



Nederlandse Voedsel- en  
Warenautoriteit  
*Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit*

Handel in illegale  
gewasbeschermingsmiddelen in Nederland  
(NVWA-Rapport n.a.v. de `motie Boswijk c.s.)

Datum        12 februari 2022  
Status       Eindrapport



## Samenvatting

Dit rapport is gemaakt naar aanleiding van de 'motie Boswijk' (Tweede Kamer, mei 2021<sup>1</sup>) over het aan banden leggen van de criminele handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen (GBM). De minister heeft deze motie vertaald naar de volgende vraag:

*Ik heb in het VAO gewasbeschermingsmiddelen van 20 mei jl. toegezegd uw Kamer te informeren over wat de NVWA samen met andere organisaties al doet op het gebied van het opsporen van illegale handel in gewasbeschermingsmiddelen en om vervolgens te kijken wat er verder nodig is om deze handel nog actiever te kunnen opsporen. Dit ter uitvoering van de motie van het lid Boswijk c.s.*

Dit rapport bouwt voort op- en is in lijn met- het 'Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021'<sup>2</sup>), hoofdstuk 4: 'Goudmijn voor criminelen, de handel in gewasbeschermingsmiddelen'. Kernprobleem is dat het gebruik van illegale middelen of het illegaal gebruik van middelen behoorlijke gevolgen kan hebben voor mens, dier en milieu, de economie en de overheid in Nederland en andere landen<sup>3</sup>. Nationaal is er op dit moment een beperkt kwalitatief beeld te schetsen over de omvang van de illegale handel<sup>4</sup> in GBM. De komende jaren kan dat beeld completer worden door uitvoering van de aanbevelingen van dit rapport: verdere ontsluiting van bestaande en nieuwe informatie- en databronnen, alsmede een optimalere uitwisseling van informatie door handhavingspartners. Het verkrijgen van een *kwantitatief* onderbouwd totaalbeeld is lastig vanwege de aard van deze illegale handel (verborgen).

Het internationale beeld is mede gebaseerd op enkele EU/Europol-onderzoeken<sup>5</sup>. Vanwege de (main)ports is Nederland voor Europa een belangrijk importland van goederen waaronder (illegale) GBM<sup>6</sup>. De meeste illegale middelen die via Nederland worden geïmporteerd, vooral uit China, vinden hun weg in en buiten de EU.

De voorgestelde aanbevelingen en acties van dit rapport vindt u in hoofdstuk 3. Hieronder vindt u de samenvatting via vier sporen van aanbevelingen.

### **1. Informatie en communicatie binnen de NVWA en tussen handhavingspartners verbeteren<sup>7</sup>.**

Inzetten op:

- Inrichten van een proces voor het verzamelen, analyseren, verrijken en vastleggen/borgen van de informatie<sup>8</sup> die binnen de NVWA en de handhavingspartners aanwezig is op het gebied van illegale handel.
- Onderzoeken welke aanpassingen of innovaties op het gebied van informatiesystemen nodig zijn om een goede informatiepositie te borgen.
- Werkafspraken over het uitwisselen van informatie (met handhavingspartners)<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 27 858, nr. 549.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 22 343, nr. 299.

<sup>3</sup> Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, p. 97.

<sup>4</sup> Dit rapport is gebaseerd op bestaande bronnen en documenten, alsmede gesprekken met handhavingsorganisaties en maatschappelijke organisaties (bedrijfsleven en Ngo's).

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld de jaarlijkse 'Silver Axe'-acties door 34 Europese landen.

<sup>6</sup> Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021.

<sup>7</sup> In lijn met regeerakkoord, H.3: betere samenwerking en gegevensuitwisseling, voldoende capaciteit en expertise om ondermijning tegen te gaan (p. 16).

<sup>8</sup> Met inachtneming kabinetsreactie op rapport cie. Van Aartsen (Versterking VTH-stelsel (13 december 2021), waaronder het uitgebreider gebruik door handhavende diensten van het 'InspectieView'-systeem van de IL&T.

<sup>9</sup> Zoveel mogelijk op werkvloerniveau regelen tussen GBM handhavingspartners bilateraal. Voorbeeld: bijlage 13 (toezicht op GBM, 2012) van Kaderovereenkomst ministeries LNV en Financiën (22 juni 2004).

In 2022 zal verder uitgewerkt en aangegeven worden welke instrumenten/middelen voor dit spoor verder nodig zijn.

Wat levert dit op?

- Meer inzicht in huidige informatiepositie en blinde vlekken
- Meer zicht op belangrijk(st)e risico's
- Betere informatie-uitwisseling (leidt tot een versterkte informatiepositie)
- Inzichten kunnen gebruikt worden voor het gericht inzetten van capaciteit.

## **2. Opstellen van een integraal (inter)nationaal handhavingsplan illegale handel zowel binnen de NVWA als met andere handhavingspartners.**

Dit vereist overleg en overeenstemming tussen handhavingspartners. De NVWA kan -als de grootste handhavingsinstantie op het domein van GBM- als trekker fungeren. Afstemming vindt plaats door mensen met mandaat uit alle organisaties, minimaal op het niveau van Coördinerend Specialistisch Inspecteur (CSI) of vergelijkbaar niveau. Deze aanbeveling kent een aantal fases:

- NVWA intern: start uitvoering waarbij het huidige Handhavingsplan NVWA, de meerjarenagenda NVWA, het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 en dit rapport als uitgangspunt worden genomen. Met als centrale aandachtspunten: 1] opsporen bij import (inclusief pakketzendingen) 2] aanpak illegale verkoop via internet 3] aanpak illegaal gebruik door middelen van toezicht en gerichte communicatie.
- Verbreding naar andere handhavingspartners: het streven is om daarna samen met andere handhavingspartners via een taskforce vorm te geven aan een integraal nationaal handhavingsplan GBM.
- Uiteindelijk kan dan worden opgeschaald naar een internationaal handhavingsplan, samen met EU-lidstaten en Europol/EMPACT (2023).

Hoewel er sprake is van een volgtijdelijkheid is het uiteraard wenselijk om tijdens de eerdere fases ook reeds samen te werken met-, en te toetsen bij de (internationale) handhavingspartners.

Het plan moet concrete doelen en termijnen bevatten, en bij voorkeur gedragen worden door alle handhavingspartners, en zowel zien op verscherping van de controle op import (Nederland/EU) en doorvoer (naar niet EU-landen)<sup>10</sup> van illegale middelen, als handel en gebruik in Nederland van illegale middelen.

Bij de implementatie van dit rapport wordt nauw samengewerkt met de handhavingspartners, met name het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

Wat levert dit op?

- Gezamenlijke focus op belangrijkste risico's
- Duidelijker rolverdeling in de aanpak met oog voor kennis en expertise van diverse handhavingspartners
- Efficiëntie in de totale aanpak van illegale handel in GBM.

Zowel voor spoor 1 als voor spoor 2 geldt dat hier een capaciteitsvraag aan verbonden is. Gelet op het Deloitte-rapport<sup>11</sup>, waar al gesignaleerd is dat in de huidige situatie sprake is van te weinig capaciteit om voldoende toezicht uit te kunnen oefenen op het GBM-domein, vraagt dit dus om extra capaciteit en waarschijnlijk andere capaciteit dan nu voorhanden is. Tevens zijn er waarschijnlijk andere instrumenten die om middelen vragen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van ICT, scanners in (lucht)havens etc.

<sup>10</sup> In lijn met regeerakkoord H.3: versterken internationale samenwerking om grensoverschrijdende netwerken op te rollen, vroegtijdig ontwikkelingen in criminaliteit te signaleren, versterking controle logistieke knelpunten om fraude en corruptie aan te pakken.

<sup>11</sup> Deloitte. (2020). Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket.

