stoffen worden bovendien (ook) in pure vorm verkocht. Op Lijst 2 staan stoffen waarvoor een meldplicht geldt voor marktdeelnemers als er een verdachte transactie, verdwijning of diefstal heeft plaatsgevonden. Voor stoffen op Lijst 1 geldt deze meldplicht ook. Voor stoffen van Lijst 1 boven een bepaalde concentratie (grenswaarde) moeten particulieren een vergunning aanvragen. Deze stoffen worden ook aangeduid met ‘waarvoor een beperking geldt’.

Tabel S1 Precursoren voor explosieven: Lijst 1 en Lijst 2 (geldend tot 1 februari 2021)

| Lijst 1 | Naam chemische stof | Grenswaarde | Lijst 2 | Naam chemische stof |
|---------|---------------------|-------------|---------|------------------------------|
| 1 | Waterstofperoxide | 12% | 1 | Aceton |
| 2 | Salpeterzuur | 3% | 2 | Zwavelzuur |
| 3 | Nitromethaan | 30% | 3 | Ammoniumnitraat |
| 4 | Natriumchloraat | 40% | 4 | Hexamine |
| 5 | Natriumperchloraat | 40% | 5 | Natriumnitraat |
| 6 | Kaliumchloraat | 40% | 6 | Kaliumnitraat |
| 7 | Kaliumperchloraat | 40% | 7 | Calciumnitraat |
| | | | 8 | Calciumammoniumnitraat |
| | | | 9 | Aluminiumpoeder |
| | | | 10 | Magnesiumpoeder |
| | | | 11 | Magnesiumnitraat-hexahydraat |

Wettelijke kaders

Nederland heeft gekozen voor een vergunningstelsel. Volgens de EU-verordening moet een lidstaat bij het verlenen van een vergunning rekening houden met alle relevante omstandigheden, met name met de legitimiteit van het voorgenomen gebruik. Naast de eis van legitimiteit is in de Wpe opgenomen dat slechts een vergunning wordt afgegeven als er geen redelijk alternatief voorhanden is en als de aanvrager een recente VOG kan overleggen.

In de EU-verordening is gesteld dat een vergunning voor hooguit drie jaar kan worden afgegeven. In de Wpe is deze termijn op hooguit twee jaar gesteld. In de Verordening wordt gesproken van enkelvoudig of meervoudig gebruik van de stof. Eisen aan gebruik komen niet terug in de Wpe.

In de Regeling precursoren voor explosieven is aangegeven dat een aanvraag voor een vergunning moet worden gestuurd naar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In de Regeling is ook beschreven dat het etiket op de verpakking van precursoren waar een beperking voor geldt, moet zijn voorzien van een waarschuwing. Verder dient het verkooppersoneel op de hoogte te zijn van de Wpe-verplichtingen en de identiteit van de koper te controleren als het een vergunninghouder betreft of het KvK-uittreksel als het een bedrijf betreft.

Noch in de EU-verordening 98/2013 noch in de Wet precursoren voor explosieven wordt gerept over een registratieplicht. In de Regeling precursoren voor explosieven wordt echter gesteld dat van transacties inzake precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en indien mogelijk voor precursoren voor explosieven waar een meldplicht geldt, voor het lopende en het voorafgaande kalenderjaar een overzicht wordt bijgehouden van het aantal verkochte producten. En dat overzicht moet bevatten: de naam van het product, precursor inclusief totaalhoeveelheid en concentratie, de verpakkingsgrootte, de bedrijfsnaam en de adresgegevens afnemers en de periode waarin de aanschaf heeft plaatsgevonden.

De EU-verordening schrijft voor dat iedere lidstaat een of meerdere nationale contactpunten moet inrichten voor het melden van verdachte transacties, diefstallen of vermissingen van stoffen die op Lijst 1 en Lijst 2 staan vermeld. Marktpartijen kunnen een verdachte transactie weigeren, maar dit is geen verplichting. In Nederland is het nationale contactpunt ondergebracht bij de Nationale Politie (Centrex, NL-BDC).

Hoewel het nationale contactpunt bij de politie is ondergebracht, moeten marktpartijen verdachte transacties, diefstallen en vermissingen melden bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën van de Belastingdienst (FIOD), aldus de Regeling precursoren voor explosieven. De melding dient informatie te bevatten over de melder (naam, bedrijf), de transactie (datum, tijd, plaats en welke producten/precursoren), reden van melding en beschrijving van de klant. In het geval van diefstal/vermissing een nadere beschrijving daarvan. Tot slot moet de melding materiaal – indien beschikbaar – bevatten waarmee de identiteit van de klant kan worden achterhaald.

Vergunningaanvragen

Ondanks dat de EU-verordening in september 2014 in werking is getreden, ziet de Wpe pas medio 2016 het licht; dit omdat er lang is gesteggeld over de vraag wie de wet moet vormgeven; het ministerie van Infrastructuur en Milieu (het huidige ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) of het ministerie van Justitie en Veiligheid. De eerste vergunningaanvraag stamt uit 2017. In de periode 2017 t/m 2020 zijn er 21 aanvragen ingediend door 20 personen. Er is alleen om een vergunning gevraagd voor de stoffen waterstofperoxide (7 aanvragen) en salpeterzuur (14 aanvragen). In de regel wordt er gevraagd om vergunningen voor waterstofperoxide van 35% of salpeterzuur van 53%.

Voor het aanvragen van een vergunning is het vereist dat er een VOG wordt overlegd. Om een VOG te kunnen aanvragen moet de ILT deze aanvraag ‘klaarzetten’, zodat duidelijk is op basis van welk profiel de screening plaats moet vinden. Er zijn 54 personen die de ILT hebben verzocht een VOG klaar te zetten, maar die uiteindelijk toch geen vergunning hebben aangevraagd.

Er zijn elf vergunningaanvragen gehonoreerd en er zijn tien aanvragen afgewezen. Het zijn vooral de aanvragen van een vergunning voor salpeterzuur die zijn gehonoreerd, namelijk tien van de veertien aanvragen. De aanvragen voor waterstofperoxide zijn alle, op een na, afgewezen. De reden dat waterstofperoxide-aanvragen worden afgewezen is veelal, omdat het RIVM aangeeft dat een lagere, niet-vergunningplichtige concentratie ook volstaat. Dit argument geldt niet bij salpeterzuur. De aanvragers gebruiken deze stof veelal voor het bewerken of oplossen van metalen.

Registratieplicht

Bedrijven die stoffen verkopen waarvoor een beperking geldt, zijn in staat overzichten te creëren op basis van hun administratie, maar er zijn geen bedrijven (voor zover wij weten) die dergelijke

overzichten op voorhand maken. De toezichhoudende partij – de ILT – heeft incidenteel, naar aanleiding van een concrete verdenking, om een dergelijk overzicht gevraagd.

Meldplicht

Marktpartijen melden verdachte transacties, diefstallen en vermissingen van Wpe-stoffen bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën (MVTC). Hier komen tevens meldingen binnen over drugsprecursoren. Ook melden bedrijven vrijwillig verdachte transacties van stoffen die niet op de Wpe-lijsten staan, maar mogelijk wel relevant zijn. De relevante meldingen worden doorgezet naar het Meldpunt Politie Zelfgemaakte Explosieven Politie (MPZE).¹ Naast meldingen via het MVTC komen daar ook enkele meldingen binnen bij het MPZE vanuit het buitenland en via reguliere politiekkanalen. Er zijn hier in de periode 2017 t/m 2020 in totaal 413 meldingen geregistreerd bij het MPZE. Bij 407 meldingen gaat het om een verdachte transactie en 6 meldingen hebben betrekking op diefstal of vermissing. Er worden dus gemiddeld ruim 100 verdachte transacties per jaar gemeld bij het MPZE. Dit lijkt in tegenspraak met hetgeen marktpartijen te kennen geven over het aantal gemelde verdachte transacties. Sommige partijen die we hebben gesproken, geven aan dat ze tientallen meldingen per jaar doen, terwijl andere partijen het over honderden meldingen per jaar hebben. Daarmee zouden we veel meer meldingen bij het MPZE verwachten, tenzij het leeuwendeel van de meldingen drugsprecursoren betreft. Dat vanuit het MVTC alle meldingen over aceton en zwavelzuur ook naar het MPZE worden doorgezet lijkt daarmee twijfelachtig.

De meeste meldingen komen binnen via de e-mail (329 meldingen; 80%). Er zijn 68 verdachte transacties (16%) gemeld via de telefoon. De overige meldingen komen uit het buitenland (8 meldingen; 2%) of via reguliere politiekkanalen (8 meldingen; 2%). Het blijkt dat het merendeel van de meldingen wordt gedaan door detailhandelaren en online-platforms. De online-platforms gaan aan kop met 175 meldingen (42%), gevolgd door detailhandel met 163 meldingen (39 procent). De groothandel staat voor 34 meldingen (8%), terwijl 41 melders in de categorie overig valt (10%).

Het is lang niet altijd bekend wie er schuil gaat achter de verdachte transactie. Waar dat wel bekend is, betreft het in ongeveer de helft van de meldingen een particulier, terwijl het bij de andere helft van de meldingen om een bedrijf gaat.

De (poging tot) aanschaf van producten/stoffen die als verdachte transactie zijn gemeld, hebben voor 54% betrekking op stoffen die op Wpe-lijsten staan; 69 meldingen hebben betrekking op Lijst 1-stoffen; hierbij gaat het om negentien meldingen van een stof waarvoor een beperking geldt. Bij Lijst 1-stoffen gaat het om chloraten (veelal in 2017) en waterstofperoxide. Meldingen

¹ Dit geldt voor de meldingen die per e-mail binnen komen. Als er wordt gebeld dan wordt direct doorgeschakeld naar het MPZE en is de informatiestroom de andere kant op (naar het MVTC) in het geval de melding drugsgelateerd is.

van Lijst 1-stoffen zijn beduidend afgenomen in de jaren 2019 en 2020; 156 meldingen hebben betrekking op Lijst 2-stoffen. Aceton is de meest frequente gemelde stof van Lijst 2, gevolgd door zwavelzuur en nitraten.

De meeste meldingen die zijn binnengekomen bij het MPZE zijn in de ogen van Centrex-medewerkers niet verdacht en worden dan ook niet doorgestuurd naar een regionale politie-eenheid voor nader onderzoek. Van de 413 meldingen zijn er 90 doorgezet naar de regionale politie-eenheden voor nader onderzoek, ofwel 20 tot 25 meldingen per jaar.

Betrokken partij: particulieren

Personen die een legitiem doel hebben, kunnen een vergunning aanvragen voor stoffen waar een beperking voor geldt. Er vragen gemiddeld vijf personen per jaar een vergunning aan. Dit aantal is zo gering dat de vraag zich opdringt of er ook particulieren zijn die, buiten het vergunningstelsel om, de gewenste stof weten te bemachtigen. En, in hoeverre dit (mede) debet is aan de wijze waarop het vergunningstelsel is vormgegeven. De kosten die zijn verbonden aan het aanvragen van een vergunning lijken een drempel op te werpen. De vergunningaanvraag zelf kost niets, maar er moet een VOG worden overlegd (kosten ruim 30 euro) en de vergunning moet persoonlijk in Utrecht worden opgehaald (reiskosten). Zeker gezien het feit dat het bij de meeste vergunningaanvragen om relatief geringe hoeveelheden gaat, worden het op die manier al snel ‘dure liters’ van de gewenste stof.

Het is onze indruk dat de meeste goedwillende particulieren, hoewel soms schoorvoetend, genoeg nemen met minder geconcentreerde stoffen of met alternatieven waarvoor geen beperking geldt. Een relatief kleine groep wil wel het ‘sterkere spul’ bemachtigen. De praktijk heeft uitgewezen dat maar een zeer klein aantal de weg van ‘een stof verkrijgen via de vergunningroute’ bewandelt. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van hobbyverenigingen komt naar voren dat er een ‘ritselcircuit’ is dat particulieren in staat stelt om de gewenste stof te verwerven zonder vergunning. Dit kan een connectie in het buitenland zijn, een (bevriende) winkelier of een medehobbyist. Sommige winkeliers geven te kennen dat particulieren soms ook de bedrijfsconstructie gebruiken. Dan koopt een kennis of familielid, die toevallig een eigen zaak heeft, de gewenste stof voor hen.

Op basis van ons onderzoek kunnen we geen inschatting maken van de omvang van het aantal goedwillende particulieren dat via een sluiproute de hand weet te leggen op een stof waarvoor een beperking geldt, maar we vermoeden dat dit aantal in ieder (fors) geval groter is dan het aantal particulieren dat de formele weg van een vergunningaanvraag heeft doorlopen.

Als we kijken naar het aantal aangetroffen/ontplofte explosieven in Nederland dan komt de EOD ongeveer vijf zaken op jaarbasis tegen waarbij het gaat om hobby-scheikundigen. Zij maken veelal gebruik van TATP en HMTD als zelfgemaakte ontstekers. Waterstofperoxide en aceton zijn bestanddelen van TATP, terwijl HMTD onder andere waterstofperoxide en hexamine bevat.

Naast deze hobby-scheikundigen komt de EOD ook in aanraking met vuurwerkhobbyisten. Het gaat dan om vijf tot tien zaken op jaarbasis. Zij maken zelf vuurwerk en gebruiken kaliumchloraat, zwavel, houtskool en aluminiumpoeder als precursoren. Ook deze ‘hobbyisten’ hebben de hand weten te leggen op precursoren voor explosieven en hebben daar geen vergunning voor aangevraagd.

Daarnaast zijn er de kwaadwillende particulieren die precursoren gebruiken om explosieven te maken voor criminele of terroristische doeleinden. Behalve een zaak uit Arnhem (2018) zijn ons geen zaken bekend waarbij Wpe-stoffen in het geding zijn geweest bij een (vermeende) terroristische aanslag. Wel zijn er veel voorbeelden van crimineel gebruik van zelfgemaakte explosieven bij plofkraken. Er worden zowel in Nederland als in België en Duitsland plofkraken gepleegd door Nederlandse criminelen. Het gaat om zestig tot zeventig zaken op jaarbasis. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van ammoniumnitraat en aluminium, soms gemengd met nitromethaan als springstof. Als inleider worden slagpijpjes gebruikt gevuld met TATP of met HMTD. Daarnaast wordt er ook wel gebruik gemaakt van flitspoeder (uit zwaar vuurwerk gehaald) als springstof.

Betrokken partij: marktpartijen

Veel retailers die wij hebben gesproken geven aan dat ze geen vergunningplichtige producten willen verkopen en hebben daar hun assortiment op aangepast. Het inrichten van een systeem om vergunningen te registreren is in hun ogen niet rendabel. Potentiële kopers wordt veelal geadviseerd de gewenste stof in een lagere, niet-vergunningplichtige, concentratie aan te schaffen dan wel te opteren voor een alternatieve stof. Er zijn daarnaast ook retailers die stoffen waarvoor een beperking geldt aan particulieren zonder vergunning leveren. Op welke schaal dit voorkomt hebben we niet kunnen vaststellen, maar zowel marktpartijen als particulieren geven dit signaal af.

Marktpartijen houden geen speciale registratie bij van verkochte stoffen waarvoor een beperking geldt, maar kunnen, indien gewenst, wel dergelijke overzichten maken.

In het algemeen onderschrijven marktpartijen het belang van de meldplicht, maar sommige partijen zijn terughoudend in het daadwerkelijk melden. Naast het feit dat het (extra) werk met zich meebrengt, vragen ondernemers zich vooral ook af wat er nu eigenlijk gebeurt met hun meldingen. Door meerdere partijen wordt het ontbreken van een terugkoppeling als een gemis ervaren en demotiveert het sommigen om actief te blijven melden.

Er is overigens een opmerkelijk verschil in de wijze waarop marktpartijen omgaan met de meldplicht. Zo zijn er retailers die een limiet hebben gesteld aan het aantal producten – die precursoren voor explosieven bevatten – dat een klant mag kopen. Bij drogisterijen geldt bijvoorbeeld een maximum van drie flesjes (250 ml) waterstofperoxide (3%) per klant. Het kassasysteem is zo ingericht dat verkoop van meerdere flesjes niet mogelijk is. Anderzijds zijn er winkels, met name online-platforms, waar particulieren ogenschijnlijk zonder enige beperking honderden liters wa-

terstofperoxide (12%) kunnen kopen.² Of dit dan tot een melding van een verdachte transactie leidt, wil het betreffende bedrijf ons niet vertellen. In dit verband wordt wel vaak – te pas en te onpas – geschermd met het gevleugelde term concurrentieoverwegingen.

De marktpartijen die wij hebben gesproken, geven aan goed op de hoogte te zijn van de Wpe, de meldplicht en het herkennen van verdachte transacties. Ook medewerkers van de ILT en Centrex geven aan dat het niet slecht is gesteld met de awareness van de marktpartijen. De audits van de CBO bij drogisterijen geven ook aan dat medewerkers op de hoogte zijn van de meldplicht en dat dit met de jaren beter is geworden. Dit staat echter in schril contrast met de resultaten van de mystery shoppings (politie) en inspecties (ILT). Hieruit blijkt dat verdachte transacties nauwelijks worden gemeld (mystery shoppings) en dat winkeliers in groten getale onvoldoende op de hoogte zijn van de Wpe (reality checks van de ILT). Ook lijkt het er op dat de bekendheid van de Wpe is afgenomen. Althans, op basis van de mystery shoppings en reality checks.

De verklaring voor het verschil tussen hetgeen vertegenwoordigers (van marktpartijen) te kennen geven en de resultaten van de mystery shoppings en reality checks is mogelijk het tijdstip waarop wij ons onderzoek hebben uitgevoerd, te weten de eerste maanden van 2021. Dit is precies de tijd van de aanloop naar het inwerking treden van de nieuwe EU-Verordening, en als gevolg waarvan er relatief veel (hernieuwde) aandacht is voor de Wpe. Hierdoor is de actuele kennis bij marktpartijen vermoedelijk beter dan enkele jaren geleden, ten tijde van de mystery shoppings en reality checks.

Een andere mogelijke verklaring kan selectiviteit zijn. De ILT heeft met ons niet willen delen bij welke winkels de reality checks zijn uitgevoerd. Mogelijk dat de ILT heeft gekozen voor winkels waarvan zij vermoeden dat er een gebrekkige kennis is over de Wpe-verplichtingen. Dat zou vanuit een toezichtsoogpunt een logische keuze zijn. Consequentie is echter wel dat daarmee de resultaten van de reality checks natuurlijk niet representatief zijn. Ook de weigering van de ILT om deze informatie dan ten minste op brancheniveau te delen, maakt dat we op dit punt in het duister moeten tasten.

Betrokken partij: Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT behandelt de aanvragen voor een vergunning namens het ministerie van J&V (NCTV). Hierbij laat de ILT zich leiden door het advies van het RIVM (“Zijn er alternatieve stoffen denkbaar voor het gewenste doel?”) en Centrex van de politie (“Zijn er bedenkingen tegen de aanvrager?”). De ILT maakt hierbij geen zelfstandige afweging. Volgt er een negatief advies van het RIVM of Centrex, dan wordt er standaard geen vergunning afgegeven. In praktijk zijn slechts aanvragen afgewezen op advies van het RIVM. Ondanks het feit dat het RIVM aangeeft dat het bleken van botten en schedels ook kan met 12% waterstofperoxide, is er wel vraag naar water-

² We geven hier het voorbeeld van waterstofperoxide, maar dit geldt voor de meeste meldplichtige stoffen, zoals aceton en zwavelzuur.

stofperoxide van een hogere concentratie uit het hobbymilieu. Als dit soort aanvragen echter enkele keren wordt afgewezen, zal het effect vermoedelijk zijn dat mensen een andere, minder formele weg bewandelen, hetgeen we ook hebben mogen optekenen uit de gesprekken en kunnen lezen in de antwoorden op de online vragenlijst.

De ILT ziet er op toe dat marktpartijen zich aan de Wpe houden en handhaaft de wet waar nodig. Dit toezicht is ondergebracht bij een vakgroep met een formatie van drie fte's, waarbij ongeveer 80% van de beschikbare tijd wordt besteed aan de Wpe. Het toezicht (inspecties) bestaat in 2016 en deels 2017 vooral uit het bezoeken van brancheverenigingen, hoofdkantoren en groothandels. In de periode daarna is het accent vooral komen te liggen bij de reality checks, dat wil zeggen het onaangekondigd bezoeken van detailhandelszaken (winkels). Controle bij online-(marktplaats)platforms gebeurt niet of nauwelijks. In de jaren 2018 en 2019 zijn er ongeveer 200 reality checks per jaar uitgevoerd; in 2020 minder vanwege de Corona-pandemie.

De ILT heeft nauwelijks gebruik gemaakt van administratieve controles om het ontduiken van het vergunningstelsel en/of het niet melden van verdachte transacties, vermissingen of diefstallen op het spoor te komen. Naar eigen zeggen is het de bedoeling geweest om daar in 2020 een begin mee te maken, maar is dat er, wederom door de Corona-pandemie, niet van gekomen. Hiermee heeft de ILT jarenlang een in potentie krachtig toezichtsmiddel ongebruikt gelaten.

Zowel vertegenwoordigers van de ILT als de Douane geven aan dat ze input missen van de politie om goed hun werk te kunnen doen. Er vindt niet of nauwelijks informatie-uitwisseling plaats over het soort precursoren voor explosieven dat wordt aangetroffen in het criminele circuit. Ook ontbreekt het aan informatieoverdracht rond de vermoedelijke aankoopplaatsen van deze stoffen. Door het ontbreken van deze feedback is het moeilijk voor de ILT en de Douane om risicogestuurd te werken; een manier van werken die bij de invoering van de wet (getuige de inhoud van de Memorie van Toelichting) wel is afgesproken.

Betrokken partij: Centrex (politie)

NL-BDC van Centrex fungeert als nationaal contactpunt. Daardoor komen meldingen uit het buitenland hier binnen. Tenzij er vanuit het buitenland of Europol rechtstreeks aan een ander politieonderdeel wordt gemeld. Dit komt naar eigen zeggen in de praktijk wel voor. Meldingen van verdachte transacties, vermissingen of diefstallen komen of bij het Meldpunt van de FIOD binnen (melding per e-mail) of bij het Meldpunt van de politie (telefoon). De FIOD zet Wpe-gerelateerde meldingen door naar de politie. Het louter op basis van de melding bepalen of deze melding Wpe-gerelateerd is, blijkt een lastige opgave in de praktijk. Er is overlap tussen meldingen voor precursoren voor explosieven en die voor drugs. Daarnaast zijn er marktpartijen die rechtstreeks aan de wijkagent of een ander politieonderdeel melden. Niet alle meldingen langs deze route worden ook doorgemeld naar Centrex.

Vanuit Centrex wordt niet gevolgd wat er met doorgezette meldingen verder gebeurt. Hierdoor ontbreekt inzicht in het effect van het melden van verdachte transacties door marktpartijen. Komt de politie hiermee criminelen op het spoor? Worden er hierdoor zaken verhinderd? Het zijn relevante vragen die niet kunnen worden beantwoord.

Betrokken partijen: Douane en Koninklijke Marechaussee

Het controleren van invoer van stoffen waar een beperking voor geldt dan wel de controle op de invoer van verdachte hoeveelheden Wpe-stoffen zijn taken voor de Douane (buitengrenzen) en de Koninklijke Marechaussee (binnengrenzen). Tot 2020 zijn er geen gerichte Wpe-controles uitgevoerd door de Douane. In 2020 is hier wel een poging toe gewaagd, maar dit heeft niets opgeleverd, mede vanwege het feit dat de Douane dan niet goed weet waar deze controles op te richten door onvoldoende kennis over welke routes mogelijk worden benut. Controle van de binnengrenzen ligt moeilijk gezien het vrije verkeer binnen de EU, maar afgezien daarvan staat de Wpe niet op het netvlies bij Mobiel Toezicht (controles achter de grens, vanwege het feit dat er geen controle is aan de binnengrenzen).

Betrokken partijen: EOD en NFI

De EOD komt in beeld bij aangetroffen of ontplofte explosieven. Het gaat dan veelal om zelfgemaakte explosieven. Inbeslaggenomen explosieven of monsters van ontplofte explosieven worden voor nader onderzoek naar het NFI gestuurd. Vertegenwoordigers van beide organisaties geven te kennen dat ze in de praktijk niet worden gevraagd om specifiek aandacht te besteden aan Wpe-gerelateerde stoffen; bijvoorbeeld om te achterhalen wat de oorsprong is van de gebruikte stoffen. Zo kan bijvoorbeeld ammoniumnitraat puur worden gekocht en gebruikt in een explosief, maar deze stof kan ook worden gewonnen uit kunstmest. Dit laatste kan worden vastgesteld als er bewust wordt gezocht naar kalkresten.

Betrokken partij: NCTV

De NCTV coördineert het beleid rond en de uitvoering van de Wpe. Medewerkers van de NCTV hebben een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de EU-verordening en in het verlengde daarvan de Wpe. In deze jaren werkt er een team van vijf mensen aan dit dossier en is veel energie gestoken in overleg met marktpartijen (awareness). Er is een klankbordgroep in het leven geroepen met vertegenwoordigers van relevante branches.

Na invoering van de Wpe is de betrokkenheid van de NCTV bij dit onderwerp sterk afgenomen. Het aantal betrokken medewerkers is teruggebracht tot één en er zijn nauwelijks eisen gesteld aan de betrokken partijen bij uitvoering van de Wpe. In aanloop naar de invoering van de nieuwe EU-verordening is er opnieuw meer aandacht voor dit dossier gekomen bij de NCTV en is duidelijk geworden dat er beter moet worden afgestemd en er meer eisen aan de betrokken partijen moeten worden gesteld.

Aard en kwaliteit van handhaving en toezicht

Er is geen systeem ingericht om toezicht te houden op de verleende vergunningen. De ILT geeft een vergunning af voor de eenmalige aanschaf van een bepaalde stof van een bepaalde concentratie (meestal salpeterzuur van 53%). Waar deze vergunninghouder de stof vervolgens koopt, en of het bij een eenmalige koop blijft, is daardoor ook onbekend bij de ILT. Uit de onlinevragenlijst die onder andere is ingevuld door acht vergunninghouders blijkt dat de vergunninghouder zich niet in alle gevallen hoeft te legitimeren en dat twee personen de vergunning meerdere keren hebben gebruikt. Of ze de vergunde hoeveelheid over meerdere aankopen hebben uitgesmeerd of dat ze meer hebben gekocht dan is vergund, weten we ook niet. Er zijn geen inspecties uitgevoerd bij vergunningshouders. Deze controles zijn in de ogen van de coördinerende ILT-inspecteur misplaatst (wat moet er worden gecontroleerd?).

Wij hebben ons als onderzoekers verbaasd over het feit dat de ILT nauwelijks administratieve controles heeft uitgevoerd, maar we hebben niet van betrokken partijen, zoals de NCTV, gehoord dat dit als een gemis wordt ervaren. Marktpartijen hebben de afgelopen jaren in feite weinig te 'vrezan' gehad van de ILT.

Zover ons bekend is overtreding van artikel 3 van de Wpe slechts drie keer ten laste gelegd in de achterliggende Wpe-jaren. Het feit dat officieren van justitie zo weinig gebruik maken van de Wpe bij een tenlastelegging is voor dit onderzoek geen onderwerp geweest, maar vanuit Centrex wordt aangedrongen om vaker van deze mogelijkheid gebruik te maken.

1 Inleiding

Op 2 september 2014 is in de Europese Unie de verordening ‘over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren³ voor explosieven’ ([Verordening 98/2013](#)) in werking getreden. Deze stoffen kunnen vaak gewoon worden gekocht, omdat het ook grondstoffen zijn voor producten die de consument nodig kan hebben. Zo bevatten kunstmest, nagellakremover, haarverf en schoonmaakmiddelen vaak stoffen, die ook kunnen worden gebruikt als precursoren voor explosieven. Sommige stoffen worden bovendien (ook) in pure vorm verkocht. Binnen de Verordening zijn twee lijsten opgesteld van precursoren. Op Lijst 2 staan stoffen waarvoor een meldplicht geldt voor marktdeelnemers als er een verdachte transactie, verdwijning of diefstal heeft plaatsgevonden.

Tabel 1.1 Chemische stoffen van Lijst 1 en Lijst 2 (Geldend tot 1 februari 2021)⁴

| Lijst 1 | Naam chemische stof | Grenswaarde | Lijst 2 | Naam chemische stof |
|---------|---------------------|-------------|---------|------------------------------|
| 1 | Waterstofperoxide | 12% | 1 | Aceton |
| 2 | Salpeterzuur | 3% | 2 | Zwavelzuur |
| 3 | Nitromethaan | 30% | 3 | Ammoniumnitraat |
| 4 | Natriumchloraat | 40% | 4 | Hexamine |
| 5 | Natriumperchloraat | 40% | 5 | Natriumnitraat |
| 6 | Kaliumchloraat | 40% | 6 | Kaliumnitraat |
| 7 | Kaliumperchloraat | 40% | 7 | Calciumnitraat |
| | | | 8 | Calciumammoniumnitraat |
| | | | 9 | Aluminiumpoeder |
| | | | 10 | Magnesiumpoeder |
| | | | 11 | Magnesiumnitraat-hexahydraat |

³ Een precursor of ‘voorloper’ is een chemische stof die door zijn aard of eigenschappen kan worden gebruikt bij de vervaardiging van een chemisch eindproduct. Precursoren zijn dus grondstoffen voor de vervaardiging van chemische producten. De chemische industrie maakt op grote schaal legaal gebruik van ‘precursoren’ voor, bij of tijdens de productie van talloze producten. Een bepaalde groep stoffen, of mengsels van bepaalde stoffen, kunnen misbruikt worden als precursoren voor de illegale productie van explosieven. De benaming precursoren voor explosieven is een verzamelnaam. Hieronder vallen stoffen die een belangrijke grondstof zijn van legaal chemisch producten maar die ook als hulpstoffen kunnen dienen voor de productie van explosieven (bron: [Douane handboek](#))

⁴ Deze lijst geldt tot 1 februari 2021. Vanaf deze datum is de nieuwe verordening van kracht. Vanaf dat moment zijn ook zwavelzuur en ammoniumnitraat toegevoegd aan Lijst 1. Daarnaast is er ook een bovengrens ingevoerd; een grenswaarde waarboven particulieren nooit de bewuste stof mogen kopen, ook niet met een vergunning. De bovengrenswaarde is voor waterstofperoxide 35% en voor salpeterzuur 10%.

Voor stoffen op Lijst 1 geldt deze meldplicht ook. Van producten met stoffen boven een bepaalde concentratie (grenswaarde) hebben de lidstaten – op basis van Verordening 98/2013 – de keuze om verkoop van deze Lijst 1-stoffen aan particulieren te verbieden, toe te staan met een vergunningstelsel of toe te staan met een registratiesysteem.⁵

De EU-verordening is in Nederland geïmplementeerd in de Wet precursoren voor explosieven (Wpe). De Wpe is in werking getreden op 1 juni 2016. Nederland heeft er daarbij voor gekozen om een vergunningstelsel voor particulieren in te richten. Particulieren die behoefte hebben aan Lijst 1-stoffen boven de grenswaarde, dienen hiervoor een vergunning aan te vragen alvorens ze tot de aanschaf ervan kunnen overgaan.⁶ Het vergunningstelsel wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefbaar en Transport (ILT), in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid/ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Bij de invoering van de wet is de inschatting dat er maximaal honderd vergunningen per jaar zullen worden aangevraagd.⁷

Op 1 februari 2021 is de nieuwe [EU-verordening ‘precursoren voor explosieven’ 2019/1148](#) van kracht geworden die de verordening uit 2013 vervangt. De reden voor het invoeren van de nieuwe verordening, is dat er ondanks de dan bestaande beperkingen toch aanslagen in de EU zijn gepleegd waarvoor precursoren voor explosieven zijn gebruikt.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De nieuwe EU-verordening bestaat uit een aanscherping van de regels en een aanpassing van beide stoffenlijsten. De EU geeft de lidstaten daarbij de keuze tussen een *algeheel verbod* van Lijst 1-stoffen boven de grenswaarde voor particulieren of de lidstaten kunnen kiezen voor het invoeren en handhaven van een *vergunningstelsel voor particulieren*.⁸

De NCTV heeft de aanpassing van de Wpe ingebracht in de Stuurgroep Aanslagmiddelen, met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, Douane, NFI, AIVD, Defensie, Nationale Politie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In februari 2020 heeft de

⁵ In de EU-verordening wordt gesproken van Bijlage 1 en Bijlage 2. In dit onderzoek gebruiken wij echter de termen Lijst 1 en Lijst 2.

⁶ Het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Portugal, Denemarken, Zweden en Finland hebben ook voor deze regeling gekozen. België en Duitsland hebben de verkoop aan particulieren van Lijst 1-stoffen boven de grenswaarde, verboden.

⁷ TK 2015–2016, 34 289, nr. 3: Memorie van Toelichting.

⁸ ‘Particulier’ wordt in de nieuwe verordening als volgt gedefinieerd: “elke natuurlijke of rechtspersoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.” Het registratiesysteem is niet langer toegestaan.

stuurgroep deze kwestie besproken om vervolgens vast te stellen dat er te weinig informatie bekend is om te beslissen of het vergunningstelsel moet worden gehandhaafd, aangepast of afgeschaft. Om een beslissing daarover te kunnen nemen is besloten tot een evaluatie van het vergunningstelsel voor particulieren teneinde beter zicht te krijgen op nut en noodzaak daarvan.⁹

1.2 Reikwijdte van het evaluatieonderzoek

Het inventariserende evaluatieonderzoek¹⁰ is voor de Stuurgroep nodig om een gefundeerd advies te geven over het (al dan niet in aangepaste vorm) voortbestaan van het vergunningstelsel. Hoewel (de werking van) het vergunningstelsel de aanleiding is voor het onderzoek, is het van belang om ook de registratie van transacties en de meldplicht van verdachte transacties, verdwijning en diefstal bij het onderzoek te betrekken. De reden hiervoor is dat het vergunningstelsel slechts geldt voor particulieren en dus beperkt is in reikwijdte. De mogelijkheid bestaat immers dat het stelsel wordt omzeild door niet als particulier, maar als bedrijf precursoren voor explosieven aan te schaffen. Mogelijk komen hierover signalen binnen via de registratie van transacties of langs de weg van de meldplicht. Deze kennis kan zinnig zijn voor een oordeel over de relevantie van het vergunningstelsel. Het evaluatieonderzoek richt zich op de implementatie van de artikelen 7 en 9 van EU-verordening 98/2013¹¹ in de Nederland. De nieuwe EU-verordening (2019/1148) vormt geen onderdeel van het onderzoek.¹² Het evaluatieonderzoek concentreert zich daarmee op de volgende vijf aspecten:

- I. Eisen en plichten aan/voor de betrokken partijen
- II. Aard en omvang van de uitvoering
- III. Activiteiten en mogelijkheden van de betrokken partijen
- IV. Ervaringen van de betrokken partijen
- V. Aard en kwaliteit van handhaving en toezicht

⁹ De resultaten van het evaluatieonderzoek zijn echter te laat beschikbaar om mee te kunnen nemen in de aanpassing van de Wpe. Daarom is er vooralsnog voor gekozen het vergunningstelsel te continueren. In de Memorie van Toelichting (TK 2020-2021, 35 689, nr. 3, p. 5) bij de wetsaanpassing is gesteld dat er geen aanleiding is om een andere keuze te maken. Wel verrassend is dat er in de Memorie van Toelichting tevens wordt opgemerkt dat het vergunningstelsel goed werkt, dat illegale handel er door wordt ontmoedigd en de legale markt wordt gestimuleerd.

¹⁰ We spreken hier in termen van *inventariserend* evaluatieonderzoek, omdat we niet het effect van de wet in kaart brengen. Feitelijk is het onderzoek (de evaluatie) er op gericht geweest informatie te verzamelen (inventariseren) om de beleidsmakers in staat te stellen een gefundeerde keuze te kunnen laten maken voor het al dan niet continueren van het vergunningstelsel voor particulieren in het kader van de Wpe.

¹¹ Artikel 7 heeft betrekking op vergunningen, en artikel 9 gaat in op de meldingen van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen.

¹² Waar dit relevant is, refereren we wel aan de nieuwe verordening.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek betreft een inventariserende evaluatie van het vergunningstelsel, de registratieplicht en de meldplicht zoals deze is verankerd in de Wpe. De *probleemstelling* voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de uitvoering van het vergunningstelsel, de registratie van transacties en de meldplicht uit de regelgeving voor het op de markt brengen van precursoren voor explosieven?

Deze probleemstelling is vertaald in tien onderzoeksvragen. Deze vragen liggen in het verlengde van de vijf, hiervoor genoemde, thema's. Het eerste thema (eisen en plichten) heeft betrekking op de formele kaders, oftewel hetgeen de EU-verordening en de Nederlandse Wpe voorschrijft. Het tweede thema (aard en omvang) heeft betrekking op een kwantificering van het vergunningstelsel, de registratieplicht en de meldplicht. Dus vragen als het aantal vergunningen dat is verleend, het aantal gemelde verdachte transacties et cetera. Bij het derde thema komt de activiteiten aan bod die de betrokken partijen uitvoeren en wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit in overeenstemming is met de formele regels. Het vierde thema ligt in het verlengde hiervan en richt zich op de vraag hoe de betrokken partijen de uitvoering ervaren. Het laatste thema zoomt nader in op de handhaving van en het toezicht op de Wpe.

Onderzoeksvragen

I. Eisen en plichten aan/voor de betrokken partijen

1. Welke eisen en plichten schrijft de regelgeving (EU-verordening 98/2013, Wpe en Regeling) voor aan de betrokken partijen?

II. Aard en omvang van de uitvoering

2. Wat is de aard en omvang van het gebruik van het vergunningstelsel: aantallen en soort aanvragen, afgegeven vergunningen, typen aanvragers en vergunninghouders?
3. Wat is de aard en omvang van de registratie van transacties: aantallen en typen transacties?
4. Wat is de aard en omvang van de uitvoering van de meldplicht: typen meldingen, redenen om te melden, wie melden er en hoe vaak?

III. Activiteiten en mogelijkheden van de betrokken partijen

5. Welke activiteiten voeren alle betrokken partijen uit voor het vergunningstelsel, de registratie van transacties en de meldplicht?

6. In welke mate komen de uitgevoerde activiteiten overeen met de eisen en plichten en/of zijn er nog openliggende mogelijkheden?

IV. Ervaringen van de betrokken partijen

7. Wat zijn de ervaringen van betrokken partijen met het vergunningstelsel, de registratie van transacties en de meldplicht?
8. In welke mate worden, volgens de betrokken partijen, het vergunningstelsel, de registraties van transacties en de meldplicht uitgevoerd conform de regelgeving?
9. In welke mate zien de betrokken partijen signalen/ aanwijzingen van incidenten met of omzeiling van het vergunningstelsel, de registraties van transacties en de meldplicht? Welke signalen/ aanwijzingen zijn dit?

V. Aard en kwaliteit van handhaving en toezicht

10. In welke mate worden, volgens de betrokken partijen, het vergunningstelsel, de registraties van transacties en de meldplicht afdoende gehandhaafd? In welke mate wordt op deze drie aspecten toezicht uitgeoefend?

1.4 Methoden van onderzoek

Het materiaal dat we hebben verzameld, bestudeerd en geanalyseerd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is terug te voeren op drie soorten informatiebronnen.¹³ De eerste heeft betrekking op *schriftelijke documenten*. Het gaat hierbij om documenten over, in aanloop naar en ter implementatie van de EU-Verordening uit 2013 (en 2019); de Wet precursoren voor explosieven; de Kamerstukken in aanloop naar deze wet; de Regeling precursoren voor explosieven; documenten die voor en door marktpartijen zijn gemaakt; analyses van toezichthouders; notulen van vergaderingen van relevante overlegstructuren enzovoort. De meeste van deze documenten zijn openbaar toegankelijk, maar enkele ervan zijn alleen voor intern gebruik of hebben het stempel vertrouwelijk. We hebben de informatie waar nodig echter zodanig verwoord dat het geschikt is voor openbare publicatie.

De tweede informatiebron omvat *gesprekken* met (vertegenwoordigers van) relevante partijen. In totaal zijn er 43 personen geïnterviewd (zie het overzicht in Tabel 1.2). We hebben getracht de medewerker van het ministerie van I&W die bij de invoering van de Wpe betrokken is geweest als respondent te werven, maar de betreffende medewerker heeft, na de uitleg over de inzet van het onderzoek en verschillende herinneringsberichten, ondanks rappels niet meer van zich laten horen.

¹³ Bij het onderzoek hebben we ons laten leiden door de [ethische richtlijnen](#) van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).

De interviews zijn telefonisch gehouden dan wel met behulp van een videobeldienst (Cisco Webex, Zoom, Microsoft Teams). Er is daarbij in de meeste gevallen vooraf een afspraak gemaakt waarbij kort is aangegeven wat de context van het gesprek zou zijn. Een enkele respondent heeft vooraf om meer uitgewerkte gespreksthema's of vragen verzocht.

