

Effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij ernstige milieudelicten

Definitieve voorpagina wordt later aangeleverd

Colofon

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

© 2025; Universiteit Leiden & Universiteit Utrecht
Auteursrechten voorbehouden.

Begeleidingscommissie

Prof. dr. A.C.M. Spapens (voorzitter) (Hoogleraar Criminologie, Universiteit Tilburg)

Mr. dr. A.B. Blomberg (Raad van State)

Prof. dr. M.G. Faure (Hoogleraar Vergelijkend Internationaal Milieurecht, Universiteit Maastricht)

Mr. L. Sitee (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

Drs. T.L. van Mullekom (WODC)

Voorwoord

Het voorliggende rapport onderzoekt de complexe problematiek van de effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij ernstige milieudelicten. Al geruime tijd is duidelijk dat overtredingen van de milieuwetgeving ingrijpende gevolgen voor mens, milieu en leefomgeving hebben en dat in dit verband met recht van criminaliteit gesproken mag worden. Het bestrijden van die milieucriminaliteit is niet slechts een bestuurlijke of technische kwestie, maar vergt, gezien de urgentie, ook het krachtige instrumentarium dat strafrechtelijke handhaving biedt. Tegelijkertijd lijkt de beleving te zijn dat de strafrechtelijke handhaving achterblijft bij die urgentie. Dit onderzoek beoogt inzicht te bieden in hoeverre het strafrecht -en in het bijzonder de inzet van strafrechtelijke sancties- effectief is in de aanpak van ernstige milieudelicten.

In dit rapport is de effectiviteit van strafrechtelijke sancties onderzocht vanuit verschillende invalshoeken: een juridische analyse van het sanctiearsenaal, literatuuronderzoek, focusgroepen met actoren uit de volledige keten van het milieudomein en cijfermatige analyses van de sanctioneringspraktijk. We hopen dat dit rapport niet alleen bijdraagt aan het vergroten van kennis over de strafrechtelijke handhaving van ernstige milieudelicten, maar ook handvatten biedt voor de aanpak van deze ernstige overtredingen en misdrijven. We hopen daarnaast dat de bevindingen van dit onderzoek bijdragen aan verdieping van de discussie, inspiratie bieden voor vervolgonderzoek en, waar nodig, de ontwikkeling ondersteunen van concrete maatregelen om de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein te vergroten en om ernstige milieudelicten beter te sanctioneren en te voorkomen.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de professionals die dagelijks werken binnen de Nederlandse strafrechtketen. De gesprekken met deskundigen en de ondersteuning van verschillende mensen uit het milieudomein waren onmisbaar bij de start en uitvoering van ons onderzoek. Verder willen we de deelnemers van de focusgroepen speciale dank betuigen, zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de diepgang van onze bevindingen en wij zijn hen dan ook zeer erkentelijk voor hun tijd, openhartigheid en vertrouwen. Verder willen we ook de deskundigen van het OM bedanken die ons hebben ondersteund bij de dataverzameling ten behoeve van de cijfermatige analyses van de sanctioneringspraktijk.

Ten slotte bedanken we de leden van de begeleidingscommissie voor hun kritische reflecties en waardevolle adviezen, die ons hebben geholpen voor de verdere ontwikkeling van ons onderzoek.

Leiden en Utrecht, november 2025

Marieke Kluin, Aaron Bron, Lisa Ansems, Joep Lindeman & Benny van der Vorm

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting	6
Onderzoeksonderwerp.....	6
Onderzoeksvragen.....	6
Onderzoeksmethoden	7
Bevindingen	8
Juridisch kader	8
Effectiviteit van strafrechtelijke sancties	8
Sanctiepraktijk en knelpunten.....	9
Handreikingen voor de praktijk.....	10
Tot slot.....	11
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	12
1.1 Achtergrond	12
1.1.1 Toenemende belangstelling voor milieucriminaliteit	12
1.1.2 Knelpunten in het huidige handhavingstelsel	13
1.2 Doelstellingen en reikwijdte van het onderzoek	14
1.2.1 Doelstellingen	14
1.2.2 Reikwijdte.....	15
1.3 Onderzoeksvragen	17
1.4 Onderzoeksopzet.....	17
1.4.1 Juridisch kader	18
1.4.2 Literatuuronderzoek	18
1.4.3 Focusgroeponderzoek.....	18
1.4.4 Cijfermatige analyse	19
1.5. Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2: Juridisch kader.....	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Ernstige milieudelicten	21
2.3 Strafdoelen	22
2.4 Wettelijk stelsel	22
2.5 De strafbaarstelling van milieucriminaliteit.....	23
2.6 Europees milieustrafrecht.....	24
2.7 Toezicht en opsporing	28
2.7.1 Inleiding	28