### **3. Bestuurs- en strafrecht goed op elkaar afstemmen, en de wetgeving om fraude aan te pakken verbeteren.**

Inzetten op:

- Zo spoedig mogelijk intrekken van het handhavingsdocument Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2008) en de Sanctiestrategie (2011). Zodat het meest recente document als enige wordt gebruikt, nl. het Specifiek Interventiebeleid (2020) (trekker: LNV).
- Een onderzoek of de hoogte van de bestuurlijke boetes nog adequaat is (LNV).
- Onderzoek naar een adequate aanpak van toegenomen illegale handel via bestellingen op internet (NVWA).
- Onderzoeken van de mogelijkheden om informatie-uitwisseling NVWA intern en ook met handhavingspartners *juridisch* te verbeteren (NVWA).

Wat levert dit op?

- Minder vertraging tijdens gerechtelijke procedures
- Geen verwarring over het te volgen voorgeschreven sanctiebeleid
- Meer rechtszekerheid voor verdachten of subjecten
- Betere afstemming van de strafmaat op delict en dader
- Meer mogelijkheden om internethandel aan te pakken

### **4. Ketenpartijen gewasbescherming sterker in hun rol zetten bij signaleren illegaliteit, en awareness in de sector vergroten.**

De sector kan inzetten op:

- Gebruik van door de sectoren handel en productie/tuinbranche-veiling ontwikkelde tracking en tracing (Agro Closer)- en/of andere systemen (plantcertificering) waardoor tracering van illegale handel stap voor stap verbetert.
- Opvangen en melden van signalen over illegale handel en gebruik van bestaande meldpunten, bijv. 'Meld misdaad anoniem', door sectororganisaties als Agrodix, Nefyto, LTO Nederland en organisaties binnen de tuin- en veilingbranches.

LNV/NVWA wil een verbetering van de huidige Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) van handelaren in GBM en de daaruit voortvloeiende afspraken met de stichting Certificering Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen (CDG).

Wat levert dit op?

- Betere traceerbaarheid illegale producten
- Het wordt fraudeurs moeilijker gemaakt zich te onttrekken aan tracking en tracing- en certificeringssystemen

Aanleiding voor dit rapport is de motie Boswijk (mei 2021) waarin de regering wordt verzocht *'om samen met de NVWA en andere betrokken partijen een (samenhangend) plan van aanpak op te stellen om de criminele handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen (GBM) aan banden te leggen, en de Kamer hierover in het najaar van 2021 te informeren; verzoekt in ieder geval aandacht te besteden aan verruiming van inspectie- en handhavingsmogelijkheden, capaciteit bij de controlerende instanties en de mogelijkheden voor zwaardere straffen'*.

In het Verslag Algemeen Overleg (VAO) GBM van 20 mei 2021 zegde de minister toe om *'de Tweede Kamer te informeren over wat de NVWA samen met andere organisaties al doet op het gebied van handhaving van illegale handel in GBM en om vervolgens te kijken wat er verder nodig is om deze handel nog actiever te kunnen opsporen'*.

De NVWA heeft in dit rapport een inventarisatie uitgevoerd met de focus op de handel in illegale en vervalste GBM en aanbevelingen voorgesteld. Er is uiteraard een directe relatie met het *gebruik* van illegale middelen want zonder vraag is er ook geen illegale handel.

Illegale handel is de handel in (n)ooit-toegelaten- of namaakmiddelen bestemd voor gebruik op Nederlands grondgebied of waar Nederlandse betrokkenheid in de keten van de internationale handel is. Zoals bijvoorbeeld import via Nederlandse (lucht)havens.

GBM zijn potentieel risicovol voor mens<sup>12</sup> (acute of chronische effecten, bijv. Parkinson of ontwikkelingsstoornissen), dier (gezondheid landbouwhuisdieren en hun producten) en milieu (o.a. verlies biodiversiteit, insectensterfte<sup>13</sup>). Daarom mogen alleen middelen worden gebruikt waarvan is vastgesteld dat ze veilig gebruikt kunnen worden volgens de voorschriften. Illegale GBM hebben dit traject niet doorlopen en kunnen een risico vormen voor mens, dier en milieu. Ook vervalste middelen (counterfeit) kunnen een risico vormen omdat niet altijd duidelijk is welke stoffen zij bevatten. De handel in deze middelen werkt bovendien concurrentieverstorend, zowel voor de producenten van legale middelen als de gebruikers/agrariërs onderling. Illegale middelen ondermijnen ook het EU-beleid op het gebied van GBM en -in een bepaalde mate- de Nederlandse rechtsstaat (fraude/criminaliteit is moeilijk aan te pakken, het beeld ontstaat dat 'men ermee wegstomt').

Wat verstaan we onder illegale GBM?

- Niet toegelaten middelen bestemd voor Nederland, EU-landen of derde landen;
- Namaakmiddelen (counterfeit);
- Misbruik van 'parallele toelatingen'<sup>14</sup>;
- Middelen voorheen toegelaten maar inmiddels verboden in Nederland.

De NVWA spreekt van fraude als er sprake is van een combinatie van de volgende elementen: (1) opzettelijk handelen, (2) in strijd met wetten, regels of voorschriften opgesteld door de overheid, (3) een vorm van bedrog en (4) waardoor (economisch) voordeel wordt verkregen.

<sup>12</sup> Gezondheidsraad. (2020). Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden.

<sup>13</sup> Planbureau voor de leefomgeving. (2019). Europese Commissie (EU-biodiversiteitsstrategie 2030 - De natuur terug in ons leven brengen (8 december 2021).

<sup>14</sup> Een in een lidstaat toegelaten GBM kan, op voorwaarde dat een vergunning voor parallelhandel wordt verleend, in een andere lidstaat geïntroduceerd, op de markt gebracht of gebruikt worden.

## 2 Huidige organisatie van toezicht en handhaving, en omvang illegale handel in GBM

### 2.1 Huidige organisatie: toezicht en handhaving

In Nederland is één organisatie -met een eigen opsporingsdienst- verantwoordelijk voor toezicht, handhaving en strafrechtelijke aanpak van (illegale) handel in GBM: de NVWA (de divisie Inspectie en de divisie Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD)). Daarnaast zijn ook andere handhavingpartners betrokken<sup>15</sup>, met name het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket, Politie, Douane, Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T), Waterschappen en Omgevingsdiensten. Voor de meeste partners geldt dat zij de NVWA vooral faciliteren (o.a. Douane) of actief fraudesignalen doorgeven. Uitwisseling van informatie m.b.t. strafrechtelijke onderzoeken vindt plaats in het zogenoemde 'TULP-overleg'<sup>16</sup>.

De handel- en distributiesector schakelt Certificerende Instellingen (CI's) in die toezicht houden op die sector. Dat gebeurt via de Stichting Certificatie Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen (CDG) en CUMELA (branchevereniging van loonbedrijven). Via een AVV (Algemeen Verbindend Verklaring) houdt de NVWA hier (tweedelijns) toezicht op.

#### 2.1.1 NVWA – Inspectie (en samenwerking met de Douane)

De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de drie doelgroepen in de keten van handel in GBM, namelijk handel/distributeurs, importeurs en toelatingshouders (producenten van GBM). Ook houdt de NVWA toezicht op import- en doorvoerstromen in de (lucht)havens. De NVWA en Douane werken nauw samen op basis van een convenant<sup>17</sup> met concrete werkafspraken over GBM (bijlage 13). Zo worden door de NVWA in de systemen van de Douane risicogerichte zendingen geselecteerd, die de NVWA vervolgens inspecteert. De Douane signaleert ook richting de NVWA als het gaat om verdachte GBM.

Het toezicht van de NVWA is kennisgedreven en risicogericht georganiseerd. Op bedrijven met de hoogste risico's houdt de NVWA intensiever toezicht.