Tabel 1.2 Overzicht geïnterviewden

| Sector | Organisatie | Aantal respondenten |
|-----------------------------------|--|---------------------|
| OVERHEID | | |
| Beleid | Ministerie van J&V/ wetgeving | 1 |
| | Ministerie van J&V/ NCTV | 2 |
| Uitvoering | ILT/ vergunningstelsel | 2 |
| | ILT/ inspecties | 3 |
| | Politie/ Centrex | 2 |
| | FIOD/ Meldpunt verdachte transacties chemicaliën | 1 |
| | Douane | 2 |
| | Koninklijke Marechaussee | 2 |
| | Explosieven Opruimingsdienst | 1 |
| | Nederlands Forensisch Instituut | 1 |
| | AIVD | 1 |
| | RIVM | 1 |
| MARKTPARTIJEN | | |
| Branche- en belangenorganisaties | Minerale Meststoffen Distributie (MMD) | 1 |
| | Meststoffen Nederland | 1 |
| | Nederlandse Cosmetica vereniging (NCV) | 1 |
| | Branchevereniging reinigingsartikelen (NVZ) | 1 |
| | Centraal Bureau Drogisterijbedrijven (CBD) | 2 |
| | Thuiswinkel.org (online winkels) | 1 |
| | Raad Nederlandse Detailhandel (RND) | 1 |
| (Groot)handel chemische producten | Grote groothandel | 1 |
| | Kleine groothandel (2 verschillende kleine groothandels) | 2 |
| (Detail)handel | Drogisterijketen | 1 |
| | Modelbouw (brandstoffen) | 1 |
| | Online marktplaatsplatform | 1 |
| | Doe-het-zelf-markt-keten (3 verschillende ketens) | 3 |
| | Tuinentrum-keten | 1 |
| Hobbyverenigingen | Algemene Nederlandse Scheepsmodelbouw Federatie (ANSF) | 1 |
| | Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging | 1 |
| | Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL) | 1 |
| | Nederlandse Organisatie Model Auto Clubs (NOMAC) | 1 |
| | Nederlandse vereniging van emailleurs | 1 |

Naarmate meer gesprekken zijn gevoerd, wordt vaak ook duidelijker waar de precieze focus moet liggen; daarom hebben we soms een eerdere respondent per e-mail opnieuw benaderd voor het antwoord op een (veelal schriftelijke) aanvullende vraag, daarnaast zijn er ook nog enkele aanvullende verbale contacten geweest. Een verdeling van de respondenten in sectoren / organisaties is opgenomen in bovenstaand overzicht.

Van alle interviewgesprekken is een verslag gemaakt dat aan de respondent is gestuurd met het verzoek het verslag te controleren op feitelijke onjuistheden of omissies en na te gaan of hetgeen in het verslag is vastgelegd, zou kunnen worden gebruikt als bouwsteen voor een openbaar rapport.

Gesprekspartners is soms gevraagd cijfermatige inschattingen te maken. Waar het cruciale informatie betreft, hebben we instanties echter gevraagd zo mogelijk exacte cijfers aan te leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantal vergunningaanvragen en de beoordeling daarvan, de uitgevoerde inspecties van de ILT bij marktpartijen en de gemelde verdachte Wpe-transacties bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën en alle Wpe-gerelateerde meldingen zoals deze zijn geregistreerd bij Centrex.¹⁴

Het verkrijgen van cijfermatige overzichten is een moeizaam proces gebleken. Uitzondering hierop zijn de cijfers over het vergunningstelsel. De afdeling van de ILT die zich hiermee bezighoudt, heeft adequaat gegevens aangeleverd. Dit geldt helaas niet voor de toezichtsafdeling van de ILT. We hebben drie analyses gekregen die een van de inspecteurs in de loop der jaren heeft gemaakt, maar deze analyses geven onvoldoende antwoord op hetgeen wij graag willen weten. Na verscheidene, vergeefse pogingen onzerzijds om de gewenste gegevens te verkrijgen, is ons verteld dat de ILT niet in staat is deze gegevens te leveren, zonder daar – in hun ogen – onevenredig veel tijd in te investeren. Het opvragen van gegevens bij de politie (Centrex) is ook niet soepel verlopen, maar uiteindelijk heeft de politie wel aan onze informatiewens voldaan.

De derde informatiebron betreft een *online-vragenlijst* uitgezet onder personen die een vergunning hebben aangevraagd bij de ILT dan wel daarvoor belangstelling hebben getoond. De ILT beschikt over de mailadressen van de vergunningaanvragers en van degenen die daar belangstelling voor hebben getoond. De ILT voert het vergunningstelsel uit in opdracht van de NCTV en daarom kon de ILT deze mailadressen ter beschikking stellen aan de NCTV. Vervolgens heeft de NCTV een brief van ons – de onderzoekers – aan de vergunningsaanvragers en belangstellenden gestuurd met uitleg over het onderzoek en het verzoek tot medewerking. De uitnodigingsbrief en de online-vragenlijst (gemaakt met behulp van Lime Survey) is opgenomen in Bijlage 2.

¹⁴ Uitleg over deze meldpunten komt aan bod in hoofdstuk 4.

Er zijn in totaal twintig personen die een vergunning hebben aangevraagd. Van hen hebben twaalf de vragenlijst ingevuld.¹⁵ Daarnaast zijn er 54 personen die belangstelling hebben getoond voor een vergunning Zij hebben de ILT verzocht een VOG-aanvraag ‘klaar te zetten’ (nadere uitleg hierover volgt in hoofdstuk 3). Van deze 54 personen hebben 9 de online-vragenlijst ingevuld. Daarmee ligt het responspercentage van degenen die daadwerkelijk een vergunning hebben aangevraagd beduidend hoger dan bij degenen die slechts hun belangstelling hebben getoond.

Tabel 1.3 Respons online-vragenlijst

| | Populatie | Respons | Responspercentage |
|------------------------|------------------|----------------|--------------------------|
| Vergunning gekregen | 11 | 8 | 73% |
| Vergunning geweigerd | 9 | 4 | 44% |
| Belangstelling getoond | 54 | 9 | 17% |
| Totaal | 74 | 21 | 28% |

De interviews met de marktpartijen zijn met behulp van het softwareprogramma (DeDoose) op een rij gezet en geanalyseerd. Bij de analyse van het onderzoeksmateriaal zijn we per onderwerp nagegaan wat er aan materiaal is verzameld. In de regel is eerst gekeken naar de formele richtlijnen en zijn we vervolgens nagegaan hoe het een en ander in praktijk vervolgens vorm heeft gekregen, waarbij we consequent de scheiding tussen marktpartijen en overheid hebben aangehouden. Waar respondenten refereren aan concrete zaken hebben we gezocht naar openbare informatie over deze zaken. Als de zaak al in de openbaarheid is geweest, dan refereren we daaraan, met een verwijzing naar de betreffende (openbare) bron. Indien er geen sprake is geweest van openbaarheid, dan schrijven we niet in concrete termen over de zaak. Dit om te voorkomen dat er vertrouwelijke, tactische (opsporing/ handhaving) of concurrentiegevoelige (bedrijfsleven) informatie wordt prijsgegeven.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen zijn ingedeeld aan de hand van vijf thema's. Hoewel het voor de hand ligt om het onderzoeksrapport ook langs deze lijnen vorm te geven, hebben we daar niet voor gekozen. Omdat in de onderzoeksvragen weerkerend wordt gesproken over het vergunningstelsel, de registratieplicht en de meldplicht, hebben er voor gekozen om deze drie elementen als basis voor

¹⁵ Daarnaast zijn er twee responses verwijderd. Een van de respondenten heeft de vragenlijst twee keer ingevuld. Dat weten we met zekerheid, omdat er maar één vergunningaanvrager is geweest die voor twee stoffen een vergunning heeft aangevraagd. En juist deze respondent heeft twee keer (identiek) de vragenlijst ingevuld. De dubbele respons hebben we verwijderd. De andere respons die we hebben verwijderd, is afkomstig van een respondent die aangeeft een vergunning te hebben aangevraagd voor het werk en niet precies te weten om welke stoffen het ging. Ook geeft deze respondent aan niet zelf de stoffen te hebben gekocht. Vermoedelijk heeft deze respondent iets anders dan de Wpe voor ogen gehad bij het invullen van de vragenlijst.

de hoofdstukindeling te nemen. De reden hiervoor is bovendien dat de thema's 2, 3 en 4 (omvang, uitvoering en ervaring) zo dicht tegen elkaar aan liggen dat het niet goed doenlijk is om deze thema's op een zinvolle wijze apart te behandelen in de resultaatbeschrijving. Het eerste thema (regelgeving) en het laatste thema (toezicht en handhaving) zijn echter wel in aparte hoofdstukken behandeld.

Het gevolg van bovenstaande is dat de hoofdstukindeling als volgt is:

- Hoofdstuk 2: EU-verordening en Wpe (regelgeving)
- Hoofdstuk 3: Vergunningstelsel
- Hoofdstuk 4: Registratieplicht en meldplicht
- Hoofdstuk 5: Toezicht, handhaving en opsporing
- Hoofdstuk 6: Precursoren gebruikt voor explosieven
- Hoofdstuk 7: Conclusies en nabeschuwing

Registratieplicht en meldplicht zijn samengenomen in één hoofdstuk omdat er – zoals zal blijken – vrij weinig te melden is over de registratieplicht. Aan hoofdstuk 5 is ook 'opsporing' toegevoegd. Hier wordt niet naar gevraagd in de onderzoeksvragen, maar het ligt naar ons idee voor de hand om ook dit aspect mee te nemen in het onderzoek. Tot slot lijkt hoofdstuk 6 een wat vreemde eend in de bijt. Ook dit hoofdstuk wordt niet 'gedekt' door de onderzoeksvragen, maar naar ons idee ligt het voor de hand om na te gaan in welke mate precursoren waar de Wpe zich op richt nu daadwerkelijk – ondanks de Wpe – worden aangetroffen bij al dan niet ontplofte, zelfgemaakte explosieven. Het rapport sluit – logischerwijs – af met conclusies, waarin de onderzoeksvragen, en daarmee de probleemstelling worden beantwoord. Als laatste geven we in dit hoofdstuk dan in de Nabeschuwing onze visie op het vergunningstelsel.

2 EU-verordening en Wpe

In dit hoofdstuk staan we kort stil bij de wijze waarop de EU-verordening tot stand is gekomen. Daarna schetsen we uitgebreid de bepalingen van de Verordening met aandacht voor het vergunningstelsel en de meldplicht. We vervolgen met een bespreking van de Wpe; met name gaan we daarbij in op de wijze waarop het vergunningstelsel is ingebed in de Nederlandse wetgeving. Er is aparte paragraaf gewijd aan de vraag waarom Nederland voor een vergunningstelsel heeft gekozen. Dit hoofdstuk sluiten we af met een bespreking van de Regeling precursoren voor explosieven en een opsomming van de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wpe.

2.1 Aanloop naar de EU-verordening

Bepaalde chemische stoffen of mengsels kunnen als grondstof voor explosieven worden gebruikt. In het [Actieplan](#) van de Europese Unie voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven (op 18 april 2008 aangenomen door de Raad) wordt de Commissie verzocht een permanent comité in te stellen voor de bespreking van maatregelen en de opstelling van aanbevelingen voor regelgeving inzake op de markt verkrijgbare precursoren voor explosieven, rekening houdend met de kosteneffectiviteit.

In overleg met dit comité is een *impact assessment* uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in 2010 gepubliceerd. Er zijn vijf beleidsopties beoordeeld, te weten¹⁶:

1. Geen maatregelen.
2. Een verbod op verkoop van precursoren aan particulieren, ongeacht de concentratie.
3. Een verbod op verkoop van precursoren via internet, ongeacht de concentratie.
4. Een verbod op verkoop van precursoren aan particulieren, boven een bepaalde concentratie, al dan niet inclusief: a) een verbod verkoop van precursoren aan minderjarige particulieren, b) de mogelijkheid om precursoren aan particulieren te verkopen als deze in het bezit zijn van een vergunning, c) een systeem voor het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen en d) de mogelijkheid om precursoren aan particulieren te verkopen als de transactie geregistreerd wordt.
5. Vrijwillige maatregelen zoals gedragscodes, opleiden, trainen en vergroten van bewustzijn van verkopend personeel.

De beleidsoptie, die als beste uit deze studie naar voren komt, is optie 4 – een verbod op verkoop van precursoren aan particulieren boven een bepaalde concentratie – aangevuld met een vergun-

¹⁶ Zoals verwoord in de Memorie van Toelichting, TK 2015–2016, 34 289, nr. 3, p. 6.

ningstelsel en een meldpunt voor verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen. Nederland steunt dit [voorstel](#).

Nederland heeft een voortrekkersrol gespeeld bij de totstandkoming van de Verordening. De NCTV-medewerker die hier nauw bij betrokken is geweest, geeft in een gesprek met ons aan dat er toentertijd een internationaal team is samengesteld met Noren, Zweden, Britten en Nederlanders. De betrokken Nederlanders werken dan gedeeltelijk voor de nationale implementatie en gedeeltelijk voor het internationale team. Het team richt zich op de wetgeving, het vormgeven van een meldpunt en een bewustwordingscampagne (awareness). De instrumenten die zijn ontwikkeld, zoals rond awareness en e-learning, zijn door de EU overgenomen, en op de website van de EU geplaatst.

In 2009 is Nederland een pilot gestart met het melden van verdachte transacties rond precursoren voor explosieven bij het al bestaande Meldpunt Verdachte Transacties chemicaliën van de Belastingdienst. Meldingen die mogelijk betrekking hebben op precursoren voor explosieven worden doorgestuurd naar het Meldpunt Zelfgemaakte Explosieven (MPZE) van de politie. Door de NCTb (thans NCTV) is een 'awareness'-programma opgestart om kennis over precursoren voor explosieven bij marktpartijen te vergroten en om de meldingsbereidheid te stimuleren. In december 2010 is deze pilot geëvalueerd en is er besloten het initiatief voort te zetten. Tegelijkertijd is het MPZE bij het Nationaal Bom Data Centrum (NL-BDC) van de politie ondergebracht.

2.2 EU-verordening 98/2013 op hoofdlijnen

De EU-verordening 98/2013 bestaat uit negentien artikelen. Artikel 3 bevat definities van begrippen uit de Verordening. Zo wordt het begrip particulier als volgt gedefinieerd: “elke natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.”

Het gaat hier dus uitsluitend om natuurlijke personen.¹⁷ In artikel 3 wordt het begrip ‘verdachte transactie’ als volgt gedefinieerd:

Elke transactie van in de bijlagen genoemde stoffen of van mengsels of stoffen die de genoemde stoffen bevatten, met inbegrip van transacties met professionele gebruikers, ten aanzien waarvan er redelijke vermoedens bestaan dat de stof of het mengsel dient voor de illegale vervaardiging van explosieven.

Tot slot geven we hier de definitie van een ‘precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt’. Dit is in de Verordening gedefinieerd als:

¹⁷ In de nieuwe Verordening (2019/1148) is de definitie van particulier verruimd tot ook rechtspersonen die handelen buiten hun handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteiten.

Een in Lijst 1 vermelde stof in een concentratie die de in die bijlage genoemde overeenkomstige grenswaarde overschrijdt en hiermee wordt ook bedoeld een mengsel of een andere stof die een in de lijst vermelde stof bevat in een concentratie die de overeenkomstige grenswaarde overschrijdt.

Volgens artikel 4, lid 1 van Verordening 98/2013 mogen precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt niet worden aangeboden aan, of binnengebracht op het grondgebied door, in bezit gehouden door of gebruikt door particulieren. Er zijn echter twee uitzonderingen op deze regel: een lidstaat mag een vergunningstelsel (artikel 4, lid 2) of een registratiestelsel (artikel 4, lid 3) invoeren waardoor particulieren toch precursoren waarvoor een beperking geldt kunnen kopen en in bezit hebben.

In de Verordening worden in totaal 35 overwegingen benoemd die inzicht geven in de gedachtegang achter de gestelde regels. In een van de overwegingen (overweging 13) wordt gesteld dat het raadzaam is om een vergunningstelsel in te richten om een goede werking van de interne markt zo min mogelijk te verstoren. Er wordt echter ook gesteld dat waterstofperoxide, nitromethaan en salpeterzuur (stoffen die op Lijst 1 staan) veelvuldig voor legitieme doeleinden worden gebruikt door particulieren. Daarom krijgen lidstaten ook nog de mogelijkheid om toegang tot deze stoffen binnen een bepaalde bandbreedte van concentraties middels een registratiesysteem te realiseren (overweging 11). Verder wordt gesteld dat het technisch niet haalbaar is om concentratiegrenswaarden voor hexamine in brandstoftabletten vast te stellen. Daarnaast wordt aangegeven dat er vele vormen van legitiem gebruik zijn van zwavelzuur, aceton, kaliumnitraat, natriumnitraat, calciumnitraat en calciumammoniumnitraat (Lijst 2-stoffen). Een beperkte toegang tot deze stoffen voor particulieren zou tot onevenredig hoge administratie- en nalevingskosten voor de consument, de overheid en het bedrijfsleven leiden (overweging 21). Levering van ammoniumnitraat aan particulieren is reeds verboden middels de REACH-verordening.¹⁸ Levering aan professionele gebruikers, zoals agrariërs, is wel toegestaan. Ammoniumnitraat valt wel onder de meldingsplicht van Verordening 98/2013 (overweging 24).

Als een lidstaat een registratiesysteem inricht dan geldt – in tegenstelling tot een vergunningstelsel – een bandbreedte waarbinnen stoffen, waarvoor een beperking geldt, mogen worden verkocht aan particulieren (artikel 4, lid 3). Voor waterstofperoxide geldt dat deze stof niet aan particulieren mag worden verkocht als de concentratie de 35% overstijgt, voor nitromethaan geldt een maximum van 40% en voor salpeterzuur geldt een concentratie van 10% als bovengrens.¹⁹

¹⁸ [REACH](#) is een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen. Het beschrijft waar bedrijven en overheden zich aan moeten houden. REACH staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen.

¹⁹ Met de nieuwe Verordening (2019/1148) bestaat er geen mogelijkheid meer voor een registratiesysteem. De bovengrens bij bepaalde stofpercentages die gold voor het registratiesysteem is in de nieuwe Verordening gaan gelden voor stoffen waarvoor een beperking geldt binnen het vergunningstelsel.

Producten waarvoor een beperking geldt en die (ook) aan particulieren worden aangeboden, moeten zijn voorzien van een etiket waarop zichtbaar is dat er een beperking voor dit product geldt (artikel 5). Het vrije verkeer van (producten met) stoffen van Lijst 1 – waarvoor geen beperking geldt – en Lijst 2 is gegarandeerd in artikel 6 van Verordening 98/2013.

Artikel 7 geeft nadere bepalingen over het vergunningstelsel, terwijl artikel 8 ingaat op het registratiesysteem. Omdat Nederland heeft gekozen voor een vergunningstelsel gaan we hier slechts in op de voorwaarden die worden gesteld aan een vergunningstelsel. Het gaat in artikel 7 om zes nadere bepalingen (in eigen bewoordingen samengevat):

1. Bij het verlenen van een vergunning moet een lidstaat rekening houden met alle relevante omstandigheden, met name de legitimiteit van het voorgenomen gebruik (artikel 7, lid 1).
2. De vergunning kan betrekking hebben op enkelvoudig of meervoudig gebruik van de stof. De vergunning geldt hooguit voor drie jaar en in de vergunning is aangegeven voor welke stof de vergunning geldt (artikel 7, lid 2).
3. Er kan een vergoeding voor het verstrekken van een vergunning worden gevraagd, maar niet meer dan de werkelijke kosten (artikel 7, lid 3).
4. De vergunning kan worden ingetrokken als niet meer aan de voorwaarden van afgifte wordt voldaan (artikel 7, lid 4).
5. Bezwaar maken tegen de beslissing om een vergunning niet te verlenen moet mogelijk zijn (artikel 7, lid 5).
6. Vergunningen afgegeven in een lidstaat kunnen ook worden erkend in andere lidstaten (artikel 7, lid 6).

Bepalingen rond melding van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen zijn verwoord in artikel 9 van Verordening 98/2013. Iedere lidstaat moet een of meerdere nationale contactpunten inrichten voor het melden van verdachte transacties (artikel 9, lid 2). Marktpartijen kunnen een verdachte transactie weigeren. De Verordening laat daarmee ruimte dat de verdachte transactie wel kan plaatsvinden. Zonder onnodige vertraging moet de verdachte transactie worden gemeld bij het nationale contactpunt, zo mogelijk samen met de identiteit van de klant (artikel 9, lid 3). Ook diefstal en verdwijning van significante hoeveelheden van (producten met) de in Lijst 1 en 2 genoemde stoffen met ook bij het nationale contactpunt worden gemeld (artikel 9, lid 4). Wat onder ‘significante hoeveelheden’ moet worden verstaan, staat niet nader omschreven in de Verordening. Wel is er in artikel 9, lid 5, onder b) aan gegeven dat de Commissie uiterlijk 2 september 2014 met informatie over methoden voor het onderkennen en melden van de verdwijning en diefstal van significante hoeveelheden komt.²⁰

²⁰ In overweging 22 wordt gesteld: “Het stelen van precursoren voor explosieven is een manier om aan grondstoffen voor de illegale vervaardiging van explosieven te komen. Daarom moet worden voorzien in een regeling voor het melden van diefstallen en verdwijningen van aanzienlijke hoeveelheden van de stoffen waarop de maatregelen van deze verordening van toepassing zijn, en van de andere stoffen waarvoor verdachte transacties gemeld dienen te worden. Teneinde de opsporing van de daders te faciliteren

De Commissie denkt niet alleen aan particulieren bij verdachte transacties, integendeel. In overweging 19 staat onder andere dat het wenselijk is dat bevoegde instanties de nodige maatregelen nemen om de concrete omstandigheden van gemelde transacties te onderzoeken, met name door na te gaan of de bij een verdachte transactie betrokken professionele gebruiker daadwerkelijk de bedoelde economische activiteit uitoefent.

De overige artikelen van Verordening 98/2013 zijn minder relevant in het kader van het onderzoek waarvan we hier verslag doen. Wel is van belang om op te merken dat de verordening van toepassing is vanaf 2 september 2014 (artikel 19) en dat het voorhanden hebben en gebruik door particulieren van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, nog is toegestaan tot en met 2 maart 2016 (artikel 16).²¹

2.3 Verankering van de EU-verordening in de Wpe

De EU-Verordening 98/2013 is op 15 januari 2013 gepubliceerd en is op 2 september 2014 in werking getreden. Nederland (en de andere lidstaten) hebben daarmee ruim 1½ jaar de tijd gehad om de verordening in nationale wetgeving te verankeren. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 is Nederland actief betrokken geweest bij het tot stand komen van de EU-Verordening en daarom is het opmerkelijk dat de Wet precursoren voor explosieven (Wpe) pas op 1 juni 2016 in werking is getreden. Bijna 3½ jaar na publicatie van de EU-Verordening.

De gedocumenteerde parlementaire behandeling van de Wpe laat zien dat het wetsvoorstel, de Memorie van toelichting en het advies van Raad van State op 18 september 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Op 9 november 2015 vindt het Kamerdebat over het wetsvoorstel plaats. Op 31 maart 2016 wordt een nota naar aanleiding van Kamervragen en een nota van wijziging naar de Kamer gestuurd. Het gewijzigde wetsvoorstel wordt als hamerstuk door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen op respectievelijk 21 april en 24 mei 2016. Op 31 mei is de wet gepubliceerd; de wet treedt in werking op 1 juni 2016.

De vraag is waarom het wetsvoorstel pas in september 2015 naar de Kamer is gestuurd. Een vertegenwoordiger van de NCTV, die nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van de EU-Verordening en de Wpe, geeft in een interview met ons aan dat er lang is gediscussieerd over de vraag wie de wet zou moeten vormgeven en de uitvoering ter hand zou nemen. Het initiatief lag in eerste aanleg bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (het huidige ministerie van Infra-

en de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten attent te maken op mogelijke dreigingen, worden nationale contactpunten ertoe aangespoord, wanneer dit aan de orde is, gebruik te maken van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing van Europol.”

²¹ Artikel 16: Overgangsbepaling. Het voorhanden hebben en gebruik door particulieren van precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt, is toegestaan tot en met 2 maart 2016.

structuur en Waterstaat), vanwege het feit dat de REACH-wetgeving (zie ook voetnoot 18) bij dit ministerie was ondergebracht. In tweede aanleg werd hier anders over gedacht bij het ministerie van I&W wegens een andere prioriteitstelling en het heeft lang geduurd alvorens er is besloten dat de Wpe zou worden gemaakt door de Directie Juridische Zaken en Wetgeving (DJZW) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (thans J&V).

In de periode van 2 september 2014 tot 1 juni 2016 is er geen werkend vergunningstelsel in Nederland. Feitelijk mogen winkels stoffen met een beperking in deze periode niet aan particulieren verkopen. Hier is echter niet op toegezien noch op gehandhaafd. “Dat zou een moeilijke figuur worden als je eerst een totaalverbod handhaaft en dan even later een vergunningstelsel invoert”, aldus de NCTV-respondent.

Een zeer beperkt aantal EU-landen waaronder het Verenigd Koninkrijk en Denemarken heeft de EU-Verordening wel op tijd in de eigen wetgeving verankerd. De meeste landen hebben dit echter pas (veel) later op orde. De Europese Commissie heeft wel aangegeven infractieprocedures richting landen te starten bij onvoldoende voortgang. Daarbij heeft Commissie gekeken of landen al wel bezig waren met de uitrol van de Verordening. De Commissie heeft zich gericht op landen waar weinig of geen voortgang was. In Nederland zijn de marktpartijen echter al wel ingelicht over de Verordening en de verplichting van het melden van verdachte transacties. En, ook het Meldpunt is operationeel.²² Dat blijkt voldoende om de Europese Commissie het vertrouwen te geven dat Nederland de verordening uiteindelijk ook zou gaan implementeren, aldus de NCTV-respondent.

De Wpe bestaat uit achttien artikelen. In artikel 3 van de Wpe staat dat het verboden is precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt aan te bieden aan een particulier (lid 1) en dat het verboden is voor een particulier om deze stoffen Nederland binnen te brengen, in bezit te houden of te gebruiken (lid 2). Deze verboden gelden echter niet als een particulier over een vergunning beschikt (lid 3). Het vergunningstelsel is nader gereguleerd in artikelen 4 t/m 7 van de Wpe.

In de EU-Verordening staat dat een vergunning voor hooguit drie jaar kan worden afgegeven (artikel 7, lid 2). In de Wpe is bepaald dat een Nederlandse vergunning voor de duur van maximaal twee jaar wordt verleend (artikel 4, lid 3). In de EU-Verordening staat dat de vergunning betrekking kan hebben op enkelvoudig of meervoudig gebruik van de stof (artikel 7, lid 2). In de

²² Dit blijkt onder andere uit een brief van de NCTV (Kenmerk 529429) van 5 augustus 2014 aan bedrijven waarin wordt uitgelegd voor welke stoffen (producten) verdachte transacties moeten worden gemeld en voor welke stoffen een beperking geldt. Aluminiumpoeder, magnesiumpoeder en magnesiumnitraat-hexahydraat worden niet in de opsomming van meldplichtige stoffen worden genoemd, omdat deze stoffen pas later aan Lijst 2 zijn toegevoegd. Bij de inwerkingtreding van de Wpe omvat Lijst 2 al wel deze stoffen.

Wpe is niet gereguleerd of de vergunning voor enkelvoudig dan wel voor meervoudig gebruik van de stof geldt.

In de EU-verordening wordt bepaald dat bij het verlenen van een vergunning een lidstaat rekening moet houden met alle relevante omstandigheden, met name waar het de legitimiteit van het voorgenomen gebruik betreft (artikel 7, lid 1). De legitimiteit van het gebruik komt terug in artikel 6, lid 1 onder e) van de Wpe. Hier staat dat een vergunning wordt afgegeven als er “geen vermoeden bestaat dat de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt door de aanvrager voor een ander doel zal worden gebruikt dan het voorgenomen doel.” Er worden echter meer eisen gesteld aan de aanvraag in de Wpe voordat een vergunning wordt verstrekt. Zo wordt er alleen een vergunning afgegeven als er geen redelijk alternatief voorhanden is om het gewenste effect te bereiken²³ (artikel 6, lid 1, onder c) en moet de aanvrager een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) overleggen (artikel 6, lid 1, onder b).

In artikel 9 van de Wpe wordt verwezen naar artikel 9 van de EU-Verordening, waarin het melden van verdachte transacties, diefstallen en vermissingen is gereguleerd. In de Wpe wordt hier niets aan toegevoegd anders dan de verwijzing dat in een Regeling nadere regels worden gesteld (artikel 9, lid 3 Wpe).

2.4 Overwegingen bij het vergunningstelsel

In de Memorie van Toelichting (TK 2015–2016, 34 289, nr. 3) en in de nota met de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer fractiewoordvoerders (TK 2015–2016, 34 289, nr. 6) is uitvoerig uitgelegd waarom er is gekozen voor het invoeren van een vergunningstelsel en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat er in aanloop naar de EU-Verordening verschillende beleidsopties zijn besproken en tegen elkaar zijn afgewogen aan de hand van een *impact assessment*. Naast de opties ‘niets doen’ en ‘vrijwillige maatregelen’ is gekeken naar de mogelijkheid van een verbod van verkoop aan particulieren, een verbod op verkoop via internet en een verbod van verkoop aan particulieren van stoffen boven een bepaalde concentratie. Bij de laatste optie is ook nog gekeken naar varianten zoals het werken met een vergunningstelsel of

²³ Op 7 juni 2014 is een conceptlijst met alternatieven voor precursoren voor explosieven waar een beperking voor geldt opgesteld. Deze lijst is ons ter beschikking gesteld door de NCTV. Als alternatief voor het bleken van bot, haar, huid en tanden wordt waterstofperoxide van 12% of minder genoemd. Hetzelfde geldt voor het desinfecteren van lenzen, wonden en water (zwembaden), schoonmaken en het toevoegen van zuurstof aan water. Voor het ontkleuren van hout wordt oxaalzuur of natriumchloride als alternatief genoemd. Voor brandstof in modelbouw nitromethaan van 30% of lager of andere brandstoffen. In plaats van salpeterzuur kan voor schoonmaak gebruik worden gemaakt van azijnzuur of natriumhydroxide.

een registratiesysteem. Deze varianten zijn beoordeeld aan de hand van enkele criteria, zoals effectiviteit en haalbaarheid, maar ook sociale en economische gevolgen (zie ook paragraaf 2.1).

Een verbod op de verkoop van precursoren aan particulieren boven een bepaalde concentratie in combinatie met een vergunningstelsel en een meldsysteem van verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen, is vervolgens als beste uit de bus gekomen bij het impact assessment. Het, door Nederland gesteunde, originele voorstel van de EU-Verordening (uit 2010) gaat uit van deze optie. Op verzoek van een aantal lidstaten is de verordening verruimd, zodat ook een registratiesysteem of een totaalverbod op verkoop aan particulieren tot de mogelijkheden behoort.

Verder wordt er in de Memorie van Toelichting aangegeven dat de economische impact van de beperking van verkoop aan particulieren gering is, aangezien het een klein aantal stoffen in relatief hoge concentraties betreft. Deze stoffen worden toch al weinig verkocht aan Nederlandse particulieren en blijven door een vergunningstelsel beschikbaar voor particulieren die de stoffen nodig hebben voor een legitiem doel. Er wordt tevens de inschatting gemaakt dat de meeste bedrijven de precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt uit hun assortiment zullen halen. Het betreft immers veelal nichetoepassingen waar weinig omzet mee is gemoeid, zo is de redenering. Bovendien zijn er vrijwel altijd alternatieve producten beschikbaar.

Bij de bedrijven die precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt verkopen aan particulieren, gaat het vooral om drogisterijen, hobbywinkels, tuincentra en internetbedrijven, aldus de Memorie van Toelichting. De derving van inkomsten voor deze bedrijven in Nederland wordt tussen de 1,3 en 3,2 miljoen euro geschat, maar deze omzetsdaling wordt naar verwachting grotendeels gecompenseerd, omdat de meeste particulieren zullen overstappen op andere stoffen of de stof met een lagere concentratie zullen aanschaffen. Deze aanname is gebaseerd op ervaringen uit andere landen. Een NCTV-medewerker die nauw betrokken is geweest bij de keuze van Nederland voor een vergunningstelsel, geeft in een interview met ons aan dat het met name de marktpartijen zijn die toentertijd een vergunningstelsel hebben bepleit.

In de Memorie van Toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat slechts een zeer beperkt aantal burgers (maximaal honderd per jaar) een vergunning zal aanvragen. Deze verwachting is eveneens gebaseerd op ervaringen in het buitenland. Recente navraag bij de NCTV leert dat het hierbij onder andere ging om cijfers uit Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. In deze landen is de EU-Verordening overigens volgens planning op 2 september 2014 in werking getreden. Zodoende hebben deze landen al zicht op de eerste aanvragen tegen de tijd dat de Wpe ook in Nederland het licht ziet. De cijfers uit deze landen zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar de Nederlandse situatie. Op basis hiervan is daarop het aantal te verwachten aanvragen op maximaal honderd per

jaar gesteld, waarbij de inschatting toentertijd al was dat het daadwerkelijke aantal substantieel lager zou kunnen liggen.²⁴

2.5 Regeling precursoren voor explosieven

Op 16 juni 2016 is de Regeling precursoren voor explosieven opgesteld met nadere regels ter uitvoering van de Wpe. Deze regeling is opgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie (thans J&V) en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (thans I&W). Deze Regeling bevat zeven artikelen.

In artikel 2 van de Regeling staat dat een aanvraag voor een vergunning wordt gericht aan de minister van V&J en wordt gestuurd naar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

In artikel 4 van de Regeling wordt bepaald dat het etiket op de verpakking van precursoren waar een beperking voor geldt, moet zijn voorzien van de volgende waarschuwingzin: “Aankoop, bezit en gebruik door particulieren is aan beperkingen onderhevig” (lid 1, onder a). Verder wordt er in dit artikel bepaald dat het verkooppersoneel op de hoogte dient te zijn van de Wpe-verplichtingen (lid 1, onder b), de identiteit van de koper moet worden gecontroleerd als het een vergunninghouder betreft (lid 1, onder c) of een uittreksel van de KvK als het een bedrijf betreft (lid 1, onder d).

Artikel 4, lid 1, onder e) luidt als volgt: “Van transacties inzake precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en indien mogelijk voor precursoren voor explosieven waar een meldplicht geldt, wordt voor het lopende en het voorafgaande kalenderjaar een overzicht bijgehouden van het aantal verkochte producten, inclusief naam product, precursor inclusief totaalhoeveelheid en concentratie, verpakkingsgrootte, bedrijfsnaam en adresgegevens afnemers en de periode waarin de aanschaf heeft plaatsgevonden.” Deze regel hebben wij – en de aanvrager en de opdrachtgever van het onderzoek – opgevat als een *registratieplicht* voor stoffen waar een beperking voor geldt. Dit is echter geen verplichting voortvloeiend uit de EU-Verordening.

In het gesprek met de NCTV-medewerker die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de EU-Verordening wordt gesteld dat deze bepaling in de Regeling is opgenomen op verzoek van de toezichthouder (anders kan geen toezicht worden gehouden). In de Regeling staat niet expliciet dat deze registratieplicht alleen voor particulieren geldt, maar de respondent geeft aan dat dit, voor zover hij zich dit kan herinneren, in de periode dat hij op dit onderwerp werkte wel de intentie was; dat de registratieplicht alleen van toepassing is op de transacties aan particulieren.

²⁴ De ervaringen uit onder andere Denemarken, Zweden, Noorwegen en Finland laten zien dat waterstofperoxide in hoge concentraties wordt gebruikt voor het bleken van jachttrofeeën; vanuit andere landen zoals Frankrijk werd aangegeven dat waterstofperoxide in hoge concentraties ook voor zwembaden werd gebruikt. De verwachting was dat beide toepassingen in Nederland een geringere rol zouden spelen.

Dat de registratieplicht breder is dan alleen voor verkopen aan particulieren is te lezen in de toelichting op artikel 4.

Het toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving zal risicogestuurd zijn. Voor risicogestuurd toezicht moeten de toezichthouders, de met het toezicht op de naleving van de wet belaste ambtenaren van de ILT, een goed overzicht hebben van welke stoffen verkocht worden bij welke marktdeelnemers in Nederland (en in welke hoeveelheden). Dit is geregeld met behulp van het eerste lid onder e, waarin is bepaald dat marktdeelnemers die grondstoffen voor explosieven waarvoor een beperking geldt of precursoren voor explosieven waarvoor een meldplicht geldt aanbieden, verplicht zijn om op verzoek gegevens aan te leveren bij de ILT betreffende de producten met precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt of producten met precursoren waarvoor een meldplicht geldt die in het voorgaande jaar aangeboden zijn aan andere marktdeelnemers dan wel aan particulieren en gegevens over de inkoop van deze producten in het voorgaande jaar. Voor producten waarvoor een beperking geldt betreffen deze gegevens in ieder geval de naam van het product, de hoeveelheid ontvangen of geleverde producten en de naam en contactgegevens van de leverancier (in geval van inkoop) of klant (in geval van verkoop aan een andere marktdeelnemer). Voornoemde gegevens worden, indien mogelijk, ook voor producten waarvoor een meldplicht geldt aangeleverd aan de ILT.

Artikel 5 van de Regeling gaat nader in op de meldprocedure bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën. De melding kent een aantal vaste elementen. Zo dient de melding informatie te bevatten over de melder (naam, bedrijf), de transactie (datum, tijd, plaats en welke producten/precursoren), reden van melding en beschrijving van de klant. In het geval van diefstal/verdwijning een nadere beschrijving daarvan. Tot slot dient de melding materiaal – indien beschikbaar – bevatten waarmee de identiteit van de klant kan worden achterhaald.

2.6 Betrokken partijen bij de uitvoering van de Wpe

In de Memorie van Toelichting (TK 2015-2016, 34289, nr. 3) bij de Wpe wordt gesteld er verschillende partijen zijn betrokken bij het onderwerp precursoren voor explosieven. Dreigingsinschattingen worden gemaakt door inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie, met inbreng van Defensie, het NFI en het RIVM. De NCTV is verantwoordelijk voor het beleid rondom deze stoffen en de uitvoering van de wet- en regelgeving.

Bij de uitvoering zijn de volgende partijen betrokken: (TK 2015-2016, 34289, nr. 3, p. 6)

- ILT: vergunningverlening en toezicht.
- Douane: toezicht op binnenbrengen op het grondgebied.
- Koninklijke Marechaussee: toezicht binnenbrengen op het grondgebied.
- Politie: opvolging meldingen verdachte transacties, toetsing bij vergunningverlening.
- Justis: afgifte Verklaring Omtrent het Gedrag.

3 Vergunningstelsel

In de EU-verordening en de Wpe wordt gesproken over stoffen waarvoor een beperking geldt. Hierbij wordt bedoeld op stoffen van Lijst 1 met een concentratie boven de grenswaarde. hiervoor geldt dat particulieren deze stoffen slechts kopen, bezitten, gebruiken of het land binnenbrengen indien ze in bezit zijn van een vergunning. Deze vergunningplicht geldt echter niet voor bedrijven. Als we spreken van ‘stoffen waarvoor een beperking geldt’ gaat het om de volgende zeven stoffen met een concentratie boven de in de tabel genoemde grenswaarde:

Tabel 3.1 Lijst 1-stoffen waarvoor een beperking geldt

| | Naam chemische stof | Grenswaarde |
|---|----------------------------|--------------------|
| 1 | Waterstofperoxide | 12% |
| 2 | Salpeterzuur | 3% |
| 3 | Nitromethaan | 30% |
| 4 | Natriumchloraat | 40% |
| 5 | Natriumperchloraat | 40% |
| 6 | Kaliumchloraat | 40% |
| 7 | Kaliumperchloraat | 40% |

Let op: deze lijst geldt tot 1 februari 2021. Vanaf deze datum is de nieuwe verordening van kracht. Vanaf dat moment zijn ook zwavelzuur en ammoniumnitraat aan deze Lijst 1 toegevoegd. Daarnaast is ook een bovengrens ingevoerd; een grenswaarde waarboven particulieren nooit de bewuste stof mogen kopen, ook niet met een vergunning.²⁵

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe het vergunningstelsel is vormgegeven en wat de ervaringen met dit stelsel zijn geweest in de achterliggende jaren. We beginnen dit hoofdstuk echter met een beschrijving van de doelgroep voor een vergunning: particulieren met een legitiem (aankoop)doel.

3.1 Particulieren met een legitiem doel

Bij het maken van de wet heeft de wetgever besloten dat particulieren de mogelijkheid moet worden geboden om toegang te krijgen tot (producten met) stoffen die op Lijst 1 staan. In de Memorie van Toelichting wordt een aantal hobbyrichtingen genoemd die voor het verkrijgen van deze stoffen middels een vergunning in beeld zijn (lees: daar mogelijk behoefte aan hebben). In de Memorie van Toelichting wordt in dit verband gesproken van: “(...) zeer specifieke toepas-

²⁵ De bovengrenswaarde is voor waterstofperoxide 35% en 10% voor salpeterzuur.

singen binnen een hobby (zoals vliegen met modelvliegtuigen of het bleken van kunstobjecten). Daarnaast worden deze stoffen beperkt gebruikt voor alledaagse toepassingen zoals schoonmaken en desinfecteren; voor deze toepassingen zijn echter voldoende alternatieven beschikbaar.” Voor ons onderzoek hebben we gesproken met een aantal vertegenwoordigers van verenigingen waarbinnen particulieren hun hobby uitoefenen.²⁶ Ook hebben we gesproken met enkele bedrijven die zicht hebben op deze groep van particuliere klanten. In het bijzonder zijn we daarbij geïnteresseerd geweest in hoe zij omgaan met de vraag van particulieren om bepaalde stoffen.