2.7.2 Toezicht en bestuurlijke handhaving.....	29
2.7.3 Opsporing.....	30
2.8 Vervolgingsbeslissing	32
2.8.1 Inleiding	32
2.8.2 Bijzonderheden in het milieustrafrecht.....	32
2.8.3 Het object van de strafrechtelijke handhaving: rechtspersoon en/of natuurlijke persoon?	32
2.8.4 Nogmaals: de strafdoelen	34
2.8.5 Opportuniteitsbeginsel in het milieustrafrecht	35
2.9 Sancties	36
2.9.1 Inleiding	36
2.9.2 Vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties.....	38
2.9.3 Vermogenssancties	41
2.9.4 Straftoemeting	47
2.10 Buitengerechtelijke afdoening.....	47
2.10.1 De strafbeschikking en de transactie	47
2.10.2 Bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgevingsfeiten	49
2.11 Procesafspraken	52
2.12 Wet Bibob	52
2.13 Tussenconclusie.....	54
Hoofdstuk 3: Theoretische achtergrond	55
3.1 Inleiding	55
3.2 Rechtvaardigingen van straf en strafdoelen.....	55
3.3 Hoe onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van (strafrechtelijke) sancties.....	57
3.3.1 Soorten effectiviteitsstudies	57
3.3.2 Theorieën en handhavingsstrategieën	57
3.4 Empirisch onderzoek naar vergelding	59
3.5 Empirisch onderzoek naar effectiviteit van (strafrechtelijke) sancties.....	60
3.5.1 Psychologische inzichten over straf en afschrikking	60
3.5.2 Studies naar perceptuele afschrikking en sanctiemechanismen	60
3.5.3 Effectiviteitsstudies algemene afschrikking.....	61
3.5.4 Effectiviteitsstudies specifieke afschrikking.....	64
3.6 Effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein	64
3.7 Effectiviteit van handhavingsinterventies in het milieudomein	66
3.7.1 Overzichtsstudies	66
3.7.2 Inspecties.....	67
3.7.3 Boetes.....	68

3.7.4 Natuurlijke personen	69
3.8 Tussenconclusie	70
Hoofdstuk 4: Focusgroepbevindingen	72
4.1 Inleiding	72
4.2 Methode	72
4.3 Resultaten.....	73
4.3.1 Definities	73
4.3.2 Zicht op effectiviteit.....	76
4.3.3 Algemene bevindingen m.b.t. effectiviteit	76
4.3.4 Gepercipieerde effectiviteit van specifieke strafrechtelijke sancties	86
4.3.5 Vergelding	101
4.3.6 Verbeterrichtingen.....	101
4.4 Tussenconclusie	107
Hoofdstuk 5: Cijfermatige analyse.....	108
5.1 Inleiding	108
5.2 Methode	108
5.3 Resultaten.....	109
5.3.1 Cijfers voor instroomjaar 2019	110
5.3.2 Cijfers voor instroomjaar 2023	117
5.3.3 Bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgevingsfeiten	124
5.4 Tussenconclusie	125
Hoofdstuk 6: Conclusies en discussie.....	126
6.1 Inleiding	126
6.2 Conclusies.....	126
6.2.1 Juridisch kader.....	126
6.2.2 Effectiviteit van strafrechtelijke sancties.....	127
6.2.3 Sanctiepraktijk en knelpunten	130
6.2.4 Mogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit.....	132
6.3 Handreikingen voor de praktijk.....	132
6.4 Suggesties voor vervolgonderzoek	134
6.5 Tot slot	135
Referenties	136
Bijlage 1. Overzicht focusgroepen	145
Bijlage 2. Topiclijst focusgroepen	146
Bijlage 3. Codeerschema focusgroepen	149
Bijlage 4. Filters cijfermatige analyse.....	152