De NVWA heeft recent een controle-aanpak voor de particuliere markt ontwikkeld. Een specifieke controle-aanpak van deelgroepen als (her)verpakkers en kleine producenten is in de maak. De doelgroepen handel/distributeurs en importeurs zijn als hoog risico geclassificeerd. Handel: door haar centrale positie in de keten heeft zij een effect op het nalevingsniveau van alle doelgroepen elders in de keten. Immers een juist gebruik begint met het aanbieden van de juiste informatie en middelen aan de gebruikers. Import: gezien de geconstateerde illegale importen en de doorwerking van illegale middelen in de rest van de keten is deze doelgroep als hoog risico geclassificeerd. In de handelsfase zijn de afgelopen jaren met regelmaat overtredingen geconstateerd. Het is van groot belang dat de naleving op een zo hoog mogelijk niveau ligt gezien de risicoclassificatie en het uitstralend effect verderop in de keten.

De toelatingshouders (producenten) hebben een lage risicoclassificatie omdat de inspectie hier tot nu toe weinig overtredingen constateert.

Voor aantallen bedrijven, inspecties, afdoeningen en waarschuwingen zie tabel hieronder (bron: Multi Annual National Control Plan (MANCP 2015-2019)<sup>18</sup>. In het

<sup>16</sup> Nationale politie, Functioneel Parket, NVWA.

<sup>17</sup> Kaderovereenkomst ministeries LNV en Financiën (22 juni 2004), bijlage 13 (toezicht op GBM, toegevoegd in 2012).

<sup>18</sup> De cijfers zijn niet volledig: soms waren inspecties/onderzoeken op het moment van MANCP-rapportage nog niet afgerond. Ook kan een overtreding zijn afgedaan met herstelmaatregelen of vernietiging van het product. Deze niet-akkoord inspecties zijn niet meegenomen bij de aantallen bestuurs- en strafrechtelijke afdoeningen of waarschuwingen.

domein gewasbescherming zijn momenteel 21 fte inspecteurs werkzaam, een deel van hen voert deze soms complexe inspecties uit.

Toezicht gewasbescherming		2015	2016	2017	2018	2019
<b>Handel/distributeurs<sup>19</sup></b> GBM	<i>Aantal bedrijven</i>	272	258	258	217	206
	Aantal inspecties	52	13	53	50	34
	Bestuurs- en strafrechtelijke afdoeningen	6	4	6	11	12
	Waarschuwingen	7	1	9	9	7
<b>Importeurs<sup>20</sup></b> GBM	<i>Aantal bedrijven</i>	40	40	40	40	40
	Aantal inspecties	84	87	88	118	134
	Bestuurs- en strafrechtelijke afdoeningen	8	10	10	5	7
	Waarschuwingen	1	2	1	0	3
<b>Chemische bedrijven</b> (toelatingshouders)	<i>Aantal bedrijven</i>	150	150	150	150	150
	Aantal inspecties	19	24	7	13	28
	Bestuurs- en strafrechtelijke afdoeningen	0	0	0	1	0
	Waarschuwingen	1	1	0	1	4

### 2.1.2 NVWA - Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD)

De NVWA-IOD is de eigen opsporingsdienst van de NVWA. Deze doet onderzoek bij ernstige of stelselmatige wetsovertredingen op de handhavingsdomeinen van de NVWA. Hierbij richt de IOD zich op complexe, ketengerelateerde, georganiseerde en (inter)nationaal georiënteerde criminaliteit. Ook houdt de IOD intelligencebeelden bij en is de IOD in 2021 gestart met het product domeinagenda's. Met een domeinagenda wordt door middel van prioriteiten richting gegeven aan de inzet van strafrecht binnen een bepaald domein voor de komende jaren. De domeinagenda is januari jl. voorgelegd aan de Tactische Milieukamer<sup>21</sup>.

Veruit de meeste strafrechtelijke onderzoeken worden opgepakt binnen het Fraude Expertise Knoppunt (FEK). Hierin worden relatief eenvoudige fraudezaken gedraaid - meestal n.a.v. een melding- door boa's van de divisie Inspectie met ondersteuning van rechercheurs van de IOD.

### 2.1.3 Openbaar Ministerie/Functioneel Parket (FP)

Het FP bestrijdt complexe fraude- en milieucriminaliteit en wikkelt complexe ontnemingszaken af. Het FP doet opsporing en vervolging in strafzaken waarin de IOD het opsporingsonderzoek doet. De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit vindt plaats onder leiding van het Functioneel Parket (FP). Vanwege de vele bij dit onderwerp betrokken instanties zoals diverse ministeries, rijksinspecties en andere opsporingsinstanties is een coördinerend orgaan in het leven geroepen, de Strategische Milieukamer (SMK)<sup>22</sup>. Door de SMK, die ongeveer drie keer per jaar bijeen

<sup>19</sup> Onder distributeurs vallen 2 deelgroepen: handelaars leverend aan eindgebruikers (CDG gecertificeerd) en handelaars niet noodzakelijk leverend aan eindgebruiker (niet verplicht CDG gecertificeerd).

<sup>20</sup> Waaronder: import via bulk (containers), postzendingen en parallelle handel.

<sup>21</sup> De Tactische Milieukamer bestaat naast de hoofdofficier van het Functioneel Parket (voorzitter) uit vertegenwoordigers van IL&T, NVWA, Nationale Politie en Zuid-Holland namens de lokale overheden.

<sup>22</sup> De Strategische Milieukamer (SMK) bestaat uit de inspecteurs-generaal van de IL&T, de NVWA en de ISZ&W, de portefeuillehouder milieucriminaliteit van de Nationale Politie, de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voor de omgevingsdiensten en de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (voorzitter).



komt, wordt het beleid en de prioriteiten bepaald inzake de aanpak van milieucriminaliteit.

#### 2.1.4 *Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)*

De ILT heeft in principe geen handhavende taak op het gebied van GBM. Vanuit de kennis en ervaring met het houden toezicht op gassing, neemt de ILT de taak van de NVWA van het toezicht houden op gassing van GBM waar. Vanuit deze rol voert de ILT inspecties uit op Nederlandse gassingslocaties (het gaat hier onder meer om boomstammen voor export en meel- en cacao fabrieken) en signaleert de ILT naar de NVWA.

#### 2.1.5 *Nationale Politie*

De politie heeft 412 rechercheurs beschikbaar voor alle vormen van milieucriminaliteit. Zo werkte de politie afgelopen jaren samen met de NVWA op de domeinen natuur en mest. Dit geldt in mindere mate voor GBM. De meerwaarde van de politie is vooral hun lokale en regionale oor- en oogfunctie en hun ervaring met bijzondere opsporingsbevoegdheden. Zo heeft de politie een high tech crime unit met instrumenten geschikt ook voor opsporing op het GBM-domein. Op dit moment loopt er binnen de Strategische Milieukamer de discussie wat de rol van de politie gaat zijn bij de strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit.

#### 2.1.6 *Waterschappen*

Waterschappen hebben ca. 60 fte aan toezichthouders en handhavers in dienst die toezicht houden op lozingen en emissies van meststoffen en GBM door landbouwbedrijven in oppervlaktewater. De waterschappen doen ook toezichtcontroles op GBM wat betreft de voorschriften die watergerelateerd zijn. Het gaat hier vooral om overschrijdingen van toegelaten GBM/stoffen. Er wordt niet specifiek gecontroleerd op illegale stoffen. De NVWA is verantwoordelijk voor bredere inspecties op al dan niet toegelaten middelen en stoffen, vakbekwaamheid etc. Voor de Wgb<sup>23</sup> kunnen waterschappen Rapporten van Bevindingen (RvB) opstellen en indienen bij de NVWA. De NVWA en het Functioneel Parket handelen een en ander vervolgens af. Wat betreft de Waterwet kunnen waterschappen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Zo kunnen ze ook processen-verbaal opmaken en dienen deze in bij het FP.