Het blijkt op basis van deze inventarisatie dat de behoefte aan Lijst 1-stoffen voor het beoefenen van de verschillende hobby's relatief klein is. De grootste stoffenbehoefte lijkt nog te liggen in kringen van hobbyisten die zich bezighouden met emailleren van metaal, ofwel meer specifiek bij de leden van de emaillersvereniging. Zo maken de leden van deze vereniging gebruik van salpeterzuur voor het etsen van verschillende metaalsoorten; de stof is onder meer belangrijk voor de zogenaamde Champlevé-emaillotechniek. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van zwavelzuur voor het etsen van grotere stukken metaal en wordt waterstofperoxide van een hoog percentage gebruikt voor het matteren van emaille. De emaillers kopen hun grondstoffen in de regel bij leveranciers voor edelsmeedprodukten of bij leveranciers voor etsbenodigdheden. De concentraties moeten in elk geval sterk genoeg om door metaal te etsen; dat is in de regel meer dan de 10% concentratie van de drogist. Voor het etsen van zilver is salpeterzuur (70% zuur) nodig dat gemengd wordt met tweederde water. Bij zwavelzuur etsen en bij het gebruik van waterstofperoxide wordt een concentratie van 30% gebruikt, een en ander volgens de woordvoerder van de emaillersvereniging.

Bij model(sport)verenigingen (modelboten, -vliegtuigen, -auto's) gaat het feitelijk maar om één stof die een rol speelt, te weten: nitromethaan. Deze stof verhoogt als toevoeging aan de reguliere brandstof de prestaties van de motor. In de verschillende modelracesporten die in de gespreksronde de revue zijn gepasseerd, is er echter geen enkele sport die toestaat dat er een percentage van 30% nitromethaan (het maximum waarvoor geen vergunning nodig was tot februari 2021) of meer zal worden gebruikt bij de wedstrijden. Daarmee bestaat er dus feitelijk geen behoefte aan de stof in zulke hoge concentratie. In de antwoorden op onze vragen rond het gebruik ervan wordt bovendien aangegeven dat er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van elektrische vliegtuigen, bootjes of autotootjes om de verschillende modelsporten te beoefenen; ook dat maakt dat de behoefte aan de stof nitromethaan sowieso al gering is.

²⁶ Het betreft vertegenwoordigers van de Algemene Nederlandse Scheepsmodelbouw Federatie (ANSF), de Jagersvereniging, de modelvliegtuigsport Koninklijke Nederlandse Vereniging voor de Luchtvaart (KNVvL), de Nederlandse Organisatie Model Auto Clubs (NOMAC) en de Nederlandse vereniging van emaillers

De modelboothobbyisten van de Algemene Nederlandse Scheepsmodelbouw Federatie

Het gaat bij de racerij vooral om de modelspeedboten in verschillende klassen (3,5 cc, 7,5 cc en 15 cc). Daarin wordt nitromethaan in de brandstof gebruikt. Tijdens wedstrijden wordt het gehalte nitromethaan gemeten in de brandstof van de eerste vijf gefinishte deelnemers. De toevoeging van nitromethaan zorgt voor een meer explosieve brandstof, en voor koeling van de motor; de motor loopt er makkelijker door. Een te hoog percentage nitromethaan gebruiken zou echter slecht voor het motorblok zijn. Mede om die reden is een hoog percentage nitromethaan weinig populair bij de hobbyisten.

De Koninklijke Nederlandse Vereniging voor de Luchtvaart (KNVvL)

Het gebruik van nitromethaan is er slechts in geringe mate. Net als in de modelbotenwereld is er een ontwikkeling die ook vanuit milieuoogpunt (geluidsoverlast) neigt naar elektrisch vliegen. En net als bij wedstrijden met modelauto's is er controle, in die zin dat de brandstof wordt verstrekt door de organisatie. Bij wedstrijden vliegt iedereen met dezelfde brandstof-formule. De eigen brandstoftank moet daarvoor eerst worden leeggemaakt. Sinds kort moeten alle modelvliegers een [vliegbewijs](#) hebben. Tot ongenoegen van de modelsporters, want het kost geld. Het bij de RDW geregistreerd staande bewijs zou wellicht wel kunnen dienen voor registraties van de nitromethaan-aankopen, waarbij het prettig zou zijn de nitromethaan onder de 16% vrij te laten van enige vergunningplicht; de modelsporters kunnen met dat percentage prima uit de voeten, aldus de woordvoerder van deze vereniging.

De Nederlandse Organisatie Model Auto Clubs (NOMAC)

De vereniging beschikt over acht buitenracecircuits waar op grond van de milieuvergunning nog met brandstofsauto's mag worden gereden. Het aantal leden van de club dat nog met brandstof aan races deelneemt is rond de vijftig. Iedereen is op de hoogte van de 16%-limiet (per februari 2021 de norm) nitromethaan in de brandstof. Om te voorkomen dat er stiekem toch hogere percentages worden gebruikt zijn er meetmethodes. Zo is er een soortelijk-gewicht-meter, bij gebrek aan een lab. Bij het rijden met 16% nitromethaan en methanol plus olie is er een bepaald soortelijk gewicht waar het brandstofmengsel aan moet voldoen. Het vergunningstelsel is voor de wereld van de modelautosport overbodig, aldus de woordvoerder van de NOMAC.

De vereniging van hobbyisten die we nog niet hebben genoemd in relatie tot een specifieke stof zijn de leden van de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging. Voor deze groep hobbyisten is er één stof van Lijst 1 die begerenswaardig is, namelijk waterstofperoxide. Waterstofperoxide van 35% of meer kan namelijk erg goed helpen bij het bleken van de jachttrofeeën. In kringen van hobbyjagers wordt er naar verluidt echter pragmatisch omgegaan met deze onder de vergunningplicht vallende stof. In de regel wordt er namelijk niet gekozen voor het indienen van een vergunningaanvraag. Twee andere wegen worden soms wel bewandeld, namelijk ten eerste het bleken met (het vergunningvrije) lagere percentage (tot en met 12%) waterstofperoxide waardoor ongeveer hetzelfde effect wordt bereikt, zij het in langzamer tempo, en als nadeel bovendien dat sneller weer vergeling van het object optreedt. Daarnaast is er sprake van een informeel circuit waarbinnen 'via, via' (bijvoorbeeld door een bevriende buitenlandse jager) het nog wel eens wil lukken om enkele liters van de sterkere waterstofperoxide-variant te bemachtigen. En dan is er natuurlijk ook de mogelijkheid om gewoon de natuur het werk te laten doen, zoals Pauline de

Bok beschrijft in haar verslag over een jaar jagersleven: “Ze (de schedels) zullen, als eerste buit van het jachtjaar, mijn trofeeën zijn. (...) Ik zet ze (de bagge en het bokje) naast elkaar op het muurtje van het binnenplaatsje, zodat de zon ze verder kan bleken.” (Bok, 2016, p.251). Verder lijkt het voor de hand te liggen dat soms ook langs bedrijfsmatige weg (dus met een aantoonbare KvK-inschrijving) deze stof wordt bemachtigd voor de jagersbleekdoeleinden, hoewel deze laatste variant in het gesprek met de woordvoerder van de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging niet is benoemd.

De Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging

In het aanvragen van vergunningen zien jagers weinig heil, aldus de respondent. Er worden soms dus andere wegen bewandeld: “Meestal ‘regelt’ dan één iemand het. Die distribueert dat dan binnen een groep jagers. In het netwerk wordt dan gezegd: ‘Ik kom toch daar en daar. Ik jaag dan daar, en dan heeft die ‘forester’ voor mij een liter of twee liter. Ik heb het al aangevraagd.’ En dan kun je daarvan iets vragen. Zoveel heb je ook niet nodig van dat spul. Je doet er lang mee. Het gaat om kleine beetjes. Het zou fijn zijn als je die kleine beetjes gewoon zou kunnen krijgen; als dat in kleine flesjes verstrekt zou kunnen worden. Al is het maar 100cc. Daar zouden de jagers al heel blij mee zijn.” Nog een andere weg die jagers soms volgen is om bijvoorbeeld de overblijfselen van het wild (bijvoorbeeld reeën) die ze hebben geschoten hebben bij de poelier te laten bleken, omdat de poelier toch ook al de vlees portie-opdeling verzorgt gaat dat vaak in een moeite door.

3.2 Vergunningaanvraag: de procedure

Een particulier die een vergunning wil aanvragen voor een stof waarvoor een beperking geldt, moet deze aanvraag indienen bij de ILT. Het betreft een vergunning om *eenmalig* een nader omschreven hoeveelheid van de betreffende stof aan te kunnen schaffen. De vergunning, indien afgegeven, geldt voor een periode van maximaal twee jaar (artikel 4, lid 3 Wpe). Gedurende deze periode heeft de persoon in kwestie een ontheffing om deze stof in bezit te hebben. Daarna moet, indien gewenst, opnieuw een vergunning worden aangevraagd. Als een particulier een vergunning voor twee verschillende stoffen wenst, moet twee keer een aparte aanvraag worden ingediend.

Aanvragers moeten een [formulier](#) invullen. Naast persoonsgegevens moet daarop worden aangegeven voor welke stof een vergunning is gewenst, in welke concentratie, in welke hoeveelheden, voor welke gebruiksfrequentie, voor welke periode van bezit en waarom er geen alternatieve stof voorhanden is om het gewenste doel te bereiken. Tezamen met de VOG-verklaring (zie hieronder) wordt het formulier vervolgens naar de digitale postbus van de ILT gestuurd.

Op de [website](#) van de ILT lezen we dat de aanvrager een bevestiging ontvangt als de complete vergunningaanvraag is ontvangen. Verder wordt aangegeven dat voor de gehele procedure een termijn van ongeveer acht weken staat. In het geval een vergunning wordt verleend, moet deze

persoonlijk op de ILT-locatie in Utrecht worden afgehaald waarbij de vergunninghouder zich moet legitimeren.²⁷

In de periode 2017 t/m 2020 heeft de ILT elf vergunningen verleend. Uit de gegevens van de ILT blijkt dat het gemiddeld aantal dagen tussen de aanvraag en het verstrekken 55 dagen is. Twee van de vergunningen zijn binnen een maand verstrekt, bij zes vergunningen is de termijn meer dan een maand, maar binnen twee maanden en tot slot zijn er drie vergunningen verleend waarbij de procedure meer dan twee maanden heeft geduurd.

3.3 VOG-aanvraag

Bij de vergunningaanvraag moet de aanvrager een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) overleggen. Deze VOG mag niet ouder zijn dan twee maanden (Wpe artikel 6, lid 1, onder b). Om een VOG aan te kunnen vragen moet de ILT een [VOG-formulier](#) klaarzetten waarop onder andere staat aan de hand van welk profiel de aanvrager door Justis moet worden gescreend. Er wordt gescreend op basis van het profiel nummer 38. Dit nummer is ondergebracht bij Goederen van het Algemeen profiel (2.4) en is als volgt omschreven: “Het voorhanden hebben van goederen, stoffen of voorwerpen en dergelijke die bij oneigenlijk of onjuist gebruik een risico vormen voor mens (en dier).” De kosten voor een [VOG](#) bedragen € 41,35 bij een schriftelijke aanvraag en € 33,85 bij een aanvraag langs de digitale weg (prijzen per 1 februari 2021).

In de periode 2017 t/m 2020 hebben 74 personen de ILT verzocht om een VOG-formulier klaar te zetten. Uiteindelijk hebben 20 personen een vergunningaanvraag ingediend bij de ILT. Dit impliceert dat de ILT voor 54 personen weliswaar een VOG-formulier heeft klaargezet, maar dat deze personen uiteindelijk geen aanvraag voor een Wpe-vergunning hebben ingediend bij de ILT.

De ILT heeft geen zicht op de reden(en) waarom er uiteindelijk geen vergunningaanvraag is ingediend. Daarom hebben we Justis benaderd met de vraag hoeveel personen er een VOG hebben aangevraagd in de periode 2017 t/m 2020 in verband met een Wpe-vergunning. Justis is in staat gebleken deze vraag te beantwoorden zonder de namen van de aanvragers te kennen. Uit de opgave van Justis blijkt dat 22 personen een VOG hebben aangevraagd. Alle aanvragen zijn gehonoreerd, in de zin dat er VOG is verstrekt.

Dit betekent dat twee personen een VOG hebben aangevraagd en gekregen, maar uiteindelijk toch geen aanvraag (of nog geen aanvraag) voor een vergunning hebben ingediend bij de ILT.

²⁷ Vermoedelijk vanaf de zomer van 2021 zal legitimatie plaatsvinden aan de hand van DigiD. Hierdoor hoeft degene die een vergunning krijgt, niet meer af te reizen naar Utrecht om deze vergunning persoonlijk aan het loket af te halen.

Tevens hebben 52 personen er van afgezien om een VOG aan te vragen. Negen van deze personen hebben de online-vragenlijst ingevuld. Gezien dit geringe aantal mogen we hier geen verstrekkende conclusies aan verbinden, maar het geeft wel een indicatie waarom deze personen toch geen vergunning hebben aangevraagd.²⁸ De genoemde redenen zijn:

- Een persoon geeft aan intussen de gewenste stoffen zonder vergunning te hebben gekocht. Deze persoon had behoefte aan zowel salpeterzuur van meer dan 67% als waterstofperoxide van meer dan 12%.
- Drie personen geven te kennen dat ze geen vergunning hebben aangevraagd omdat ze het allemaal teveel gedoe vonden. Een van deze personen had een vergunning willen aanvragen voor salpeterzuur (53%). De andere persoon kon zich het doel niet meer precies herinneren, maar schrijft dat het vermoedelijk ging om een zuur om goudlaagjes van elektronica af te weken.
- Een persoon geeft aan geen behoefte meer te hebben aan een vergunning. In eerste aanleg wilde deze persoon een vergunning aanvragen voor waterstofperoxide (35%).

Een persoon geeft aan wel een VOG te hebben aangevraagd en deze verklaring zojuist te hebben ontvangen. Deze persoon wil een vergunning aanvragen voor salpeterzuur van 53%. Gezien de nieuwe regelgeving per 1 februari 2021 zal deze aanvraag worden afgewezen, indien ingediend. We hebben alle 21 respondenten van de online-vragenlijst gevraagd naar hun mening over het feit dat een VOG moet worden overlegd bij de vergunningaanvraag. Bij deze vraag zijn vijf antwoordcategorieën gegeven plus een categorie overig (zie Bijlage 2). De respondenten konden meerdere categorieën aankruisen. De meerderheid vindt het een goed initiatief dat een VOG wordt gevraagd om kwaadwillenden uit te sluiten. Er worden echter ook kritische kanttekeningen gemaakt bij de VOG. De mening van de respondent over de VOG lijkt, op basis van deze beperkte respons, niet af te hangen van de vraag of de vergunning daadwerkelijk is aangevraagd en in hoeverre de aanvraag is gehonoreerd. Tabel 3.2 geeft een overzicht.

Tabel 3.2 Mening over de VOG bij vergunningaanvraag (multirespons-vraag)

| | Vergunning gekregen | Vergunning geweigerd | Belangstelling getoond | Totaal |
|----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| <i>Aantal respondenten</i> | 8 | 4 | 9 | 21 |
| Goed initiatief | 4 | 2 | 6 | 12 |
| Financiële drempel | 1 | | 1 | 2 |
| Schijnveiligheid | 2 | 1 | 3 | 6 |
| Bureaucratische drempel | 2 | 1 | 1 | 4 |

Bron: Online-vragenlijst

²⁸ Drie respondenten hebben de vraag welke situatie van toepassing is, niet ingevuld. Hierdoor hebben ze door de routing in de vragenlijst deze vraag niet te zien gekregen. Daarnaast heeft een respondent deze vraag niet beantwoord.

3.4 Vergunningaanvraag: de beoordeling

In de wet zijn vijf voorwaarden gesteld aan het verstrekken van een vergunning (artikel 6, lid 1 Wpe). De eerste voorwaarde heeft betrekking op het verstrekken van informatie over de aanvrager, het doel van de aanvraag en waar de stof wordt bewaard. De tweede voorwaarde betreft het overleggen van een VOG.

RIVM-advies

De derde en vierde voorwaarde, genoemd in artikel 6, lid 1 onder c en d Wpe, luiden als volgt:

Er naar het oordeel van Onze Minister geen redelijk alternatief voorhanden is voor het voorgenomen gebruik van de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt, waarmee een vergelijkbaar effect wordt bereikt.

De aanvraag niet ziet op gebruik in de uitoefening van een beroep, het voorgenomen gebruik niet in strijd is met de wet en het voorgenomen gebruik naar het oordeel van Onze Minister proportioneel is om het voorgenomen doel te bereiken.

In eerste aanleg zou de ILT zelf de aanvraag aan deze voorwaarden toetsen. De ILT beschikt echter over onvoldoende expertise om de aanvraag aan deze voorwaarden te toetsen en daarom is er bij de invoering van de wet afgesproken dat het RIVM-advies geeft waar het de vragen rond deze voorwaarden betreft.²⁹ Het RIVM-advies gaat in op een aantal formele voorwaarden, zoals de termijn en voorwaarden rond gebruik, de veiligheidsmaatregelen bij vervoer, opslag en gebruik, wat te doen bij diefstal of vermissing, het voorkomen dat anderen de stof gebruiken en welke documentatie er moet worden bewaard na aanschaf van de stof. Daarnaast gaat het RIVM-advies in op de proportionaliteit, dat wil zeggen de gevraagde hoeveelheid in relatie tot het doel van de aanvraag. Dat er geen sprake mag zijn van een bedrijfsmatig karakter komt ook aan de orde in het RIVM-advies, maar feitelijk heeft de ILT deze vraag afgedekt door na te gaan of de aanvrager in het KvK-register voorkomt. De belangrijkste vraag die in het RIVM-advies aan de orde komt, is die naar mogelijke alternatieven, ofwel: vereist de gewenste toepassing de gevraagde stof in de gevraagde concentratie?

Om vast te stellen of er toepassing van alternatieve stoffen mogelijk is, baseert het RIVM zich op internetonderzoek. Wat is er gangbaar bij dergelijke toepassingen? Zo heeft het RIVM vastgesteld dat het bleken van botten (jachttrofeeën) ook goed mogelijk is met een lager percentage waterstofperoxide; er wordt soms gevraagd om een concentratie van 35%, terwijl de niet-vergunningplichtige concentratie van 12% ook toereikend is. Er is door het RIVM ook navraag

²⁹ De RIVM-respondent geeft aan dat het de bedoeling was dat de adviserende rol van het RIVM tijdelijk van aard zou zijn, maar tot nu toe heeft de ILT gebruik gemaakt van de diensten van het RIVM en zijn er geen intenties hierin verandering aan te brengen.

hierover gedaan bij [Naturalis](#). Het RIVM heeft wel eigen laboratoria, maar voor de vergunning-aanvragen in het kader van de Wpe voert de RIVM niet zelf experimenten uit. Het advies wordt gegeven op basis van beschikbare kennis.

Het RIVM neemt geen contact op met de aanvrager zelf. De aanvrager beschrijft in het ILT-formulier waarom deze meent dat er geen alternatief voor handen is. Soms wordt dan volstaan met een enkele regel, zoals ‘deze concentratie werkt het beste’, terwijl in andere gevallen een meer uitvoerige toelichting wordt gegeven door de aanvrager. De RIVM-respondent geeft aan dat het RIVM alleen om een technisch advies wordt gevraagd en dat zij niet de vergunningverlenende instantie zijn. Op basis van het RIVM-advies zou de ILT de inschatting moeten maken of ze een vergunning willen verlenen of niet.

Centrex-advies

De vijfde voorwaarde waaraan de aanvraag moet voldoen voor het verstrekken van een vergunning, genoemd in artikel 6, lid 1 onder e Wpe, luidt als volgt:

Geen vermoeden bestaat dat de precursor voor explosieven waarvoor een beperking geldt door de aanvrager voor een ander doel zal worden gebruikt dan het voorgenomen doel.

Daarnaast kan een vergunning worden geweigerd “indien dat noodzakelijk is ter bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen of om redenen van openbare orde.” (artikel 6, lid 2 Wpe). In de Regeling van 16 juni 2016 (771903/16/NCTV) wordt ‘wezenlijke veiligheidsbelangen of om redenen van openbare orde’ uitgelegd als (in ieder geval) lopend onderzoek naar de aanvrager door de politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten waaruit blijkt dat de aanvrager betrokken is bij misbruik van explosieven of grondstoffen daarvoor.

Om vast te stellen of de aanvrager aan deze voorwaarden voldoet, vraagt de ILT advies aan Centrex, het expertisecentrum van de politie dat zich bezighoudt met (zelfgemaakte) explosieven. Er wordt weliswaar een VOG meegestuurd bij de vergunningaanvraag, maar voor een VOG wordt slechts naar specifieke justitiële antecedenten gekeken. De politie kan nagaan of de aanvrager anderszins bij de politie bekend is en op basis daarvan een risico-inschatting maken.

ILT-besluit

In ons gesprek met ILT-vertegenwoordigers is aangegeven dat de ILT de adviezen van het RIVM en de politie een-op-een overneemt. De hierbij gebezigde stelling is dat beide adviezen de wettelijke aspecten dekken die bij de aanvraag moeten worden beoordeeld.

Aanvragers van wie het verzoek tot vergunningverlening wordt afgewezen, ontvangen in eerste instantie een voornemen van de ILT. Hierin staat waarom de ILT voornemens is de vergunning te weigeren. De aanvrager kan als reactie hierop een zienswijze indienen. Hierin kan worden aangegeven waarom de aanvrager het niet eens is met het voornemen tot afwijzen. Bij slechts

een van de tien afgewezen aanvragen heeft de aanvrager een zienswijze ingediend. Het gaat daarbij om een aanvraag voor zowel waterstofperoxide als salpeterzuur met als doel chemische experimenten uit te voeren. Het verzoek tot vergunning is voor beide stoffen afgewezen, omdat de aanvrager geen duidelijk doel heeft geformuleerd voor het gebruik van deze stoffen. In de zienswijze heeft de aanvrager nogmaals tevergeefs getracht dit doel uit te leggen. In het besluit van de ILT wordt geen vergunning verleend voor het aanschaffen van deze twee stoffen. Er is vervolgens geen bezwaar meer aangetekend tegen dit besluit.³⁰

3.5 Vergunningaanvraag: aantallen en resultaten

In de periode 2017 t/m 2020 zijn er 21 aanvragen voor een vergunning ingediend bij de ILT.³¹ Het betreft twintig unieke personen. Eén persoon heeft vergunning aangevraagd voor twee stoffen, namelijk voor salpeterzuur en waterstofperoxide. Tabel 3.3 geeft een verdeling per jaar.

Tabel 3.3 Aantal aangevraagde, verleende en afgewezen vergunningen per jaar

| | Aangevraagd | Verleend | Afgewezen |
|---------------|-------------|-----------|-----------|
| 2017 | 7 | 4 | 3 |
| 2018 | 5 | 3 | 2 |
| 2019 | 3 | | 3 |
| 2020 | 6 | 4 | 2 |
| Totaal | 21 | 11 | 10 |

Bron: ILT-databestand

Twaalf van de twintig personen die een vergunning hebben aangevraagd, hebben onze onlinevragenlijst ingevuld. Op de vraag hoe de respondent op de hoogte is gesteld van het feit dat er een vergunning moet worden aangevraagd, antwoorden negen respondenten dat ze dit van de winkelier hebben gehoord waar ze de desbetreffende stof wilden kopen. Twee respondenten hebben dit vernomen via het hobbycircuit en een respondent is geïnformeerd door een kennis. Acht van de twaalf respondenten hebben de betreffende stof ook al gebruikt in de periode voorafgaand de invoering van het vergunningstelsel.

³⁰ In theorie kan bezwaar en beroep tegen een besluit worden ingediend. Bezwaar kan worden ingediend bij de afdeling juridische zaken. Daarop volgt een beschikking. Vervolgens als dat ook negatief is, is er de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de bestuursrechter. En voor het hoger beroep is er dan nog de Raad van State (een en ander conform de reguliere AWB-procedure).

³¹ In januari 2021 (de oude regeling) zijn er geen vergunningaanvragen gedaan. In maart 2021 zijn er drie aanvragen gedaan. Een van deze aanvragen is meteen afgewezen want het betrof salpeterzuur met een concentratie van 53%. De nieuwe regeling staat dit niet meer toe. De andere twee aanvragen betreffen nitromethaan (25%) en een vooralsnog niet nader gespecificeerde stof. Er is nog geen besluit genomen ten aanzien van deze twee aanvragen. Begin april 2021 is er wederom een aanvraag ingediend voor salpeterzuur met een concentratie van 53%. Ook deze laatste aanvraag is afgewezen.

De aanvragen hebben uitsluitend betrekking op de stoffen waterstofperoxide en salpeterzuur. Slechts een van de zeven aanvragen voor waterstofperoxide is gehonoreerd. Bij vijf vergunningvragers is de aanvraag afgewezen, omdat uit het RIVM-advies blijkt dat er een alternatief voorhanden is; en bij één, omdat het niet goed mogelijk blijkt een oordeel te vellen over het voorgenomen gebruik.

De aanvragen voor salpeterzuur zijn vaker gehonoreerd dan die voor waterstofperoxide. Van de veertien aanvragen voor salpeterzuur zijn er tien gehonoreerd met een vergunning; zes aanvragen zijn afgewezen. Er zijn vier aanvragen voor een salpeterzuurvergunning afgewezen; om drie verschillende redenen, te weten: (1) het niet goed mogelijk is een oordeel te vellen over het gebruik; (2) de vergunning bedoeld is voor België en niet voor Nederland; (3) er voldoende alternatief voorhanden blijkt (twee keer genoemd).

Tabel 3.4 Stof waarvoor de vergunning is aangevraagd

| | Aangevraagd | Verleend | Afgewezen |
|-------------------|--------------------|-----------------|------------------|
| Waterstofperoxide | 7 | 1 | 6 |
| Salpeterzuur | 14 | 10 | 4 |
| Totaal | 21 | 11 | 10 |

Bron: ILT-databestand

Vergunning voor waterstofperoxide

De verleende vergunning voor waterstofperoxide is aangevraagd om hout te bleken. Waterstofperoxide kan tot een concentratie van 12% vrij worden gekocht. Deze concentratie gaf voor het bleken van hout echter niet het gewenste effect. Er is een vergunning verleend voor 24 liter waterstofperoxide met een concentratie van 35%.³²

Afwijzingen voor waterstofperoxide

Er zijn zes aanvragen voor waterstofperoxide afgewezen. Bij twee van de aanvragen wordt slechts opgemerkt dat de vergunning wordt gewenst voor het uitoefenen van de hobby. Vier van de zes afgewezen aanvragers lichten echter uitgebreider toe waarom ze een vergunning wensen. Deze redenen zijn als volgt omschreven:

De verkrijgbare waterstofperoxide van 3% voldoet niet wegens te weinig bleekkracht. Vaak zitten er bloedresten op onbereikbare plaatsen en die bleken niet met 3%. Het is voor binnenshuis gebruik.

³² Met de wetwijziging van 1 februari 2021 zou deze vergunning ook afgegeven kunnen worden, want de grenswaarde waarboven geen vergunning wordt verleend voor waterstofperoxide ligt precies bij 35%.

Voor het etsmiddel zijn geen afdoende alternatieven, deze etsen de printplaat niet goed, geven ruwe randen waardoor ik geen printplaat kan etsen met hele dunne koperbaantjes (deze gaan dan in elkaar overlopen). Met waterstofperoxide en zoutzuur heb ik een perfect etsmiddel, wat niet alleen snel werkt, maar ook scherpe randen aan de koperbanen geeft, waardoor ik printplaten kan maken met zeer dunne koperbanen.

Gezondheidsbehandeling, ik heb de behandeling al geprobeerd door de concentratie te verdrievoudigen met 12% foodgrade waterstofperoxide zonder de gewenste resultaten te verkrijgen. Ik merkte echter verbetering. De behandeling moet plaatsvinden met een concentratie van 35%.

De bedoeling is dat de schedels hagelwit worden zodat de contouren mooi zichtbaar zijn. Met bijvoorbeeld waterstofperoxide 12% bereik ik dit resultaat niet.

Vergunningen voor salpeterzuur

Het gaat bij acht verleende vergunningen om salpeterzuur met een concentratie van 53%, in één geval om 54% en ten slotte een vergunning voor salpeterzuur met een concentratie van 60%.³³ De hoeveelheden variëren van 0,06 tot ruim 13 liter. De periode van bezit varieert van twee jaar (vier vergunningen) tot een maand (twee vergunningen). Daarnaast zijn drie vergunningen afgegeven voor een jaar en een vergunning van twee maanden. Momenteel is nog één vergunning geldig; voor het bezit van salpeterzuur; deze vergunning loopt medio 2021 af.

Het doel waarvoor particulieren die een vergunning hebben aangevraagd salpeterzuur gebruiken is verschillend, maar ze hebben altijd iets van doen met metalen. Zo kan het gaan om het etsen van metalen, het reinigen van metalen of het oplossen ervan. In twee gevallen is expliciet vermeld dat er koningswater (aqua regia) van wordt gemaakt. Koningswater wordt gemaakt uit salpeterzuur en zoutzuur met als doel metalen (waaronder goud, ‘de koning der metalen’) op te lossen. De meeste vergunningaanvragers refereren aan het vermogen van [salpeterzuur](#) om zilver op te lossen, zoals in de onderstaande voorbeelden.

Niet bewust van een andere stof die zilver oplost. Heb voor goud ook geen redelijk oplossing kunnen vinden dan aqua regia.

Er is jammer genoeg geen andere effectieve wijze om dit anders te maken of op een lagere zuurhalte te maken, de reactie is dan te klein en niet effectief. Om het gerecyclede edelmetalen zuiver te maken is deze wijze ook de enige manier om het beste gewenste resultaat te behalen

Daarnaast wordt een vergunning voor salpeterzuur verleend aan particulieren die het zuur willen gebruiken in verband met metaalkunst. Een van de aanvragers beschrijft dit uitgebreid; hieronder een verkorte versie.

³³ Met de wetswijzing van 1 februari 2021 zou geen enkele van deze vergunningen afgegeven kunnen worden, want de grenswaarde waarboven geen vergunning wordt verleend voor salpeterzuur ligt bij 10%.

Een alternatief voor het maken van etsen is natuurlijk met een droge naald gaan werken, dan heb je helemaal geen stof meer nodig die het zink of koper wegbijt. Alleen heeft deze werkwijze niet mijn voorkeur (...) Het karakteristieke van mijn werk is juist grilligheid, onvoorspelbaarheid van het salpeterzuur. Juist omdat dit nooit helemaal te beheersen is. (...) Salpeterzuur, gaat als een eigenwijs mannetje op zoek naar de zwakke plekken in de zuurbestendige laag die de kunstenaar heeft aangebracht en laat daar zijn eigen sporen na. Als je dit als kunstenaar weet, kan je daar ook weer mee spelen en zo het zuur manipuleren.

Afwijzingen voor salpeterzuur

Er zijn vier aanvragen voor salpeterzuur afgewezen. Bij twee van de aanvragen wordt alleen opgemerkt dat de vergunning gewenst is voor het uitoefenen van de hobby. Twee van de vier afgewezen aanvragers lichten echter uitgebreider toe waarom ze een vergunning wensen. Dit is als volgt omschreven:

Om oude motoren te restaureren moeten meerdere delen worden gezwart (parkisering) waarvoor geen alternatief voor handen is. Doel is om te restaureren naar authentieke situatie, motoren zijn gemiddeld 100 jaar oud.

Als kunstenaar heb ik salpeterzuur nodig om lijnen en groeven in zinkplaten te laten uitbijten. Andere zuren geven voor deze toepassing een zeer slecht resultaat. Bovendien komen er door het gebruik van andere middelen stoffen vrij die het zicht op de voortgang tijdens het etsproces vertroebelen en onzichtbaar maken.

Mening over het afwijzen van een vergunning

Vier van de negen personen van wie het verzoek tot een vergunning is afgewezen hebben de online-vragenlijst ingevuld. Twee van hen hebben een vergunning voor salpeterzuur aangevraagd, een persoon voor waterstofperoxide en een persoon voor zowel waterstofperoxide als salpeterzuur. Drie van deze personen gebruikten deze stof(fen) al vóór de invoering van het vergunningstelsel.

Deze personen is naar hun mening over de reden tot afwijzing gevraagd. Hierbij kon uit vier antwoorden worden gekozen: van gezochte/onzinnige reden(en) tot begrip voor de genoemde reden(en) (zie Bijlage 2). De vier respondenten vinden de genoemde reden(en) gezocht dan wel onzinnig.

3.6 Toezicht op verleende vergunningen

Een particulier die een vergunning heeft om een stof te kopen, moet bij de aankoop hiervan zich legitimeren. De verkoper moet controleren of het getoonde identiteitsbewijs overeenkomt met het voor de aanvraag gebruikte identiteitsbewijs (artikel 4c Regeling precursoren voor explosie-

ven). De verkopende partij moet de transactiegegevens tevens bewaren gedurende een periode van achttien maanden.³⁴

Er zijn acht particulieren die een vergunning hebben ontvangen en ook de online-vragenlijst hebben ingevuld. Zeven van de acht vergunninghouders geven aan dat zij zich hebben moeten legitimeren bij de aankoop van salpeterzuur. Zij geven verder aan dat ze de vergunde stof hebben gekocht bij een detailhandel (twee keer genoemd), een groothandel (een keer genoemd) en in een internetwinkel (vijf keer genoemd). De persoon die zich niet hoefde te legitimeren heeft salpeterzuur gekocht bij een detailhandel.

Vanuit de ILT-afdeling die de vergunning verstrekt, is er verder geen toezicht op de feitelijke aankoop van de vergunde stof. De verkopende partij heeft ook geen plicht om een dergelijke koop ergens te melden. In theorie kan een particulier die een vergunning heeft gekregen voor de aankoop van een stof waar een beperking voor geldt meerdere keren deze stof kopen met dezelfde vergunning zonder dat dit wordt opgemerkt. De vergunning wordt namelijk niet ingenomen of afgestempeld bij de aankoop. De vergunning is echter in principe afgegeven voor een eenmalige aankoop.

In de online-vragenlijst hebben we de vergunninghouders gevraagd of zij de vergunning om de gewenste stof te kopen een of meerdere keren hebben gebruikt. Zes vergunninghouders geven te kennen dat zij eenmalig de stof hebben gekocht met de vergunning. Er zijn echter ook twee vergunninghouders die aangeven de vergunning meerdere keren te hebben gebruikt voor het aankopen van de bewuste stof. Deze vergunninghouders hebben de stof bij een internetwinkel aangeschaft.

Een vertegenwoordiger van de vakgroep van de ILT die voor het toezicht en de handhaving in het kader van de Wpe staat, geeft aan dat het disproportioneel zou zijn om vergunde particulieren te controleren. Het is geen groep waar de Inspectie in het licht van de Wpe energie in wil steken³⁵, en het is bovendien de vraag waar de vergunninghouder dan op zou moeten worden gecontroleerd, aldus deze ILT-inspecteur.

³⁴ In artikel 4e van de Regeling precursoren voor explosieven wordt gesproken van het lopende en het voorgaande kalenderjaar, maar de ILT hanteert een termijn van achttien maanden.

³⁵ Het is in de ogen van deze inspecteur meer zinvol om de inspectiecapaciteit in te zetten bij controles van bedrijven die Wpe-stoffen verkopen. Deze inspecteur gaat ervan uit dat een vergunningshouder, nadat hun persoon en het van het gebruik tegen het licht is gehouden bij de vergunningaanvraag, zuiver op de graat is.

3.7 Sluipwegen: verkrijgen van stoffen buiten het vergunningstelsel om

Er zijn vier respondenten die de online-vragenlijst hebben ingevuld waarvan de aanvraag voor een vergunning is afgewezen. We hebben deze respondenten gevraagd wat ze vervolgens hebben gedaan. Twee van de vier personen geven aan dat ze van het gebruik van de stof (salpeterzuur) hebben afgezien. Een persoon heeft een andere stof gebruikt. Tot slot is er een persoon die aangeeft de gewenste stof (salpeterzuur) via een kennis te hebben gekregen.

Eerder hebben we al beschreven dat personen die belangstelling tonen voor een vergunning door een VOG te laten klaarzetten, vervolgens hebben gedaan. Ook daar was er een persoon (van de vier) die de stoffen (salpeterzuur en waterstofperoxide) zonder vergunning had weten te bemachtigen.

We hebben alle respondenten van de online-vragenlijst gevraagd of ze andere particulieren kennen die een manier hebben gevonden om het vergunningstelsel te omzeilen. 19 van de 21 respondenten heeft hier geen kennis van; 2 respondenten wel. Een van deze respondenten zegt *meerdere* personen te kennen die het vergunningstelsel omzeilen. Uit de andere antwoorden van deze respondent weten we dat deze zich bezighoudt met het bleken van schedels van vogels en zoogdieren en een vergunning wilde aanvragen voor waterstofperoxide. Hoewel we dat niet met zekerheid weten, is het aannemelijk dat de ‘anderen’ aan wie deze respondent refereert zich ook met deze hobby bezighouden. De andere van deze twee respondenten geeft aan *veel* personen te kennen die het vergunningstelsel omzeilen. Deze respondent karakteriseert zichzelf als hobby-chemicus. Ook hier veronderstellen we dat deze respondent op ‘anderen’ doelt binnen zijn eigen hobbycircuit.

3.8 Meningen over het vergunningstelsel

In deze paragraaf geven we de meningen over het vergunningstelsel die we hebben opgetekend bij de drie betrokken spelers, te weten overheid, particulieren en marktpartijen.

3.8.1 Overheid

Bij de beschrijving van de aanleiding voor dit onderzoek (zie paragraaf 1.1) is gerefereerd aan een vergadering van de Stuurgroep Aanslagmiddelen in februari 2020 waar onder andere het al dan niet voortzetten van het vergunningstelsel op de agenda stond. Voor deze vergadering is er een nota opgesteld door NCTV-medewerkers waarin de argumenten voor en tegen een vergunningstelsel op een rijtje zijn gezet.

Er worden drie argumenten gegeven voor het voortzetten van het vergunningstelsel. Ten eerste zou een verbod niet in overeenstemming zijn met de Nederlandse aard en zou een vergunning-

stelsel mensen tegemoet komen die deze stoffen willen gebruiken voor hun hobby. Ten tweede zou het voortzetten van het vergunningstelsel geen extra inspanning vergen (het stelsel bestaat immers al) en ten derde zouden er geen actieve signalen zijn dat het vergunningstelsel wordt misbruikt om aan stoffen te komen waarmee explosieven zijn gemaakt.

De lijst van argumenten om het vergunningstelsel af te schaffen is daarentegen aanzienlijk langer. Er worden er zeven gegeven ten faveure van aanschaffing, te weten:

- Er zijn weinig particulieren die een vergunning hebben aangevraagd en daarmee is het de vraag of de kosten opwegen tegen het resultaat.
- De ons omringende landen, Duitsland en België, kennen een totaalverbod.
- De regelgeving wordt eenvoudiger door een totaalverbod.
- Het handhaven van een totaalverbod is eenvoudiger, ook voor onlineverkoop.
- Het blijkt dat Lijst 1-stoffen ook zonder vergunning beschikbaar zijn (plofkraak). Dit blijft vermoedelijk ook zo bij een totaalverbod. Handhaven bij een totaalverbod is voor autoriteiten duidelijker.
- Ook in andere EU-landen zijn er weinig vergunningaanvragen, met als gevolg dat het afschaffen van het vergunningstelsel ook EU-breed speelt.
- De EU Impact Assessment laat zien dat voldoende alternatieven zijn in de vorm van lagere doseringen en andere stoffen.

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van overheidsinstellingen wordt veelal aangegeven dat de betreffende dienst (officieel) geen standpunt heeft over het vergunningstelsel. Er zijn twee uitzonderingen hierop. De NCTV-medewerker die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Wpe geeft aan dat Nederland indertijd vooral voor het vergunningstelsel heeft gekozen om het bedrijfsleven tegemoet te komen dat anders voor inkomstenderving vreesde. Nu blijkt dat het vergunningstelsel maar mondjesmaat wordt benut, vervalt dit argument feitelijk en lijkt de weg open te liggen naar een totaalverbod. De tweede uitzondering vormt de mening van een ILT-respondent die betrokken is bij de uitvoering van het vergunningstelsel. Deze respondent geeft aan dat de kosten van het in stand houden van dit stelsel niet in verhouding staat tot het aantal personen dat hiervan gebruik maakt.³⁶

³⁶ In een notitie van de ILT uit februari 2020 wordt aangegeven dat de uitvoeringskosten voor het vergunningstelsel – in de periode 2017 t/m 2019 – op 11.250 euro per jaar worden geschat. Deze kosten hebben betrekking op de werkzaamheden van de ILT en het RIVM. De kosten van Centrex zijn hier niet in meegenomen.