Samenvatting

Onderzoeksonderwerp

Milieucriminaliteit is het overtreden van milieuwetten en regels en vormt een complex probleem waarbij de schade aan de natuur, dieren en de gezondheid van mensen zeer omvangrijk kan zijn. Wereldwijd wordt de jaaromzet geschat tussen de 110 en 281 miljard dollar (Interpol, z.d.). Ook in Nederland is sprake van overtreding van milieuwetgeving, variërend van bijvoorbeeld mestfraude, illegale lozingen, het dumpen van gevaarlijke stoffen en het onjuist verwerken van afval. Toch blijkt uit eerder onderzoek dat milieucriminaliteit, ondanks haar impact, relatief weinig aandacht krijgt in vergelijking met andere vormen van veelvoorkomende criminaliteit. Opsporing en vervolging blijken bovendien complex, aangezien milieuschade vaak niet direct zichtbaar is en het milieu zelf geen aangifte doet.

Sinds de erkenning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu door de Verenigde Naties (UN, 2022) is milieucriminaliteit ook als mensenrechtenvraagstuk gepositioneerd. De strafrechtelijke handhaving bevindt zich momenteel in een transitiefase: de herziene van de EU-richtlijn Milieucriminaliteit (2024/1203) verplicht lidstaten tot uitbreiding van strafbaarstellingen en invoering van doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties. Nederland heeft twee jaar om deze richtlijn te implementeren, maar aangezien het wetsvoorstel ter implementatie van deze wet op dit moment nog niet in de fase is dat het door de Tweede Kamer in behandeling kan worden genomen, is het de vraag of deze termijn nog gehaald kan worden. Op nationaal niveau is de aangenomen motie-Hagen en Sneller van belang, waarin de regering verzocht werd om expliciet in de Wet op de economische delicten op te nemen dat sancties in reactie op milieucriminaliteit doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. Het huidige onderzoek vloeit voort uit de toezegging van de verantwoordelijke bewindspersonen in reactie op de motie om hier onderzoek naar te laten doen. Tegen deze achtergrond onderzoekt deze studie de effectiviteit van de huidige Nederlandse strafrechtspraktijk bij ernstige milieudelicten, de knelpunten in sanctionering en mogelijkheden voor verbetering.

Milieuwet- en regelgeving wordt gehandhaafd via een tweesporenstelsel waarbij er zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden opgetreden. Niet alleen deze combinatie van straf- en bestuursrecht maakt het milieudomein complex; ook gaat het om een terrein waarop diverse ministeries, inspectie- en opsporingsdiensten en andere actoren betrokken zijn. In de praktijk houden veel actoren zich bezig met milieucriminaliteit: omgevingsdiensten, bijzondere opsporingsdiensten (Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit en de Inspectie Leefomgeving en Transport), de politie, het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, de Landelijke Milieukamer, de Strategische Milieukamer en de Rechtspraak. Eerdere onderzoeken toonden aan dat versnippering, gebrekkige coördinatie, bestuurlijke afhankelijkheid, beperkte informatie-uitwisseling, inefficiënte strafrechtelijke afhandeling en een gebrek aan afschrikwekkende werking de handhaving ernstig belemmeren (CCV, 2019; Commissie Van Aartsen, 2021; Algemene Rekenkamer 2021a; Algemene Rekenkamer 2021b). Economische en politieke belangen beïnvloeden bovendien de prioritering van milieuhandhaving negatief.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt nader licht te werpen op vier deelthema's: (1) het juridisch kader voor het opleggen van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten, (2) (voorwaarden voor) effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein, (3) de huidige strafrechtelijke praktijk van sanctionering en knelpunten daarbij en (4) verbeterrichtingen die hieruit voortvloeien.