#### 2.1.7 *Omgevingsdiensten*

De omgevingsdiensten houden geen toezicht op GBM, alleen op de opslag waar deze middelen kunnen liggen, mits meer dan 400kg. Er zijn afspraken met andere handhavers (Sanctiestrategie 2011). Er komen vanuit deze diensten relatief weinig signalen binnen bij de NVWA.

#### 2.1.8 *Europol, acties zoals 'Silver Axe'*

Bij Europol is een NVWA-inspecteur gedetacheerd en de NVWA-IOD is sinds januari 'liaison' van Europol. Er is de nodige informatie bij Europol over illegale handel te vinden en daarnaast wordt Europol gevoed door informatie en expertise van de NVWA. Vanuit Europol wordt aangegeven dat er een aantal (niet Nederlandse) criminele netwerken bezig is met illegale GBM in Europa, hetzij als kernactiviteit hetzij als bijverdienste. De marges zijn groot.

'Silver Axe'<sup>24</sup> is een jaarlijkse operatie onder coördinatie van Europol gericht op de aanpak van de handel in illegale middelen, waarbij politie- en inspectiediensten, de sector en medeoverheden zijn betrokken, samen met OLAF (de EU-instantie voor fraudebestrijding).

Uit het EMPACT-Actieprogramma ENVICRIME van Europol blijkt dat betrokken lidstaten nauwelijks relevante strafrechtonderzoeken hebben gedraaid op illegale handel.

#### 2.1.9 *Bevindingen samenwerking binnen de NVWA en tussen bovengenoemde GBM*

<sup>23</sup> Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

<sup>24</sup> De laatste Silver Axe-actie was in 2020, er werd een recordvangst aan illegale GBM gedaan.

### *handhavingspartners*

- In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (p. 92 en 100) heeft de NVWA in kaart gebracht welke informatiepositie de dienst nu heeft en welke ontwikkelingen zij ziet. De afgelopen jaren waren er minder fraudesignalen dan voorheen waardoor het zicht op de illegale markt en de criminele netwerken is verouderd. Een mogelijke verklaring is de capaciteit bij de divisies NVWA-Inspectie (vanaf 2011 een daling van 60 naar 21 inspecteurs), Regie & Expertise en IOD. De capaciteit is namelijk ontoereikend om grote en meerjarige onderzoeken uit te voeren en grote spelers ontspringen de dans of blijven 'buiten beeld' (Deloitte, 2020). Bovendien moet de NVWA signalen met betrekking tot GBM afwegen tegen signalen in andere domeinen die wellicht meer directe urgentie hebben.
- In de periode 2010 tot juni 2021 was de meest voorkomende fraudevorm bij IOD-zaken het produceren en/of in de handel brengen van niet-toegelaten GBM. Bij de NVWA als geheel was dit in de periode 2016-juni 2021 eveneens het geval (bron: interne NVWA-gegevens).
- Op dit moment ontbreekt één integraal en logisch samenhangend (inter)nationaal handhavingsplan van de NVWA/GBM-partners met daarin een internationale focus.
- Het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) wordt als succesvolle samenwerking binnen de NVWA gezien.
- Alle GBM-handhavingsinstanties geven aan dat de onderlinge omgang tussen de instanties goed is, en als er informatie wordt uitgewisseld idem dito, maar frequentie van informatiedeling, ook binnen de NVWA, hangt veelal af van personen. Door capaciteitsgebrek (o.a. minder inspecteurs, urgente korte termijn zaken en de toegenomen administratieve verplichtingen bij een boete/proces verbaal) is minder tijd voor structurele informatiedeling tussen de partners en een totaaloverzicht ontbreekt.
- De meeste instanties zijn goed aangesloten bij bestaande overleggen (bijvoorbeeld het 'TULP-overleg' voor strafrechtonderzoeken) waar illegale GBM aan de orde komt. Dat geldt minder voor de waterschappen en de omgevingsdiensten.
- De informatie uit elkaars systemen kan niet altijd worden gedeeld, onder meer vanwege de privacywetgeving. Maar er zijn voorbeelden van hoe het wel kan, zoals bijv. RIEC-Noord<sup>25</sup> waar via een gezamenlijke share van handhavingspartners informatie wordt gedeeld.
- De samenwerking op basis van bijlage 13 (GBM) van de Kaderovereenkomst ('het convenant') van de douane met LNV (2004) is over het algemeen goed. Volgens NVWA-inspecteurs zijn er echter er nog enkele lacunes, met name op het gebied van ICT en huisvestingfaciliteiten. Onder meer toegang tot Douanesystemen (bijv. NCTS), (meer) plaatsonafhankelijk kunnen werken en overlast door de fysieke inrichting. Douane en NVWA hebben een uitvoeringsoverleg waar deze zaken geadresseerd worden.
- De ILT ervaart het als een knelpunt dat zij formeel geen juridische bevoegdheid heeft om sanctionerend op te treden op het gebied van GBM (met bijvoorbeeld last onder dwangsom of een bestuurlijke boete).
- Samenwerking tussen de EU-en overige Europese landen is essentieel om het zicht te houden op de illegale markt en illegale middelen te weren aan EU-buitengrenzen (Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021).

#### **2.1.10 Stichting Certificatie Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen (CDG)** Gebruikers van middelen kunnen uitsluitend middelen verkrijgen bij CDG-gecertificeerde bedrijven. De minister van LNV heeft sinds 2010 een privaatrechtelijke

<sup>25</sup> De tien RIEC's (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) en het LIEC (Landelijk Informatie- en Expertise Centrum) ondersteunen partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Met als doel samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan.

overeenkomst tussen handelaren in middelen algemeen verbindend verklaard (AVV<sup>26</sup>). Vrijwel alle bedrijven<sup>27</sup> die professionele middelen op de markt brengen moeten voldoen aan deze AVV-overeenkomst (Stct. 2019, 9512) en zijn opgenomen in een openbaar CDG-register. De AVV wordt periodiek verlengd, de meest recente versie is geldig tot 1 januari 2024. Stichting CDG brengt jaarlijks verslag uit aan de minister van LNV over de uitvoering en handhaving van de overeenkomst. De NVWA kan, om de toezichtlasten voor het bedrijfsleven zo veel mogelijk te beperken, de resultaten van de audits van de gecertificeerde instellingen gebruiken bij haar tweedelijns toezicht (AVV, 2019, art. 4).

#### *Bevindingen inzake de stichting CDG*

Op dit moment verkrijgt de NVWA onvoldoende inzage in auditverslagen van de controlerende instanties van het bedrijfsleven en kan zij geen tweedelijns toezicht uitoefenen. Het jaarlijkse verslag van het CDG voldoet al enige tijd niet<sup>28</sup> aan alle NVWA-criteria en het CDG geeft aan dat er nauwelijks overtredingen bij gecertificeerde distributeurs worden geconstateerd. Daarnaast kwamen intrekking van een certificaat of andere sancties sinds de oprichting in 2010 nog niet voor.

Het beeld van de NVWA wijkt sterk af van de bevindingen van het CDG. Juist bij distributeurs constateert de NVWA jaarlijks de meeste waarschuwingen en overtredingen (zie schema pag. 9).

Het komt voor dat bedrijven, bijvoorbeeld webshops, niet zijn aangesloten bij het CDG. Het CDG ziet voor zichzelf geen rol om ook die bedrijven te benaderen zich aan te sluiten. Volgens het CDG is die verantwoordelijkheid niet geregeld in de AVV.