3.8.2 Particulieren

We hebben de respondenten van de online-vragenlijst gevraagd of het vergunningstelsel in de huidige vorm volgens hen moet worden voortgezet. In Tabel 3.5 is de score op deze vraag weer gegeven. Hierbij hebben we de antwoorden uitgesplitst naar personen die een vergunning hebben gekregen, een vergunning is geweigerd en personen die slechts belangstelling hebben getoond. Niet verrassend vinden degenen aan wie een vergunning is geweigerd dat het voortzetten van het vergunningstelsel in de huidige vorm niet wenselijk is. Van degenen die slechts belangstelling hebben getoond, heeft de meerderheid hierover geen mening, maar degenen die wel een mening hebben, vinden overwegend dat het stelsel moet worden voortgezet. Bij de groep personen die een vergunning heeft gekregen laten de scores een gemengd beeld zien. Vier van de acht personen die een vergunning hebben gekregen, zijn van mening dat het vergunningstelsel niet in de huidige vorm moet worden voortgezet. Twee van deze respondenten wijzen op de onevenredig hoge kosten van een vergunning.

Ik gebruik salpeterzuur voor het etsen van koperen plaatjes (hobby). Je moet dan eerst een bewijs van goed gedrag overleggen à €..... Een reis naar Utrecht om de vergunning op te halen à €..... Plus de prijs van het salpeterzuur zelf! Een lange en dure weg voor een halve liter Salpeterzuur.

Een fles van 1L ter waarde van 9.99 koste mij nu 66 euro. Fles 10 + VOG 30 + treinreis 26.

Een andere respondent, die een vergunning heeft gekregen, refereert aan het feit dat er door de nieuwe Verordening een bovengrens is ingevoerd voor salpeterzuur en dat daarmee de stof in de gewenste concentratie niet meer kan worden aangeschaft met behulp van een vergunning.

Ik had een sterk salpeterzuur nodig, met mijn oude vergunning kon ik 53% salpeterzuur kopen. Ik kan nu, ook alleen met vergunning, salpeterzuur kopen met een concentratie van hoogstens 10%. Deze concentratie werkt niet voor mij. Waarom kan ik geen 53% salpeterzuur meer kopen?

Tabel 3.5 Vergunningstelsel in huidige vorm voortzetten?

| | Vergunning gekregen | Vergunning geweigerd | Belangstelling getoond ³⁷ | Totaal |
|------------------|------------------------|-------------------------|---|-----------|
| Voortzetten | 2 | | 3 | 5 |
| Niet voortzetten | 4 | 4 | 1 | 9 |
| Geen mening | 2 | | 5 | 7 |
| Totaal | 8 | 4 | 9 | 21 |

Bron: Online-vragenlijst

³⁷ De persoon die wel een VOG heeft aangevraagd en gekregen, geeft aan dat het vergunningstelsel in de huidige vorm moet worden voortgezet. Tevens geeft deze persoon aan salpeterzuur van 53% te wensen. Vermoedelijk is het enthousiasme over het vergunningstelsel minder groot als blijkt dat na het insturen van de aanvraag de vergunning – op basis van de nieuwe regelgeving – zal worden geweigerd.

3.8.3 Marktpartijen

De marktpartijen in de interviewronde zijn vertegenwoordigd door branche- en belangenorganisaties en de bedrijven. In de gesprekken rond dit thema zijn verschillende lijnen te ontdekken waar het de mening over het stelsel van vergunningen betreft, te weten:

1. Bedrijven adviseren vergunningvrije stof, omdat alternatief percentage ook goed werkt.
2. Stof in kwestie kent sowieso geen belangstellenden voor vergunningplichtig percentage ervan.
3. Marktpartijen vermijden bewust de verkoop op voorhand van vergunningplichtige stoffen aan particulieren.
4. De regeling met een vergunningplicht wordt gezien als gegeven, maar weinig zinvol in het licht van het voorkomen van terroristische activiteiten.

Ad 1. Bedrijven zijn geneigd de vermeende papieren rompslomp van het vergunningstelsel te ontlopen, en de kopers in spe van een stof waarop een vergunningverplichting rust deze aankoop af te raden. In plaats daarvan raadt een bedrijf dan bijvoorbeeld de stof aan met een percentage dat niet onder de vergunningplicht valt. Een stof die daarbij dan regelmatig in beeld komt is waterstofperoxide. Hierbij lijkt het credo te zijn dat de bleekwerkzaamheden waarvoor particulieren menen deze stof met een hoog percentage (35%) te moeten inzetten, ook met een lager percentage goed kan worden gedaan. Voorbeelden zijn dan het bleken van jachttrofeeën of van houten tafels of vloeren. Een van de chemische stoffenverkopers hierover:

We krijgen wel eens een hobbyist aan de lijn die iets wil waar een vergunning voor nodig is; die moeten we dan weigeren. Maar al met al: met al die administratie er omheen zit waarschijnlijk niemand er op te wachten. Het is feitelijk een heel dure service naar mensen die leuk aan het hobbyen zijn. Maar goed, alleen als er heel veel behoefte aan is, dan moet je er wel iets mee. We adviseren mensen natuurlijk soms ook wel: een vloer bleken kan met 35% waterstofperoxide, maar het gaat net zo goed, maar wat trager met 12%. En mensen accepteren dan ook dat ze dat hoge percentage niet kunnen krijgen.

Ad 2. De modelsportmotoren die nog op brandstof lopen (hetgeen een minderheid is) gebruiken in veel gevallen toevoeging van nitromethaan; in de situatie van voor 1 februari 2021 geldt voor deze brandstof een vergunningplicht bij 30% (dus bij een brandstof met een toevoeging van meer dan 30% nitromethaan). In de praktijk blijkt echter dat er al jarenlang met minder en soms veel minder nitromethaan toevoeging wordt geracet, niet in de laatste plaats, omdat een hoog gehalte nitro volgens de respondenten uit de modelsportwereld goed is voor een snelle motor, maar tegelijkertijd slecht voor de levensduur. Deze omstandigheid maakt al met al dat er eigenlijk niet echt een mening is over het vergunningstelsel, simpelweg, omdat het voor hobby-modelsportbeoefenaars als geen relevant thema geldt.

Ad 3. Een woordvoerder van een groot marktplaats-platform geeft ons desgevraagd aan dat het bedrijf slechts Lijst 1-producten verkoopt, maar alleen voor zover de concentraties van de specifieke grondstoffen in het betreffende product onder de grenswaarde voor vergunningsvrije verkoop liggen. Alle producten die onder de vergunningsplicht zouden vallen, zijn op het platform niet toegestaan. Dit mede, omdat het inrichten van en de controle op vergunningen als ‘geen doenlijke zaak’ wordt gezien. Ogenschijnlijk komt deze handelwijze overeen met het onder [1] genoemde; het verschil is echter, dat hier onder [3] de vergunningplichtige stoffen in het geheel niet worden aangeboden, terwijl onder [1] ze wel worden aangeboden, maar er wordt geadviseerd ze niet aan te schaffen.

Ad 4. Als antwoord op de ‘meningvraag’ ten aanzien van het vergunningstelsel tekenen we relatief vaak op dat bedrijven graag meewerken aan de Wpe-regeling waarin ook de mogelijkheid van een vergunning (voor particulieren) voor bepaalde stoffen bestaat. Tegelijkertijd is er ook scepsis over de gedachte dat op deze manier het maken van terroristische explosieven zal worden gedwarsboomd. Twee citaten van woordvoerders illustreren deze breed gedragen mening:

Je kunt je afvragen in hoeverre het stelsel proportioneel is voor zowel bedrijven als consumenten. Vraag je eigenlijk niet heel veel van een consument? En in welke mate draagt dat dan eigenlijk bij aan het probleem dat je probeert op te lossen met deze wetgeving? Daar zijn wel vraagtekens bij te plaatsen. Als je een ‘home made’ explosief wil maken wil je zo lang mogelijk onder de radar blijven en ga je niet een vergunning aanvragen. (Woordvoerder belangenorganisatie)

De woordvoerder van een chemisch bedrijf redeneert langs dezelfde lijn, maar ziet in de regeling ook nog wel een positief punt, namelijk dat het de gevoeligheid over mogelijk verdachte aankopen in elk geval wel vergroot.

Je kunt bommen maken van veel dingen. Als iemand echt iets wil komt diegene sowieso aan zijn spullen. Ik denk niet dat het veel verschil maakt als we bijvoorbeeld de eindverbruikersverklaring zouden afschaffen. Mensen die kwaad willen komen toch wel aan hun spullen. Anderzijds, is het natuurlijk goed dat er een soort ‘awareness’ is.

Deze laatste opmerking kunnen we (in variaties met dezelfde strekking) ook meermalen optekenen uit de mond van degenen die de wereld van kunstmestdistributie vertegenwoordigen in de gespreksronde. Ook zij benadrukken de grote mate van oplettendheid die er onder beroepsgenoten is bij de verkoop, al was het maar, omdat een ‘achteraf fout gebleken verkoop’ grote consequenties zou kunnen hebben voor het aanzien van deze sector. Ofwel, samengevat in de woorden van een woordvoerder uit de deze branche:

Binnen de kunstmestsector wordt veiligheid en eventueel misbruik door terroristen zeer serieus genomen. Elk incident is qua imago een enorme klap voor de sector. En iedereen is zich daar van bewust. Met andere woorden: dit staat heel hoog op de agenda.

4 Registratieplicht en meldplicht

In dit hoofdstuk staan de registratieplicht en de meldplicht van bedrijven centraal. Er wordt tevens aandacht besteed aan vrijwillige registratie binnen de kunstmestsector. Bij de meldplicht komt aan de orde wat er moet worden gemeld, hoe marktpartijen dit hebben georganiseerd en tegen deze verplichting aan kijken. Tot slot, besteden we aandacht aan de vraag in welke mate verdachte transacties worden gemeld bij de overheid.

4.1 Registratieplicht

De registratieplicht (zoals omschreven in de Regeling) gaat enerzijds over de registratie van transacties aan particulieren die over een vergunning beschikken en anderzijds over de registratie van transacties aan bedrijven die een stof kopen waar een beperking voor geldt (Lijst 1-stoffen boven de grenswaarde). We gaan hier in op beide aspecten.

Registratieplicht voor aankopen door vergunninghouders

Bij de invoering van de Wpe is er gesproken over hoe om te gaan met de aankopen door vergunninghouders. Moeten bedrijven deze aankopen melden, bijvoorbeeld bij de ILT? Er is besloten dat de marktpartijen dit zelf vastleggen. Wij hebben geen enkele marktpartij gesproken die stoffen aan een vergunninghouder heeft verkocht. We weten dus ook niet op welke wijze bedrijven die dit wel doen de benodigde gegevens vastleggen.

Registratieplicht voor aankopen door bedrijven

Bedrijven kunnen zonder vergunning Lijst 1-stoffen kopen. Wel dient de verkopende partij het bedrijfs- of beroepsmatige karakter van de aankoop te controleren aan de hand van een KvK-uittreksel en een relevante branchecode (Regeling 771903/16/NCTV, artikel 4, lid 1d) en de aankoop dient (apart) geregistreerd te worden in de administratie van het bedrijf.

In de interviewronde hebben we slechts met enkele respondenten contact gehad die beroepshalve te maken hebben met de stoffenverkoop van Lijst 1. Het betreft drie vertegenwoordigers van bedrijven die chemische producten verkopen.

Voor de gesprekronde hebben we in dit verband onder meer gesproken met een vertegenwoordiger van een groot chemisch bedrijf dat louter levert aan andere bedrijven en twee kleinere chemische bedrijven die soms ook nog wel eens een particulier als klant hebben. De vertegenwoordigers van deze chemicaliën verkopende bedrijven vertellen dat in principe van elke eindgebruiker die bij hen bestelt een zogenaamde ‘end user’-verklaring wordt verlangd. In die verklaring geeft de koper aan waarvoor het product zal worden gebruikt. De klant wordt ook van tevoren geïnformeerd over het feit dat het gaat om een product dat op een lijst staat. De verklaring die de

klant moet afgeven is eenmalig. Verder is er, net als bij de bedrijven in de kunstmestsector, bij geen van deze bedrijven in hun boekhouding sprake van een speciale registratie ten bate van de verkoop van Wpe-lijst-1-producten. Wel is er – vanzelfsprekend – de reguliere inkoop- en verkoopregistratie.

Alle vertegenwoordigers van chemische productverkopende bedrijven zeggen bij verkopen aan nieuwe klanten in de regel de KvK-gegevens van die klant te vragen. Een van de respondenten zegt daarover:

Check op bedrijfsmatige inkoop? Dat is standaard de KvK-inschrijving. Er moet een nummer worden ingevuld. En bij de wat grotere hoeveelheden een kopie van de legitimatie, en een intentieverklaring ('end user'-verklaring; wat gaat er met de stof gebeuren? Aankoop met welk doel?). En een ander vereiste is dat er wordt betaald via de bank. Dan nog is het niet waterdicht, maar wel enigszins herleidbaar mocht er een onderzoek komen.

4.2 Vrijwillige registratie binnen de kunstmestsector

Voor de kunststofsector is het in 2007 afgesloten convenant van belang. Dit convenant kent een afspraak voor een register voor alle bedrijven in Nederland die handelen in kunstmestsoorten als kalkammonsalpeter (KAS – nitraat- en ammoniumstikstof met een stikstofpercentage van minimaal 27%), ureum en meststoffen die meer dan 28% stikstof bevatten op basis van ammoniumnitraat. Om dat register van handelaren vorm te geven is een stichting opgericht, de Minerale Meststoffen Distributie (MMD). In dat register vinden we elk bedrijf dat handelt in kunstmest in Nederland. De afspraak binnen het convenant is zodanig dat er niet aan een distributeur kan worden geleverd als deze niet in het register staat vermeld. Er zijn plusminus vijf grote producenten en vijf grote groothandels. Daarnaast zijn er rond 275 kunstmesthandelaren (distributeurs) die met deze regeling van doen hebben; deze handelaren leveren aan boeren en tuinders. In termen van een vertegenwoordiger van de meststoffensector:

Onze leden verkopen niet aan particulieren. Ze leveren alleen aan bij de MMD-geregistreerde partijen, en dat impliceert dat de koper een KvK-nummer heeft. En daar komt nu nog bij dat er een jaarlijkse verklaring van de klant bij moet zitten dat hij de stof alleen voor professionele doeleinden zal gebruiken. Dat is een van de aanscherpingen per 1 februari 2021.³⁸

³⁸ Rond de status van ammoniumnitraat verandert er niets met de nieuwe situatie per 1 februari 2021, omdat in REACH (de EU-registratie van alle chemische stoffen) al is vastgelegd dat stoffen met meer dan 16 procent stikstof op basis van ammoniumnitraat niet mocht worden verkocht aan particulieren. En dat is nog altijd het uitgangspunt. Het is nu dan van Lijst 2 naar Lijst 1 gegaan. Maar ook op Lijst 1 staat dat ammoniumnitraat boven de 16% niet mag worden verkocht aan particulieren; in die zin verandert er op dat vlak dus niets.

Zoals in hoofdstuk 2 is verwoord, wordt in de Regeling precursoren voor explosieven gesproken over een registratieplicht voor stoffen met een beperking. Vertegenwoordigers van marktpartijen die wij hebben gesproken, geven aan dat ze, indien gewenst, altijd een overzicht kunnen leveren van de bedrijven aan wie deze stoffen zijn verkocht. Dit is eenvoudigweg een integraal onderdeel van de bedrijfsadministratie. We zijn echter niet op bedrijven gestuit die ongevraagd deze overzichten apart produceren voor controle-doeleinden van de ILT (of de Douane). Er bestaat bij de [RVO](#) (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) weliswaar een register met handelaren in meststoffen, maar er bestaat geen openbare, centrale landelijke database met klantbestanden. Vanuit concurrentieoverwegingen zou een dergelijk gegevensbestand ook niet wenselijk zijn, aldus de woordvoerder van de branche. Ten aanzien van de bedrijfsregistraties geldt verder dat elk bedrijf dat naar eigen inzicht doet. In de regel is dat in de vorm van ordergegevens van klanten, zoals hiervoor ook al aangegeven: als een integraal onderdeel behorend bij de dagelijkse bedrijfsadministratie.

Vanuit de kunstmestbranche is er sowieso ook sprake van een registratieplicht vanuit de mestwetgeving waarvan de registratieverplichting ook al een onderdeel vormt. Immers: de hoeveelheid dierlijke mest en ook kunstmest die een teler mag gebruiken, is begrensd.³⁹ Daardoor kunnen er echter tekorten voor het gewas ontstaan. En hiermee ontstaat de behoefte aan aanvulling middels kunstmest. De kunstmestdistributeur behoort zijn leveringen aan de boer in dat verband altijd vast te leggen, ergo: op basis van die wetgeving is er dus al een verplichte registratie.⁴⁰

Bij signalen dat bepaalde zaken niet goed gaan vanuit het mestbeleid zal de NVWA op bezoek gaan bij een distributeur en de administratie opvragen om te zien aan wie hoeveel is geleverd. En, of die geleverde hoeveelheden overeenkomen met het areaal dat de betreffende boer onder zich heeft.

Waar het gaat om leveringen binnen de kunstmestsector is er wel nog een informele route waarlangs particulieren van de distributeur soms wat geleverd krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de (gepensioneerde) particuliere klant die zijn hele leven al bij de kunstmesthandelaar komt en dat ook al deed als boer, niet zijn zakje kunstmest zal worden ontzegd: “Dat heeft alles te maken met het ‘ons kent ons’-principe. Opa vertegenwoordigt bovendien vaak veel boerenbedrijven (als onderdeel van een familie met boeren). Stelregel is dan: Opa houd je te vriend, omdat de hele familie een goede klant is.”

³⁹ De meningen over de vraag of boeren zonder kunstmest kunnen verschillen. Onze respondenten denken van niet, zie bijvoorbeeld: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/02/22/meststoffen-nederland-een-boer-kan-niet-zonder-kunstmest>. Maar er zijn ook andere visies, zoals bijvoorbeeld deze over biologische landbouw: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/de-uitgeputte-bodem>

⁴⁰ Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat wel eens wat geleverd wordt dat niet geleverd had mogen worden vanuit het buitenland (daarvan zou vooral in de Brabantse grensregio nog wel eens sprake zijn)

Tot slot geldt ten aanzien van de registratieverplichting in de kunstmestsector, volgens een van onze respondenten, dat het vertrekpunt de kring van vaste klanten is. Ofwel: het is geen retail met allemaal verschillende anonieme klanten die bij de distributeur komen. Het is in hoge mate 'ons kent ons'. Bovendien gaat de kunstmesttransactie standaard met een factuur. In de praktijk van alledag zou het bij het merendeel van de kopers echter tegelijkertijd beledigend zijn om telkens naar een KvK-inschrijving te vragen, omdat het waarschijnlijk gaat om iemand die er al zijn hele leven klant is, en zijn vader ook. Hij is dus gewend bij de distributeur in kwestie alle landbouwbenodigdheden, waaronder ook kunstmest, te kopen. Waar het de verkoop betreft op het niveau van de detailhandel zouden de professionele meststoffen overigens niet of nauwelijks in beeld zijn. Op die plekken worden veelal alternatieve meststoffen aangeboden

4.3 Meldplicht: indicatoren van verdachte transacties

In de EU-verordening en de Wpe wordt gesproken over stoffen waarvoor een meldplicht geldt. Dit betekent dat bedrijven verdachte transacties, diefstallen en vermissingen van (producten met) deze stoffen moeten melden bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën. Het gaat hierbij om de volgende stoffen, zoals genoemd in Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Chemische stoffen waarvoor een meldplicht geldt

| Lijst 1 | Naam chemische stof | Lijst 2 | Naam chemische stof |
|---------|---------------------|---------|------------------------------|
| 1 | Waterstofperoxide | 1 | Aceton |
| 2 | Salpeterzuur | 2 | Zwavelzuur |
| 3 | Nitromethaan | 3 | Ammoniumnitraat |
| 4 | Natriumchloraat | 4 | Hexamine |
| 5 | Natriumperchloraat | 5 | Natriumnitraat |
| 6 | Kaliumchloraat | 6 | Kaliumnitraat |
| 7 | Kaliumperchloraat | 7 | Calciumnitraat |
| | | 8 | Calciumammoniumnitraat |
| | | 9 | Aluminiumpoeder |
| | | 10 | Magnesiumpoeder |
| | | 11 | Magnesiumnitraat-hexahydraat |

Let op: beide lijsten gelden tot 1 februari 2021. Vanaf deze datum is de nieuwe verordening van kracht, en zijn zwavelzuur en ammoniumnitraat van Lijst 2 naar Lijst 1 gegaan.

In artikel 9, lid 3 van de Verordening 98/2013 worden vijf omstandigheden geschetst die kunnen wijzen op een verdachte transactie, te weten:

1. Onduidelijk blijven over het voorgenomen gebruik.
2. Blijk geven van het niet vertrouwd zijn met het voorgenomen gebruik.

3. Kopen van ongebruikelijke hoeveelheden, combinaties of concentraties voor eigen gebruik.
4. Weigeren om identiteits- of adresgegevens te overleggen.
5. Grote bedragen cash willen betalen.

Op de website van de NCTV wordt gewezen op de diverse [indicatoren](#), deels samenvallend met de opsomming van verdacht gedrag in de Verordening. Het betreft: nervositeit (een onrustige blik en veel transpireren), grote hoeveelheden (het kopen van ongebruikelijke hoeveelheden producten of ongebruikelijke combinaties), contant geld (enkel met contant geld willen betalen) en ongebruikelijke verzoeken (het product op ongebruikelijke wijze willen laten verpakken of vervoeren).

4.4 Marktpartijen over de meldplicht

Zowel de vertegenwoordigers die wij hebben gesproken van de branche- en belangenorganisaties, de (groot)handel chemische producten als die van de (detail)handel zijn in het algemeen begripvol over de regeling die hen verplicht verdachte transacties, diefstal of vermissing van Wpe-stoffen/producten te melden.

Opleiding en voorlichting

Het feit dat er begrip is voor de maatregel is onder meer terug te zien op de werkvloer van de detaillisten. Onder andere uit de wereld van de drogisterijketens krijgen we voorbeelden aangevoerd. Voor de verantwoordelijken binnen de filialen blijkt dat het niet altijd eenvoudig is om het personeel op de hoogte te brengen (en te houden) van de Wpe-regelgeving. Dat is niet in de laatste plaats door het relatief grote personeelsverloop waardoor steeds opnieuw weer moet worden geïnvesteerd in kennis. Deze kennis wordt in de regel overgedragen via verplichte e-learningtrajecten, zoals bij een van de grote drogisterijketens:

We trainen de kassamedewerkers dus om gevoelig te worden voor bepaalde zaken. Dat gaat over van alles, dus om het tegengaan van diefstallen, maar ook zaken rond de Wpe, dus wat zijn nu verdachte, afwijkende transacties? En we hebben ook een poster in de kantine hangen: 'Weet wat je moet doen bij een verdachte transactie.'

Bij een van de grote doe-het-zelf-ketens tekenen we uit de mond van een respondent soortgelijke aandacht op voor de Wpe-stoffen:

Alle relevante producten van Lijst 1 en 2 hebben we geïnventariseerd op de werkbare stof(fen). In het kassasysteem zijn die geoormerkt. Zodra die worden gescand, verschijnt er een pop-up scherm. Daar staat dan iets als 'potentieel gevaarlijk product'. Hierdoor worden de mensen achter de kassa alert gemaakt op een mogelijk verdachte transactie. Bij de eerste versie van de Wpe zijn alle winkelmedewerkers getraind. Met de hele doe-het-zelf-branche in Nederland is daar trainingsmateriaal

voor ontwikkeld. Dat materiaal wordt regelmatig opgefrist. Ter herinnering wordt dat ook rondgestuurd naar alle filialen. Bovendien hangen in de kantines de waarschuwingsposters. Met daarbij de omschrijving van wat als een potentieel verdachte transactie moet worden gezien. Dat zit ook verweven in de opleiding van de doe-het-zelf-branche. Dat noemen we het ‘on-boardingsprogramma’. Daar zit ook een training in rond gevaarlijke stoffen. En een aparte paragraaf over precursoren voor explosieven.

Maar ook op een ander niveau dan op de werkvloer, namelijk voor leden van een brancheorganisatie worden informatiestromen – meestal middels nieuwsbrieven – georganiseerd door de brancheorganisatie waarin er regelmatig ook aandacht is voor aspecten van de Wpe.

Criteria aantallen en gedrag

Voor bepaalde producten (bijvoorbeeld aceton, waterstofperoxide 3%) binnen het assortiment van de drogisterijen zijn in samenspraak met de brancheorganisatie afspraken gemaakt over maximering van het aantal aan te schaffen verpakkingen per aankoop. Indien de koper in spe meer dan die hoeveelheid wil meenemen, geeft een pop-up in het kassasysteem (de zogenaamde precursorenmelding) aan dat dit niet mogelijk is. De klant wordt dan gevraagd het bij het maximale aantal te houden; wat in de regel tot weinig problemen leidt. Een soortgelijk systeem wordt gehanteerd bij sommige doe-het-zelf-ketens, waarbij aan de hand van trackers voor artikelnummers of bij bepaalde combinaties van goederen er een melding verschijnt op het kassascherm. Deze handelwijze geldt echter niet voor alle grote ketens in deze branche. Er is ook een keten (met honderden vestigingen) die de investering voor een trackersysteem vooralsnog een te grote vindt, ondanks het verzoek daartoe van de NCTV.

Zover het de maximering van de aantallen betreft is er nog wel een belangrijke kanttekening te maken bij de verschillen die er op dit punt zijn tussen de branches. Waar binnen de drogisterijbranche bijvoorbeeld heel strikt wordt gemonitord op maximaal drie flesjes (120 ml) waterstofperoxide 3%, is diezelfde stof bij een groot online-platform ogenschijnlijk zonder enige restrictie te verkrijgen, en kan de stof zelfs ook in een hogere concentratie t/m 12% worden aangeschaft. Het bestellen van 50 x 5 liter waterstofperoxide is dan een kwestie van een druk op de bestelknop.

Meldingsroutes

De constatering dat er mogelijk sprake is van een verdachte transactie heeft in de regel niet zozeer te maken met de gevraagde hoeveelheid van een Wpe-stof of een product met een Wpe-stof, maar veeleer met *het gedrag* van de klant tijdens de transactie aan de kassa, een handelwijze die, in elk geval binnen de drogisterijbranche zo ook uitdrukkelijk is afgesproken. De criteria zoals die voor dergelijk gedrag worden gegeven door de NCTV, zoals verwoord in de inleiding van dit hoofdstuk, zijn daarbij leidend. Indien er volgens de betreffende winkelmedewerker sprake is van een verdachte transactie wordt het hoofdkantoor (in het geval van een winkelketen) daarvan in kennis gesteld. Na beoordeling van de kwestie zet de afdeling verantwoordelijk voor de beveiliging, indien ze deze relevant achten, de melding dan door naar het Meldpunt.

Een enkele maal verlopen de meldingen ook via een ander kanaal. Zo krijgen we het voorbeeld van de MMD (de brancheorganisatie voor de kunstmestbranche) waarvan een van de leden (een kunstmestgroothandel) te maken krijgt met een verdachte transactie. Het bedrijf vraagt vervolgens aan een medewerker van de brancheorganisatie om de melding te maken bij het Meldpunt. Het gaat daarbij om een nogal geruchtmakende zaak waarbij een kunstmestbedrijf na onvoldoende controle op de identiteit van de koper een grote partij KAS⁴¹ (kunstmest) meegeeft aan een man met – naar later zou blijken – waarschijnlijk verkeerde bedoelingen. Het betreffende voorval leidt ertoe dat het bedrijf een vertegenwoordiger van de brancheorganisatie heeft gevraagd als melder en woordvoerder op te treden. Binnen deze branche geldt een [convenant-afspraken](#) (2007) waarbij meldingen rond verdachte transacties zowel bij de lokale politie als bij de brancheorganisatie behoren te worden gemeld.⁴²

Meldingen bij online-verkopen

Waar het in de fysieke winkelomgeving (drogisterij, tuincentrum, doe-het-zelf winkel) mogelijk is om ('face-to-face') te letten op een aantal gedragskenmerken van de klant aan de kassa, is dat bij online-aankopen lastiger. Het is immers moeilijk waar te nemen of iemand bijvoorbeeld nerveus achter het toetsenbord van de computer zit. Bij onlinetransacties zijn dus noodgedwongen andere waarschuwingssignalen aan de orde rond mogelijk verdachte transacties. Hierbij spelen afwijkende bestellingen in de zin van hoeveelheden vaak een rol, al dan niet gecombineerd met het feit dat het om nieuwe, nog niet gekende klanten gaat, zoals een respondent van een chemische (groot)handel ons vertelt. Bij grote online (marktplaats)platformen zijn het soms restricties op hoeveelheden die zitten op bepaalde producten (bijvoorbeeld maximaal x liter aceton) die het risico op 'verkeerde' transacties moet beperken. De verdachte transacties bij een van de grote marktplaatsplatforms worden automatisch door het systeem gemeld bij de politie. Er zijn met de politie afspraken gemaakt over het moment waarop iets verdacht wordt gevonden. Indicatoren zijn dan bijvoorbeeld bepaalde hoeveelheden en terugkerende aankoop patronen.

Volgens een woordvoerder van een online-marktplaats gaat er dagelijks wel minimaal één melding uit over een verdachte transactie, waarbij aceton en waterstofperoxide de twee meest voorkomende stoffen zijn.

Een van de respondenten van een chemische producten verkopend bedrijf vertelt over soorten transacties die vragen oproepen. Hij geeft daarbij het voorbeeld van een partij waterstofperoxide die van

⁴¹ KAS bestaat uit witte korrels en bevat 27% N in de vorm van ammoniumnitraat + 6% calciumcarbonaat (kalksteen). De ene helft van de stikstof bestaat uit NH₄⁺ en de andere helft uit NO₃⁻. Het mag niet meer verkocht worden aan particulieren, omdat het mogelijk is ammoniumnitraat te verwerken tot een explosief, zoals bij de aanslag in Oslo op 22 juli 2011.

⁴² Dit convenant is van 13 september 2007 en ondertekend door de minister van VROM, de Minerale Meststoffen Federatie en de Vereniging van kunstmestproducenten.

Nederland naar Engeland moet worden geleverd. Bij deze nieuwe, voor het chemisch bedrijf nog onbekende koper, staat dan de verkoopbinnendienst meteen op de stoep met de vraag of deze klant wel moet worden bediend. In de woorden van de respondent:

We houden de transacties heel goed in de gaten, wetende welke problemen er zullen zijn als het niet goed gaat. We hadden vorig jaar ook een vraag uit Engeland om te leveren dat was wel een vraag of we dat via de distributeur wel zouden moeten willen. Dat ging over een rare steeds schommelende hoeveelheid. Na controle bleek dat overigens wel te verklaren.

Vervoersrestricties

Behalve dat er vanuit de Wpe bepaalde restricties zijn op aantallen, gelden er ook restricties vanuit een ander oogpunt, namelijk betreffende het vervoer van de stoffen; daarvoor gelden de regels van de [ADR](#)⁴³ waarin de criteria voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn vastgelegd. Een van de handelaren in chemische producten legt uit wat dat voor zijn dagelijkse business betekent:

We weten welke stof per kilo mag en welke stof per vijf kilo. We versturen het precies zoals het mag, en het grootste deel kan gewoon via DHL worden verstuurd. We hebben een contract met DHL voor 'limited quantities'. Je praat dan bijvoorbeeld over isopropiel alcohol (schoonmaakalcohol). Twaalf flessen. Dat kan gewoon. Daar is niks mis mee. Mensen bestellen ook gewoon chloorflessen en dat gaat ook via de post. Maar bijvoorbeeld een vat zwavelzuur, dat sturen we dan met [Thijs-distributie](#). Dat is dan ADR, met vrachtwagens of busjes. Het ligt er dan aan hoe groot.

De online-aanduidingen bij bepaalde goederen over maximaal te bestellen hoeveelheden hebben daarmee niet altijd betrekking op maximale aantallen in het kader van de Wpe, maar moeten in sommige gevallen ook worden begrepen vanuit de wettelijke vervoerslimiteringen die er zijn voor bepaalde (gevaarlijke) stoffen.

Een groothandel in chemische producten zegt ook zeer alert te zijn bij vermoedens rond verdachte transacties. Ook hier zijn het echter niet per se hele harde criteria die een rol spelen, maar eerder bepaalde kenmerken van een voorgestelde (online)transactie die de verkopende partij achterdochtig maakt:

Zo is contant willen betalen verdacht. Dat gebeurt bij ons nooit. Dat doen we ook niet. Verder slaan we aan op afwijkende concentraties en afwijkende verpakkingseenheden (IDC's Intermediate Dock Container of jerrycans – containers waar ongeveer 1.000 liter in past). Nieuwe klant, vreemd afleveradres, dat soort zaken. We varen ook op het lijstje dat door de NCTV wordt gepromoot, en dat lijstje passen we zo nu en dan wat aan. En het maakt ook deel uit van de opleiding van de verkoopbinnendienstmedewerkers. We hebben daar sheets van.

⁴³ ADR-Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route.

Overigens is in samenspraak met de NCTV en de politie de afspraak dat bij verdachte transacties in principe de koop altijd wel wordt gesloten. Hoe vaak dit (deze afspraak) ertoe kan leiden dat iemand die een ‘verdachte aankoop’ heeft gedaan in de praktijk op een later tijdstip nietsvermoedend de politie aan de deur kan krijgen, is ons niet bekend. We hebben echter wel een enkel voorbeeld daarvan gekregen in de gesprekken.

Meldingen in aantallen

De uitspraken die de respondenten doen over het aantal meldingen op jaarbasis lopen nogal uiteen. De aantallen die we optekenen zijn dan ook hooguit een impressie. Van een keer per jaar (winkel) tot gemiddeld tien per maand (grote bouwmarktketen). Bij deze aantallen behoort wel in aanmerking te worden genomen dat het hierbij niet louter gaat over meldingen in de sfeer van de Wpe. Het betreft vooral meldingen rond drugsprecursoren die bij hetzelfde FIOD-meldpunt kunnen worden gedaan. Bovendien zijn er stoffen die vanwege hun werkzaamheid zowel als grondstof zouden kunnen dienen voor een explosief als ook als grondstof bij de productie van drugs. Met name aceton speelt dan een rol; de stof wordt bijvoorbeeld veelvuldig gebruikt bij de verwerking en bewerking van cocaïne. Het gaat dan bijna altijd wel om grote hoeveelheden die er benodigd zijn. Voor het ‘wassen’ van 100 kilo cocaïne is bijvoorbeeld zo een 1000 liter aceton nodig (Vugts, 2019). Tevens wordt aceton gebruikt als [hulpmiddel](#) voor de productie van synthetische drugs

Verder geldt ook dat (het gaat dan over een grote doe-het-zelf-keten) niet bij alle filialen even snel wordt gemeld. Sommige filialen lijken wat gretiger dan andere bij het melden, aldus de veiligheidsfunctionaris van het hoofdkantoor. Bij een andere doe-het-zelf-keten wordt ten aanzien van de meldingen uitdrukkelijk gezegd dat de provincies Noord-Brabant en Limburg hoog scoren waar het gaat om verdachte transacties rond drugsprecursoren. Daarbij is er ook extra aandacht voor de aankoop van bepaalde stoffen. Bij de betreffende bouwmarktketen worden dan zoutzuur en grote partijen mestkorrels in combinatie met elektraspullen genoemd; een andere keten wijst in dit verband op de aankoop van verdachte hoeveelheden natriumhydroxide in korrel-vorm, een hulpmiddel bij het maken van synthetische drugs.

Een medewerker van een doe-het-zelf keten verwoordt het lastige onderscheid dat in de praktijk bestaat tussen verdachte transacties rond precursoren voor explosieven versus die voor de drugsproductie:

Er worden ook wel transacties gemeld van producten die op zich niet verdacht zijn, maar die wel bij de productie van drugs gebruikt zouden kunnen worden. We maken niet een keihard onderscheid waar het meldingen rond drugs of explosieven betreft. Het is meer dat het is gegroeid vanuit de aandacht voor explosieven dat ook de aandacht voor drugs weer is toegenomen bij ons. Je zou kunnen zeggen dat de drugs-precursoren nu in de slipstream meegaan in de aandacht die we hebben voor het geheel.

Soms worden ook aankopen gemeld die niet op de lijst staan maar waarvan bedrijven (doe-het-zelf in dit voorbeeld) weten dat ze een rol spelen bij de productie van synthetische drugs. Als voorbeeld wordt dan gerefereerd aan de aankoop van grote hoeveelheden gedestilleerd water.

Twijfels over melden

Meer in algemene zin verwoorden sommige respondenten ook wel hun twijfels over de vraag wanneer ze nu wel en niet een transactie als verdacht moeten melden. En soms leent de situatie zich er ook niet voor, omdat er eigenlijk geen ‘harde bewijzen’ zijn, omdat bovendien de koop niet is gesloten. Zoals in het voorbeeld van de man die bij een chemiehandel komt vragen om zuivere methanol, en die op de vraag waar hij de stof voor nodig heeft, antwoordt dat hij er zijn tafel mee wil reinigen. Een ongeloofwaardig verhaal, volgens de chemiehandelaar; hij weigert te verkopen aan de klant, maar meldt het niet als een ‘verdachte transactie’ bij het Meldpunt. Bij een andere gelegenheid besluit hij dat melden juist weer wel te doen:

In de achterliggende jaren hebben we iets van vijf keer gemeld. Maar het blijft lastig om te bedenken wanneer je nu wel en wanneer je nu niet moet melden. En ik moet er ook bij zeggen dat we in de regel ook maar in kleine hoeveelheden doen. Een voorbeeld van een verdachte vraag: iemand die wilde azijnzuur, en hij wilde duizend liter of liefst nog meer. En dat was nodig om in volkstuin-tjes onkruid weg te halen. Toen heb ik gezegd dat hij aan 20% genoeg had, dat is bovendien ook veel goedkoper. Maar hij bleef voet bij stuk houden voor dat hoge percentage. En dat valt dan op. We hebben toen niet geleverd, maar we hebben het wel gemeld.

Overigens leveren de gesprekken feitelijk louter input rond het aspect van de ‘verdachte transacties’. De andere twee elementen die ook een reden zouden moeten zijn voor het melden, namelijk in geval van diefstal of vermissing van goederen van Lijst 1 of 2 komen we in deze gespreksronde eigenlijk niet tegen.⁴⁴

4.5 Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën

In de EU-Verordening over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (Verordening 98/2013) is in artikel 9 de meldplicht nader omschreven. Belangrijk daarin is dat marktdeelnemers verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen met Wpe-stoffen (zowel Lijst 1 als 2) moeten melden bij een nationaal contactpunt. Dit contactpunt is te bereiken via een e-mailadres of via een telefoonnummer (artikel 9, lid 2 van de Verordening).

⁴⁴ Ook de media (in dit voorbeeld het AD) besteden aandacht aan de verscherpte regels bij bijvoorbeeld de doe-het-zelfwinkels, getuige dit bericht van 12 september 2016 waar de kop luidt: “Bouwmarkten ingezet bij jacht op terroristen.”

In Nederland is het National Contact Point precursoren voor explosieven ondergebracht bij Centrex (onderdeel van de Nationale Politie).⁴⁵ Het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën (MVTC) daarentegen is onderdeel van de FIOD (Belastingdienst). Verdachte transacties, vermissing en diefstal moeten worden gemeld via 088-1540000 of precursoren@belastingdienst.nl. Het MVTC is uitvloeisel van de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën (WVMC). Deze wet stamt uit 1995 ziet toe op drugsprecursoren en de handhaving was bij Economische Zaken ondergebracht. Na samengaan van ECD en FIOD is het MVTC bij de Belastingdienst/FIOD terechtgekomen.

De meldplicht voor drugsprecursoren bestaat dus al sinds 1995. Het gaat om 30-35 stoffen waarvan de verdachte transacties moeten worden gemeld. Daarnaast zijn er de meldingen op basis van vrijwilligheid (stoffen die wel relevant zijn maar niet op de verplichte lijst staan). Op de Wpe-lijsten staan stoffen die ook relevant zijn voor drugs, zoals aceton en zwavelzuur. Het MVTC kreeg de Wpe-stoffen erbij vanuit de ‘één-loket gedachte’ voor het bedrijfsleven, aldus een vertegenwoordiger van de FIOD.

De FIOD heeft echter geen taak op Wpe-gebied. Daarom worden Wpe-meldingen doorgezet naar Centrex van de politie.⁴⁶ Daarnaast is afgesproken dat de telefonische Wpe-meldingen direct binnenkomen bij Centrex. De FIOD is, in tegenstelling tot de politie, geen 24-uurs-dienst en spoedeisende meldingen kunnen worden gedaan met behulp van dit telefoonnummer. Het telefoonnummer is van de FIOD, maar staat permanent – ook overdag – doorgeschakeld naar Centrex, het meldpunt van de politie.

Dit betekent dus dat het nationale contactpunt is ondergebracht bij Centrex, de schriftelijke meldingen via een U-bocht (via de FIOD) en de telefonische meldingen rechtstreeks bij Centrex binnenkomen met behulp van een FIOD-telefoonnummer.