Het onderzoek richt zich daarom op de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Welke juridische mogelijkheden biedt het strafrecht om sancties op te leggen in reactie op ernstige milieudelicten?
2. Welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten zijn in welke gevallen het meest effectief?
3. Welke strafrechtelijke sancties worden in de huidige praktijk geëist en opgelegd in reactie op ernstige milieudelicten en welke knelpunten doen zich in de beleving van de betrokken actoren voor bij de toepassing van deze sancties?
4. Hoe kan de effectiviteit van strafrechtelijke sancties voor ernstige milieudelicten worden vergroot en welke rol kan een eventuele toevoeging aan de Wet op de economische delicten (WED) zoals voorgesteld in de motie-Hagen en Sneller daarbij spelen?

Dit onderzoek richt zich op strafrechtelijke sancties -zowel straffen als maatregelen- in reactie op ernstige milieudelicten met substantiële of onomkeerbare schade en een calculerende of criminele houding van de dader. Deze afbakening sluit aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en bij de percepties van de door ons gesproken professionals uit de praktijk van milieuhandhaving in Nederland.

Onderzoeksmethoden

Om antwoord te geven op bovenstaande onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst hebben we een juridische analyse verricht om in kaart te brengen welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieucriminaliteit op grond van commune en bijzondere strafwetgeving juridisch tot de mogelijkheden behoren. Ten tweede hebben we 15 focusgroepen gehouden met in totaal 75 professionals die werkzaam zijn in het Nederlands milieudomein. Dit waren deelnemers die in hun dagelijkse praktijk een functie bekleden bij omgevingsdiensten en waterschappen (als boa/inspecteur), landelijke inspecties en bijzondere opsporingsdiensten (als toezichthouder of bij de opsporingsdienst), de politie (afdeling Intel en afdeling Tactiek), de advocatuur, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht of bij een van de twee betrokken ministeries (JenV en IenW). Verder spraken we met leden van de Landelijke Milieukamer (LMK) en de Strategische Milieukamer (SMK). Naast 12 focusgroepen binnen afzonderlijke organisatieonderdelen organiseerden we 3 gemengde focusgroepen met professionals uit de verschillende deelnemende organisaties. Ten derde hebben we een cijfermatige analyse verricht op basis van OM-data om de gang van strafzaken betreffende ernstige milieudelicten door de keten heen in kaart te brengen. Hoewel we op deze manier een grote hoeveelheid en diversiteit aan perspectieven konden ophalen, betreft een aandachtspunt van het huidige onderzoek dat we bij onze empirische bevindingen met betrekking tot de effectiviteit van strafrechtelijke sancties leunen op de percepties van onderzoeksdeelnemers (we hebben dus niet zelf de effectiviteit 'objectief' vastgesteld).

Bevindingen

Juridisch kader

Het huidige juridische stelsel biedt een breed scala aan sancties om ernstige milieudelicten te bestraffen. Naast bestuursrechtelijke sancties zijn dat strafrechtelijke sancties -het object van het onderhavige rapport. Het Wetboek van Strafrecht onderscheidt hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen. Waar straffen primair een vergeldend karakter hebben, zijn maatregelen vooral gericht op preventie en/of herstel. In de praktijk is het onderscheid echter lang niet altijd zo zwart/wit. De zwaarste straf is de gevangenisstraf, die alleen aan natuurlijke personen kan worden opgelegd. Voor natuurlijke personen is de ontzetting uit het recht een bepaald beroep uit te oefenen nog relevant. Voor ondernemingen zijn vooral vermogenssancties, zoals de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel van belang. Uit de juridische analyse blijkt echter dat de vaststelling van de hoogte van deze sancties niet eenvoudig is, omdat ze vaak vergaand inzicht in complexe financiële bedrijfsstructuren vergt. Naast deze financiële sancties kent de wet voor ondernemingen nog andere strafrechtelijke sancties die gericht zijn op het beperken, beïnvloeden of beëindigen van bedrijfsactiviteiten, zoals het stilleggen van de onderneming of de ondercuratelestelling. Strafrechtelijke sancties kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd, waarmee een onderneming of een natuurlijke persoon gedurende de proeftijd kan worden verplicht bepaalde instructies na te leven. Om deze mogelijkheden, waarmee de bedrijfsvoering in theorie vergaand kan worden beïnvloed, daadwerkelijk te gebruiken, is kennis vereist van soms complexe bedrijfsprocessen, wat de controle op naleving van de sancties compliceert. Ondanks de ruime mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving van milieudelicten, blijkt met name de toepassing van preventieve en/of reparatoire strafrechtelijke sancties beperkt. Het is de vraag of de herziene EU-richtlijn Milieucriminaliteit, die lidstaten verplicht tot zwaardere straffen en uitbreiding van strafbare gedragingen, hierin verandering zal brengen. De richtlijn stipuleert dat in uitzonderlijke gevallen gedragingen zelfs strafbaar moeten kunnen zijn als zij vallen onder activiteiten waarvoor een vergunning is verleend. In het voorstel voor een Implementatiewet voor die richtlijn stelt de Nederlandse regering voor om nieuwe strafbaarstellingen te introduceren en bepaalde strafmaxima te verhogen. In zijn advies over het wetsvoorstel constateert de Raad van State onder meer dat echter niet wordt ingegaan op het vergroten van de capaciteit voor de handhaving. Zonder significante impuls aan deze capaciteit lijkt het niet realistisch om te verwachten dat het volume zal toenemen van het aantal strafzaken dat kan worden opgepakt.