## **2.2 Verbetering handhavinginstrumenten**

### *2.2.1 Het duale sanctiestelsel*

Voor de afdoening van overtredingen en misdrijven van de Wet gewasbescherming en biociden (Wgb) is een duaal sanctiestelsel (bestuurs- en strafrecht) geïmplementeerd. In de Memorie van Toelichting<sup>29</sup> in 2006 zijn vervolgafspraken vastgelegd over de inzet van het strafrecht en de afstemming tussen de verschillende vormen van handhaving. Dit heeft geresulteerd in Handhavingdocument Wgb (2008), de Sanctiestrategie (2011) en het specifiek interventiebeleid<sup>30</sup> (2013, geüpdatet in 2020). De rechtsgeldigheid van alle drie de documenten, die niet altijd één lijn volgen, compliceert en belemmert de afdoening. De twee oudste documenten zijn niet verlopen omdat er geen einddatum is opgenomen. Zo wordt er door de advocatuur in strafrechtelijke zaken meermaals<sup>31,32</sup> gerefereerd aan de Sanctiestrategie 2011 waarin staat dat het primaat van optreden bij een bestuurlijke boete ligt. Hetzelfde geldt voor de betogen over het niet-ontvankelijk laten verklaren van het Openbaar Ministerie in de strafvervolging<sup>31</sup>. Hierdoor worden strafrechtelijke afdoeningen bemoeilijkt en processen vertraagd. Dat terwijl het huidige Specifieke Interventiebeleid voor GBM<sup>33</sup> in afstemming met het Openbaar Ministerie een duidelijke lijn volgt voor wat betreft de afweging tussen bestuursrecht of strafrecht.

### *2.2.2 Verbeterpunten/zwakke plekken/kwetsbare schakels*

Nu is er jaarlijks een gering aantal boetes en strafrechtelijke veroordelingen. Reden is de onduidelijkheid tussen bestuurs- en strafrecht (zie hiervoor) en de lange duur van de rechtszaken. Hierdoor zijn de sancties veelal beperkt.

<sup>26</sup> Juridisch instrument dat de overheid in staat stelt private sectorafspraken wettelijk op te leggen aan een hele doelgroep.

<sup>27</sup> Er zijn uitzonderingen, onder meer bij verkoop minder dan 1500 kg/jaar (zie art. 3 van de AVV).

<sup>28</sup> Met betrekking tot het jaarlijks verslag heeft het CDG verbetering beloofd. Er komt nog een gesprek over het (niet) willen aanleveren van auditverslagen van het CDG aan de NVWA.

<sup>29</sup> Memorie van Toelichting, Tweede Kamerstuk 30474 nr. 3, 2006.

<sup>30</sup> Het specifiek interventiebeleid geldt (nu) alleen voor de NVWA.

<sup>31</sup> ECLI:NL:GHARL:2019:6753, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 21-007116-18 (rechtspraak.nl).

<sup>32</sup> ECLI:NL:PHR:2018:385, Parket bij de Hoge Raad, 17/00118 (rechtspraak.nl).

<sup>33</sup> IB02-SPEC 05, versie 03, Staatscourant 2020, 41083 (officiële bekendmakingen.nl).

Zoals het duale sanctiestel nu functioneert voldoet het niet aan de Europese sanctieverplichting, zijnde: doeltreffend, evenredig en afschrikkend. Daarom wordt voorgesteld om dit veranderen<sup>34</sup> (zie hoofdstuk 3).

### 2.2.3 *Toezicht op internethandel door inspecteurs*

De verkoop, handel en aankoop van diensten en producten via internet is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Om grip op (inter)nationale illegale handel in GBM te krijgen is toezicht op internethandel belangrijk. De NVWA controleert op handel bij particulieren en soms bij specifieke bedrijven. Het toezicht op internethandel kan worden opgesplitst in:

- Anoniem toezicht;
- Toezicht met gebruik van een fictieve identiteit;
- Regulier toezicht.

Bij regulier toezicht kan de toezichthouder in beginsel gebruik maken van de bestuursrechtelijke bevoegdheden. Bij anoniem toezicht en toezicht met gebruik van een fictieve identiteit gedraagt de toezichthouder zich als een (mogelijke) klant zonder zich bekend te maken als toezichthouder van de NVWA ('mystery shopping'). Deze bevoegdheid kent evenals bij het strafrecht twee beperkingen in de algemene beginselen van behoorlijke bestuur: (1) alleen inzetten als er geen andere, minder ingrijpende, manier is om toezicht te houden (subsidiariteitsbeginsel) en (2) als het toezicht evenredig is (proportionaliteitsbeginsel). Internettoezicht, anoniem of met een fictieve identiteit, wordt in de jurisprudentie geaccepteerd, hoewel er (nog) geen **expliciete** basis voor is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bovendien geeft artikel 36 van Verordening (EU) nr. 2017/625 (nieuwe Controleverordening) deze mogelijkheid: indien producten '*met middelen voor communicatie op afstand*' te koop worden aangeboden, voor officiële controle, mogen monsters worden gebruikt die zijn opgevraagd zonder dat de toezichthouder zichzelf bekend heeft gemaakt.

### 2.2.4 *Europese richtlijn inzake milieustrafrecht*

Momenteel wordt EU-richtlijn inzake milieustrafrecht<sup>35</sup> herzien. De richtlijn schrijft o.a. voor welke gedragingen op het gebied van milieucriminaliteit (waaronder illegale handel) strafrechtelijk moeten worden aangepakt. De hernieuwde richtlijn zal bepaalde begrippen nader duiden, de minima voor maximumstraffen omhoog brengen en ingaan op meer samenwerking tussen lidstaten.

### 2.2.5 *Aanpassing Wet op de Economische Delicten (WED)*

De WED<sup>36</sup> wordt op korte termijn aangepast (aanvulling op artikel 8 en nieuw in te voegen artikel 8a) waardoor bijvoorbeeld de kosten van vernietiging van illegale GBM kunnen worden verhaald op veroordeelde criminelen.

## 2.3 **Nationaal en internationaal beeld illegale handel gewasbeschermingsmiddelen**

### 2.3.1 *Nationaal beeld*

Nationaal is er door interviews en strafrechtzaken een *kwantitatief* beeld over de omvang van de illegale handel, gericht op de inzet in en op Nederlands grondgebied. Door het gebrek aan en/of onvoldoende aanboren van goede databronnen en gestroomlijnde informatie-uitwisseling, alsmede de (verborgen) aard van illegale handel is het nationale beeld niet goed te *kwantificeren*.

Sectorpartijen als LTO-Nederland gaan ervan uit dat de handel en het gebruik van GBM in Nederland -in vergelijking met andere landen- goed gereguleerd is waardoor het gebruik van illegale middelen een stuk lager zou liggen dan in andere landen. Er zijn geen cijfers die dit onderbouwen. Kwalitatieve indicaties zijn er wel, namelijk dat

<sup>34</sup> De Rijck, R.& Van den Bogart, F. (2020). Het strafrecht en illegale gewasbeschermingsmiddelen in 2020 (Boom Strafbblad, 163-172).

<sup>35</sup> Richtlijn 2008/99/EG.

<sup>36</sup> Wet op de economische delicten - BWBR0002063 (overheid.nl).

regelmatig illegale GBM worden aangetroffen in Nederland en andere Europese landen (bron: NVWA, Europol).

Bij NVWA-inspecties bij distributeurs wordt vooral geconstateerd dat de etiketten niet up-to-date te zijn. In een enkel geval is een boeterapport uitgeschreven vanwege op het op voorraad hebben of verkoop van niet (meer) toegelaten middelen. In 2019 is een aantal bedrijven beboet die Nederlandse middelen verkochten aan eindgebruikers in een andere EU-lidstaat.<sup>37</sup>

Een aantal GBM zijn via een parallelle vergunning op de markt. Deze GBM zijn toegelaten in een andere lidstaat en identiek aan een in Nederland toegelaten GBM. Deze vergunning loopt via een vereenvoudigde procedure bij het Ctgb. Voor deze GBM geldt een meldingsplicht bij import zodat de NVWA binnen twee werkdagen de producten in originele verpakking kan controleren. Beperking in het systeem is dat de meldingsplicht gefaseerd is ingevoerd en (nog) niet geldt voor alle parallelle vergunningen.