Bedrijven kunnen verdachte transacties melden aan het MVTC aan de hand van een [standaard-formulier](#). Dit is een formulier dat ook wordt gebruikt voor het melden van verdachte transacties met drugsprecursoren. Het formulier lijkt niet geschikt voor het melden van diefstallen en vermissingen. Bouwmarkten werken ook wel met eigen formulieren, aldus een vertegenwoordiger van het meldpunt. Het komt ook voor dat er slechts een e-mail wordt gestuurd. Het is feitelijk

⁴⁵ Sinds 2012 draait er al een pilotproject Centrex – CBRN Explosieven binnen de Landelijke Eenheid van de politie. Binnen Centrex zijn diverse meld- en expertisepunten ondergebracht, waaronder het Meldpunt Precursoren Zelfgemaakte Explosieven en het Meldpunt Security Convenant Kunstmest.

⁴⁶ Volgens een medewerker van Centrex verloopt een en ander niet altijd vlekkeloos. Bij navraag (in 2017) of het klopte dat er nooit verdachte transacties met kunstmest worden gemeld, is het antwoord dat FIOD-medewerkers zich niet bewust zijn van het feit dat deze meldingen moesten worden doorgezet. Het is dan ook de wens van Centrex om direct inzage te hebben in *alle* meldingen die binnenkomen bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën.

vormvrij hoe er wordt gemeld, maar het meldpunt streeft er wel naar dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van het standaardformulier.

4.6 Marktpartijen over het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën

Het Meldpunt mag zich in een grote bekendheid verheugen onder de respondenten die wij hebben gesproken. Zonder nadere introductie tijdens de gesprekken blijkt iedere respondent op de hoogte van het bestaan. Indien we spreken over ‘het Meldpunt’ beschouwen sommige van de respondenten Centrex (politie) dan als dat punt, terwijl andere respondenten bij ‘het meldpunt’ het meldpunt voor ogen hebben dat ressorteert onder het regime van de Belastingdienst (FIOD). Gezien de verknooptheid van beide meldpunten is het wellicht ook niet raar dat beide – in woordgebruik – als inwisselbaar voor elkaar worden gezien door de betrokkenen.

Aanloopp problemen

Afgezien van aanloopp problemen in de eerste periode van de Wpe, lijkt het met de bereikbaarheid van het FIOD-Meldpunt (en in het verlengde daarvan het politie meldpunt Centrex) wel goed te zitten. Zo blijkt in de beginfase het niet altijd eenvoudig om bestanden te uploaden naar het Meldpunt. Met name als het gaat om camerabeelden van verdachte transacties geeft dat dan soms problemen. Een vertegenwoordiger van een doe-het-zelf-keten zegt daarover:

Dat melden ging niet altijd probleemloos. Want dan had je foto’s of aankoopbonnen of beelden en dan waren die bestanden vaak te groot voor de email. Daar kwam toen niet echt een oplossing voor. Dat vind ik wel lastig, want daarmee zadel je ons als bedrijf op met een probleem. Als je dat een aantal keren meemaakt, sta je niet echt te trappelen om weer aan de bel te trekken.

Een ander aspect dat wordt genoemd, is dat degene die (telefonisch) – in de beginperiode – meldt soms een wat ongemakkelijk gevoel heeft. Door het doen van de melding lijkt het alsof ook zichzelf in de beklagdenbank terecht komt. Vooral de reactie van de aannemer van de melding zou daar debet aan zijn. De bejegening van degene bij het meldpunt met: “Waarom heeft u dan de goederen verkocht aan die persoon als u de boel niet vertrouwd,” viel toentertijd niet geheel in goede aarde bij de respondent. Een andere respondent (chemiehandel) met een soortgelijk ervaring, verwoordt dat als volgt, waarbij hij en passant, ook een volgend punt – de non-reactie – van het Meldpunt aanroert:

Er is een spanning met de overheid op dit punt. Samenwerken hier is veel belangrijker dan de harde controles. Als we een melding doen, willen we ook graag iets er over terug horen, want daar leren we van. Je wil niet tegenover elkaar staan, en zo voelt het soms wel als je iets meldt. Voordat je het weet zit je als melder in de beklagdenbank, en zo moet het niet zijn.

Ontbrekende schakel: de terugkoppeling

Het in het citaat hierboven genoemde punt is het meest verwoorde, minder positieve aspect ten aanzien van de handelwijze van het Meldpunt (zowel ten aanzien van de politie als van de Belastingdienst). De melders zeggen zelden of nooit iets terug te horen op hun melding, anders dan een formele ontvangstbevestiging. Veel van de respondenten spreken daarover hun verbazing uit, zoals deze veiligheidsfunctionaris bij een doe-het-zelfketen:

We sturen dus met enige regelmaat zaken door, maar we hebben nog nooit enige feedback daarop gekregen. Nul. Dat is slecht. Enorm slecht. Het is typisch het portaalje halen, maar niet brengen. En het gaat om meldingen waarvan wij uiteindelijk denken dat ze van belang zijn om te melden, anders hadden we het niet doorgegeven. Maar we gaan er ook niet achteraan zitten. Daar hebben we geen tijd voor. We hebben een meldingsplicht; dat doen we, maar als we geen feedback krijgen: het zij zo.

Een vertegenwoordiger van de meststoffensector, verwoordt het als volgt:

Ik wil hierbij wel een oproep doen aan het ministerie: alleen een melding doen volstaat niet. Daar hoort namelijk ook bij dat er een terugkoppeling komt van het meldpunt wat er met de melding is gedaan. Ook als er niets mee is gedaan, is het goed om dat terug te horen.

Ook enkele respondenten die zijn betrokken bij de opleiding van de winkelmedewerkers zijn niet te spreken over de geringe feedback. Juist de terugkoppeling zou hen namelijk erg helpen bij het motiveren van hun personeel om ook daadwerkelijk verdachte transacties te melden, zo stellen zij. De term ‘awareness’ valt hierbij met regelmaat. Ofwel, dat het van belang is de betrokkenen gevoelig te laten zijn voor verdachte transacties. Dit geldt in de relatie naar winkelmedewerkers, maar soortgelijks wordt ook gepoogd te communiceren door de branchevereniging naar hun leden, dus op een niveau hoger. De vertegenwoordiger van de brancheorganisatie voor de meststoffensector zegt hierover:

Kortom, er is steeds gezocht naar allerlei manieren om de ‘awareness’ vorm te geven. Verder zijn er een keer of vier, vijf symposia georganiseerd voor de achterban. Daarbij staat dan ook steeds het precursoren-verhaal op de agenda.

In juni van 2020 zijn enkele van de respondenten (uit de drogisterij-branche) op bezoek geweest bij Centrex. Een dergelijk ‘charmeoffensief’ waarbij – zonder dat de politie gevoelige informatie vrijgeeft – uitleg wordt gegeven over de werkwijze van het politiemeldpunt, blijkt door de bezoekers in kwestie erg op prijs te zijn gesteld, of in de bewoordingen van een van de bezoekers.

We hebben daar zogenaamde war stories gehoord. Daarbij is ons duidelijk gemaakt dat het wel degelijk zin heeft wat wij doen. Het was dus ook een soort van aanmoedigingsbezoek. Het was ‘met de voeten op tafel’, open en eerlijk van hoe zit het nu in elkaar. Er was natuurlijk van onze kant wel kritiek, omdat het soms toch ook wel heel ver gezocht lijkt allemaal. De stoffen waar het om ging in die bijeenkomst waren onder meer ammoniumnitraat bij een aanslagmiddel.

Ontbrekende terugkoppeling na melding van verdachte (Wpe-)transactie. De praktijk bij een doe-het-zelf-keten door de ogen van een woordvoerder op het hoofdkantoor.

Wij willen geen discussie met de klant aan de kassa, want iedere klant is een klant en het is natuurlijk niet verboden om veel spullen te kopen. Maar na een dergelijke transactie gaat de kassamedewerker meestal even naar het management van de bouwmarkt. En die neemt in veel gevallen contact op met ons. Meestal telefonisch. Er is een 24/7 bereikbaarheidslijn. Dan wordt – indien we het een relevante zaak achten – het formulier dat daarvoor dient naar ons opgestuurd. Vaak, maar niet altijd krijgen we dan van de politie of van de Belastingdienst een telefoontje of we zouden kunnen kijken of er ook camerabeelden zijn. Als die er zijn, slaan we ze op, en verzenden we ze.

We horen vervolgens nooit meer wat er met de melding is gebeurd. Maar goed, we vragen er ook niet meer naar. We doen keurig netjes wat er van ons wordt verwacht. De terugkoppeling is er niet, en dat zijn ze natuurlijk ook niet verplicht. Maar dat is anders als we aangifte doen van diefstal door rondtrekkende bendes. Dan krijg je vaak wel een terugkoppeling. Maar van de Wpe en drugsprecursorenzaken horen we nooit meer iets terug. Het zou wel stimulerend zijn als we wel iets zouden terug horen. Al zouden ze maar eens een nieuwsbrief sturen. Dat hoeft niet met naam en toenaam, maar wel iets als: “dankzij jullie informatie hebben we dit of dit kunnen oplossen of kunnen opsporen.” Dat stimuleert de detaillisten om dit in de toekomst ook wel door te blijven geven. Het helpt ons om de mensen op de werkvloer te motiveren om informatie te blijven doorgeven. (...)

De verdachte transacties gaan trouwens altijd contant. We hebben in die gevallen nog nooit een transactie gehad die met een pinpas of creditcard werd betaald. Op zichzelf ook wel begrijpelijk. (...) Iedere maandag onderzoeken wij afwijkingen in de kassasystemen van de filialen. Maar vaak zijn dubieuze transacties dan al gemeld door de bouwmarkt zelf. De fysieke verkopen en de online-verkopen zien we dus terug in één systeem. Als we iets zien waar een bouwmarkt zelf nog niet over heeft gemeld dan gaan we die bouwmarkt nabellen. Maar dat gebeurt meestal niet zo vaak. Meestal heeft bouwmarkt-filiaal zelf dan al contact opgenomen over de vreemde transactie.

4.7 Mystery shoppings

In 2014 zijn op verzoek van de NCTV – geïnspireerd door buitenlandse ervaringen – voor het eerst ook in Nederland mystery shoppings gehouden. Deze shoppings zijn uitgevoerd door medewerkers van Centrex. Het doel van deze shoppings is om het niveau van awareness te testen van detailhandelaren die hoogrisico-chemicaliën verkopen. Met dit doel zijn er scenario's bedacht voor verdachte aankopen bij hobbywinkels, doe-het-zelf-zaken, drogisterijen en webwinkels. Bij de mystery shoppings wordt gelet op de reactie van de verkoper. Daarnaast wordt nagegaan of de al dan niet geslaagde transactie wordt gemeld bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën. De shoppings worden niet gebruikt voor opsporingsdoeleinden.

Centrex heeft ons de resultaten van de mystery shoppings ter beschikking gesteld voor de jaren 2016 t/m 2018. In 2019 en 2020 zijn er geen mystery shoppings uitgevoerd wegens capaciteitsgebrek bij Centrex. Er zijn in de periode 2016 t/m 2018 in totaal 82 mystery shoppings uitge-

voerd: 41 in 2016, 6 in 2017 en 35 in 2018. In 2016 zijn er 8 shoppings geweest bij webwinkels. In de jaren daarna zijn geen online-aankopen gedaan.

Bij deze 82 shoppings is getracht 119 stoffen te kopen. Bij doe-het-zelf zaken wordt dan meestal getracht om zwavelzuur in combinatie met aceton te kopen en bij drogisterijen waterstofperoxide in combinatie met aceton. Als we naar de afzonderlijke stoffen kijken dan is 38 keer getracht aceton te kopen, 36 keer waterstofperoxide en 20 keer zwavelzuur. Daarnaast zijn er 10 shoppings geweest waarbij nitromethaan op de boodschappenlijst staat. Deze aankopen stammen, op een na, uit 2016.⁴⁷ Ditzelfde aantal (10) geldt voor hexamine. Bij de overige 5 stoffen die getracht zijn te kopen gaat het om salpeterzuur (2x), ammoniumnitraat, glycerine en kaliumpermanganaat.

Geen van de 82 mystery shoppings heeft geleid tot een melding van een verdachte transactie bij het meldpunt. Wel zijn de mystery shoppers af en toe in de winkel aangesproken en in sommige gevallen ging de aankoop niet door. Het gaat echter over enkele gevallen. In 2018 zijn de mystery shoppers twee keer in de winkel aangesproken. Alle aankopen in 2018 zijn doorgegaan.

4.8 Samenkomen van meldingen bij Centrex

Schriftelijke meldingen die bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën (MVTC) binnenkomen en die Wpe-gerelateerd zijn, worden doorgezet naar Centrex. Telefonische meldingen komen rechtstreeks bij Centrex binnen. Zoals gezegd, komen er ook meldingen binnen bij het MVTC die betrekking hebben op stoffen die zowel dienst kunnen doen als grondstof voor drugs als voor explosieven. Deze meldingen worden voor de zekerheid altijd doorgezet naar Centrex. Centrex-medewerkers kunnen dan vervolgens zelf besluiten of ze het een relevante melding vinden in het kader van de Wpe. Als Centrex tot de conclusie komt dat het drugsgelateerd is, dan wordt dit teruggemeld aan het MVTC.

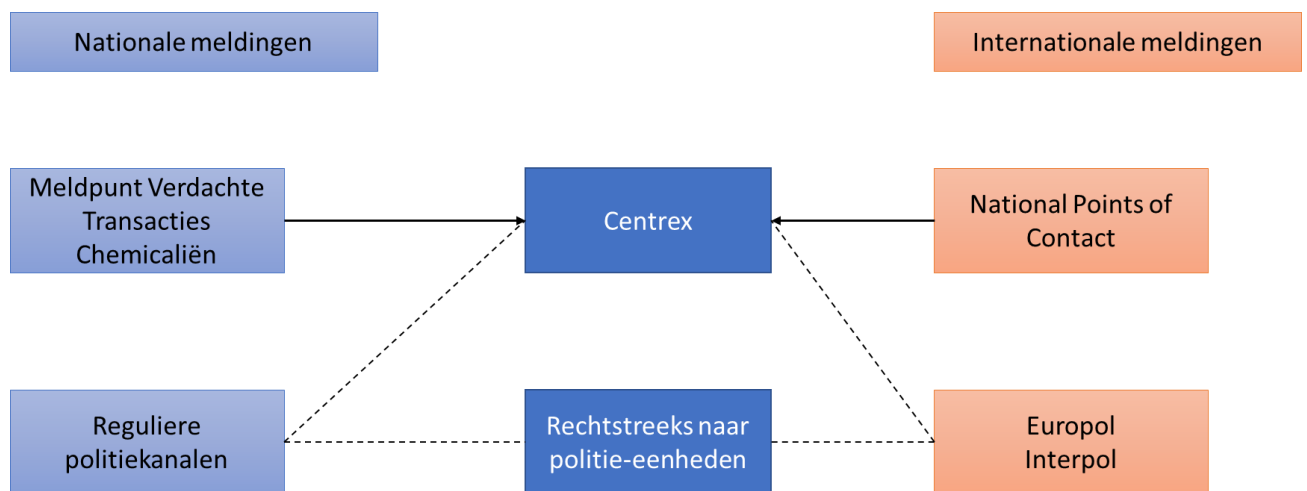
Er komen ook meldingen van verdachte transacties binnen bij het MVTC van stoffen die noch op de Wpe-lijsten staan, noch worden gebruikt voor de productie van drugs. Ook die worden in de regel doorgezet naar de politie. De vertegenwoordiger van het MVTC geeft de stof cyaankali als voorbeeld. Deze stof kan worden gebruikt voor (zelf)moord; een melding van een verdachte transactie met deze stof wordt dan ook doorgezet naar Centrex. Dit wordt ook bevestigd in het gesprek met vertegenwoordigers van Centrex. Zij geven aan dat met dergelijke meldingen mogelijk zelfs zelfmoorden zijn voorkomen.

⁴⁷ Vermoedelijk, omdat nitromethaan waar een beperking voor geldt na de invoering van de Wpe niet of nauwelijks meer te koop is in hobbywinkels.

Het National Contact Point precursoren voor explosieven is ondergebracht bij Centrex. Meldingen in Nederland over buitenlandse ingezetenen worden naar het buitenland doorgezet, terwijl meldingen over Nederlandse ingezetenen die betrokken zijn bij een verdachte transactie in het buitenland naar Centrex worden doorgestuurd. Bij dit soort internationale meldingen gaat het vaak om aankopen via het internet. Daarnaast kunnen er meldingen binnenkomen via Europol of Interpol, aldus een vertegenwoordiger van Centrex.

Tot slot kunnen marktpartijen of burgers een verdachte transactie melden via de reguliere politiekanalen, zoals een politiebureau, de meldkamer (0900-8844), politie.nl of via een persoonlijk contact (een buurtregisseur, wijkagent). De vertegenwoordigers van Centrex geven aan dat niet alle Wpe-gerelateerde meldingen ook daadwerkelijk met Centrex worden gedeeld. In onderstaande figuur zijn de niet-altijd-gedeelde-meldingen aangegeven met een stippellijn.

Figuur 4.1: Wpe-gerelateerde meldingsstromen naar Centrex



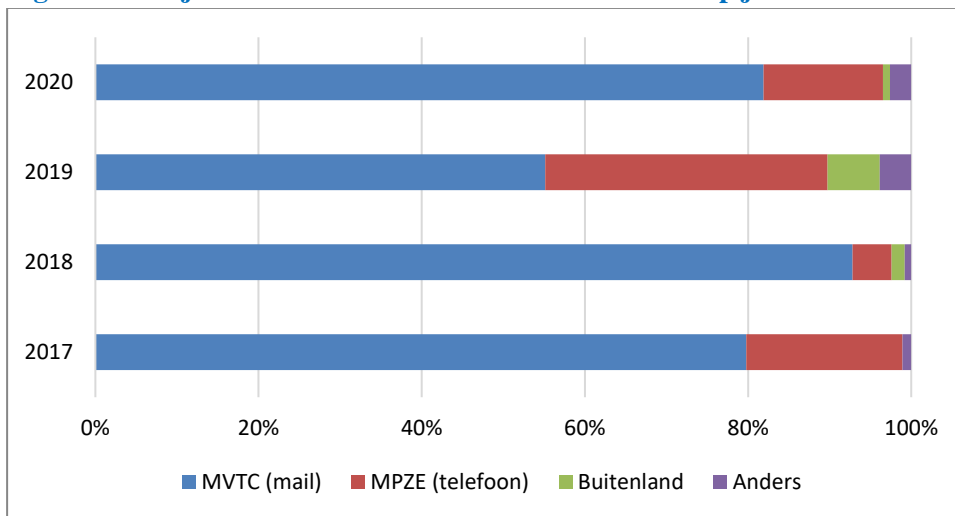
4.9 Aard en omvang van gemelde verdachte transacties

We hebben van Centrex informatie ontvangen over het aantal gemelde verdachte transacties.⁴⁸ In de jaren 2017 t/m 2020 zijn er 413 meldingen geregistreerd. Het leeuwendeel is binnengekomen via het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën. Zoals hierboven geschetst kan deze melding per e-mail binnenkomen bij de FIOD of telefonisch bij Centrex. De meeste meldingen komen binnen via de e-mail (329 meldingen; 80%). Er zijn 68 verdachte transacties (16%) gemeld via de telefoon. De overige meldingen komen uit het buitenland (8 meldingen; 2%) of via regu-

⁴⁸ We spreken van verdachte transacties, maar feitelijk kunnen ook vermissingen en/of diefstallen bij Centrex worden gemeld. Het blijkt dat 6 van 413 meldingen betrekking hebben op diefstal. Gemakshalve spreken we echter over verdachte transacties.

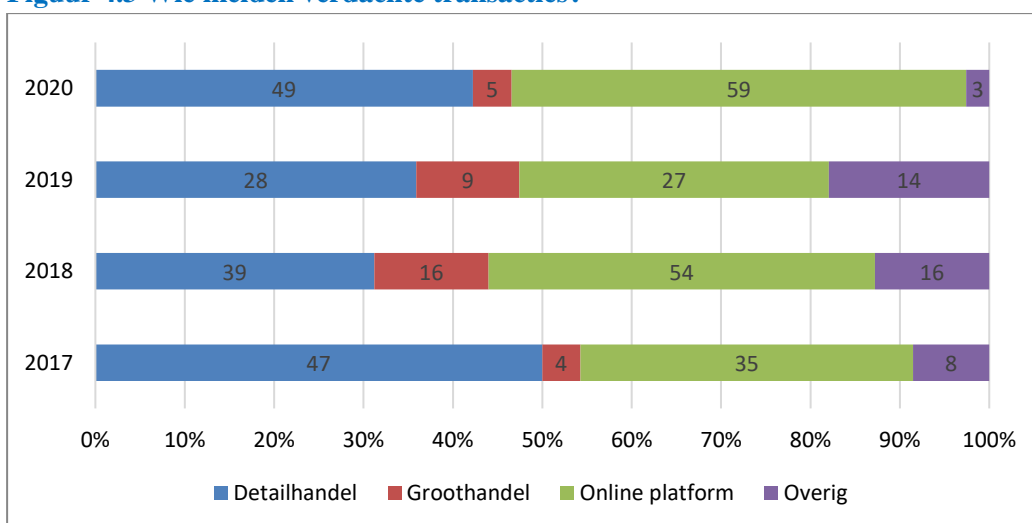
liere politiekkanalen (8 meldingen; 2%) bij Centrex terecht. De wijze waarop de meldingen bij Centrex binnenkomen schommelt enigszins per jaar. Figuur 4.2 geeft de verdeling.

Figuur 4.2 Wijze van melden van verdachte transacties op jaarbasis



We hebben Centrex gevraagd om de meldende bedrijven in drie categorieën te verdelen, te weten detailhandel, groothandel en online (marktplaats-)platforms. En er is dan nog een restgroep van melders die niet in deze drie categorieën kunnen worden ondergebracht. Het blijkt dat het merendeel van de meldingen wordt gedaan door detailhandelaren en grote online-platforms. De online-platforms staan voor 175 meldingen (42%), gevolgd door detailhandel met 163 meldingen (39 procent). De groothandel staat voor 34 meldingen (8%), terwijl 41 melders in de categorie overig vallen (10%). Een uitsplitsing naar jaar leert dat de meldingen van online-platforms in 2020 voor 51 procent van alle meldingen staan. Of we dit moeten toeschrijven aan de groeiende betekenis van de online handel en/of aan de COVID-19-pandemie zal de toekomst leren.

Figuur 4.3 Wie melden verdachte transacties?



De getallen in de staven staan voor het aantal gemelde verdachte transacties

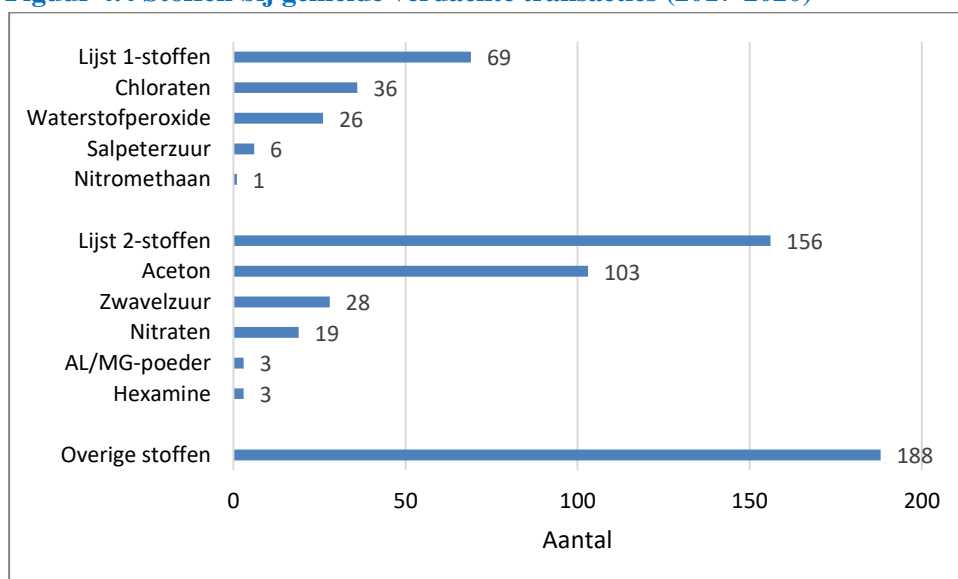
Voor het antwoord op de vraag wie er achter de verdachte transactie schuil gaat, is een onderscheid gemaakt tussen particulieren en bedrijven. Het blijkt dat deze vraag voor 160 van de 413 gemelde verdachte transacties niet kan worden beantwoord door Centrex. Voor de overige 253 meldingen geldt dat ongeveer de helft betrekking heeft op een particulier (128 meldingen) en de andere helft op bedrijven (125 meldingen).

De (poging tot) aanschaf van producten/stoffen die als verdachte transactie is gemeld heeft voor 54% betrekking op stoffen die op Wpe-lijsten staan. Dit betekent dat 46% van de meldingen betrekking heeft op andere stoffen; 69 meldingen hebben betrekking op Lijst 1-stoffen. Hierbij gaat het om negentien meldingen van een stof waarvoor een beperking geldt (dat wil zeggen dat de concentratie van de stof boven de grenswaarde ligt). Uit Figuur 4.4 blijkt dat de meeste verdachte transacties van Lijst 1-stoffen betrekking hebben op chloraten: natrium(per)chloraat of kalium(per)chloraat; 28 van de 36 meldingen van chloraten stammen uit 2018. Het is ons niet bekend waarom dit aantal in 2018 zo hoog is. Meldingen van Lijst 1-stoffen zijn beduidend afgenomen in de jaren 2019 en 2020 (zie Figuur 4.5).

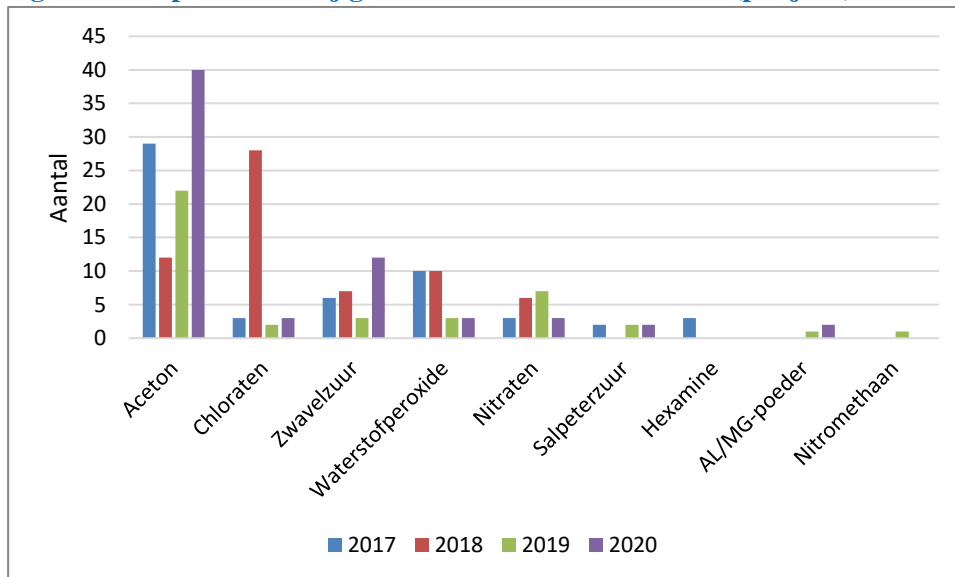
Aceton is met stip de stof die het meest frequent is gemeld van de Lijst 2-stoffen. Zoals eerder opgemerkt, is de aanschaf van aceton als drugsprecursor er niet bijgeteld. Verdachte transacties met zwavelzuur en nitraten worden na aceton, het vaakst gemeld.

Figuur 4.4 geeft een overzicht van de stoffen waar de gemelde verdachte transacties betrekking op hebben in de periode 2017 t/m 2020. De staven 'Lijst 1-stoffen' en 'Lijst 2-stoffen' staan voor het totaal aantal gemelde transacties met stoffen van deze lijst. Daaronder wordt het totaal aantal uitgesplitst naar de afzonderlijke stoffen of groepen van stoffen. In Figuur 4.5 is dit per jaar uitgesplitst voor de Wpe-stoffen.

Figuur 4.4 Stoffen bij gemelde verdachte transacties (2017-2020)



Figuur 4.5 Wpe-Stoffen bij gemelde verdachte transacties (per jaar)



4.7 Verdere activiteiten naar aanleiding van een melding

De meldingen die bij Centrex binnenkomen, hebben, in de ogen van de medewerkers, veelal betrekking op goedwillende burgers en daarom worden de personen in kwestie in eerste aanleg als betrokkenen gezien en niet als verdachten. Als gevolg hiervan wordt de informatie niet in het bedrijfsprocessensysteem van de politie (BVH) ingevoerd, omdat dan het risico bestaat dat iemand hiermee ten onrechte het label ‘betrokken bij explosieven’ krijgt, als bij nader onderzoek blijkt dat daar eigenlijk geen sprake van is. Een dergelijk label kan, zo is in het verleden gebeuren, vervelende (en onterechte) gevolgen hebben voor de persoon in kwestie.

Centrex-medewerkers maken een afweging of er in hun ogen inderdaad sprake is van een verdachte transactie die nader moet worden onderzocht. Deze afweging wordt gemaakt aan de hand van aangeleverde informatie en hetgeen er eventueel bekend is bij de politie over de persoon in kwestie. Indien gewenst wordt extra informatie ingewonnen, worden bijvoorbeeld camerabeelden opgevraagd of wordt een kenteken nagetrokken. Als de Centrex-medewerker de inschatting maakt dat de koper een legaal doel had met de aankoop dan wordt er verder geen actie ondernomen. Meldingen die naar de mening van de Centrex-medewerker drugsgerelateerd zijn, worden retour gestuurd naar de FIOD. Bij elkaar worden 323 van de 413 meldingen (78%) doorgestuurd naar een Regionale Eenheid voor nader onderzoek.⁴⁹

⁴⁹ Een recent voorbeeld, genoemd door een Centrex-medewerker, van het soort meldingen dat onschuldig blijkt te zijn: het betreft dan mensen met een migratieachtergrond, die in Duitsland wonen en in de schoonmaakbranche werken. Zij blijken regelmatig grote hoeveelheden bleekmiddel te kopen in Nederland vanwege het prijsverschil. Om de kosten te drukken, kopen ze daarom grote partijen in ons land.

Als de Centrex-medewerker van mening is dat de melding wel Wpe-verdacht is en nader onderzoek verdient, dan wordt er een rapport (geen proces-verbaal) opgemaakt. In het rapport wordt de melding opgenomen, waar de stoffen voor kunnen worden gebruikt – zowel de legale als de illegale toepassingen – en wordt het verhaal gecontroleerd over de reden van aanschaf. Er zijn in de jaren 2017 t/m 2020 negentig rapporten opgemaakt door Centrex-medewerkers. Deze rapporten worden doorgestuurd naar de Regionale Eenheden. Het is vervolgens aan de Eenheid om de melding eventueel verder te onderzoeken.

Er vindt – volgens de Centrex-respondenten – vanuit de Eenheden geen terugkoppeling plaats naar Centrex over het daadwerkelijk in onderzoek nemen van deze melding en/of het resultaat van het nadere onderzoek. Centrex-medewerkers voeren af en toe wel een systeemcheck uit (in BVH of Summ-IT), maar de resultaten van deze checks worden niet administratief vastgelegd. Zodoende kan er geen beeld worden geschetst van hetgeen de onderzoeken in de Eenheden heeft opgeleverd.

Deze praktijk is niet overeenkomstig met hetgeen in februari 2015 is afgesproken tussen de NCTV en de politie. Volgens deze afspraak koppelt de Regionale Eenheid de resultaten van het onderzoek terug naar Centrex. Vervolgens koppelt Centrex de bevindingen terug naar de melder, mits hiervoor geen ambtelijke belemmeringen zijn. In de afspraak is te lezen dat: “Centrex bepaalt welke informatie wordt gedeeld. De terugkoppeling bevat in ieder geval een blijk van waardering naar de melder en zo nodig een advies voor toekomstige meldingen.” (bron: intern document).

5 Toezicht, handhaving en opsporing

Het zou enigszins naïef zijn te veronderstellen dat de Wpe het voor de geïnteresseerden geheel onmogelijk maakt om grondstoffen voor het fabriceren van explosieven aan te schaffen. In het Kamerdebat van 9 november 2015 wordt de minister van VenJ gevraagd hoe de regering het risico van een (grotere) illegale markt voor precursoren inschat (TK 2015-2016, 34289, nr. 5). De minister geeft daarop in een schriftelijke reactie te kennen dat er altijd een illegale markt zal bestaan: “Daarom is het belangrijk om een verantwoorde legale markt te stimuleren; dat is precies een van de redenen waarom de regering kiest voor een vergunningstelsel voor particulieren.” (TK 2015-2016, 34289, nr. 6, p. 3). Daarnaast wijst de minister op risicogestuurd toezicht, bijzondere aandacht voor (illegale) verkoop via internet en informatie-uitwisseling tussen de ILT (toezicht) en de politie (opsporing).

In dit hoofdstuk schetsen we eerst een beeld van de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de ILT en de wijze waarop marktpartijen deze activiteiten ervaren. Daarna komt controle aan de grens door de Douane en de Koninklijke Marechaussee aan de orde. Tot slot besteden we aandacht aan de opsporingsactiviteiten van de politie.

5.1 ILT: organisatie en werkwijze

In de Memorie van Toelichting bij de Wpe (TK 2015-2016, 34289, nr. 3) wordt gesteld dat de ILT zal controleren of in het assortiment van de marktdeelnemer Wpe-stoffen voorkomen en, indien die aanwezig zijn, of deze producten zijn aangemerkt zoals vastgelegd en of het verkoopproces op de juiste wijze is ingericht. Verder wordt er in de Memorie van Toelichting gesteld dat de ILT bevoegd is papieren en systemen van de marktdeelnemers in te zien, om zodoende een overzicht te creëren van de stromen van precursoren voor explosieven. Hiermee kan de ILT zicht krijgen op vermissingen en diefstallen (door na te gaan of er een verschil is de cijfers voor ‘binnengekomen’, ‘in voorraad’ en ‘verkochte’ hoeveelheden). Dit geeft de ILT een instrument in handen tot gerichte inspectiebezoeken. Daarnaast kan de ILT gericht toezicht houden op de wijze waarop interne processen bij marktdeelnemers zijn ingericht. Als laatste inspectie-instrument, genoemd in de Memorie van Toelichting, wordt gewezen op het herleiden van aangetroffen stoffen naar marktdeelnemers aan de hand van opsporingsonderzoeken.

Beschikbare capaciteit

Toezicht en handhaving van de Wpe is ondergebracht bij de vakgroep Explosieven van de ILT. Er werken drie inspecteurs bij deze vakgroep. De vakgroep ziet ook toe op de Wet explosieven

voor civiel gebruik (Wecg).⁵⁰ Naar schatting van een geïnterviewde ILT-inspecteur wordt 80% van de tijd besteed aan Wpe-inspecties en 20% aan Wecg-inspecties. Bij de invoering van de Wpe in 2016 is afgesproken dat de ILT niet zelf de kosten voor de uitvoering van het toezicht hoeft te dragen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zou deze kosten voor haar rekening nemen. Dit is vooralsnog niet gebeurd. Er zijn ook geen afspraken gemaakt met de NCTV over de vraag welke toezichts- en handhavingsinspanningen gewenst zijn. Het streven is dat deze afspraken er wel komen met de inwerkingtreding van de aangepaste Wpe in 2021.

5.2 ILT: toezichtstrategie

In deze paragraaf staan we stil bij de toezichtstrategie van de ILT-inspecteurs. Er wordt eerst uitgelegd waarom er is gekozen voor een top-down benadering, om vervolgens stil te staan bij de zogeheten reality checks (winkelinspecties). We sluiten deze paragraaf met een korte beschouwing over administratieve controles.

5.2.1 Top-down benadering

In een gesprek met een ILT-inspecteur die vanaf de inwerkingtreding van de Wpe met het toezicht belast is geweest, geeft deze aan dat de ILT bij de werkwijze voor een ‘top-down’-benadering heeft gekozen. Dit betekent dat in eerste aanleg brancheverenigingen zijn bezocht met de vraag op welke wijze de leden zijn geïnformeerd over de Wpe en of er zich knelpunten voordoen. Daarnaast is inzicht gevraagd in de lijst van aangesloten leden. Door de marktverkenning van de NCTV (zie hoofdstuk 2) heeft de ILT globaal zicht op de relevante branches. Deze branches zijn eveneens vertegenwoordigd in de Klankbordgroep onder het voorzitterschap van de NCTV. In 2016 heeft de ILT dertien brancheverenigingen bezocht. Na de brancheverenigingen zijn in 2016 vijftien hoofdkantoren van grootwinkelbedrijven bezocht. Deze bezoeken (‘inspecties’ in de terminologie van de ILT) bestrijken drie branches, te weten: tuincentra (6), doe-het-zelf-ketens (5) en drogisterijen/apotheken (4). Het derde niveau/segment (van de top-down-benadering) waar inspecteurs van de ILT op bezoek zijn geweest, bestaat uit groothandels, importeurs, producenten en industriële gebruikers van precursoren. In 2016 is hier een begin mee gemaakt, maar ook in de jaren daarna hebben ILT-inspecteurs deze doelgroep bezocht. In totaal

⁵⁰ In Nederland wordt binnen enkele bedrijfssectoren gebruik gemaakt van explosieven, bijvoorbeeld om industriële ovens te reinigen of gebouwen te slopen. Ook in de recreatieve sector worden explosieven toegepast, onder meer door herladende sportschutters, schutterijen en verenigingen die historische veldslagen naspelen. De ILT houdt toezicht op dergelijk civiel gebruik van explosieven. De ILT doet dat op grond van Europese regelgeving en de [Wet explosieven voor civiel gebruik](#) (Wecg).

gaat het om 91 inspecties in de periode 2016 t/m 2019.⁵¹ In deze doelgroep zijn dezelfde branches vertegenwoordigd als hierboven genoemd, plus de chemische industrie.

Het opgedane beeld van de ILT-inspecteurs op basis van deze bezoeken is dat er in het algemeen een grote bereidheid is bij de marktpartijen om mee te werken. Daarnaast lijken producenten zich aan te passen door bepaalde producten niet meer aan te bieden, en in plaats daarvan meestal alternatieve producten op de markt te brengen. Dat gebeurt dan bijvoorbeeld door het op de markt laten brengen van een vervangende stof (bijvoorbeeld in het geval van aceton) dan wel door de samenstelling van een product te wijzigen.

Het beeld ten aanzien van de uitvoering van de Wpe is binnen het niveau van de detailhandel (de winkels) meer gevarieerd. Hier worden hoofdzakelijk producten aangeboden waarvoor geen registratieplicht, maar wel een zogenaamde meldplicht geldt. De meeste winkels hebben immers geen producten met stoffen waar een beperking voor geldt (Lijst 1-stoffen boven de grenswaarde) in hun assortiment. De ILT beschikt niet over een totaaloverzicht van detailhandelaren die producten met Wpe-stoffen verkopen. Er zijn namelijk ook winkels en winkelketens die niet bij een branchevereniging zijn aangesloten. Deze winkels zijn in eerste aanleg niet in beeld gekomen (via de rondgang langs brancheverenigingen).

In de afgelopen jaren zijn de ILT-inspecteurs soms na spoorwerk op het spoor gekomen van verkopers en gebruikers van Wpe-stoffen. Een van de geïnterviewde ILT-inspecteurs geeft daarvan enkele voorbeelden, zoals die van de wereld van koikarpers (waterstofperoxide; voor het schoonmaken van de vijver), growshops (vloeibare kunstmest; voor de snelle en gezonde hennepplantgroei) en automaterialen (accuzuren).⁵² Deze inspecteur heeft echter wel de indruk dat de ILT het grootste deel van de bedrijven in beeld heeft die (producten met) Wpe-stoffen verkopen.

5.2.2 Reality checks

De ILT toetst het naleven van de Wpe door detailhandelsbedrijven aan de hand van ‘reality checks’. Bij een dergelijk controlebezoek gaat een ILT-inspecteur – veelal onaangekondigd – op bezoek bij een detailhandelsbedrijf, legitimeert zich en vraagt naar de bedrijfsleider, filiaalhouder of de eigenaar. Indien deze persoon niet aanwezig is, wordt een nieuwe afspraak gemaakt. In

⁵¹ Per jaar is de verdeling als volgt: 2016: 38, 2017: 19, 2018: 21 en 2019: 13. We hebben geen cijfers over 2020 ontvangen. Naar verluidt zijn er in 2020 weinig inspecties uitgevoerd als gevolg van de COVID-19-pandemie (inspecties vinden in de regel plaats door het bedrijf fysiek te bezoeken).