Effectiviteit van strafrechtelijke sancties

Uit de 15 focusgroepen blijkt dat respondenten slechts een beperkt aantal sancties spontaan noemen als effectief. Maatregelen als verbeurdverklaring, schadevergoeding en onttrekking aan het verkeer kwamen nauwelijks ter sprake. Dit suggereert dat zij in de praktijk een beperkte rol spelen of niet in beeld zijn bij handhavers. Respondenten benadrukken dat de effectiviteit van sancties niet alleen afhangt van hun aard of zwaarte, maar vooral van algemene voorwaarden als pakkans, sanctiekans en snelheid. Een lage pakkans en trage procedures ondermijnen volgens hen het preventieve effect, terwijl disproportioneel zware straffen bij goedwillende bedrijven juist averechts kunnen werken.

Sancties die wel als effectief worden gezien, zijn onder meer de taakstraf, vanwege de symbolische en praktische impact ('tijd is geld') en de mogelijkheid om die creatiever in te vullen. Ook de (voorwaardelijke) stillegging van ondernemingen wordt als een effectieve interventie beschouwd, al wijzen respondenten op uitvoeringsproblemen en het risico van ongelijke toepassing tussen kleine en grote ondernemingen. Daarnaast worden voorwaardelijke straffen positief beoordeeld vanwege hun

mogelijk preventieve werking, zeker wanneer bijzondere voorwaarden worden opgelegd die regelnalevend gedrag direct beïnvloeden (aangepaste werkwijzen). De ontnemingsmaatregel wordt ook als zeer effectief gezien, omdat deze de financiële prikkel tot milieudelicten direct wegneemt en daardoor raakt op het punt dat hen het meest motiveert: financieel gewin. Tegelijkertijd werd wel aangegeven dat er praktische bezwaren zijn in de uitvoering, door een gebrek aan expertise en de tijdrovende aard van het vaststellen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Herstelverplichtingen (art. 8 WED) worden eveneens als potentieel zeer effectief gezien, omdat zij milieuschade direct aanpakken en een financiële prikkel vormen voor naleving. Desondanks worden deze sancties zelden toegepast. Oorzaken daarvan zijn gebrekkige informatie over de aard en omvang van de schade, onduidelijkheid over reeds uitgevoerd herstel en tekortschietende handhaving.

Verder wijzen de respondenten op het feit dat de effectiviteit van het strafrecht niet uitsluitend voortkomt uit opgelegde sancties, maar ook uit de bredere context van toezicht en opsporing. Acties zoals verhoren, inbeslagnames en actiedagen kunnen een sterk preventieve werking hebben doordat zij zichtbaarheid creëren en nalevingsdruk verhogen. Ten slotte wijzen de respondenten op de kracht van neveneffecten van strafrechtelijke sancties, zoals reputatieverlies, verlies van keurmerken of vergunningen (Bibob-procedure), en gevolgen voor financiering, subsidies of verzekeringen. Niet zozeer de strafzwaarte, maar vooral de zichtbaarheid, uitvoerbaarheid en consequenties buiten het strafrecht lijken in hoge mate de naleving en preventieve werking te bepalen.