Op basis van indirecte aanwijzingen, zoals aangetroffen residuen in oppervlaktewater, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de omvang van het gebruik van illegale middelen in Nederland.

De door de EU (Europol en OLAF) berekende derving van 11,7% omzet in Nederland door namaak is op dit moment nog niet voldoende met Nederlandse inspectiegegevens te onderbouwen (zie ook hieronder).

### 2.3.2 *Internationaal beeld*

Over handel in illegale GBM zijn enkele rapporten beschikbaar. De Europese Commissie schat in 2015<sup>38</sup> het marktaandeel van handel in illegale middelen in Europa op 10%. De European Intellectual Property Organization (EUIPO) geeft in 2017<sup>39</sup> aan dat producenten van GBM jaarlijks 1,3 miljard euro omzet mislopen door verkoop van namaakmiddelen. Dit omzetverlies komt overeen met een marktaandeel van de illegale middelen in de EU van 13,8%, voor Nederland is de inschatting 11,7%. Het vrije handelsverkeer binnen Europa verkleint de kans op opsporing van fraude bij grensoverschrijdende handel in GBM.

De heersende hypothese bij de sector en inspecteurs is dat Nederland en België vooral doorvoerlanden van illegale middelen zijn. Het grootste deel van de aangetroffen illegale middelen was bestemd voor andere EU-landen of doorvoer naar niet EU-landen. Maar ook in Nederland wordt illegale handel en gebruik aangetroffen. Volgens het United Nations Environment Programme<sup>40</sup> (UNEP) is Europa een voorkeursmarkt voor de illegale handel in GBM. Ondanks het feit dat voor illegaal opererende handelaren andere markten makkelijker toegankelijk zijn, bijvoorbeeld landen met opkomende- en transitie-economieën met een gebrek aan regelgeving en toezicht. In deze verkenning werd door stakeholders aangegeven dat vooral China<sup>41</sup>, India en enkele (lid)staten in Oost-Europa (waar GBM-(EU)wetgeving nog niet is geïmplementeerd en waar de pakkans dus laag is), een belangrijke positie hebben in de productie (mixen) van GBM en handel in en vervoeren van illegale middelen.

Routes van import en doorvoer lopen via de (lucht)havens, wegtransport of via het spoor. Voor Nederland zijn vooral de zeehavens van belang (zeecontainers en ferry's). In de nabije toekomst zal de 'Silk Belt Road' (Chinees-Europees transport) via de weg en per trein ook een mogelijke route vormen voor illegale handel in GBM.

<sup>37</sup> In het CDG-schema was een hiaat waardoor distributeurs volgens het schema Nederlandse GBM mochten leveren aan andere lidstaten. Dit is met de verlenging van de AVV gerepareerd.

<sup>38</sup> Europese Commissie (2015), Ad-hoc Study On The Trade Of Illegal And Counterfeit, Brussels.

<sup>39</sup> EUIPO. (2017). The Economic Cost Of IPR Infringement In The Pesticides Sector.

<sup>40</sup> UNEP. (2020). The Illegal Trade In Chemicals.

<sup>41</sup> 7 van de 10 processen-verbaal in 2017 betroffen zendingen met een of meer partijen uit China.

Hoe de import en doorvoer van GBM zich zal ontwikkelen is niet te zeggen, wel stijgt het aantal pakketzendingen sterk en stijgt ook de hoeveelheid daarin aangetroffen illegale middelen. De inschatting op dit moment is dat het hier om relatief kleine partijen gaat: direct te gebruiken door particulieren en/of individuele telers.

Criminelen verleggen steeds hun tactieken en spelen evenals normale ondernemers ook snel in op veranderende marktomstandigheden. Volgens 'Croplife Europe' (producenten) is de verkoop van namaak- en illegale GBM, maar ook werkzame stoffen, uitgegroeid tot een van de lucratiefste en minst begrepen criminele activiteiten (The Import And Entry Of Counterfeit Or Illegal Pesticides, 2020):

*Nagemaakte en illegale middelen komen voornamelijk op de Europese markt via valse aangiften op de plaats van invoer (smokkel) of onder het mom van illegale parallelimport. Deze producten kunnen in verschillende vormen binnenkomen; als werkzame stoffen, of als bulkzending van geprefabriceerd concentraat, of in kleine containers die klaar zijn voor gebruik door boeren.*

*Op het moment van import missen verpakkingen vaak labels, of hebben ze zeer eenvoudige labels zonder gebruikersinstructies, of hebben ze af en toe een zeer goed ontworpen kopie van de originele labelling. Wat duidelijk is, op basis van bewijzen van autoriteiten en de industrie, is dat dit het werk is van zeer geavanceerde, criminele netwerken die in de hele EU actief zijn, met zendingen die voornamelijk uit China komen.*

### 2.3.3 Verbeterpunten/zwakke plekken/kwetsbare schakels

Waar zitten op dit moment problemen in de keten (zie schema in bijlage 2) zoals uit interviews en inspectierapportages/documenten naar voren komt:

- Volgens een risicoanalyse van de keten door experts van de NVWA (zomer 2021) is de kans om illegale handel aan te treffen het grootst in de zeehavens (ferry's, zeecontainers), bij (distributieve) verkooppunten (fysiek en internet) en bij de gebruiker. Daarnaast zijn er enkele 'witte vlekken' geconstateerd (zie pag. 7) en naar aanleiding daarvan zijn al inspecties gestart of ze starten nog dit jaar.
- Bij toelatingshouders (productiebedrijven) in de EU zijn tot nu weinig problemen geconstateerd t.a.v. illegale productie. De illegale productie zit vooral in derde landen (China wordt daarbij het meest genoemd).
- Bij grote opslaglocaties, onder meer warehouses van transitgoederen in het havengebied.
- Distributeurs/importbedrijven. Volgens inspectierapporten zijn er in Nederland over meerdere jaren gezien de meeste overtredingen geconstateerd bij de handel/distributiebedrijven en daarna bij importbedrijven.
- 'Binnenbrengen' in de EU, oftewel import en doorvoer naar niet EU-landen. Volgens de NVWA-inspecteurs in de (lucht)havens is er een explosieve toename middelen in pakketzendingen<sup>42</sup>, die naar schatting voor 80% afkomstig zijn uit China. Een voorkomende vorm van fraude is het op papier wijzigen van de identiteit van de goederen. Hierbij wordt opzettelijk onjuist aangifte (bijv. 'kattengrind') gedaan om de kans op Douane controle te verkleinen. Een tussenvorm is het gebruiken van algemene nietszeggende omschrijvingen zoals 'chemicals' of 'beschermingsmiddel', waardoor GBM lastig te herkennen zijn.
- Telers.
  - Professionele GBM mogen alleen verkocht worden door en aan personen die in bezit zijn van een geldig bewijs van vakbekwaamheid. Dat geldt ook voor bedrijven die verkopen via internet. Bij de verkopen via Facebook/Marktplaats gaat het vooral om de verkoop van *niet toegelaten* middelen. En in sommige gevallen om toegelaten professionele middelen *buiten de reguliere kanalen* om, dus ook in strijd met de wet- en regelgeving. Bij die verkopen vindt er geen check plaats.

<sup>42</sup> Het volume inkomend grensoverschrijdend pakketvervoer steeg in 2020 met 21,2% ten opzichte van 2019 (ACM, post- en pakkettenmonitor 2020, Zaaknr. ACM/21/050334, pag. 28).

- Zijn middelen of stoffen niet in Nederland, maar wel in Duitsland, België of elders in de EU toegelaten dan ervaart een teler in Nederland moreel gezien weinig barrières om het te kopen en/of toe te passen (LTO-Nederland).