⁵² Het wekt enige verbazing dat deze voorbeelden worden gepresenteerd als ‘nieuwe vondsten’. In het document ‘Toelichting marktonderzoek retailverkoop chemicaliën’ worden deze branches/winkels expliciet genoemd (Right Marktonderzoek, 2015, p. 6). Deze marktverkenning is gemaakt in opdracht van de NCTV, maar is niet gedeeld met de ILT; aldus een vertegenwoordiger van de ILT.

dergelijke gesprekken wordt vervolgens nagegaan of de verantwoordelijke op de hoogte is van de Wpe en op welke wijze de voorschriften zijn geïmplementeerd. Dat laatste wil de ILT-inspecteur ook concreet in de praktijk zien. De ILT-inspecteur gaat – met dat doel – ook zelf na of er producten in het detailhandelsbedrijf aanwezig zijn die onder de Wpe vallen. De laatste stap is om met het op dat moment aanwezige personeel te praten, bijvoorbeeld met een kassamedewerker, om te controleren of zij inderdaad op de hoogte zijn van de Wpe-regels rond verdachte transacties.

In 2016 zijn er nauwelijks reality checks uitgevoerd, omdat het accent dan ligt bij bezoeken aan brancheverenigingen, hoofdkantoren en groothandels. In 2017 zijn er 82 reality checks uitgevoerd, in 2018 199, en in 2019 gaat het om 204 checks. Alleen van de checks uit 2017 weten we de verdeling naar branche.⁵³ Het gaat hierbij om 53 doe-het-zelf-zaken, 23 tuincentra, 4 drogisterijen/apotheken, 1 internetwinkel en 1 winkel in de categorie overig.

Aan de hand van de door de ILT ter beschikking gestelde cijfers is het niet mogelijk om de inspectieresultaten naar aanleiding van de reality checks in de periode 2017 t/m 2019 goed met elkaar te vergelijken. Voor het jaar 2017 kennen we slechts het eindoordeel van de drie inspecteurs. Dit eindoordeel kan luiden: ‘goed’, ‘twijfel’ of ‘onvoldoende’.⁵⁴ In 2017 zijn 49 van de 82 detailhandelbedrijven met ‘goed’ beoordeeld, ofwel 60% van de bezochte detailhandelsbedrijven krijgt dit stempel. Voor de jaren 2018 en 2019 is ons een gedetailleerder beeld van het inspectieresultaat ter beschikking gesteld. In het materiaal kunnen we nu zien of het detailhandelsbedrijf bekend is met de Wpe. Hier ontbreekt het ons echter aan inzicht wat er dan precies wordt bedoeld met ‘bekend zijn met’. Ook uitleg over de precieze wijze waarop dit is gemeten, ontbreekt. Het blijkt dat slechts ongeveer een derde van de bezochte detailhandelsbedrijven ‘bekend is met de Wpe’ (31% in 2018 en 34% in 2019).

Als de ‘goed-score’ van 60% uit 2016 (min of meer) overeenkomt met ‘bekendheid met de Wpe’ van 2018 en 2019, dan is het – op basis van deze gegevens – de verkeerde kant opgegaan met de bekendheid van de Wpe. Anders gezegd: op basis van deze bevindingen lijkt het erop dat het onvoldoende lukt om de kennis over de Wpe bij detailhandelsbedrijven vast te houden, laat staan te vergroten. Dit is echter wel een constatering met een slag om de arm, omdat we onvoldoende zicht hebben in waar deze kwalificaties van de ILT nu precies voor staan en er bovendien onvoldoende duidelijk wordt gemaakt door de ILT welke criteria er zijn voor het geven van de beoordelingen.

⁵³ We hebben de ILT verzocht om ook deze uitsplitsing voor 2018 en 2019 aan te leveren, maar deze wens is niet gehonoreerd.

⁵⁴ Navraag over hoe dit oordeel precies tot stand is gekomen, leert dat hier geen expliciete criteria aan ten grondslag liggen. Het is de ‘overall indruk’ van de inspecteur, aldus onze ILT-responent.

Van de reality checks uit 2018 en 2019 is ook bekend in hoeverre het personeel weet hoe ze een verdachte transactie moeten herkennen, wat ze in voorkomende gevallen vervolgens moeten doen en bij wie een verdachte transactie moet worden gemeld. Gezien het feit dat slechts een derde van de detailzaken bekend is met de Wpe, is het niet verrassend dat het aandeel van de bedrijven waar het personeel weet hoe ze verdachte transacties herkennen en hoe ze daar mee om moeten gaan, nog lager is. In 2018 is het personeel hiervan op de hoogte bij 23% van de geïnspecteerde detailzaken. In 2019 ligt dit aandeel op 24%. Ook hier hebben we echter weinig tot geen inzicht gekregen in de precieze wijze waarop een inspecteur te werk gaat en de wijze waarop het personeel is bevraagd.

Op basis van het interview met de ILT-inspecteur en gesprekken met detailhandelsbedrijven zal het merendeel van de reality checks vermoedelijk betrekking hebben op detailhandelsbedrijven waar geen vergunningplichtige producten worden verkocht. De ILT heeft ons echter geen gegevens/cijfers kunnen leveren met exacte cijfers hierover.

Internetwinkels en internetplatforms

In de Memorie van Toelichting wordt aangekondigd dat er speciaal aandacht zal zijn voor internetaankopen. Een door ons geïnterviewde ILT-inspecteur geeft aan dat er ook wel inspecties zijn geweest bij internetbedrijven⁵⁵, maar dat het lastig is om dit goed vorm te geven, mede vanwege de vaak internationale context van deze bedrijven. Waarbij hij verder stelt dat er eigenlijk met pseudokoop zou moeten worden gewerkt om te achterhalen of het systeem werkt, zoals het bedrijf zegt dat het werkt. Samen met de NCTV zijn er vanuit de ILT wel gesprekken gevoerd met internetplatforms.

5.2.3 Administratieve controles

In de Memorie van Toelichting wordt aangekondigd dat de ILT toezicht zal houden door middel van administratieve controles en dat hiermee onder andere zicht kan worden verkregen op vermissingen en/of diefstallen. Op basis van de [Algemene wet bestuursrecht \(Awb\)](#) kunnen ILT-inspecteurs de boekhouding van een bedrijf bekijken. In een interview met een ILT-inspecteur wordt te kennen gegeven dat het er nog niet van is gekomen om de administratie van bedrijven te controleren zonder dat er een concreet signaal van mogelijke misstanden is geweest. Naar verluidt stond dit wel op de rol voor 2020, maar is het daar niet van gekomen door beperkingen van het werk als gevolg van de COVID-19-pandemie.

De ILT-inspecteurs hebben in enkele gevallen bedrijven wel gevraagd een overzicht te maken van bedrijven waaraan is geleverd. Een voorbeeld hiervan is een webwinkel die een product verhandelende voor de veehouderij. Via een tip van een branchegenoot was de ILT erachter gekomen dat deze winkel ook vergunningplichtige stoffen aan particulieren leverde. De ILT heeft

⁵⁵ We hebben de ILT gevraagd om ons cijfers hierover te leveren, maar dit verzoek is niet gehonoreerd.

daarop een lijst opgevraagd bij het bedrijf van alle transacties van die Wpe-vergunningplichtige stof. De ILT-inspecteurs speuren daarnaast zelf ook op internet of er winkels zijn die Wpe-vergunningplichtige stoffen aanbieden; in voorkomende gevallen kan dat een reden zijn om tot nadere inspectie over te gaan bij de aanbieder.

5.3 ILT: bestuurlijke handhaving

Ieder bedrijf waar een inspectie heeft plaatsgevonden krijgt een brief waarin de bevindingen zijn verwoord. In deze brief wordt aangegeven, als er [iets aan de hand is](#), dat dit moet worden opgelost en op welke termijn dit moet zijn verwezenlijkt. De ILT controleert vervolgens of het bedrijf de geconstateerde manco's inderdaad heeft aangepast. Als een bedrijf de gewenste verandering(en) niet heeft doorgevoerd binnen de gestelde termijn dan kan een [voornemen last onder dwangsom](#) worden opgelegd. Het is tot nu toe (peildatum februari 2021) slechts één keer voorkomen dat er een dergelijk 'voornemen last onder dwangsom' aan de orde is geweest. Het betreft de eerdergenoemde webwinkel die de toezegging zaken in orde te maken niet gestand doet, maar voordat de brief is opgesteld en verzonden, blijkt het bedrijf alsnog alles in orde te hebben gemaakt. Een verdere procedure wordt hiermee alsnog voorkomen.

Bij een last onder dwangsom moet elke dag of iedere keer dat het bedrijf in overtreding is een x-bedrag worden betaald. De hoogte van het bedrag van de dwangsom, moet worden afgestemd op de aard en ernst van de overtreding en de beoogde werking van de dwangsom en hangt daarom mede samen met het type bedrijf. De ILT heeft geen eigen richtlijnen voor de exacte hoogte van de last onder dwangsom. Feitelijk kan de inspecteur de hoogte zelf vaststellen. Naar de mening van de door ons geïnterviewde inspecteur zou hier meer houvast voor moeten worden gegeven.

Er is terughoudendheid bij de ILT rond het overgaan tot strafrechtelijk trajecten. Als de ILT van mening is dat een strafrechtelijk traject zou moeten worden ingezet, dan zou de zaak worden overgedragen aan de politie. Vooralsnog is dit een hypothetische vraag, want in praktijk is hier (tot nu toe) in het kader van de Wpe nooit sprake van geweest.

5.4 Marktpartijen over ILT-toezicht

De woordvoerders van marktpartijen die aan het woord komen in de gespreksronde laten verschillende geluiden horen waar het de ILT-controles betreft in het kader van de Wpe. Een deel beaamt dat er wel eens een controle in dit verband heeft plaatsgevonden, een deel zegt echter nog nooit een inspecteur van de ILT te hebben gezien en een aantal respondenten geeft aan weliswaar bezoek te hebben gehad van de ILT, maar dan niet in het kader van de Wpe. En misschien nog wel het meest opvallende aspect is dat de drie respondenten die spreken namens hun chemische

producten verkopende bedrijf zeggen wel met enige regelmaat stoffencontroles te hebben, maar dan van een inspecteur van de Douane.

Wel ILT-controles

Bij een van de drie bedrijven die louter chemische producten verkopen hebben ze wel ervaring met bezoeken van de ILT. De woordvoerder van het bedrijf zegt goed contact te hebben met de ILT bij hun toezicht op de verkoop van stoffen. Gedurende 2020 echter niet, hetgeen wordt geweten aan de corona-pandemie.

Ook een bedrijf dat onder meer brandstof verkoopt aan hobbyisten die zich bezighouden met modelauto-, modelboten- of modelvliegtuigsport meldt dat hij eens een inspecteur van de ILT op bezoek heeft gehad waarbij de Wpe het onderwerp van de inspectie was. Vooral de terugkoppeling van het bezoek door de ILT is door de respondent echter niet als heel positief ervaren:

Een half jaar geleden is hier iemand geweest van de Inspectie. Dat ging over nitromethaan. Die heeft toen ook een rapport geschreven. Die heeft ons er ook op geattendeerd dat we vanaf 1 januari 2021 van dit jaar geen brandstof mogen verkopen met meer dan 16% nitro. Het was op zichzelf een prettig bezoek. Maar achteraf kreeg ik een negatief rapport, omdat ik niet op de hoogte was van de datum van 1 januari.⁵⁶ Ik was ‘niet voldoende in kennis’, heette het. Dat is wat vreemd. Iets dergelijks had ik natuurlijk van de importeur, leverancier van de brandstof moeten horen, maar dat was niet het geval.

Ook de enige tuincentrumketen in onze gespreksronde waarvan we een vertegenwoordiger hebben gesproken, krijgt regelmatig bezoek van de ILT. In het overzicht dat we krijgen toegezonden, blijken er in de achterliggende vier jaar in totaal tien filialen van het bedrijf ILT-inspecties te hebben gehad in het kader van de Wpe.

Geen ILT-controles in het kader van de Wpe/ audits van het CBD

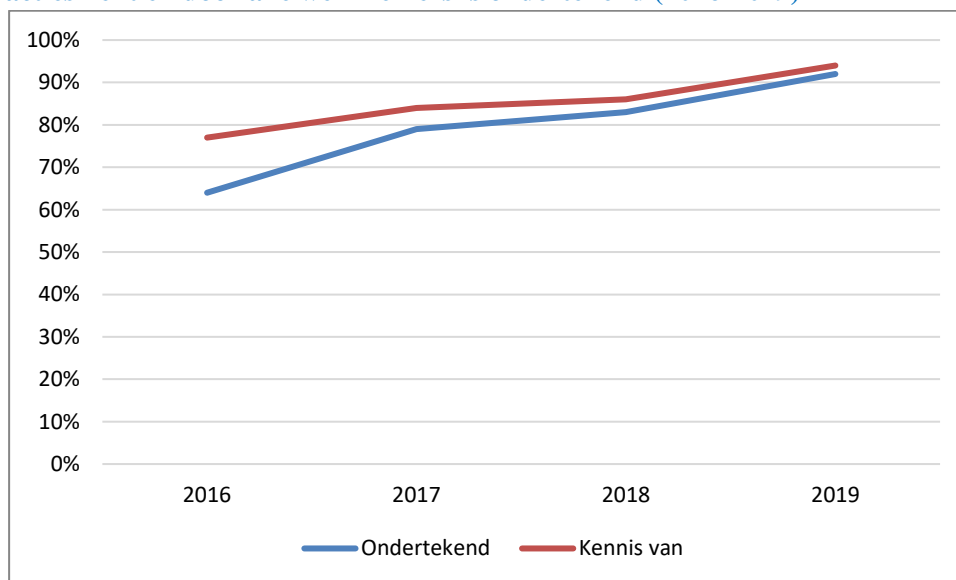
In veel van de gesprekken met vertegenwoordigers van marktpartijen krijgen we te horen dat er geen controles van de ILT in het kader van de Wpe hebben plaatsgevonden. Een bijzondere variant op ‘geen ILT-controles’ vinden we bij het Centraal Bureau Drogisterijbedrijven (CBD). Het CBD is de koepelorganisatie van de Nederlandse drogisterijen. Jaarlijks voeren zij namelijk hun eigen audits (ISO-gecertificeerde) uit bij de winkelfilialen van de aangesloten leden. Dit gaat in de vorm van self-assessments (het zelf meten van de eigen kwaliteit) indien winkels in het verleden hebben bewezen te voldoen aan de certificeringseisen, en met behulp van winkelbezoeken door drie auditoren die dagelijks winkels bezoeken. Het gaat om onaangekondigde bezoeken, maar de auditoren maken zich wel bekend als zodanig. Om ervoor te zorgen dat de audits objectief plaatsvinden gaan er ook medewerkers mee van de Raad van accreditatie.

⁵⁶ De respondent noemt hier de datum van 1 januari, terwijl formeel de datum van 1 februari 2021 geldt.

De audits zijn in de eerste plaats gericht op de certificeringsregels (kwaliteitsbevordering en -bewaking) rond (zelfzorg)geneesmiddelen, maar daarnaast wordt uitdrukkelijk ook de regelgeving rond de Wpe-precursorenverplichtingen meegenomen. De auditoren checken ook de wijze waarop winkels omgaan met de aandachtspunten voor de stoffen die staan op Lijst 2. Er worden drie vragen gesteld, namelijk of de producten geïnventariseerd zijn, of de medewerkers weten wat ze moeten doen, en of de werkinstructies verdachte transacties ook ondertekend zijn door de medewerkers. Ze kijken verder of de medewerkers goed zijn geïnstrueerd als ze een verdachte transactie meemaken. De inschatting of een transactie of een persoon verdacht is, blijft altijd moeilijk. Het CBD heeft een [aantal aspecten](#) op een rij gezet waar aandacht aan moet worden besteed bij een kassatransactie.

De vier grote drogisterijketens en de groep zelfstandige drogisterijen zijn aangesloten bij het CBD. Er zijn 1.872 gecertificeerde drogisterijwinkels in 2019. In dit jaar zijn 1.560 winkels (83%) bezocht voor een audit.⁵⁷ De controles die in november en december in 2016 door de auditoren van het CBD zijn uitgevoerd zijn te beschouwen als een nulmeting. In 2019 zijn de resultaten van de check of de werkinstructie is ondertekend door alle medewerkers aanzienlijk verbeterd; bij 8% van de winkels is de werkinstructie niet ondertekend door alle medewerkers die bij de verkoop betrokken zijn. Ook is in 2019 gebleken dat in meer winkels de werkinstructies bekend zijn bij de medewerkers; bij 6% van alle gecontroleerde winkels is dit niet het geval. Figuur 5.1 geeft inzicht in de ontwikkeling van deze percentages in de periode 2016-2019.

Figuur 5.1 Percentage van de werknemers van drogisterijen die de werkinstructie Verdachte transacties kent en door alle werknemers is ondertekend (2016-2019)



Bron: memo CBD-audits

⁵⁷ De CBD-auditgegevens zijn afkomstig uit een memo van het CBD die ter beschikking zijn gesteld voor ons onderzoek.

Over de uitkomst van die audits wordt gerapporteerd aan het bestuur. En voor wat betreft de resultaten rond het precursorendeel van de audit is er een keer per jaar een gesprek met vertegenwoordigers van de ILT. De ILT zelf bezoekt overigens weinig drogisterijen.

Wel ILT-controles, maar niet voor de Wpe

Deze variant lijkt vooral te gelden voor de doe-het-zelf-ketens. De inspecteurs van de ILT worden in de achterliggende jaren wel gesignaleerd, maar zover het de woordvoerders van twee van de grote ketens betreft, hebben de bezoeken niet te maken met controles in het kader van de Wpe. Een respondent daarover:

We hebben wel eens bezoek gehad van de ILT, maar niet op het gebied van precursoren. Er zijn af en toe wel eens winkelinspecties. En er zijn wel eens procesinspecties, om te zien wat het inkoopproces is van ons bedrijf. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat er onveilige producten op het schap terecht komen, of producten die niet aan de wetgeving voldoen. Maar controles in het kader van de Wpe zijn er nooit geweest.

En ook een woordvoerder van een concurrerende doe-het-zelf-keten heeft een soortgelijk betoog over de controlebezoeken of beter gezegd, het ontbreken daarvan, als hij stelt:

We hebben vaak bezoek van de Omgevingsdienst en incidenteel van de NVWA en ILT. Maar dat gaat dan bijvoorbeeld over controles op het assortiment. Bijvoorbeeld om te zien of we voldoen aan de veiligheidsvoorschriften voor elektrisch gereedschap. Maar in de achterliggende twee jaar heb ik vanuit onze bouwmarkt-filialen geen meldingen gehad dat de ILT op bezoek is geweest in verband met de Wpe. Daarvoor wel een keer. Toen hebben ze ons ook gevraagd om meldingen ('piepjes') te laten zetten in het kassasysteem.

Wel controles, maar (ook) door de Douane⁵⁸

Tijdens de gesprekken die we voeren met vertegenwoordigers van marktpartijen is er regelmatig enige (spraak)verwarring als we aanbelden bij het onderwerp bedrijfsadministratieve controles

⁵⁸ Het [Team POSS](#) van de Douane staat voor toezicht en opsporing van strategische goederen, van sanctiewetgeving en van precursoren (grondstoffen voor drugs als grondstoffen voor chemische wapens). Omdat respondenten van marktpartijen vaak aan de Douane refereren, hebben we een gesprek gehad met een vertegenwoordiger van het Team POSS. Het team heeft een bestand van enkele honderden bedrijven die gemiddeld een keer in de drie jaar worden bezocht. Er zijn ongeveer 15 fte's beschikbaar voor deze bedrijvencontroles. Het Team POSS voert met name administratieve controles uit. Als uit deze controles blijkt dat een verdachte transactie niet is gemeld dan wordt er proces-verbaal opgemaakt. Dat komt een paar keer per jaar voor; vaak als gevolg van slordigheid. Maar soms weten ze natuurlijk ook wel dat ze fout bezig zijn (bouwmarkt, Spaanstalige types die cash spullen komen afhalen). Of nagelstudio's die aceton in grote hoeveelheden doorverkopen aan particulieren. Die zijn bewust bezig, aldus onze gesprekspartner.

in het kader van de Wpe. Indien de antwoorden over controles bevestigend zijn, blijkt er – bij doorvragen – vaak toch geen sprake te zijn geweest van controles door de ILT, maar (ook) van controles door de Douane.

De eigenaar van een bedrijf in chemische stoffen zegt daarover:

De ILT gaat vooral voor de explosieven en die kijken dus niet zozeer naar aceton, maar de Douane wel, want die gaan voor de synthetische drugsproductie en dan is aceton wel een belangrijke stof. Simpel: de ILT gaat over explosieven en de douane komt bij ons voor de drugsprecursoren. Dat is de scheiding; ze lijken totaal niet samen te werken.

En vanuit een ander chemische stoffen verkopend bedrijf wordt daar in dit verband aan toegevoegd:

Wij krijgen ook standaardcontroles, eens in de drie jaar, van de Douane. Met een druk op de knop kunnen we een uitdraai maken van klanten en de producten en de gebruikersverklaringen. Het gaat dan om drugsgelateerde producten. Dan moeten we laten zien aan wie we hebben geleverd, en hoeveel. En ook of we de eindgebruikersverklaring hebben laten ondertekenen, dat we ons ervan hebben vergewist wat ze met die stoffen gaan doen. Zij kijken dan of we het goed hebben gedaan wat betreft de verkoopadministratie. Dat zijn voor ons altijd spannende momenten, en soms ook wel onprettige onderzoeken. Het voelt als wanneer doe je het eigenlijk goed genoeg? Terwijl je enorm je best doet.

5.5 Douane/KMar: controle aan de grens

De Douane⁵⁹ controleert de stoffen die van buiten de Europese Unie binnenkomen. Dit impliceert dat de Douane ook zendingen die voor een ander EU-land zijn bestemd, maar via Nederland de EU binnenkomen, controleert. De handhaving van de Wpe wordt gezien als een zogenaamde VGEM-taak (Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu).⁶⁰

Invoer van chemicaliën

Als de invoer van chemicaliën volgens de regels gaat, kan de Douane aan de vrachtbrief zien welke chemicaliën Nederland worden binnengebracht. Bij goederen die niet volgens de regels Nederland binnenkomen (bijvoorbeeld bij drugsprecursoren of medicijnen) gaat het vaak wel onder de benaming van een chemische stof, maar dan een van het onschuldige soort. Ook klopt de hoeveelheid of de concentratie dan vaak niet. Veel van deze zendingen komen uit China. Er

⁵⁹ De tekst in deze paragraaf is gebaseerd op een interview met een vertegenwoordiger van de Douane.

⁶⁰ De Douane handhaaft de Wpe aan de buitengrens van de Unie en controleert de verplichting voor particulieren om bij het binnenbrengen van precursoren voor explosieven in het bezit te zijn van een vergunning (Wpe, artikel 3, tweede lid).

zijn veel chemicaliën-producenten in China en veel handelsbedrijven. Het is de indruk van onze Douane-respondent dat er in China weinig wordt gecontroleerd op uitgaande zendingen. Zendingen uit andere landen, zoals de Verenigde Staten, zijn vaker wel correct waar het de omschrijvingen betreft.

Hoe illegale zendingen precies in zijn werk gaan, blijft gissen. Wellicht dat buitenlandse verzenders bij grotere partijen actief worden geïnformeerd dat ze de lading (de verpakking) onder een ander etiket moeten versturen. Bij particulieren en kleinere verzendingen zijn er indicaties (op basis van andere illegale zendingen, bijvoorbeeld van drugsprecursoren) dat er in het buitenland voor wordt gekozen om het onder een andere naam en met andere gegevens de wereld over te sturen. Veel van de chemicaliën die vanwege de Wpe (of andere wetten) onder toezicht staan, vallen onder de [Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen](#) met als gevolg dat de verpakking en etikettering aan bepaalde vereisten moeten voldoen. Hierdoor zijn de verzendkosten hoger (speciale verpakking, het sturen van deze stoffen kost meer, want het kan niet via de reguliere pakketpost worden gestuurd). De verzender heeft er dus een financieel belang bij om de stoffen onder een andere naam te versturen.

Specifieke (risicogestuurde) controles door de Douane

De Douane is niet de handhavende instantie voor de Wpe (dat is de ILT), maar de controlerende instantie voor het buitengrens overschrijdend vervoer van goederen die onder de Wpe vallen. Er wordt alleen actief op ingezet (dus naast reguliere controles) als hier afspraken over zijn gemaakt met het beleidsverantwoordelijke departement. De Douane heeft in dit kader met de NCTV (Ministerie van Justitie en Veiligheid) afspraken gemaakt over het aantal controles. Per kalenderjaar worden er afspraken gemaakt tussen de Douane en de ministeries over de gebieden waarop de Douane namens deze ministeries zal controleren. De exacte invulling wordt vaak aan de Douane overgelaten. Voor 2020 heeft de NCTV de Douane gevraagd controles uit te voeren op het gebied van de Wpe. In de jaren daarvoor is dit verzoek er niet geweest en heeft de Douane dus ook niet actief gecontroleerd op het gebied van de Wpe.⁶¹

Om *risicogestuurd* te kunnen controleren, is het nodig input te krijgen van de andere handhavende dan wel opsporende organisaties op dit dossier. Wat zien zij? Uit welke landen komen de Wpe-stoffen? Zijn er namen, adressen bekend van ontvangers of verzenders? Op basis van die gegevens kan actief een profiel worden gezet op een verzender van Wpe-stoffen. De informatiepositie van deze organisaties is echter beperkt voor wat betreft zendingen van buiten de EU. De

⁶¹ De reden dat de NCTV in 2020 over de lijn is gekomen, is het gevolg van de invoering van de nieuwe verordening. Tijdens gesprekken over deze nieuwe verordening werd duidelijk dat er geen afspraken waren gemaakt met de Douane en dat dit wel zou moeten als gevolg van de nieuwe verordening, aldus onze gesprekspartner bij de Douane. Er is wel in mei 2017 een convenant getekend tussen de NCTV (J&V) en de Douane (Financiën) waarin staat dat de Douane jaarlijks een uitvoeringsplan opstelt (punt 6, onder a, p. 3), maar daar is het blijkbaar in de praktijk niets van gekomen.

stoffen die bijvoorbeeld worden aangetroffen bij een plofkraak of een inval in een woning/pand zijn meestal afkomstig uit landen binnen de EU. Dit wordt vastgesteld aan de hand van de verpakking. Er is dus weinig ‘intelligence’ beschikbaar over landen buiten de EU. Mogelijk wordt hier ook te weinig aandacht aan besteed bij huiszoekingen, aldus onze Douane-respondent.

Controleresultaten van de Douane

De Douane heeft eind 2018 een zending van twee kilo kaliumperchloraat onderschept, afkomstig uit China, die was bedoeld voor een vuurwerkhobbyist. De zending was aangegeven als een bestanddeel van zeep. De Douane heeft de zending doorgezet naar de ILT⁶² en kort daarna is de politie het huis van de besteller binnengevallen. In het huis blijken ettelijke kilo’s precursoren te zijn opgeslagen met als doel daar vuurwerk van te maken.⁶³ Er is ook een zaak geweest waarbij de Douane een stof heeft tegengehouden waarvan werd vermoed dat het mogelijk als explosief kon worden gebruikt (maar niet op de Wpe-lijst staat). Daarvan is een monster naar het NFI gestuurd, omdat zij hier meer kennis over hebben. Het blijkt echter geen explosieve stof te zijn. Verder heeft de Douane, zover de kennis van de respondent strekt, geen stoffen onderschept in het kader van Wpe. Er worden wel regelmatig drugsprecursoren onderschept, bijvoorbeeld zendingen met aceton. Maar dat is dan altijd in zulke grote hoeveelheden dat het vermoedelijk drugsgelateerd is en niet Wpe-gelateerd.

Er zijn in 2020 niet – zoals met de NCTV afgesproken – 250 specifieke Wpe-controles uitgevoerd door de Douane. In werkelijkheid zijn er slechts vijftig specifieke controles uitgevoerd. Dit is enerzijds het gevolg van de COVID-19-pandemie en anderzijds het gevolg van het feit dat een goed risicoprofiel ontbreekt, op basis waarvan de controles zouden kunnen worden uitgevoerd.⁶⁴ De vijftig controles die zijn uitgevoerd, hebben alle betrekking op zendingen uit landen in Zuidwest-Azië (de zogenaamde STAN-landen). Een week lang zijn alle zendingen uit deze landen gecontroleerd. Dit heeft echter niet geleid tot het aantreffen van precursoren voor explosieven.

Controle aan de binnengrenzen

In antwoord op Kamervragen (TK 2015-2016, 34289, nr. 6, p. 9) geeft de minister aan dat het een uitdaging is om effectief toezicht te houden op het binnenbrengen van precursoren op Nederlands grondgebied. Binnen de EU geldt vrij verkeer van goederen.⁶⁵ Daarom is het van belang,

⁶² Dit is conform de instructie zoals beschreven in het [Douanehandboek](#).

⁶³ Zie ook [het bericht](#) op [poltie.nl](#) hierover.

⁶⁴ Naar verluidt wordt hier nu wel aan gewerkt, maar de eerste vruchten hiervan zijn – zover wij weten – nog niet geplukt.

⁶⁵ Controle op het binnenbrengen van Wpe-stoffen via de Nederlandse luchthavens is een Douane-taak. Mobiel Toezicht Vreemdelingen wordt door de Koninklijke Marechaussee uitgevoerd, maar richt zich primair op personen. Degenen die dit toezicht uitvoeren zijn niet alert op het mogelijk in Nederland brengen van precursoren voor explosieven, aldus onze gesprekspartners bij de Koninklijke Marechaussee.

aldus de minister, dat alle lidstaten de Verordening implementeren in nationale wetgeving, toezicht houden en handhaven bij overtredingen.

Voor de informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten zijn National Points of Contact in het leven geroepen. Als een Nederlander betrokken is bij een verdachte transactie in een ander EU-land, dan wordt Nederland daar van op de hoogte gesteld. En andersom informeert Nederland andere lidstaten in het geval een ingezetene uit een EU-land een verdachte aankoop doet in Nederland. Het Nederlandse contactpunt is ondergebracht bij Centrex. In een interview met vertegenwoordigers van Centrex wordt aangegeven dat het relevante buitenlandse contactpunt wordt geïnformeerd als er alleen sprake is van een melding van een verdachte transactie. Als duidelijk is dat het om ernstige criminaliteit of terrorisme gaat dan wordt het (de) betreffende land(en) in de regel via Europol geïnformeerd.

De afgelopen tijd heeft Nederland vaker een buitenlands contactpunt geïnformeerd dan dat Nederland vanuit het buitenland is ingeseind, aldus een vertegenwoordiger van Centrex. Dit is het gevolg van aankopen bij Nederlandse internetbedrijven. Bij internetbedrijven is het land waar het magazijn staat, leidend.

5.6 Politie: opsporing

Zoals eerder beschreven, heeft Centrex geen zicht op vervolgacties bij een doorgezette melding van een verdachte transactie. Daarmee ontbreekt inzicht in het aantal opsporingsonderzoeken als gevolg van gemelde verdachte transacties en het resultaat van deze onderzoeken. Ook is het onbekend bij hoeveel opsporingsonderzoeken de politie precursoren voor explosieven in beslag neemt, om welke precursoren het dan gaat en wat de herkomst van deze precursoren is.

Bij het in bezit hebben van precursoren voor explosieven waar een beperking voor geldt (stoffen van Lijst 1 in een concentratie die boven de grenswaarde ligt), kan artikel 3 van de Wpe ten laste worden gelegd. Het aantal keer dat dit gebeurt, is naar de inschatting van onze gesprekspartners bij Centrex niet een reële afspiegeling van het aantal keer dat dit had kunnen gebeuren. Er zijn momenteel drie zaken bekend waarbij artikel 3 Wpe ten laste is gelegd.

De eerste zaak betreft een particulier die hexamine en waterstofperoxide 30% in zijn bezit heeft. Het vermoeden is dat deze precursoren zouden worden gebruikt voor een zelfgemaakt explosief. Dit explosief zou dan worden gebruikt bij criminele activiteiten. Dit scenario kon echter niet worden bewezen. Het Meldpunt Precursoren voor Explosieven heeft de betrokken Officier van Justitie geadviseerd om artikel 3, lid 2 Wpe ten laste te leggen, want de verdachte was immers in het bezit van een precursor waar een beperking voor geldt (waterstofperoxide 30%). De verdachte is in juli 2019 door de rechtbank veroordeeld tot 85 dagen hechtenis.

De andere twee zaken zijn nog niet voor de rechter geweest. In een zaak gaat het om het leveren van een stof waar een beperking voor geldt aan een particulier, die vervolgens deze stof heeft gebruikt voor het maken van een explosief. In deze zaak wordt dus de leverende partij vervolgd voor overtreding van de Wpe (artikel 3, lid 1). Bij het andere onderzoek betreft het een verdachte die gepoogd heeft een stof waar een beperking voor geldt in te voeren met als oogmerk het vervaardigen van illegaal vuurwerk (artikel 3, lid 2 Wpe).

6 Precursoren gebruikt voor explosieven

In de voorgaande hoofdstukken zijn het doel en de uitvoering van de Wpe beschreven. De registratieplicht, het vergunningstelsel en de meldplicht zijn bedoeld om te voorkomen dat er eigenhandig explosieven worden gemaakt met behulp van precursoren. In de EU-Verordening uit 2013 wordt gesproken over terroristen en andere criminelen. Ook in de Memorie van Toelichting (p. 2) bij de Wpe uit 2016 wordt hierover gesproken bij het doel van de Verordening. In dit hoofdstuk gaan we na in welke mate precursoren, ondanks de Wpe, daadwerkelijk zijn gebruikt voor het maken van explosieven met een terroristisch dan wel crimineel oogmerk. Op welke wijze de precursoren voor deze zelfgemaakte explosieven zijn verworven weten we meestal niet, maar door het bestaan ervan weten we dat particulieren, al dan niet met behulp van een bedrijf(sconstructie), blijkbaar toch de hand weten te leggen op precursoren voor explosieven.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst hetgeen bekend is over het gebruik van zelfgemaakte explosieven bij (verhinderde) terroristische aanslagen. Inzicht in verhinderde aanslagen zal niet volledig zijn vanwege het feit dat inlichtingendiensten en politie deze informatie niet altijd publiekelijk uitventen. Vervolgens besteden we aandacht aan zelfgemaakte explosieven die voor criminele (veelal plofkraken) en andere doeleinden (veelal illegaal vuurwerk) worden gebruikt.

6.1 Terroristische aanslagen

In de EU-Verordening uit 2013 wordt er gewezen op terroristische aanslagen in West-Europa met behulp van zelfgemaakte explosieven met een verwijzing naar de Breivik-bomaanslag in Oslo op 22 juli 2011.⁶⁶ Ook in de jaren na de inwerkingtreding van de EU-Verordening zijn er aanslagen gepleegd met zelfgemaakte explosieven: [Parijs](#) (13 november 2015), [Brussel](#) (22 maart 2016) en [Manchester](#) (22 mei 2017). TATP⁶⁷ is zowel bij de terreuraanslagen in Parijs als in Brussel gebruikt. De springstof is volgens [deskundigen](#) het handelsmerk geworden van terroristen gelieerd aan IS of andere islamitische groeperingen.

In Nederland zijn er de afgelopen vijf jaar geen terroristische aanslagen met zelfgemaakte explosieven uitgevoerd. Er is wel sprake geweest van een voorval waarbij een rookbom is aangetroffen bij een [Pegida-demonstratie](#) in Amsterdam op 6 februari 2016. Kort daarna, op 27 februari 2016 zijn molotovcocktails naar een moskee in Enschede gegooid waardoor brand is ontstaan bij

⁶⁶ [Breivik](#) heeft via een door hem opgericht bedrijf grote hoeveelheden kunstmest gekocht als precursor voor zelfgemaakte explosieven

⁶⁷ TATP, ofwel de zeer explosieve stof triacetontriperioxide wordt veelal gebruikt in zelfgemaakte ontstekers. De Wpe-stoffen waterstofperoxide en aceton zijn bestanddelen van TATP.

de buitenmuur van de moskee. De brand is snel geblust. Hiervoor zijn vijf mannen uit Enschede in eerste aanleg [veroordeeld](#) tot een celstraf van vier jaar. In hoger beroep is deze straf verlaagd tot drie jaar. Het doel van de actie was het tegenhouden van een asielzoekerscentrum in Enschede.

Daarnaast is er een zaak bekend geworden waarbij mogelijk (een) terroristische aanslag(en) zijn verhinderd. Op 27 september 2018 hebben anti-terrorismeteams van de Dienst Speciale Interventies (DSI) in totaal [zeven verdachten](#) aangehouden. Aan de aanhoudingen zijn volgens het Openbaar Ministerie maanden van onderzoek voorafgegaan. Dat begon in april 2018 met informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) over een 34-jarige Iraakees. Bij huiszoekingen heeft de politie kunstmest en chemicaliën gevonden, volgens justitie bedoeld om explosieven te maken. Uiteindelijk zijn zes verdachten – veroordeeld tot [gevangenisstraffen van 10 tot 17 jaar](#).

6.2 Verhinderende terroristische aanslagen

Vertegenwoordigers van de Nationale Politie en de AIVD die we hebben gesproken in het kader van dit onderzoek willen geen informatie delen over verhinderde aanslagen, anders dan door te verwijzen naar de zaken waarover al in de media is bericht. Zoals eerder beschreven, zijn vermoedelijk een of meerdere aanslagen verhinderd door de arrestaties in september 2018. Tijdens de [rechtszitting](#) stelde de officier van justitie dat met deze arrestaties Nederland aan een grote aanslag is ontsnapt. “De verdachten hadden een aanslag voor ogen die Nederland nog nooit had meegemaakt, geïnspireerd op aanslagen van IS in Parijs. Ze wilden zelf niet levend in handen van de politie vallen, door bomvesten te dragen”, stelt de officier van justitie tijdens een van de elf zittingsdagen. Het plan was aanvankelijk om een aanslag te plegen op een evenement zoals de Gay Pride en elders een autobom tot ontploffing te brengen.

We mogen echter aannemen dat er geen terroristische aanslagen zijn verhinderd in Nederland waarbij de vermeende daders zo ver gevorderd zijn geweest in hun voorbereiding dat ze daarvoor zouden kunnen worden vervolgd, want anders zouden deze zaken ongetwijfeld bekend zijn geworden door de rechtszaken en de berichtgeving daarover in de media.

Onze AIVD-respondent stelt dat zowel voor als ook na de inwerkingtreding van de EU-verordening geen enkele aanslag in de EU is verijdeld louter op basis van een melding van een verdachte transactie. Er zijn in voorkomende gevallen altijd al meerdere aanwijzingen tegen deze personen en ze staan daarmee al onder de aandacht van de politie en/of inlichtingendiensten. Mogelijk dat bij een zaak die speelt in februari 2021 naar aanleiding van een bestelling van vijf

kilogram zwavel en vijf kilogram aluminiumpoeder bij een Poolse internetwinkel het de eerste keer is dat door een verdachte transactie een terroristische aanslag is verijdeld.⁶⁸

Een recent [voorval](#) betreft de arrestatie op 18 maart 2021 van een man (37 jaar) die met een vuurwerkbom een aanslag zou hebben willen plegen op een corona-vaccinatie locatie in Den Helder. Hij wordt verdacht van "een misdrijf met een terroristisch oogmerk". Volgens de politie wilde de man een ontploffing veroorzaken bij het voormalige gemeentehuis van Den Helder, waar mensen terecht kunnen voor een coronavaccinatie.

Zowel zelfgemaakte als kant-en-klare explosieven kunnen uiteraard ook voor andere dan terroristische doeleinden worden gebruikt; dit laatste komt op grotere schaal voor in Nederland.⁶⁹ In de navolgende paragrafen brengen we deze variant (gebruik van explosieven voor niet-terroristische doeleinden) in kaart.

6.3 Explosieven voor criminele en andere doeleinden

Zelfgemaakte en kant-en-klare explosieven kunnen uiteraard ook voor andere dan terroristische doeleinden worden gebruikt; dit laatste komt op grotere schaal voor in Nederland.⁷⁰ In de navolgende paragrafen brengen we deze variant (gebruik van explosieven voor niet-terroristische doeleinden) in kaart.

Volgens de regeling ‘Optreden bij bommeldingen’ (uit 1971) is de opsporing voorbehouden aan de politie (of Koninklijke Marechaussee), het veilig maken van de explosieven is voorbehouden

⁶⁸ Deze bestelling is gedaan door een van drie broers uit Syrië, die in Denemarken woont. De chemicaliën zijn afgeleverd bij een adres in Duitsland (waar een van de andere broers woont). Als de Duitse politie daar binnenvalt, na de verdachte transactie melding van de Poolse winkel (althans dit wordt gesuggereerd in de pers), zijn de chemicaliën al in een busje naar Denemarken gereden. Uiteindelijk zijn de stoffen in beslag genomen in Holbæk (Denemarken). Bron: (<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/festnahmen-chemikalien-symbole-syrer-101.html>).

⁶⁹ Daarnaast worden er nog steeds explosieven uit de tweede wereldoorlog in Nederland gevonden. Tegen de 90% van de zaken waar de Explosieven Opruimingsdienst bij betrokken is, betreft explosieven uit WO II. In 2020 was er een toename van dit soort meldingen vanwege de COVID-19 pandemie, aldus onze gesprekspartner bij de EOD. Veel hobbyisten zijn er met hun metaaldetector op uit getrokken dan wel aan het ‘vissen’ geweest met grote magneten aan een touw.