#### 2.3.4 Ontwikkelingen om rekening mee te houden

Ontwikkelingen die kunnen leiden tot een afname van de illegale handel:

- Tracking en tracing bij het bedrijfsleven. Mede om te voldoen aan implementatie van Verordening (EU) nr. 1107/2009, zijn Nefyto (industrie) en Agrodis (distributie) hieraan begonnen via de stichting Agro Closer. Doel is het realiseren in 2022 van traceerbaarheid en recall binnen 24 uur van GBM op batch(charge)nummer. Veel sierteeltbedrijven en de tuinbranche zijn ook bezig met milieucertificeringssystemen als MPS of zelfstandige opgave van gegevens door kwekers aan de Uitvoeringsorganisatie (UO) waar de registratie van GBM moet worden verantwoord.

Politieke ontwikkelingen richting 2030-2035<sup>43</sup>:

- De Europese Commissie (Farm to Fork, Biodiversiteitsstrategie, Green Deal) toetst of lidstaten via het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) (Nationaal Strategisch Plan) een bijdrage gaan leveren aan de EU-doelen tot 50% reductie t.o.v. 2020 van gebruik en risico's van GBM in 2030. Tevens zal de Europese Commissie in 2022 een voorstel indienen tot wijziging van Richtlijn (EG) 2009/128 inzake duurzaam gebruik pesticiden, om ook via deze weg gebruik en risico's te verminderen.
- Nationaal beleid. Er is een Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 op basis van bestuurlijke afspraken om een omslag naar weerbare planten en teeltsystemen in gang te zetten. Dat helpt bij tegengaan van illegale handel in GBM.
- De Tweede Kamer heeft in september 2021 een motie<sup>44</sup> aangenomen om via kwantitatieve tussendoelen het gebruik van pesticiden uit te faseren, aangevuld met een plan om boeren te helpen bij de benodigde omschakeling. Het nieuwe Kabinet zal zich beraden hoe hier invulling aan te geven. Volgens de sector/LTO-Nederland zal er altijd een noodzaak blijven voor het gebruik van chemische middelen.
- In het nieuwe regeerakkoord van 15 december 2021 staat: *We intensiveren de ingezette omslag naar geïntegreerde gewasbescherming door het stellen van tussendoelen, bevorderen van innovatie en precisielandbouw, stimuleren van groene alternatieven en loskoppelen van verkoop en advies.*

Ontwikkelingen die kunnen leiden tot een toename van de illegale handel:

- Meer aanbod via internet. Met één muisklik bestel je een middel of grondstof. Uit China komen de meeste van deze stoffen (bron: divisie inspectie NVWA, Rotterdam).
- Natuurlijke bestrijdingsmiddelen (groene middelen) en biostimulanten kunnen deels als alternatief gelden voor GBM, maar ze komen niet altijd en/of in voldoende mate in het toelatingssysteem, en daarnaast moeten telers (willen) omschakelen (bron: LTO-Nederland). De nieuwe Europese Meststoffen-verordening EU 2019/1009 treedt juli 2022 volledig in werking en biostimulanten vallen daar nu ook onder, maar minder groepen van micro-organismen dan er in de praktijk nu al beschikbaar zijn (bron: Artemis).
- De verschuiving van invoer en doorvoer van illegale *middelen* naar invoer en doorvoer van *grondstoffen* ('technicals') die, eenmaal binnen de EU worden verwerkt tot illegale GBM (bron: Europol).
- EU-arbeidsmigranten nemen makkelijk illegale handel mee (bron: Europol).

<sup>43</sup> Volgens het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (hoofdstuk 4, p. 100) zal in de EU de trend naar een verbod van middelen doorzetten en kan dit de komende jaren leiden tot een toename van het gebruik van illegale middelen.

<sup>44</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 21 501-32, nr. 1346.

In dit hoofdstuk worden de hoofdaanbevelingen (zie samenvatting, hoofdstuk 1) herhaald en aangevuld met andere aanbevelingen en acties. Het gaat om vier sporen:

### 1. Informatie en communicatie binnen de NVWA en tussen handhavingspartners verbeteren<sup>45</sup>.

Inzetten op:

- Inrichten van een proces voor het verzamelen, analyseren, verrijken en vastleggen/borgen van de informatie die binnen de NVWA en de handhavingspartners aanwezig is op het gebied van illegale handel.
- Onderzoeken welke aanpassingen of innovaties op het gebied van informatiesystemen nodig zijn om een goede informatiepositie te borgen.
- werkafspraken over het uitwisselen van informatie (met handhavingspartners).

In 2022 zal verder uitgewerkt en aangegeven worden welke instrumenten/middelen voor dit spoor verder nodig zijn.

Aanvullende aanbevelingen spoor 1:

- Uitbreiding van het aantal inspecteurs binnen het domein GBM is een welkome verrijking<sup>46</sup>. Elke inspecteur die erbij komt biedt mogelijkheden voor meer inspecties. NB: De positieve effecten zullen uiteraard pas na enige tijd te zien zijn (opleiding, mentorschap huidige inspecteurs).
- Naast de kwantitatieve toevoeging kan er worden gekeken naar alternatieve/innovatieve wijzen van inspecties. Dat kan kortere doorlooptijden van inspecties opleveren.
- IOD-pilot met Vlaanderen: onderzoek gezamenlijke aanpak illegale handel in de mainports.
- Onderzoeken van mogelijke uitbreiding van bevoegdheden van toezichthouders van IL&T, waterschappen en omgevingsdiensten met betrekking tot handhaving op het domein van GBM. Als men in monsters illegale stoffen tegenkomt dan valt te overwegen dat toezichthouders ook bij de teler(s) op bezoek gaan.
- Kaderovereenkomst ministeries LNV en Financiën Convenant Douane-LNV/NVWA (bijlage 13). Vergroten van de efficiency inspecties in de zeehavens en luchthavens via het snel updaten (op basis van nieuwe data verkregen via dit spoor) van douaneprofielen voor GBM en het bieden van meer faciliteiten van de douane voor de NVWA, waaronder eenvoudiger toegang tot relevante databases (bijv. profielen draaien in NCTS). De NVWA wil investeren in eenvoudige mobiele meetapparatuur (handscanapparaten<sup>47</sup>) met een gekoppelde database van middelen en grondstoffen, eventueel op te zetten in EU/EMPACT-verband via de bestaande database van de WUR (WFSR) en zo mogelijk te bekostigen uit de extra structurele middelen voor de NVWA (de € 100K die in 2021 door LNV voor het domein GBM is toegezegd en uit het recente regeerakkoord).
- Inzetten<sup>48</sup> op het ontwikkelen van nieuwe inspectiemethodieken voor illegale handel (zoals de NVWA-Crawler en Trendmonitor) met (nieuwe) kennis van

<sup>45</sup> In lijn met regeerakkoord, H.3: betere samenwerking en gegevensuitwisseling, voldoende capaciteit en expertise om ondermijning tegen te gaan.

<sup>46</sup> NVWA verantwoordingsrapportage 2020. (p. 7), onderdeel Natuur & Milieu: 'De grootste ontoereikende toezichtcapaciteit (risico 2 en 3) is bij gebruik meststoffen, toezicht op zee (zeevisserij) en aanlanden (zeevisserij), toezicht op handel en gebruik van GBM en biociden door bedrijven en particulieren, en opsporing van milieucriminaliteit'.

<sup>47</sup> Kosten: een FTIR (bijna draagbare handscan) is €15-20K pers stuk en kan worden gebruikt voor alle formuleringen. Uitbouw bestaande database WUR is €300-500K, onderhoud database is €20-30K p.j.).

<sup>48</sup> Conform H.2.7 van NVWA-Jaarplan 2022.



openbare en gesloten databronnen (big data), internet(handel). De NVWA is met deze ontwikkeling begonnen, instrumenten zijn voorhanden.

## **2. Opstellen van een integraal (inter)nationaal handhavingsplan illegale handel zowel binnen de NVWA als met andere handhavingspartners.**

Dit vereist overleg en overeenstemming tussen handhavingspartners. De NVWA kan - als de grootste handhavingsinstantie op het domein van GBM- als trekker fungeren. Afstemming vindt plaats door mensen met mandaat uit alle organisaties, minimaal op het niveau van Coördinerend Specialistisch Inspecteur (CSI) of vergelijkbaar niveau. Deze aanbeveling kent een aantal fases:

- NVWA intern: start uitvoering waarbij het huidige Handhavingsplan NVWA, de meerjarenagenda NVWA, het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 en dit rapport als uitgangspunt worden genomen. Met als centrale aandachtspunten: 1] opsporen bij import (inclusief pakketzendingen) 2] aanpak illegale verkoop via internet 3] aanpak illegaal gebruik door middelen van toezicht en gerichte communicatie.
- Verbreding naar andere handhavingspartners: het streven is om daarna samen met andere handhavingspartners via een taskforce vorm te geven aan een integraal nationaal handhavingsplan GBM.
- Uiteindelijk kan dan worden opgeschaald naar een internationaal handhavingsplan, samen met EU-lidstaten en Europol/EMPACT (2023).
- Het gaat tevens om *stroomlijnen* van alle plannen en processen nationaal en internationaal (Meerjarenplan, kaderbrief, jaarplan, Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, EMPACT etc.).

Hoewel er sprake is van een volgtijdelijkheid is het uiteraard wenselijk om tijdens de eerdere fases ook reeds samen te werken met-, en te toetsen bij de (internationale) handhavingspartners.

Het plan moet concrete doelen en termijnen bevatten, en bij voorkeur gedragen worden door alle handhavingspartners, en zowel zien op verscherping van de controle op import (Nederland/EU) en doorvoer (naar niet EU-landen) van illegale middelen, als handel en gebruik in Nederland van illegale middelen.

Bij de implementatie van dit rapport wordt nauw samengewerkt met de handhavingspartners, met name het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

## **3. Bestuurs- en strafrecht goed op elkaar afstemmen, en de wetgeving om fraude aan te pakken verbeteren.**

Inzetten op:

- Zo spoedig mogelijk intrekken van het handhavingsdocument Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (2008) en de Sanctiestrategie (2011). Zodat het meest recente document als enige wordt gebruikt, nl. het Specifiek Interventiebeleid (2013-2020) (trekker: LNV).
- Een onderzoek of de hoogte van de bestuurlijke boetes nog adequaat is (LNV).
- Onderzoek naar een adequate aanpak van toegenomen illegale handel via bestellingen op internet (NVWA).
- Onderzoeken van de mogelijkheden om informatie-uitwisseling NVWA intern en ook met handhavingspartners *juridisch* te verbeteren (NVWA).

Aanvullende aanbevelingen spoor 3:

- Na het intrekken van de genoemde twee handhavingsdocumenten in gesprek gaan met de handhavingspartners over een apart document/protocol waarin taken worden benoemd (zoals in de Sanctiestrategie 2011). Vanwege de Omgevingswet moeten Omgevingsdiensten ook meegenomen worden.
- Onderzoeken wat de mogelijkheden zijn binnen de NVWA om toezicht op internethandel te intensiveren. Hieronder valt onder andere:

- Inventariseren wat er binnen andere NVWA-domeinen al wordt gedaan op het gebied van internettoezicht en het inzetten van bevoegdheden door inspecteurs;
- Toezicht houden op meer handelsstromen (meer dan particulieren alleen).
- Onderzoeken of door de groei van de goederenstroom via de Silk Belt Road (spoorweg van China naar Europa) op termijn een convenant met de Zwitserse douane nuttig is.
- Nog meer aandacht geven en communiceren als er daadwerkelijk een zaak wordt opgepakt. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het in gesprek gaan met bijvoorbeeld Facebook of een ander platform waar de NVWA op dit moment (nog) geen overeenkomst mee heeft. De Europese Commissie is bezig met het maken van afspraken met Amazon en andere multinationals die opereren vanuit andere landen.
- Het uitzetten van vragenlijsten over illegale handel naar ketenpartijen.
- Het eventueel toepassen in dit domein van de wet Bibob<sup>49</sup>, zoals ook bij mest het geval is.

#### **4. Ketenpartijen gewasbescherming sterker in hun rol zetten bij signaleren illegaliteit, en awareness in de sector vergroten.**

De sector kan inzetten op:

- Gebruik van door de sectoren handel en productie/tuinbranche-veiling ontwikkelde tracking en tracing (Agro Closer)- en/of andere systemen (plantcertificering) waardoor tracering van illegale handel stap voor stap verbetert.
- Opvangen en melden van signalen over illegale handel en gebruik van bestaande meldpunten, bijv. 'Meld misdaad anoniem', door sectororganisaties als Agrodix, Nefyto, LTO Nederland en organisaties binnen de tuin- en veilingbranches.

LNV/NVWA wil een verbetering van de huidige Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) van handelaren in GBM en de daaruit voortvloeiende afspraken met de stichting Certificering Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen (CDG).

Aanvullende aanbevelingen spoor 4:

- Stimuleren van initiatieven van de sector om inmiddels verboden GBM effectief in te zamelen in de sector (bijv. via 'STORL').
- Naast toezichthouden blijft het belangrijk om ook in te zetten, onder meer via (onderlinge) sociale druk, op preventie en bewustwording aan het eind van de keten. Dus bij de telers, veilingen, tuincentra etc.
- Een positief voorbeeld in de sector is de 'Ambitie gewasbescherming in de sierteelt 4.0' (2021), die regelmatig is vernieuwd. Dit is een initiatief van de gezamenlijke tuinretailers (ca. 80% van de tuincentra), een aantal handelspartijen en ketenpartijen, samen met CLM, Stichting Natuur & Milieu en Tuinbranche Nederland (TBNL). De veilingen denken na over controles op milieucertificaten voor planten en participeren inmiddels in het anti-ondermijningsprogramma 'weerbare sierteeltsector.nl', waarbij Royal Flora Holland ook aandacht wil geven aan (de handel) in illegale GBM.
- Ook kunnen telers en adviseurs vaker dan nu het geval is een signalerende rol spelen door gebruik te maken van meldpunten voor illegale handel en -gebruik bij de NVWA en de sector (Cumela, CDG etc.). Bijvoorbeeld via meldpunt 'Meldt misdaad anoniem'.
- Tegelijkertijd zal de NVWA ook instrumentarium voor preventie en bewustwording gebruiken: voorlichting (bijv. een waarschuwing als men op

<sup>49</sup>Als de overheid de Wet Bibob toepast op certificeringen en/of vergunningaanvragen moet inzicht worden gegeven in financiële administratie, eigendomsverhoudingen in het bedrijf, personeelsbeleid en herkomst van vermogen.

internet iets illegaals wil kopen), 'naming' en 'shaming', (nieuwe) (internet) informatietechnologie, inzet van de juiste juridische instrumenten en handhaafbaarheid daarvan, waardoor de pakkans van fraudeurs wordt vergroot en begint door te dringen: 'Ik kan niet onopgemerkt illegale middelen bestellen'.

## **Bijlage 1: Organisaties waarmee is gesproken**

Agrodis, Artemis, Stichting CDG, Ctgb, Cumela, Delphy, Douane, Europol, V&J/FP-politie, I&W/IL&T, LNV/directie PAV, LTO-Nederland, stichting Natuur en Milieu, Nefyto, NVWA IOD, NVWA Inspectie, NVWA Expertise, NVWA Handel en Digitaal toezicht, NVWA JZ, Omgevingsdiensten, Royal Flora Holland, Unie van Waterschappen.

**Bijlage 2: de keten (van handel in) gewasbeschermingsmiddelen**