⁷⁰ Daarnaast worden er nog steeds explosieven uit de Tweede Wereldoorlog in Nederland gevonden. Tegen de 90% van de zaken waar de Explosieven Opruimingsdienst bij betrokken is, betreft explosieven uit WO II. In 2020 was er een toename van dit soort meldingen vanwege de COVID-19 pandemie, aldus onze gesprekspartner bij de EOD. Veel hobbyisten zijn er met hun metaaldetector op uit getrokken dan wel aan het ‘vissen’ geweest met grote magneten aan een touw.

aan de EOD en het forensisch onderzoek naar de chemische samenstelling is toebedeeld aan het gerechtelijk laboratorium (thans NFI).

Het 'Protocol verdachte objecten' (uit 2015) schrijft voor dat er een Teamleider Explosieven Veiligheid (TEV) van de politie ter plaatse komt als er explosieven worden aangetroffen. Als het een luchthaven of een defensie terrein betreft, dan komt er een TEV'er van de Koninklijke Marechaussee ter plaatse. Dit protocol schrijft tevens voor dat de EOD bij een zaak wordt betrokken als het om explosief materiaal gaat. TEV'ers van de politie en de Koninklijke Marechaussee hebben dezelfde opleiding gevolgd en kunnen elkaar vervangen, indien gewenst. Aangetroffen precursoren en explosieven worden door de forensische opsporing voor nadere analyse naar het NFI gestuurd.

De EOD wordt ingeschakeld als er explosieven worden aangetroffen. Als er slechts precursoren worden aangetroffen zal de EOD er in de regel niet bij komen. De politie heeft een vuurwerkprotocol. Het reguliere, illegale vuurwerk kan de politie zelf afvoeren. De EOD komt wel in beeld bij zelfgemaakt vuurwerk. De EOD is 24/7 bereikbaar via een meldingsbureau en een officier van dienst. Er is altijd een ploeg direct beschikbaar en er is een ploeg op afroep beschikbaar. De EOD bestaat uit ruim 200 fte's, hiervan houden 80-90 personen zich bezig met het ruimen van explosieven. De EOD komt in actie bij zaken met zowel zelfgemaakte explosieven als ook met conventionele explosieven.

Bij de zelfgemaakte explosieven kan de volgende driedeling worden gemaakt, aldus onze EOD-respondent:

- Vuurwerk hobbyisten. Hier gaat het om hobbyisten die vuurwerk voor eigen gebruik maken, bijvoorbeeld door zelf flitspoeder⁷¹ te maken. Zij gebruiken als precursoren kaliumchloraat, zwavel, houtskool en aluminiumpoeder. Bij wijze van uitzondering wordt er soms een paar kilo zelfgemaakt vuurwerk aangetroffen, maar meestal gaat het om potjes van 200-300 gram. Naar schatting heeft de EOD vijf tot tien van dit soort zaken op jaarbasis; meestal in of rond de maand december.
- Hobby-scheikundigen. Zij maken zelf springstof die ze ergens op een afgelegen plek tot ontploffing brengen. Soms gebeuren hier ongelukken bij. Het gaat veelal om jonge, goedgeschoolde mensen, die soms aantekeningen maken in scheikundeboekjes over formules en de hoeveelheid gebruikte chemicaliën.⁷² Deze hobbyisten maken dan met name

⁷¹ [Flitspoeder](#) is het kruit dat in vuurwerk zit.

⁷² De AIVD-respondent geeft te kennen dat er handleidingen op internet liggen voor het maken van explosieven. Deze handleidingen zijn wisselend van kwaliteit. Goede handleidingen komen vaak uit de 'Pyro-hoek' (hobby-scheikundigen), maar die kunnen ook door een kwaadwillende worden misbruikt. Terroristen hebben een lerend vermogen. Als een route wordt afgesneden dan wordt er gezocht naar een alternatief, zoals bijvoorbeeld opwerken van een precursor of werken met een pre-precursor.

TATP (triaceton triperoxide) of HMTD (hexamethylene triperoxide diamine). Op jaarbasis zijn er hooguit vijf van dit soort zaken waarbij de EOD wordt betrokken.

- Plofkraak-criminelen. Het merendeel van de zelfgemaakte explosieven dat de EOD aantreft, wordt gebruikt door criminelen voor het plegen van plofkraak. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van ammoniumnitraat en aluminium, soms gemengd met nitromethaan als springstof. Als explosie-inleider worden slagpijpjes gebruikt gevuld met TATP of met HMTD. Daarnaast wordt er ook wel gebruik gemaakt van flitspoeder (waarschijnlijk verkregen door demontage van professioneel/illegaal vuurwerk, met name Cobra's) als springstof. Jaarlijks wordt de EOD-expertise gevraagd bij opsporingsonderzoeken rond dertig tot veertig plofkraak.

Bij plofkraak worden vrijwel uitsluitend zelfgemaakte explosieven gebruikt. Een van onze respondenten wijst op de atypische vorm die een dergelijk explosief moet hebben. Zo wordt het explosief met behulp van een 'pizzaschuif' in de geldautomaat aangebracht. Verder wordt gewezen op het gemak waarmee explosieven kunnen worden gemaakt. Er zijn geen tekenen van schaarste aan grondstoffen (precursoren) en er zouden voldoende personen zijn die in staat zijn daar explosieven van te maken.⁷³ De EOD kijkt wel naar de 'vingerafdruk' van de bouwer en daar blijkt nogal eens uit dat er vaak grote gelijkenis is in de wijze waarop het explosief is gemaakt. Dit doet vermoeden dat er slechts enkele facilitators zijn die de explosieven maken, waarbij de plofkraak zelf vervolgens door anderen worden gepleegd.

Tot voor enkele jaren geleden blijkt één springlading (circa 500 gram) voldoende om een geldautomaat te kraken, terwijl tegenwoordig daar twee of drie ladingen (een tot twee kilogram) voor nodig zijn. Het gevolg is dat het risico voor de omgeving groter wordt en dat er meer precursoren nodig zijn voor een plofkraak.

Er zijn steeds minder geldautomaten in Nederland en het wordt ook steeds lastiger een geslaagde plofkraak te plegen, mede door de nachtsluitingen van geldautomaten.⁷⁴ De geldautomaten in Nederland zijn bovendien ook beveiligd tegen gasaanvallen, in tegenstelling tot een aantal jaar

⁷³ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel precursoren voor explosieven wordt gesteld (p. 2) dat zelfgemaakte explosieven de voorkeur hebben van terroristen en criminelen omdat grondstoffen makkelijk te verkrijgen zijn en deze explosieven vrij eenvoudig zijn te maken (handleidingen liggen op internet). Het lijkt erop dat deze situatie nog steeds actueel is; ook na invoering van de Wpe.

⁷⁴ "Geldautomaten zijn uit veiligheidsoverwegingen sinds 16 december 2019 's nachts gesloten. Voor de meeste automaten gelden sluitingstijden van 23.00 uur 's avonds tot 7 uur 's ochtends. Bij ongeveer 100 geldautomaten op plekken waar dat verantwoord is en waar 's avonds relatief vaak gepind wordt, gelden kortere sluitingstijden: Van 02.00 uur 's nachts tot 07.00 uur 's ochtends. Het gaat om een tijdelijke maatregel. In de tussentijd wordt gewerkt aan een structurele oplossing."

(<https://www.nvb.nl/themas/veiligheid-fraude/plofkraak-en-fysieke-incidenten/>)

geleden.⁷⁵ Deze omstandigheid heeft er vermoedelijk mede toe geleid dat criminelen uit Nederland plofkraak in Duitsland en België plegen.⁷⁶ De daarvoor gebruikte explosieven zijn waarschijnlijk wel in Nederland gemaakt. Daarmee zou de hoeveelheid zelfgemaakte explosieven in Nederland substantieel groter zijn dan dat het aantal plofkraak in Nederland doet vermoeden.

In achterliggende jaren zijn er op jaarbasis zestig tot zeventig plofkraak gepleegd.⁷⁷ In 2020 zijn dat er echter aanmerkelijk minder. Begin december 2020 staat de teller op 25, aldus een woordvoerder van de Nederlandse Vereniging van Banken. De NVB wijst op de [nachtelijke sluiting](#) van geldautomaten als verklaring voor deze daling.

Naast zelfgemaakte explosieven treft de EOD soms ook conventionele explosieven aan. Het gaat dan bijvoorbeeld om handgranaten, slagpijpjes of blokken springstof. Deze explosieven zijn bijna altijd afkomstig uit voormalig Joegoslavië. Ook worden wel eens Russische (Sovjet) handgranaten aangetroffen. Na afloop van de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië zijn er veel munitiefabrieken geplunderd; de smokkellijn van explosieven naar Nederland zou nog steeds intact zijn, aldus de EOD-respondent. Meestal wordt de pin niet uit de granaat getrokken; in dat geval gaat het puur om afdreiging.⁷⁸

Het zelf maken van explosieven is niet zonder gevaar. Soms worden er bij de productie fouten gemaakt die kunnen leiden tot ongewilde explosies, zoals op 1 mei 2020 als in een Groningse flat een enorme explosie plaatsvindt waardoor vier woningen onbewoonbaar worden verklaard. In de woning is TATP (400 gram), ammoniumnitraat (900 gram), aceton en waterstofperoxide aangetroffen. Daarnaast zijn er plofkraakvoorwerpen (twee ‘pizzaschuiven’) aangetroffen, aldus de [persverklaring](#) van het Openbaar Ministerie. Een ander voorbeeld van zelfgemaakte explosieven is een vondst in Den Bosch. Op 29 oktober 2020 wordt daar in de [berging](#) van een appartementencomplex flitspoeder (300 gram), ammoniumnitraat (350 gram) en TATP (400 gram) aangetroffen.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld <https://www.politie.nl/themas/plofkraak.html>

⁷⁶ In [Duitsland](#) zijn er in 2020 bijna 400 plofkraak gepleegd. Op basis van bekende verdachten is de schatting dat ongeveer de helft hiervan voor rekening komt van criminelen uit Nederland (zie:)

⁷⁷ De exacte [aantallen](#) zijn 79 in 2016, 65 in 2018, 42 in 2018 en 71 in 2019.

⁷⁸ Bij het aantreffen van een handgranaat was de standaardreactie van de overheid dat het betreffende pand een tijd wordt gesloten. Daarmee speel je de praktijken van afdreiging wel in de hand, aldus onze respondent. Tegenwoordig is het niet langer meer de automatische overheidsreactie om het pand te sluiten.

6.4 Het NFI over gebruikte stoffen bij zelfgemaakte explosieven

De politie en de Koninklijke Marechaussee sturen in beslag genomen stoffen in de regel naar het NFI om vast te stellen om welke stof het gaat. Dat zijn onder andere explosieve stoffen of grondstoffen voor dergelijke stoffen die op de Wpe-lijsten staan. Daarnaast worden monsters van zelfgemaakte explosieven die niet zijn ontploft naar het NFI gestuurd (door de EOD) en bewijsmateriaal waarop eventueel sporen van wel ontplofte explosieven zitten (door de forensische opsporing). Verdachte stoffen die vanuit het buitenland Nederland worden binnengebracht, komen in principe bij het Douane-laboratorium terecht. Het wordt ingestuurd in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.⁷⁹ Daarbij gaat het dan om fabrieksmatige geproduceerde explosieven en zelfgemaakte explosieven (thuislabs, plofkraak). Naar schatting is in ongeveer 60% van de zaken het explosief ontploft.

Bij het NFI zijn vier gerechtelijk deskundigen werkzaam op het thema Explosies en Explosieven. Zij leiden het onderzoek, doen de rapportage van het onderzoek, en – indien nodig – lichten zij het rapport/onderzoek toe bij de rechtbank. Daarnaast zijn er vier chemische analisten werkzaam op dit thema. In totaal een team van acht personen, dat fulltime bezig is met explosieven. Dit team onderzoekt circa 200 strafzaken per jaar. De verdeling voor 2020 is naar schatting als volgt:

- Illegaal vuurwerk (op internet besteld of zelf opgehaald): circa 25 zaken.
- Plofkraak (inclusief hetgeen in thuislabs is aangetroffen): circa 60 zaken.
- Handgranaten (afpersing, afdreiging) en andere conventionele explosieven: circa 60 zaken.
- Restcategorie (zoals enkele aanslagen op kleine Poolse supermarkten, afrekeningen in het criminele circuit): circa 55 zaken.

Het NFI krijgt zelden de vraag om de concentratie van een inbeslaggenomen Wpe-stof vast te stellen. Daarnaast wordt er ook niet expliciet vastgelegd of het om een Wpe-stof gaat. Herkomst van Wpe-stoffen wordt niet expliciet onderzocht, maar er zijn wel vermoedens welke precursoren er worden gebruikt. Zo spreekt de NFI-respondent bijvoorbeeld het vermoeden uit dat een deel van het ammoniumnitraat uit meststof wordt gehaald, omdat er soms ook kalkresten worden aangetroffen. Het is overigens ook mogelijk om puur ammoniumnitraat te kopen.

Het NFI treft vooral de volgende Wpe-stoffen aan in (monsters van) explosieven (vetgedrukt komt het meest voor):

⁷⁹ Het NFI toetst tevens het consumentenvuurwerk aan het Vuurwerkbesluit in opdracht van de ILT. Een importeur moet materiaal afstaan dat wordt getest door het NFI. Deze zaken worden hier buiten beschouwing gelaten.

1. **Ammoniumnitraat** (Lijst II, per 1 februari 2021 naar Lijst I)
2. **Nitromethaan** (Lijst I)
3. **Waterstofperoxide** (Lijst I)
4. **Hexamine** (Lijst II)
5. **Aceton** (Lijst II)
6. **Aluminiumpoeder** (Lijst II)
7. Kaliumnitraat (Lijst II)
8. Kaliumchloraat (Lijst I)
9. Kaliumperchloraat (Lijst II)

Daarnaast wordt regelmatig KAS (kalkammonsalpeter) aangetroffen. KAS staat niet op de Wpe-lijst, maar het bevat ammoniumnitraat dat wel op de lijst staat. Waterstofperoxide en aceton zijn bestanddelen van TATP en HMTD bevat onder andere waterstofperoxide en hexamine. TATP en HMTD worden veelal gebruikt in zelfgemaakte ontstekers. Het NFI ziet ook wel zelfgemaakte explosieven waarbij flitspoeder (uit vuurwerk verkregen), militaire springstoffen of munitieartikelen zijn gebruikt. Soms is de springstof uit bestaande explosieven gehaald. Als de springstof wel eigenhandig is gemaakt, dan is het met behulp van Wpe-stoffen. De lijst is wat dat betreft adequaat, aldus de NFI-respondent.

7 Conclusies en nabeschoouwing

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies op basis van de onderzoeksresultaten. We doen dit door antwoord te geven op de tien onderzoeksvragen, zoals verwoord in het eerste hoofdstuk. De onderzoeksvragen hebben betrekking op vijf thema's. Er is een aparte paragraaf gewijd aan ieder thema. Dit hoofdstuk sluit af met een korte nabeschoouwing waarin we onze visie op het vergunningstelsel geven.

7.1 Eisen en plichten aan/voor de betrokken partijen

Onderzoeksvraag 1: Welke eisen en plichten schrijft de regelgeving (EU-verordening 98/2013, Wpe en Regeling) voor aan de betrokken partijen?

Stoffen waarvoor een beperking geldt

De EU-verordening schrijft voor dat bepaalde stoffen niet meer door particulieren mogen worden ingevoerd, gekocht of in bezit worden gehouden. Deze stoffen staan vermeld op Lijst 1. Het betreft waterstofperoxide van meer dan 12%, salpeterzuur van meer dan 3%, nitromethaan van meer dan 30% en natrium/kalium(per)chloraat van meer dan 40%. Deze stoffen worden ook wel aangeduid als stoffen waarvoor een beperking geldt. Er zijn twee uitzonderingen op deze regel mogelijk. Een EU-land kan kiezen voor een registratiesysteem of voor een vergunningstelsel.

Nederland heeft gekozen voor een vergunningstelsel. Volgens de EU-verordening moet een lidstaat bij het verlenen van een vergunning rekening houden met alle relevante omstandigheden, met name met de legitimiteit van het voorgenomen gebruik. Naast de eis van legitimiteit is in de Wpe opgenomen dat slechts een vergunning wordt afgegeven als er geen redelijk alternatief voorhanden is en als de aanvrager een recente VOG kan overleggen.

In de EU-verordening is gesteld dat een vergunning voor maximaal drie jaar kan worden afgegeven. In de Wpe is deze termijn op hooguit twee jaar gesteld. In de Verordening wordt gesproken van enkelvoudig of meervoudig gebruik van de stof. Een dergelijke eis aan het gebruik van stoffen komt niet terug in de Wpe.

In de Regeling precursoren voor explosieven is aangegeven dat een aanvraag voor een vergunning moet worden gestuurd naar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In de Regeling is ook beschreven dat het etiket op de verpakking van precursoren waar een beperking voor geldt, moet zijn voorzien van de volgende waarschuwingszin: "Aankoop, bezit en gebruik door particulieren is aan beperkingen onderhevig". Verder dient het verkooppersoneel op de hoogte te zijn van de Wpe-verplichtingen en de identiteit van de koper te controleren als het een vergunninghouder betreft of het KvK-uittreksel als het een bedrijf betreft.

Registratieplicht

Noch in de EU-verordening 98/2013 noch in de Wet precursoren voor explosieven wordt gerept over een registratieplicht. In de Regeling precursoren voor explosieven wordt echter gesteld dat van transacties inzake precursoren voor explosieven waarvoor een beperking geldt en indien mogelijk voor precursoren voor explosieven waar een meldplicht geldt, voor het lopende en het voorafgaande kalenderjaar een overzicht wordt bijgehouden van het aantal verkochte producten. En dat overzicht moet bevatten: de naam van het product, precursor inclusief totaalhoeveelheid en concentratie, de verpakkingsgrootte, de bedrijfsnaam en de adresgegevens afnemers en de periode waarin de aanschaf heeft plaatsgevonden.

Meldpunt voor verdachte transacties, diefstallen en vermissingen

De EU-verordening schrijft voor dat iedere lidstaat een of meerdere nationale contactpunten moet inrichten voor het melden van verdachte transacties, diefstallen of vermissingen van stoffen die op Lijst 1 en Lijst 2 staan vermeld. Stoffen van Lijst 1 zijn hierboven genoemd. Op Lijst 2 staan de stoffen aceton, zwavelzuur, hexamine, diverse nitraten en aluminium- en magnesiumpoeder. Marktpartijen kunnen een verdachte transactie weigeren, maar dit is geen verplichting. In Nederland is het nationale contactpunt ondergebracht bij de Nationale Politie (Centrex, NL-BDC).

Hoewel het nationale contactpunt bij de politie is ondergebracht, moeten marktpartijen verdachte transacties, diefstallen en vermissingen melden bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën van de Belastingdienst (FIOD), aldus de Regeling precursoren voor explosieven. De melding dient informatie te bevatten over de melder (naam, bedrijf), de transactie (datum, tijd, plaats en welke producten/precursoren), reden van melding en beschrijving van de klant. In het geval van diefstal/vermissing een nadere beschrijving daarvan. Tot slot moet de melding – indien beschikbaar – materiaal bevatten waarmee de identiteit van de klant kan worden achterhaald.

7.2 Aard en omvang van de uitvoering

Onderzoeksvraag 2: Wat is de aard en omvang van het gebruik van het vergunningstelsel: aantallen en soort aanvragen, afgegeven vergunningen, typen aanvragers en vergunninghouders?

Ondanks dat de EU-verordening in september 2014 in werking is getreden, ziet de Wpe pas medio 2016 het licht; dit, omdat er lang is gesteggeld over de vraag wie de wet moet vormgeven; het ministerie van Infrastructuur en Milieu (het huidige ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) of het ministerie van Justitie en Veiligheid. De eerste vergunningaanvraag stamt uit 2017. In de periode 2017 t/m 2020 zijn er 21 aanvragen ingediend door 20 personen. Er is alleen om een vergunning gevraagd voor de stoffen waterstofperoxide (7 aanvragen) en salpeterzuur (14 aanvragen). In de regel wordt er gevraagd om vergunningen voor waterstofperoxide van 35% of salpeterzuur van 53%.

Voor het aanvragen van een vergunning is het vereist dat er een VOG wordt overlegd. Om een VOG te kunnen aanvragen moet de ILT deze aanvraag ‘klaarzetten’, zodat duidelijk is op basis van welk profiel de screening plaats moet vinden. Er zijn 54 personen die de ILT hebben verzocht een VOG klaar te zetten, maar die uiteindelijk toch geen vergunning hebben aangevraagd.

Er zijn elf vergunningaanvragen gehonoreerd en er zijn tien aanvragen afgewezen. Het zijn vooral de aanvragen van een vergunning voor salpeterzuur die zijn gehonoreerd, namelijk tien van de veertien aanvragen. De aanvragen voor waterstofperoxide zijn alle, op een na, afgewezen. De reden dat waterstofperoxide-aanvragen worden afgewezen is veelal, omdat het RIVM aangeeft dat een lagere, niet-vergunningplichtige concentratie ook volstaat. Dit argument geldt niet bij salpeterzuur. De aanvragers gebruiken deze stof veelal voor het bewerken of oplossen van metalen.

Onderzoeksvraag 3: Wat is de aard en omvang van de registratie van transacties: aantallen en typen transacties?

Bedrijven die stoffen verkopen waarvoor een beperking geldt, zijn in staat overzichten te creëren op basis van hun administratie, maar er zijn geen bedrijven (voor zover wij weten) die dergelijke overzichten op voorhand maken. De toezichthoudende partij – de ILT – zegt desgevraagd incidenteel, naar aanleiding van een concrete verdenking, om een dergelijk overzicht te hebben gevraagd.

Onderzoeksvraag 4: Wat is de aard en omvang van de uitvoering van de meldplicht: typen meldingen, redenen om te melden, wie melden er en hoe vaak?

Marktpartijen melden verdachte transacties, diefstallen en vermissingen van Wpe-stoffen bij het Meldpunt Verdachte Transacties Chemicaliën (MVTC). Hier komen tevens meldingen binnen over drugsprecursoren. Ook melden bedrijven vrijwillig verdachte transacties van stoffen die niet op de Wpe-lijsten staan, maar mogelijk wel relevant zijn. De relevante meldingen worden doorgezet naar het Meldpunt Politie Zelfgemaakte Explosieven Politie (MPZE). Naast meldingen via het MVTC komen daar ook enkele meldingen binnen bij het MPZE vanuit het buitenland en via reguliere politiekanaalen. Er zijn hier in de periode 2017 t/m 2020 in totaal 413 meldingen geregistreerd bij het MPZE. Bij 407 meldingen gaat het om een verdachte transactie en 6 meldingen hebben betrekking op diefstal of vermissing. Er worden dus gemiddeld ruim 100 verdachte transacties per jaar gemeld bij het MPZE. Dit is ogenschijnlijk in tegenspraak met hetgeen marktpartijen te kennen geven over het aantal gemelde verdachte transacties. Sommige partijen die we hebben gesproken, geven aan dat ze tientallen meldingen per jaar doen, terwijl andere partijen het over honderden meldingen per jaar hebben. Daarmee zouden we veel meer meldingen bij het MPZE verwachten, tenzij het leeuwendeel van de meldingen drugsprecursoren betreft. Dat vanuit het MVTC alle meldingen over aceton en zwavelzuur ook naar het MPZE worden doorgezet lijkt daarmee twijfelachtig.

De meeste meldingen komen binnen via de e-mail (329 meldingen; 80%). Er zijn 68 verdachte transacties (16%) gemeld via de telefoon. De overige meldingen komen uit het buitenland (8 meldingen; 2%) of via reguliere politiekkanalen (8 meldingen; 2%). Het blijkt dat het merendeel van de meldingen wordt gedaan door detailhandelaren en online-platforms. De online-platforms kennen het hoogste aantal, met 175 meldingen (42%), gevolgd door detailhandel met 163 meldingen (39 procent). De groothandel staat voor 34 meldingen (8%), terwijl 41 melders in de categorie overig valt (10%).

Het is lang niet altijd bekend wie er schuil gaat achter de verdachte transactie. Waar dat wel bekend is, betreft het in ongeveer de helft van de meldingen een particulier, terwijl het bij de andere helft van de meldingen om een bedrijf gaat.

De (poging tot) aanschaf van producten/stoffen die als ‘verdachte transactie’ zijn gemeld, hebben voor ruim de helft (54%) betrekking op stoffen die op Wpe-lijsten staan; 69 meldingen hebben betrekking op Lijst 1-stoffen; hierbij gaat het om negentien meldingen van een stof waarvoor een beperking geldt. Bij Lijst 1-stoffen gaat het om chloraten (veelal in 2017) en waterstofperoxide. Meldingen van Lijst 1-stoffen zijn beduidend afgenomen in de jaren 2019 en 2020; 156 meldingen hebben betrekking op Lijst 2-stoffen. Aceton is de meest frequent gemelde stof van Lijst 2, gevolgd door zwavelzuur en nitraten.

De meeste meldingen die zijn binnengekomen bij het MPZE zijn in de ogen van Centrex-medewerkers niet verdacht en worden daarom ook niet doorgestuurd naar een regionale politie-eenheid voor nader onderzoek. Van de 413 meldingen zijn er in totaal 90 wel doorgezet naar de regionale politie-eenheden voor nader onderzoek., ofwel 20 tot 25 meldingen per jaar.

7.3 Activiteiten en mogelijkheden van betrokken partijen

Onderzoeksvraag 5: Welke activiteiten voeren alle betrokken partijen uit voor het vergunningstelsel, de registratie van transacties en de meldplicht?

Onderzoeksvraag 6: In welke mate komen de uitgevoerde activiteiten overeen met de eisen en plichten en/of zijn er nog openliggende mogelijkheden?

Deze twee onderzoeksvragen zijn nauw met elkaar verweven en daarom worden deze vragen in de beantwoording samen genomen. Hierbij worden de betrokken actoren afzonderlijk besproken.

Particulieren

Personen die een legitiem doel hebben, kunnen een vergunning aanvragen voor stoffen waar een beperking voor geldt. Jaarlijks vragen gemiddeld vijf personen een vergunning aan. Dit aantal is

zo gering dat de vraag zich opdringt of er ook particulieren zijn die, buiten het vergunningstelsel om, de gewenste stof weten te bemachtigen. En, in hoeverre dit mogelijk (mede) debet is aan de wijze waarop het vergunningstelsel is vormgegeven. De kosten die zijn verbonden aan het aanvragen van een vergunning lijken een eerste drempel op te werpen. De vergunningaanvraag zelf kost niets, maar er moet een VOG worden overlegd (kosten ruim 30 euro) en de vergunning moet persoonlijk in Utrecht worden opgehaald (reiskosten). Zeker gezien het feit dat het bij de meeste vergunningaanvragen om relatief geringe hoeveelheden gaat, worden het op die manier al snel ‘dure liters’ van de gewenste stof.

Marktpartijen

Veel detailhandelaren die wij hebben gesproken geven aan dat ze geen vergunningplichtige producten willen verkopen en hebben daar hun assortiment op aangepast. Het inrichten van een systeem om vergunningen te registreren is in hun ogen niet rendabel. Potentiële kopers wordt veelal geadviseerd de gewenste stof in een lagere, niet-vergunningplichtige, concentratie aan te schaffen dan wel te opteren voor een alternatieve stof. Er zijn daarnaast ook detailhandelaren die stoffen waarvoor een beperking geldt aan particulieren zonder vergunning leveren. Op welke schaal dit voorkomt hebben we niet kunnen vaststellen, maar zowel marktpartijen als particulieren geven dit signaal af.

Marktpartijen houden geen speciale registratie bij van verkochte stoffen waarvoor een beperking geldt, maar kunnen, indien gewenst, wel dergelijke overzichten maken.

In het algemeen onderschrijven marktpartijen het belang van de meldplicht, maar sommige partijen zijn terughoudend bij het daadwerkelijk melden. Naast het feit dat het (extra) werk met zich meebrengt, vragen ondernemers zich vooral ook af wat er nu eigenlijk gebeurt met hun meldingen. Door meerdere partijen wordt het ontbreken van een terugkoppeling als een gemis ervaren en demotiveert het sommige ondernemers / filiaalhouders om actief te blijven melden.

Er is overigens een opmerkelijk verschil in de wijze waarop marktpartijen omgaan met de meldplicht. Zo zijn er detailbedrijven die een limiet hebben gesteld aan het aantal producten – die precursoren voor explosieven bevatten – dat een klant mag kopen. Bij drogisterijen geldt bijvoorbeeld een maximum van drie flesjes (250 ml) waterstofperoxide (3%) per klant. Het kassasysteem is daarbij zo ingericht dat verkoop van meerdere flesjes niet mogelijk is. Anderzijds zijn er winkels, met name online-platforms, waar particulieren ogenschijnlijk zonder enige beperking honderden liters waterstofperoxide (12%) kunnen kopen.⁸⁰ Of dit dan tot een melding van een verdachte transactie leidt, wil het betreffende bedrijf ons niet vertellen. In dit verband wordt wel vaak – te pas en te onpas – geschermd met het gevleugelde term concurrentieoverwegingen.

⁸⁰ We geven hier het voorbeeld van waterstofperoxide, maar dit geldt voor meer meldplichtige stoffen, zoals aceton en zwavelzuur.

Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT behandelt de aanvragen voor een vergunning namens het ministerie van J&V (NCTV). Hierbij laat de ILT zich leiden door het advies van het RIVM (“Zijn er alternatieve stoffen denkbaar voor het gewenste doel?”) en Centrex van de politie (“Zijn er bedenkingen tegen de aanvrager?”). De ILT maakt hierbij geen zelfstandige afweging. Volgt er een negatief advies van het RIVM of Centrex, dan wordt er standaard geen vergunning afgegeven. In praktijk zijn slechts aanvragen afgewezen op advies van het RIVM. Ondanks het feit dat het RIVM aangeeft dat het bleken van botten en schedels ook kan met 12% waterstofperoxide, is er wel vraag naar waterstofperoxide van een hogere concentratie vanuit het hobbymilieu. Als dit soort aanvragen echter enkele keren wordt afgewezen, zal het effect vermoedelijk zijn dat mensen een andere, minder formele weg bewandelen, hetgeen we ook hebben mogen optekenen uit de gesprekken.

De ILT ziet er op toe dat marktpartijen zich aan de Wpe houden en handhaaft de wet waar nodig. Dit toezicht is ondergebracht bij een vakgroep met een formatie van drie fte’s, waarbij ongeveer 80% van de beschikbare tijd wordt besteed aan de Wpe. Het toezicht (inspecties) bestaat in 2016 en deels 2017 vooral uit het bezoeken van brancheverenigingen, hoofdkantoren en groothandels. In de periode daarna is het accent vooral komen te liggen bij de reality checks, dat wil zeggen het onaangekondigd bezoeken van detailhandelszaken (winkels). Controle bij online-(marktplaats)platforms gebeurt niet of nauwelijks. In de jaren 2018 en 2019 zijn er ongeveer 200 reality checks per jaar uitgevoerd; in 2020 aanmerkelijk minder vanwege de Corona-pandemie.

De ILT heeft nauwelijks gebruik gemaakt van administratieve controles om het ontduiken van het vergunningstelsel en/of het niet melden van verdachte transacties, vermissingen of diefstallen op het spoor te komen. Naar eigen zeggen is het de bedoeling geweest om daar in 2020 een begin mee te maken, maar is dat er, wederom door de Corona-pandemie, niet van gekomen. Hiermee heeft de ILT jarenlang een in potentie krachtig toezichtsmiddel ongebruikt gelaten.

Centrex (politie)

NL-BDC van Centrex fungeert als het nationaal contactpunt. Daardoor komen meldingen uit het buitenland daar binnen. Tenzij er vanuit het buitenland of Europol rechtstreeks aan een ander politieonderdeel wordt gemeld. Dit komt naar eigen zeggen in de praktijk wel voor. Meldingen van verdachte transacties, vermissingen of diefstallen komen of bij het Meldpunt van de FIOD binnen (melding per e-mail) of bij het Meldpunt van de politie (telefoon). De FIOD zet Wpe-gerelateerde meldingen door naar de politie. Het louter op basis van de melding bepalen of deze melding Wpe-gerelateerd is, blijkt in de praktijk een lastige opgave. Er is overlap tussen meldingen voor precursoren voor explosieven en die voor drugs. Daarnaast zijn er marktpartijen die rechtstreeks aan de wijkagent of een ander politieonderdeel melden. Niet alle meldingen langs deze route worden ook doorgemeld naar Centrex.

Vanuit Centrex wordt niet gevolgd wat er met de door hen doorgezette meldingen verder gebeurt. Hierdoor ontbreekt inzicht in het effect van het melden van verdachte transacties door

marktpartijen. Komt de politie hiermee criminelen op het spoor? Worden er hierdoor zaken verhinderd? Het zijn relevante vragen die niet kunnen worden beantwoord.

Douane en Koninklijke Marechaussee

De invoer controleren van stoffen waarvoor een beperking geldt dan wel de controle op de invoer van verdachte hoeveelheden Wpe-stoffen zijn taken voor de Douane (buitengrenzen) en de Koninklijke Marechaussee (binnengrenzen). Tot 2020 heeft de douane geen gerichte Wpe-controles uitgevoerd. In 2020 is hier wel een poging toe gewaagd, maar dit heeft niets opgeleverd, mede vanwege het feit dat de Douane dan niet goed weet waar deze controles op te richten door onvoldoende kennis over de routes die mogelijk worden benut. Controle van de binnengrenzen ligt moeilijk gezien het vrije verkeer binnen de EU, maar afgezien daarvan staat de Wpe ook niet op het netvlies bij Mobiel Toezicht (controles achter de grens, vanwege het feit dat er geen controle is aan de binnengrenzen)

EOD en NFI

De EOD komt in beeld bij aangetroffen of ontplofte explosieven. Het gaat dan veelal om zelfgemaakte explosieven. Inbeslaggenomen explosieven of monsters van ontplofte explosieven worden voor nader onderzoek naar het NFI gestuurd. Vertegenwoordigers van beide organisaties geven te kennen dat ze in de praktijk niet worden gevraagd om specifiek aandacht te besteden aan Wpe-gerelateerde stoffen; bijvoorbeeld om te achterhalen wat de oorsprong is van de gebruikte stoffen. Zo kan bijvoorbeeld ammoniumnitraat puur worden gekocht en gebruikt in een explosief, maar deze stof kan ook worden gewonnen uit kunstmest. Dit laatste kan worden vastgesteld als er bewust wordt gezocht naar kalkresten.

NCTV

De NCTV coördineert het beleid rond, en de uitvoering van de Wpe. Medewerkers van de NCTV hebben een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de EU-verordening en in het verlengde daarvan de Wpe. In deze jaren werkt er een team van vijf mensen aan dit dossier en is veel energie gestoken in overleg met marktpartijen (bevorderen van 'awareness'). In dat kader is er onder meer een klankbordgroep in het leven geroepen met vertegenwoordigers van relevante branches.

Na invoering van de Wpe (in 2016) is de betrokkenheid van de NCTV bij dit onderwerp sterk afgenomen. Het aantal betrokken medewerkers is teruggebracht tot één en er zijn bovendien nauwelijks eisen gesteld aan de betrokken partijen bij uitvoering van de Wpe. In aanloop naar de invoering van de nieuwe EU-verordening (1 februari 2021) is er wel opnieuw meer aandacht voor dit dossier gekomen bij de NCTV en is daarmee ook duidelijk geworden dat er beter moet worden afgestemd met de betrokken partijen en dat er ook meer eisen aan deze partijen moeten worden gesteld.

7.4 Ervaringen van betrokken partijen

Onderzoeksvraag 7: Wat zijn de ervaringen van betrokken partijen met het vergunningstelsel, de registratie van transacties en de meldplicht?

Onderzoeksvraag 8: In welke mate worden, volgens de betrokken partijen, het vergunningstelsel, de registraties van transacties en de meldplicht uitgevoerd conform de regelgeving?

Onderzoeksvraag 9: In welke mate zien de betrokken partijen signalen/ aanwijzingen van incidenten met of omzeiling van het vergunningstelsel, de registraties van transacties en de meldplicht? Welke signalen/ aanwijzingen zijn dit?

Deze drie onderzoeksvragen zijn deels al in §7.3 beantwoord. Hieronder volgt nog een aantal aanvullende conclusies op basis van de onderzoeksresultaten op deze punten.

Particulieren

Het is onze indruk dat de meeste goedwillende particulieren, hoewel soms schoorvoetend, genoeg nemen met minder geconcentreerde stoffen of met alternatieven waarvoor geen beperking geldt. Een relatief kleine groep wil wel het ‘sterkere spul’ bemachtigen. De praktijk heeft uitgewezen dat maar een zeer klein aantal personen daadwerkelijk de weg van ‘een stof verkrijgen via de vergunningroute’ bewandelt. Uit de sommige gesprekken met vertegenwoordigers van hobbyverenigingen komt naar voren dat er sprake is van een ‘ritselcircuit’ is dat particulieren in staat stelt om de gewenste stof ook te verwerven zonder een vergunning. Dit kan bijvoorbeeld een connectie in het buitenland zijn, een (bevriende) winkelier of een medehobbyist. Sommige winkeliers geven te kennen dat particulieren soms ook de bedrijfsconstructie gebruiken. Dan koopt een bekende, die toevallig een eigen zaak heeft, de gewenste stof voor hen.

Op basis van ons onderzoek kunnen we geen schatting maken van het aantal goedwillende particulieren dat via een sluiproute de hand weet te leggen op een stof waarvoor een beperking geldt, maar we vermoeden dat dit aantal in ieder geval aanmerkelijk groter is dan het aantal particulieren dat de formele weg van een vergunningaanvraag heeft doorlopen.

Als we kijken naar het aantal aangetroffen/ontplofte explosieven in Nederland dan komt de EOD ongeveer vijf zaken op jaarbasis tegen waarbij het gaat om explosieven van hobby-scheikundigen. Zij maken veelal gebruik van TATP en HMTD als zelfgemaakte ontstekers. Waterstofperoxide en aceton zijn bestanddelen van TATP, terwijl HMTD onder andere waterstofperoxide en haxamine bevat. Naast deze hobby-scheikundigen heeft de EOD ook te maken met vuurwerk hobbyisten. Het gaat dan om vijf tot tien zaken op jaarbasis. Zij maken zelf vuurwerk en gebruiken kaliumchloraat, zwavel, houtskool en aluminiumpoeder als precursoren. Ook deze ‘hobbyisten’ hebben de hand weten te leggen op precursoren voor explosieven zonder daarvoor een vergunning te hebben aangevraagd.

Daarnaast zijn er de kwaadwillende particulieren die precursoren gebruiken om explosieven te maken voor criminele of terroristische doeleinden. Behalve een zaak uit Arnhem (2018) zijn ons geen zaken bekend waarbij Wpe-stoffen in het geding zijn geweest bij een (vermeende) terroristische aanslag. Wel zijn er tientallen voorbeelden van crimineel gebruik van zelfgemaakte explosieven bij plofkraak. Er worden zowel in Nederland als in België en Duitsland plofkraak gepleegd door Nederlandse criminelen. Het gaat om zestig tot zeventig zaken op jaarbasis. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van ammoniumnitraat en aluminium, soms gemengd met nitromethaan als springstof. Als inleider worden slagpijpjes gebruikt gevuld met TATP of met HMTD. Daarnaast wordt er ook wel gebruik gemaakt van fliitspoeder (uit zwaar vuurwerk gehaald) als springstof.

Marktpartijen

De vertegenwoordigers van de marktpartijen die wij hebben gesproken, lijken in de regel goed op de hoogte te zijn van de Wpe, de meldplicht en het herkennen van verdachte transacties. Ook medewerkers van de ILT en Centrex geven aan dat het niet slecht is gesteld met marktpartijen waar het de de ‘awareness’, ofwel het bewustzijn rond de Wpe-regels betreft. De audits van de CBD bij drogisterijen laten zien dat medewerkers over het algemeen goed op de hoogte zijn van de meldplicht en dat dit met de jaren zelfs beter is geworden. Deze uitkomst staat echter in schril contrast met de resultaten van de mystery shoppings (politie) en inspecties (ILT). Hieruit blijkt dat verdachte transacties nauwelijks worden gemeld (mystery shoppings) en dat winkeliers in groten getale onvoldoende op de hoogte zijn van de Wpe (reality checks van de ILT). Ook lijkt het er op dat de bekendheid van de Wpe is afgenomen; althans, op basis van de mystery shoppings en reality checks.

De verklaring voor het verschil tussen hetgeen vertegenwoordigers (van marktpartijen) te kennen geven en de resultaten van de mystery shoppings en reality checks is mogelijk het tijdstip waarop wij ons onderzoek hebben uitgevoerd, te weten de eerste maanden van 2021. Dit is precies de tijd van de aanloop naar het inwerking treden van de nieuwe EU-Verordening, en als gevolg waarvan er relatief veel (hernieuwde) aandacht is voor de Wpe. Hierdoor is de actuele kennis bij marktpartijen vermoedelijk beter dan enkele jaren geleden, ten tijde van de mystery shoppings en reality checks.

Een andere mogelijke verklaring kan selectiviteit zijn. De ILT heeft met ons niet willen delen bij welke winkels de reality checks zijn uitgevoerd. Mogelijk dat de ILT heeft gekozen voor winkels waarvan zij vermoeden dat er een gebrekkige kennis is over de Wpe-verplichtingen. Dat zou vanuit een toezichtsoogpunt een logische keuze zijn. Consequentie is echter wel dat daarmee de resultaten van de reality checks natuurlijk niet representatief zijn. Ook de weigering van de ILT om deze informatie dan ten minste op brancheniveau met ons te delen, maakt dat we op dit punt feitelijk in het duister moeten tasten.

ILT en Douane

Zowel vertegenwoordigers van de ILT als de Douane geven aan dat ze input missen van de politie om goed hun werk te kunnen doen. Er vindt niet of nauwelijks informatie-uitwisseling plaats over het soort precursoren voor explosieven dat wordt aangetroffen in het criminele circuit. Ook ontbreekt het aan informatieoverdracht rond de vermoedelijke aankoopplaatsen van deze stoffen. Door het ontbreken van deze feedback is het moeilijk voor de ILT en de Douane om risicogestuurd te werken; een manier van werken die bij de invoering van de wet (getuige de inhoud van de Memorie van Toelichting) wel is afgesproken.

7.5 Aard en kwaliteit van handhaving en toezicht

Onderzoeksvraag 10: In welke mate worden, volgens de betrokken partijen, het vergunningstelsel, de registraties van transacties en de meldplicht afdoende gehandhaafd? In welke mate wordt op deze drie aspecten toezicht uitgeoefend?

Er is geen systeem ingericht om toezicht te houden op de verleende vergunningen. De ILT geeft een vergunning af voor de eenmalige aanschaf van een bepaalde stof van een bepaalde concentratie (meestal salpeterzuur van 53%). Waar deze vergunninghouder de stof vervolgens koopt, en of het bij een eenmalige koop blijft, is daardoor ook onbekend bij de ILT. Uit de onlinevragenlijst die onder andere is ingevuld door acht vergunninghouders blijkt dat de vergunninghouder zich niet in alle gevallen hoeft te legitimeren en dat twee personen de vergunning meerdere keren hebben gebruikt. Of ze de vergunde hoeveelheid over meerdere aankopen hebben uitgesmeerd of dat ze meer hebben gekocht dan is vergund, weten we ook niet. Er zijn geen inspecties uitgevoerd bij vergunningshouders. Dergelijke controles zouden in de ogen van de coördinerende ILT-inspecteur misplaatst zijn (wat moet er worden gecontroleerd?).

Wij hebben ons als onderzoekers verbaasd over het feit dat de ILT nauwelijks administratieve controles heeft uitgevoerd, maar we hebben niet van betrokken partijen, zoals de NCTV, gehoord dat dit als een gemis wordt ervaren. Marktpartijen hebben in de afgelopen jaren daardoor weinig te ‘vrezan’ gehad van de ILT.

Zover ons bekend is overtreding van artikel 3 van de Wpe slechts drie keer ten laste gelegd in de achterliggende Wpe-jaren. Het feit dat officieren van justitie zo weinig gebruik maken van de Wpe bij een tenlastelegging is voor dit onderzoek geen onderwerp geweest, maar vanuit Centrex wordt aangedrongen om vaker van deze mogelijkheid gebruik te maken.

7.6 Nabeschuiving: visie op het vergunningstelsel

Het onderzoek blikt terug op de wijze waarop het vergunningstelsel heeft gefunctioneerd onder de oude regeling. Inmiddels is de nieuwe verordening van kracht en heeft Nederland de inhoud van de Wpe daarop aangepast. Het is daarom niet goed mogelijk om aan te geven of het vergunningstelsel zou moeten worden gecontinueerd, bijgesteld of afgeschaft op basis van de onderzoeksresultaten. Deze hebben immers betrekking op de oude situatie, die op een aantal punten afwijkt van de nieuwe situatie.

We kunnen wel vaststellen of het vergunningstelsel de afgelopen jaren – onder de oude regeling – aan de verwachtingen heeft voldaan. Er zijn drie partijen die een mogelijk belang hebben bij een vergunningstelsel: particulieren, marktpartijen en de overheid.

Particulieren

De meeste particulieren leggen zich neer bij het feit dat de gewenste stof niet meer te koop is. Daarbij aangetekend dat sommigen proberen via een sluiproute toch de gewenste stof te bemachtigen. Het is uiteindelijk maar een handvol particulieren dat een vergunning aanvraagt. Het feit dat de aanvraagprocedure een nogal bureaucratisch traject is dat ook de nodige kosten met zich meebrengt (aanvragen van een VOG en het persoonlijk ophalen van de vergunning) is hier vermoedelijk mede debet aan. Ook worden aanvragen ‘streng’ beoordeeld. Als er een alternatief voorhanden dan volgt vrijwel standaard een afwijzing. Dus, formeel geeft het vergunningstelsel particulieren de mogelijkheid om de gewenste stof op legale wijze te verwerven, maar deze weg is nauwelijks benut in de praktijk en daarmee is er – vanuit het perspectief van particulieren – eigenlijk geen reële behoefte aan een vergunningstelsel geweest.

Marktpartijen

Om inkomstenderving te voorkomen zijn het de marktpartijen geweest die hebben aangedrongen op een vergunningstelsel bij de invoering van de Wpe. In ons onderzoek geven marktpartijen echter in meerderheid te kennen dat ze liever niet met het vergunningstelsel van doen willen hebben. Ze passen hun assortiment aan op de wetgeving en/of raden klanten aan andere stoffen te gebruiken. Een financieel verlies voor bedrijven door het afschaffen van het vergunningstelsel lijkt er nauwelijks te zijn.

Overheid

De overheid is meegegaan met het idee van een vergunningstelsel om marktpartijen tegemoet te komen die vrezen voor inkomstenderving. Mede om die reden is er een vergunningstelsel ingericht. De uitvoering brengt uiteraard kosten met zich mee en gezien het gering aantal particulieren dat gebruikt heeft gemaakt van het vergunningstelsel wordt door de uitvoerende instantie (ILT) gesteld dat de kosten niet opwegen tegen de maatschappelijke baten.

Tot slot

Terugblikkend lijkt het er op dat Nederland bij de invoering van de Wpe in 2016 wellicht beter voor een totaalverbod had kunnen kiezen dan wel het vergunningstelsel zo had moeten inrichten dat meer particulieren deze weg zouden hebben bewandeld, er gemakshalve van uitgaande dat dit wettelijk mogelijk zou zijn geweest.

Ondanks het feit dat ons onderzoek zich heeft gericht op de afgelopen periode willen we dit rapport afsluiten met onze visie op het vergunningstelsel onder de huidige (nieuwe) Verordening. Er zijn een paar zaken veranderd in de nieuwe regeling. Zo is er niet alleen een grenswaarde waarboven een vergunning nodig is, maar er is ook een grenswaarde waarboven een stof nooit, dus ook niet met een vergunning, aan een particulier mag worden verkocht. Dit betekent dat ook de groep van aanvragers die in de afgelopen jaren nog wel een vergunning heeft gekregen, in het nieuwe stelsel wegvalt. De gehonoreerde aanvragen hebben namelijk veelal betrekking op salpeterzuur met een concentratie van 53%. Met de nieuwe regeling mag salpeterzuur met een concentratie van meer dan 10% echter niet meer worden vergund. Anderzijds zijn zwavelzuur en ammoniumnitraat aan Lijst 1 toegevoegd en is de grenswaarde voor nitromethaan verlaagd van 30% naar 16%. Dit genereert mogelijk een nieuwe groep van vergunningaanvragers.

Een andere verandering betreft de definitie van particulier. Ook bedrijven die een bepaalde stof niet beroepsmatig gebruiken, vallen bij de nieuwe regeling voortaan in de categorie van particulieren. Daarmee wordt, zo is de veronderstelling, een van de sluiproutes afgesloten. Of dit zal leiden tot meer vergunningaanvragen zal de tijd moeten leren.

Vooralsnog hebben we geen aanwijzingen dat er potentieel substantiële groepen nieuwe vergunningaanvragers zijn ontstaan door de recente wetsaanpassing. Als in de nabije toekomst er geen aantrekkende vraag naar vergunningen is waar te nemen dan lijkt de conclusie zoals geformuleerd over het vergunningstelsel onder de oude regeling (een totaalverbod of een laagdrempelig stelsel) ook te moeten gelden voor het vergunningstelsel onder de nieuwe regeling.

Geraadpleegde literatuur

Bok, de P. (2016). *Buit. Een jachtjaar*. Amsterdam. Ambo | Anthos.

Security covenant kunstmest. Convenant voor de implementatie van een beveiligings- en registratiesysteem van enkele stikstofhoudende anorganische meststoffen. (2007).

Europese Unie: documenten wet- en regelgeving

EU-actieplan ter verbetering van de beveiliging van explosieven. (18 april 2008). Het Europees Parlement en de Raad.

Verordening (EU) Nr. 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven. *Publicatieblad van de Europese Unie* (15 januari 2013).

Verordening (EU) Nr. 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven. *Publicatieblad van de Europese Unie* (20 juni 2019).

Nederland: documenten wet- en regelgeving

TK 2020-2021, 35 689, nr. 3

TK 2015–2016, 34 289, nr. 3

TK 2015-2016, 34 289, nr. 5

TK 2015–2016, 34 289, nr. 6

Fiche 2: verordening precursoren van explosieven. (2010). Verordening van het Europees Parlement en de Raad.

Regeling precursoren voor explosieven. (2016, 8 juli). <https://wetten.overheid.nl>.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0038208/2016-07-08/>

Wet precursoren voor explosieven. (2016, 1 juni). Overheid.nl.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037995/2016-06-01>

Interne communicatie (documenten)

Dit betreft niet-openbaar raadpleegbare documenten.

Mediabberichten

14 Festnahmen wegen Terrorverdachts. (2021, 12 februari). [Tagesschau](#).

Bouwmarkten ingezet bij de jacht op terroristen (2016, 12 september). [Algemeen Dagblad](#)

Brink, M. (2020, 29 oktober). In Bossche berging lagen explosieven voor plofkraak: ‘Bij minste of geringste waren woningen opgeblazen’. [Brabants Dagblad](#).

Celstraffen tot 17 jaar voor voorbereiden grote terreuraanslag in Nederland. (2020, 8 oktober). [RTL-Nieuws](#).

Dna-spoor op explosieven aanslag Lyon en nieuwe foto's verdachte vrijgegeven. (2019, 25 mei). [Het Parool](#).

Duin, R. J., & Dun, M. (2016, 1 september). “Nepbom” was niet nep, wat gebeurde er bij de Pegida-demonstratie? [Het Parool](#).

Een boer kan niet zonder kunstmest. (2020, 22 februari). www.nieuweoogst.nl.

Forse toename plofkraaken in Duitsland, helft verdachten komt uit Nederland. (2020, 20 december). [Het Parool](#).

Het excuus van de Boerenleenbank. (2021, 21 januari). [Zembla](#).

Man vast voor beramen aanslag op vaccinatielocatie Den Helder, OM spreekt van terreurdaad. (2021, 8 april). [NOS-Nieuws](#).

Meer, J. (2018, 28 september). Terroristische aanslag vrijdeld met arrestaties Arnhemmers en Huissenaar. [De Gelderlander](#).

Opslag synthetische drugs Rijen opgerold: 15.000 liter aceton aangetroffen, één arrestatie. (2014, 13 september). [Omroep Brabant](#).

Vugts, P. (2019, 4 november). Aantal cokelabs stijgt, het daarbij behorende gevaar dus ook. [Het Parool](#).

Vuurwerkknutselaar in Spijkenisse opgepakt. (2018, 17 december). [Politie.nl](#)

Geraadpleegde websites

Overheid

[AIVD](#)

[Douane](#)

[EOD](#)

[ILT](#)

[Justis](#)

[Koninklijke Marechaussee](#)

[NCTV](#)

[NVWA](#)

[NFI](#)

[Openbaar Ministerie](#)

[Politie](#)

[Rechtspraak](#)

[RIVM](#)

[RVO](#)

Hobbyverenigingen

Algemene Nederlandse Scheepsmodelbouw Federatie ([ANSE](#))

[Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging](#)

Koninklijke Nederlandse Vereniging voor de Luchtvaart ([KNVvL](#))

Nederlandse Organisatie Model Auto Clubs ([NOMAC](#))

Nederlandse Vereniging van emailleurs ([VNE](#))

Bedrijven

[Amazon](#) (Nederland)

[Bol](#)

[Ebay](#)

[Etos](#)

[Kruidvat](#)

[Marktplaats](#)

[Welkoop](#)

Branche- en belangenorganisaties

Branchevereniging reinigingsartikelen ([NVZ](#))

Centraal Bureau Drogisterijbedrijven ([CBD](#))

[Meststoffennederland](#)

Nederlandse Vereniging van Banken ([NVB](#))

Nederlandse Cosmetica vereniging ([NCV](#))

Raad Nederlandse Detailhandel ([RND](#))

[Thuiswinkel.org](#) (online winkels)

Summary

EVALUATION OF THE DUTCH EXPLOSIVES PRECURSORS ACT

With attention to the licensing system for members of the general public and the registration and reporting obligation for companies

On September 2, 2014, the regulation "on the marketing and use of explosives precursors" (98/2013) entered into force in the European Union. The EU regulation was implemented in the Netherlands on June 1, 2016 in the Explosives Precursors Act. This act ensures that suspicious transactions with precursors are reported and that a number of precursors can only be purchased by members of the general public if they have a license. From February 1, 2021, the new EU regulation (2019/1148) will apply and the Netherlands had the choice to continue, adjust or abolish the licensing system. This inventory evaluation study was carried out to provide more insight into the licensing system (under the old regulation). In addition to the licensing system, the study focuses on the registration and reporting obligation of market parties. The overall research question is as follows:

What are the experiences of the participants involved with the implementation of the licensing system, the registration of transactions and the reporting obligation in regard to the regulations for the marketing of explosives precursors?

Ten research questions have been formulated that relate to five themes, namely (1) requirements to and obligations for the participants, (2) nature and scope of the implementation, (3) activities and possibilities of the participants, (4) experiences of the parties involved and (5) nature and quality of enforcement and supervision.

In order to answer the research questions, written documents were studied, 43 representatives of relevant organizations were interviewed and an online questionnaire was distributed among members of the general public who applied for a license or expressed an interest in it. 21 of the 74 persons belonging to the target group completed the questionnaire, which corresponds to a response rate of 28%.

Explosives precursors

The Explosives Precursors Act supervises two lists of chemical substances that can be used as precursors for explosives. These substances can often be bought as they are also raw materials for products that the consumer may need. For example, fertilizers, nail polish remover, hair dye and cleaning products often contain substances that can also be used as precursors for explosives. Moreover, some substances are (also) sold in pure form. Annex II contains substances that are subject to a reporting obligation for economic operators if a suspicious transaction, disappearance or theft has taken place. This reporting obligation also applies to substances on Annex I.

For substances on Annex I above a certain concentration members of the general public must apply for a license. These substances are also indicated with "restricted".

Table 1 Explosives precursors: Annex I and II (valid until February 1, 2021)

| Annex I | Name of substance | Limit value | Annex II | Name of substance |
|----------------|--------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------------|
| 1 | Hydrogen peroxide | 12% | 1 | Aceton |
| 2 | Nitric acid | 3% | 2 | Sulphuric acid |
| 3 | Nitromethane | 30% | 3 | Ammonium nitrate |
| 4 | Sodium chlorate | 40% | 4 | Hexamine |
| 5 | Sodium perchlorate | 40% | 5 | Sodium nitrate |
| 6 | Potassium chlorate | 40% | 6 | Potassium nitrate |
| 7 | Potassium perchlorate | 40% | 7 | Calcium nitrate |
| | | | 8 | Calcium ammonium nitrate |
| | | | 9 | Aluminum powder |
| | | | 10 | Magnesium powder |
| | | | 11 | Magnesium Nitrate Hexahydrate |

Legal frameworks

The Netherlands has opted for a licensing system. Under the EU Regulation, when granting a permit, a Member State must take into account all relevant circumstances, in particular the legitimacy of the intended use. In addition to the requirement of legitimacy, the Explosives Precursors Act stipulates that a permit is only issued if no reasonable alternative is available and if the applicant can submit a recent Conduct Certificate.

The EU regulation states that a permit can be issued for no more than three years. In the Explosives Precursors Act this term is set at no more than two years. The Regulation refers to single or multiple use of the substance. Requirements for use are not reflected in the Explosives Precursors Act.

The Regulation on precursors for explosives states that an application for a license must be sent to the Human Environment and Transport Inspectorate (ILT). The Regulation also states that the label on the packaging of precursors to which a restriction applies must be provided with a warning. Furthermore, the sales personnel must be aware of the Explosives Precursors Act obligations and check the identity of the buyer if it concerns a license holder or the Chamber of Commerce extract if it concerns a company.

Neither the EU Regulation 98/2013 nor the Explosives Precursors Act mentions a registration requirement. However, in the Regulation on explosives precursors it is stated that for transactions involving restricted explosives precursors and, if possible, explosives precursors subject to a reporting requirement, an overview is kept of the number of products sold for the current and previous calendar year. And that overview must contain: the name of the product, precursor in-

cluding total quantity and concentration, the package size, the company name and the address details of customers and the period in which the purchase took place.

The EU regulation requires each Member State to establish one or more National Contact Points for reporting suspicious transactions, thefts or missing substances in Annex I and Annex II. Retailers may refuse a suspicious transaction, but this is not an obligation. In the Netherlands, the National Contact Point is part of the National Police (Centrex, NL-BDC).

Although the National Contact Point is housed with the police, retailers must report suspicious transactions, thefts and missing persons to the Tax Authorities' Reporting Center for Suspicious Transactions Chemicals (FIOD), according to the Regulation on precursors for explosives. The report must contain information about the reporter (name, company), the transaction (date, time, place and which products / precursors), reason for the report and description of the customer; and in the event of theft/loss, a further description thereof. Finally, the report must contain material – if available – that enables the identity of the customer to be traced.

License applications

Despite the fact that the EU regulation entered into force in September 2014, this does not apply to the Explosives Precursors Act until mid-2016; this is because there has been a long debate about who should write the law; the Ministry of Infrastructure and the Environment (the current Ministry of Infrastructure and Water Management) or the Ministry of Justice and Security. The first permit application dates from 2017. In the period 2017 to 2020, 21 applications were submitted by 20 people. A permit has only been requested for the substances hydrogen peroxide (7 applications) and nitric acid (14 applications). In general, permits are requested for 35% hydrogen peroxide or 53% nitric acid.

To apply for a permit, it is required that a Conduct Certificate is submitted. In order to apply for a Conduct Certificate, the ILT must "prepare" this application, so that it is clear on the basis of which profile the screening must take place. There are 54 people who asked the ILT to prepare a Conduct Certificate, but who ultimately did not apply for a permit.

Eleven permit applications were approved and ten applications were rejected. It is mainly the applications for a license for nitric acid that have been approved, namely ten of the fourteen applications. All but one of the applications for hydrogen peroxide were rejected. The reason that hydrogen peroxide applications are rejected is often because the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) indicates that a lower concentration that does not require a permit is also sufficient. This argument does not apply to nitric acid. The applicants often use this substance for processing or dissolving metals.

Registration obligation

Companies that sell restricted substances are able to create overviews based on their records, but there are no companies (to our knowledge) that prepare such overviews in advance. The supervisory party - the ILT - has occasionally requested such an overview, following a concrete suspicion.

Duty to report

Retailers report suspicious transactions, thefts and missing explosives precursors to the Reporting Point for Suspicious Transactions Chemicals (MVTC). Reports are also received here about drug precursors. Companies also voluntarily report suspicious transactions of substances that are not on the explosives precursor lists, but may be relevant. The explosives precursor reports are forwarded to the Reporting Point Police Self-Made Explosives Police (MPZE). In addition to reports via the MVTC, a number of reports are also received from abroad and via regular police channels. A total of 413 reports were registered with the MPZE in the period 2017 to 2020. 407 reports concern a suspicious transaction and 6 reports concern theft or loss. So, an average of around 100 suspicious transactions is reported per year. This apparently contradicts what retailers say about the number of reported suspicious transactions. Some retailers we spoke to indicate that they make dozens of reports per year, while other retailers report hundreds of reports per year. With that, we would expect many more reports to the MPZE, unless most of reports concern drug precursors. It therefore seems doubtful that all reports about acetone and sulfuric acid from the MVTC are also passed on to the MPZE.

Most reports come in via e-mail (329 reports; 80%). 68 suspicious transactions (16%) were reported by telephone. The other reports come from abroad (8 reports; 2%) or via regular police channels (8 reports; 2%). It turns out that the majority of reports are made by retailers and online platforms. Online platforms lead with 175 reports (42%), followed by retailers with 163 reports (39 percent). The wholesaler is responsible for 34 reports (8%), while 41 reporters fall into the category other (10%).

It is not always known who is behind the suspicious transaction. Where this is known, about half of the reports concern a member of the general public, while the other half of the reports concern a company.

54% of the (attempted) purchase of products / substances that have been reported as suspicious transactions relate to substances on explosives precursor lists; 69 notifications relate to Annex I substances; this concerns nineteen reports of a substance for which a restriction applies. Annex I substances are chlorates (usually in 2017) and hydrogen peroxide. Reports of Annex I substances have decreased significantly in the years 2019 and 2020; 156 notifications relate to Annex II substances. Acetone is the most frequently reported Annex II substance, followed by sulfuric acid and nitrates.

Most reports received by the MPZE are not suspicious in the eyes of Centrex employees and are therefore not forwarded to a regional police unit for further investigation. Of the 413 reports, 90 were forwarded to the regional police units for further investigation, or 20 to 25 reports per year.

Members of the general public

Persons who have a legitimate purpose can apply for a license for substances that are subject to a restriction. An average of five people applies for a permit per year. This number is so small that the question arises whether there are also persons who manage to obtain the desired substance outside the licensing system. And, to what extent this is (partly) to blame for the way in which the licensing system has been designed. The costs associated with applying for a permit seem to create a barrier. The permit application itself costs nothing, but a Conduct Certificate must be submitted (costs more than 30 Euros) and the permit must be collected in person in Utrecht (travel costs). Certainly in view of the fact that most permit applications involve relatively small quantities, they quickly become "expensive gallons" of the desired substance.

It is our impression that most well-meaning individuals, although sometimes reluctant, are satisfied with less concentrated substances or with alternatives for which there is no restriction. A relatively small group wants to get hold of the "stronger stuff". Practice has shown that only a very small number follow the path of "obtaining a substance via the official route". Discussions with representatives of hobby associations show that there is an "informal circuit" that enables members of the general public to acquire the desired substance without a permit. This can be a connection abroad, a (befriended) shopkeeper or a fellow hobbyist. Some retailers indicate that members of the general public sometimes also use the corporate structure. Then an acquaintance or family member, who happens to have their own business, buys the desired material for them.

Based on our research, we cannot estimate the size of the number of well-meaning members of the general public who manage to obtain a substance for which a restriction applies via a shortcut, but we suspect that this number will in any case be the number of members of the general public who have gone through the formal process of applying for a permit.

If we look at the number of discovered/detonated explosives in the Netherlands, the Defense Explosive Ordnance Disposal Unit (EOD) encounters about five cases per year involving hobby chemists. They often use TATP and HMTD as homemade detonators. Hydrogen peroxide and acetone are components of TATP, while HMTD contains hydrogen peroxide and hexamine, among others. In addition to these hobby chemists, the EOD also comes into contact with fireworks hobbyists. This concerns five to ten cases on an annual basis. They make their own fireworks and use potassium chlorate, sulfur, charcoal and aluminum powder as precursors. These "hobbyists" have also managed to obtain explosives precursors and have not applied for a license.

In addition, there are malicious individuals who use precursors to make explosives for criminal or terrorist purposes. Apart from a case from Arnhem (2018), we are not aware of any cases in which explosive precursors were at issue in an (alleged) terrorist attack. There are, however, many examples of criminal use of home-made explosives in explosive raids. Attacks are committed by Dutch criminals in the Netherlands, Belgium and Germany. It concerns sixty to seventy cases on an annual basis. This mainly uses ammonium nitrate and aluminum, sometimes mixed with nitro methane as an explosive. As an initiator, detonators are used filled with TATP or with HMTD. In addition, flash powder (extracted from heavy fireworks) is also used as an explosive.

Retailers

Many retailers we have spoken to indicate that they do not want to sell products requiring a license and have adapted their range accordingly. In their view, setting up a system for registering permits is not profitable. Potential buyers are often advised to purchase the desired substance in a lower concentration that does not require a permit or to opt for an alternative substance. There are also retailers who supply restricted substances to private individuals without a license. We have not been able to determine on what scale this occurs, but both retailers and members of the general public are sending this signal.

Retailers do not keep a special record of sold substances for which a restriction applies, but can, if desired, make such overviews.

In general, retailers endorse the importance of the duty to report, but some retailers are reluctant to actually report it. In addition to the fact that it entails (extra) work, entrepreneurs also wonder what actually happens with their reports. Several retailers perceive the lack of feedback as a loss and it decrease to motivation to continue to report actively.

There is, incidentally, a remarkable difference in the way in which retailers deal with the reporting obligation. For example, there are retailers who have set a limit on the number of products - containing explosives precursors - that a customer can buy. For example, drugstores have a maximum of three bottles (250 ml) of hydrogen peroxide (3%) per customer. The cash register system is designed in such a way that it is not possible to sell multiple bottles. On the other hand, there are shops, especially online platforms, where members of the general public can buy hundreds of liters of hydrogen peroxide (12%), apparently without any restrictions. The company in question does not want to tell us whether this will lead to a report of a suspicious transaction. In this context, however, the popular term competition consideration is often used inappropriately.

The retailers we spoke to indicate that they are well aware of the Explosives Precursors Act, the reporting obligation and the recognition of suspicious transactions. Employees of the ILT and Centrex also indicate that the awareness of the retailers is fairly good. Audits at drugstores also indicate that employees are aware of the duty to report and that this has improved over the years.

However, this contrast sharply with the results of the mystery shopping's (police) and inspections (ILT). This shows that suspicious transactions are hardly reported (mystery shopping's) and that large numbers of retailers are insufficiently aware of the Explosives Precursors Act (reality checks of the ILT). It also seems that the knowledge of the Explosives Precursors Act has declined. At least, based on the mystery shopping's and reality checks.

The difference between what representatives indicate and the results of the mystery shopping's and reality checks may be explained by the timeframe when we conducted our research, namely the first months of 2021. This is exactly the time of the run-up to the entry into force of the new EU Regulation, and as a result of which there is relatively much (renewed) attention for the Explosives Precursors Act. As a result, the current knowledge of market parties is probably better than a few years ago, at the time of the mystery shopping's and reality checks.

Another possible explanation could be selectivity. The ILT did not want to share with us at which shops the reality checks were carried out. It is possible that the ILT has opted for shops where it suspects that there is a lack of knowledge about the Explosives Precursors Act obligations. That would be a fair choice from a supervisory point of view. The consequence, however, is that the results of the reality checks are of course not representative. The ILT's resolute refusal to share this information at least at industry level means that cannot test this hypothesis.

Human Environment and Transport Inspectorate

The ILT handles applications for a permit on behalf of the Ministry of J&V (NCTV). In doing so, the ILT is guided by the advice of the RIVM ("Are alternative substances conceivable for the desired purpose?") And Centrex of the police ("Are there any reservations about the applicant?"). The ILT does not independently consider this. If there is a negative advice from the RIVM or Centrex, no permit will be issued by default. In practice, applications have only been rejected on the advice of the RIVM. Despite the fact that the RIVM indicates that bleaching bones and skulls can also be done with 12% hydrogen peroxide, there is a demand for hydrogen peroxide of a higher concentration from the hobby environment. However, if these types of applications are rejected several times, the effect will probably be that people take a different, less formal path, which we have also been able to record from the interviews.

The ILT ensures that retailers comply with the Explosives Precursors Act and enforces the law where necessary. This supervision is carried out by a department with a staff of three FTEs, with approximately 80% of the available time being spent on the Explosives Precursors Act. The supervision (inspections) in 2016 and partly in 2017 mainly consisted of visiting industry associations, head offices and wholesalers. In the period since then, the emphasis has mainly shifted to reality checks, ie unannounced visits to retail outlets (shops). There is little or no control at online (marketplace) platforms. In the years 2018 and 2019, approximately 200 reality checks were carried out per year; less in 2020 due to the Corona pandemic.

The ILT has made little use of administrative checks to detect the evasion of the licensing system and/or the failure to report suspicious transactions, missing persons or thefts. In their own words, the intention was to make a start on this in 2020, but this did not happen, again due to the Corona pandemic. In this way, the ILT has left unused a potentially powerful supervisory tool for years.

Both representatives of the ILT and Customs indicate that they lack input from the police to do their job properly. There is little or no exchange of information about the type of explosives precursors found in criminal circles. There is also a lack of information transfer about the likely places of purchase of these substances. The lack of this feedback makes it difficult for ILT and Customs to work in a risk-driven manner; a way of working that was agreed upon when the law was introduced.

Centrex (police)

Centrex's NL-BDC acts as the National Contact Point. As a result, reports from abroad arrive here, unless a report is sent directly to another police division from abroad or from Europol. Reports of suspicious transactions, missing or thefts are sent either to the FIOD Reporting Center (notification by e-mail) or to the Police Reporting Center (telephone). The FIOD will forward explosive precursor related reports to the police. Determining whether this notification is explosive precursor related solely on the basis of the notification proves to be a difficult task in practice. There is overlap between reports for explosives precursors and those for drugs. In addition, there are retailers who report directly to the local police officer or another police division. Not all reports along this route are also reported to Centrex.

Centrex does not monitor what happens next with continued reports. As a result, there is no insight into the effect of reporting suspicious transactions by retailers. Will the police track down criminals with this? Does this prevent things from happening? These relevant questions cannot be answered.

Customs and Royal Netherlands Marechaussee

Checking the import of substances subject to a restriction or checking the import of suspicious quantities of explosive precursors are tasks for Customs (external borders) and the Royal Netherlands Marechaussee (internal borders). Until 2020, no targeted inspections have been carried out by Customs. An attempt was made to do this in 2020, but this has failed, partly due to the fact that Customs does not know where to set up these checks due to insufficient knowledge of which routes may be used. Control of internal borders is difficult given the free movement within the EU, but apart from that, Mobile Supervision (checks behind the border, due to the fact that there is no control at the internal borders) does not pay attention to the Explosives Precursors Act.

Defense Explosive Ordnance Disposal Unit (EOD) and Netherlands Forensic Institute (NFI)

The EOD comes into the picture when explosives are found or exploded. This usually concerns home-made explosives. Confiscated explosives or samples of detonated explosives are sent to the NFI for further investigation. Representatives of both organizations indicate that in practice they are not asked to pay specific attention to explosive precursors; for example to find out the origin of the substances used. For example, ammonium nitrate can be bought pure and used in an explosive, but this substance can also be extracted from fertilizers. The latter can be determined if a conscious search is made for lime residues.

National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV)

The NCTV coordinates policy on and implementation of the Explosives Precursors Act. Employees of the NCTV played an active role in the preparation of the EU regulation and, by extension, the Explosives Precursors Act. During these years, a team of five people is working on this subject and a lot of energy has been invested in consultation with retailers (awareness). A Reference Group has been set up with representatives from relevant branches.

After the introduction of the Explosives Precursors Act, the involvement of the NCTV in this subject has declined sharply. The number of employees involved has been reduced to one and hardly any requirements have been set for the organizations involved in the implementation of the Explosives Precursors Act. In the run-up to the introduction of the new EU regulation, the NCTV has again devoted more attention to this act and it has become clear that there is a need for better coordination and more requirements for the organizations involved.

Nature and quality of enforcement and supervision

No system has been set up to monitor the permits granted. The ILT issues a permit for the one-off purchase of a specific substance of a specific concentration (usually nitric acid of 53%). Where this permit holder then buys the substance, and whether it remains a one-off purchase, is therefore also unknown to the ILT. The online questionnaire that was completed by eight license holders, among others, shows that the license holder does not need to identify oneself in all cases and that two people have used the license several times. We also do not know whether they have spread the licensed quantity over several purchases or whether they have purchased more than was licensed. No inspections have been carried out on license holders. In the eyes of the coordinating ILT inspector, these checks are misplaced (what should be checked?).

As researchers, we have been amazed at the fact that the ILT has carried out hardly any administrative checks, but we have not heard from the parties involved, such as the NCTV, that this is perceived as a shortcoming. In fact, market parties have had little to "fear" from the ILT in recent years.

As far as we are aware, a violation of Article 3 of the Explosives Precursors Act has only been charged three times in the past years. The fact that public prosecutors make so little use of the Explosives Precursors Act in an indictment has not been the subject of this investigation, but the police (Centrex) is urging to make more frequent use of this option.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. Mr. A.B. (Aletta) Blomberg ngnb advocaten

Leden

Dr. F.W. (Frans) Beijaard Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Senior beleidsmedewerker Ministerie van Justitie en Veiligheid
Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid

Dr. M.R.R. (Ringo) Ossewaarde Universiteit Twente
Behavioural, Management and Social Sciences

Drs. B.L. (Bo) Terpstra Universiteit Leiden
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Bijlage 2 Online-vragenlijst

Bureau Ateno evalueert het functioneren van en ervaringen met het vergunningstelsel van de Wet precursoren voor explosieven. Volgens deze wet kunnen een aantal chemische stoffen, zoals waterstofperoxide en salpeterzuur, boven een bepaalde concentratie niet door particulieren worden gekocht. Om hobbyisten of andere particulieren tegenmoet te komen, is een vergunningstelsel in het leven geroepen. U heeft een vergunning aangevraagd bij de ILT of heeft dit overwogen. In verband hiermee willen we u graag een aantal vragen stellen. Het beantwoorden van de vragen neemt naar verwachting niet meer dan vijf minuten in beslag.

Voor de antwoordcategorie staat tussen haakjes () hoe vaak dit antwoord is gegeven.

Tussen [] staat het antwoord/ de antwoorden op een open vraag.

1. Welke situatie is van toepassing voor u?

(8) Vergunning aangevraagd en gekregen
(4) Vergunning aangevraagd, maar afgewezen
(5) Belangstelling getoond bij de ILT (VOG-aanvraag laten 'klaarzetten')
(3) Niet ingevuld (maar zou moeten zijn 'belangstelling getoond')

2. Voor welke stof heeft u een vergunning aangevraagd?

Alleen als vergunning aangevraagd

(1) Waterstofperoxide
(10) Salpeterzuur
(1) Overig, namelijk: [waterstofperoxide en salpeterzuur]

3. Gebruikte u de stof waar u een vergunning voor heeft/wilde aanvragen al voordat de vergunningplicht is ingevoerd?

(12) Ja
(9) Nee

4. Voor welke stof en in welke concentratie wilde u een vergunning aanvragen?

Alleen als belangstelling getoond [open vraag]

[Salpeterzuur >67% en waterstofperoxide >12%

Salpeterzuur 53%

Salpeterzuur HNO₃ 53%

Waterstofperoxide 35%

Weet ik niet meer. Ging om een zuur wat mogelijk maakt goudlaagjes van elektronica te weken.]

5. Waarom heeft u besloten om toch geen vergunning aan te vragen? (meerdere antwoorden mogelijk)
Alleen als belangstelling getoond
- (0) Ik zag er van af vanwege de kosten van een VOG-aanvraag.
 - (1) Ik had intussen de gewenste stof zonder vergunning kunnen kopen.
 - (0) Ik had de gewenste stof van een kennis gekregen.
 - (0) Ik was er achter gekomen dat er een (goed) alternatief voor handen was.
 - (3) Ik vond het allemaal teveel gedoe.
 - (1) Ik had door omstandigheden geen behoefte meer aan een vergunning
 - (0) Andere reden
6. Hoe wist u dat het kopen van deze stof in de gewenste concentratie vergunningplichtig is?
- (14) Hoorde ik van de winkelier waar ik de stof wilde kopen
 - (1) Hoorde ik van een kennis
 - (3) Hoorde ik via het hobbycircuit
 - (0) Las ik in de media
 - (2) Anders, namelijk: [opgezocht via internet]
 - (1) Anders, namelijk: [geprobeerd online te kopen, maar moest vergunning hebben]
7. Waar heeft u na het verkrijgen van de vergunning de stof gekocht?
Alleen als vergunning gekregen
- (2) Detailhandel
 - (1) Groothandel
 - (5) Internetwinkel
 - (0) Ik heb de stof toch niet gekocht
 - (0) Anders, namelijk:
8. Moest u zich legitimeren toen u de vergunningplichtige stof kocht?
Alleen als vergunning gekregen
- (7) Ja
 - (1) Nee
9. Heeft u één of meerdere keren de vergunning gebruikt om de desbetreffende stof te kopen?
Alleen als vergunning gekregen
- (6) Eén keer
 - (2) Meerdere keren
10. Wat heeft u na de afwijzing gedaan?
Alleen als vergunning geweigerd

- (0) Ik heb de stof in een lagere, niet vergunningplichtige, concentratie gebruikt
- (1) Ik heb een andere stof gebruikt
- (0) Ik heb de gewenste stof toch weten te kopen (zonder vergunning)
- (1) Ik heb de gewenste stof via een kennis gekregen
- (2) Ik heb afgezien van het gebruik
- (0) Anders, namelijk:

11. Wat vond u van de reden(en) om u een vergunning te weigeren?

Alleen als vergunning geweigerd

- (4) Ik vind het gezochte/onzinnige redenen
- (0) Ik vind het geen overtuigende redenen
- (0) Ik begrijp de redenen, maar ben het er niet mee eens
- (0) Ik kan me wel in de genoemde redenen vinden
- (0) Anders, namelijk:

12. Kent u anderen die een manier hebben gevonden om de vergunningplicht te omzeilen om aan de gewenste (officieel vergunningplichtige) stoffen te komen?

- (19) Nee
- (0) Ja, één persoon
- (0) Ja, enkele personen
- (1) Ja, meerdere personen
- (1) Ja, veel personen

13. Wat vindt u van het feit dat een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moet worden overlegd bij een vergunningaanvraag? (meerdere antwoorden mogelijk)

- (12) Een goed initiatief om kwaadwillenden uit te sluiten.
- (2) Een financiële drempel die veel aanvragers afschrikt.
- (6) Een vorm van schijnveiligheid.
- (4) Een onnodige bureaucratische drempel.
- (0) Een manier om de staatskas te spekken.
- (0) Anders, namelijk:

14. Vindt u dat het vergunningstelsel in de huidige vorm moet worden voortgezet?

- (5) Ja
- (9) Nee
- (7) Geen mening

15. Heeft u verdere opmerkingen over het vergunningstelsel of uw ervaringen daarmee? [open vraag]

[Een fles van 1L ter waarde van 9.99 koste mij nu 66 euro. Fles 10 + VOG 30 + treinreis 26.

Heb zojuist Vog gekregen, moet vergunning nog aanvragen.

Het was voor mij als amateurchemicus absoluut onmogelijk om een vergunning te verkrijgen. De betreffende ambtenaar was heel rigide.

Ik ben kunstenaar en ik gebruikte salpeterzuur om zinkplaten te etsen. Andere etsvloeistoffen geven een ander resultaat. Ik word nu belet in het maken van mijn kunst.

Ik gebruik salpeterzuur voor het etsen van koperen plaatjes (Hobby) Je moet dan eerst een bewijs van goed gedrag overleggen à €..... Een reis naar Utrecht om de vergunning op te halen à €..... Plus de prijs van het salpeterzuur zelf! Een lange en dure weg voor een halve liter Salpeterzuur.

Ik had een sterk salpeterzuur nodig, met mijn oude vergunning kon ik 53% salpeterzuur kopen. Ik kan nu, ook alleen met vergunning, salpeterzuur kopen met een concentratie van hoogstens 10%. Deze concentratie werkt niet voor mij. Waarom kan ik geen 53% salpeterzuur meer kopen?

Ik had het salpeterzuur in geringe hoeveelheid nodig voor mijn hobby om namelijk oude motor onderdelen te kunnen parkerisen. Dit is een proces wat vroeger als roestwering te gebruiken op Harley Davidson motor onderdelen van voor 1925. Nu heb ik het in America laten doen, waardoor ik veel geld aan verzendkosten kwijt was.

Ik krijg een verklaring omtrent mijn gedrag en geef redenen op voor gebruik van waterstofperoxide te weten bleken van schedels van zoogdieren en vogels. Ik ben amateur preparateur en gebruik d waterstofperoxide voor jachttrofeeën. Montage van gewei op een plankje. Met name grotere dieren zoals herten krijg je niet wit met een laag % waterstofperoxide. De reden van weigering is dat de behandelend persoon heeft gehoord dat een laag % ook wel gaat alleen duurt het langer. Dat heeft hij van twee personen gehoord, waarvan één afkomstig is uit Denemarken, de andere is Naturalis in Leiden. Ik weet 100% zeker dat Naturalis zelf ook 30% waterstofperoxide gebruikt. Ik zat tijdens de weigering midden in een verhuizing want anders was ik zeker in verzet gegaan.

Nee niet echt, bij het aanvragen werden we heel goed geholpen.

Aanvragen van de vergunning is echt schandalig meerdere malen aangevraagd en steeds na paar weken gebeld en steeds zelfde antwoord, we hebben niks ontvangen.]