Verder is er een aantal sancties waarover respondenten gemengde signalen afgeven met betrekking tot de effectiviteit ervan. Respondenten zijn bijvoorbeeld kritisch over de effectiviteit van geldboetes, ondanks hun brede toepassing bij milieudelicten. Boetes werken alleen afschrikwekkend als ze hoog genoeg zijn in verhouding tot de financiële draagkracht van de onderneming, snel worden opgelegd en gepaard gaan met een reële pakkans. In de praktijk ontbreken deze factoren vaak.

Vrijheidsbenemende straffen worden door respondenten zelden naar voren gebracht in de focusgroepen; ze kunnen een signaalfunctie hebben richting leidinggevend, maar de generaal-preventieve werking wordt betwijfeld door de respondenten. Over de ontzetting uit het recht om een bepaald beroep uit te oefenen, bestaan gemengde meningen: deze sanctie kan effectief zijn, maar is mogelijk makkelijk te omzeilen en lijkt beperkt te worden gehandhaafd. Openbaarmaking van vonnissen wordt door sommige respondenten gezien als krachtig vanwege de daarmee gepaard gaande reputatieschade, al is de impact afhankelijk van media-aandacht. Onderbewindstelling van ondernemingen wordt zelden toegepast vanwege de praktische en juridische uitvoeringsproblemen. Het persoonlijk sanctioneren van feitelijk leidinggevers kan afschrikwekkend werken, maar zou ook kunnen leiden tot organisatorische verlamming binnen bedrijven en vergt veel bewijsvoering.

Sanctiepraktijk en knelpunten

De derde onderzoeksvraag richt zich op de toepassing van strafrechtelijke sancties in de praktijk en de ervaren knelpunten daarbij. Uit de focusgroepen blijkt dat het huidige wettelijk kader voldoende mogelijkheden biedt om milieudelicten te bestraffen, maar dat structurele en organisatorische problemen een effectieve milieustrafrechtspleging belemmeren.

Respondenten geven aan dat in de praktijk vooral geldboetes worden opgelegd, en in mindere mate taakstraffen en (voorwaardelijke) gevangenisstraffen. Potentieel effectieve sancties als stillegging van de onderneming, ontnemingsmaatregelen en herstelverplichtingen worden beperkt toegepast, vooral door gebrek aan expertise en capaciteit, en praktische belemmeringen in de tenuitvoerlegging.

Een belangrijk knelpunt is de lage pakkans en sanctiekans. Milieucriminaliteit is vaak moeilijk te detecteren (het betreft 'haalcriminaliteit'), inspecties zijn schaars en vaak aangekondigd, toezicht is versnipperd en risicogestuurd, en opsporingsdiensten buiten het milieudomein herkennen milieudelicten niet altijd. Zelfs wanneer overtredingen worden ontdekt, volgt volgens respondenten niet altijd sanctionering, mede door terughoudendheid van toezichthouders en bestuurlijke inmenging.

Daarnaast vormt gebrekkige samenwerking een groot obstakel. De versnippering binnen het milieudomein, afhankelijkheden tussen instanties en personeelsverloop leiden tot inconsistente samenwerking, die vaak afhankelijk is van individuele inzet. Informatiedeling is problematisch door privacyzorgen en beperkte koppeling tussen toezicht en opsporing. Rechters geven aan cruciale informatie te missen, zoals gegevens over de financiële positie van bedrijven en de omvang van milieuschade, wat een juiste straftoemeting bemoeilijkt.

Ook traagheid in de strafrechtketen ondermijnt de effectiviteit. Langdurige procedures verzwakken het preventieve effect van sancties en kunnen leiden tot lagere straffen. Oorzaken voor de lange doorlooptijden liggen onder meer in uitgebreide onderzoekswensen van de verdediging en de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, wat de doorlooptijd verder verlengt. Ook de overbelasting van de strafrechtketen doet zich in het milieudomein voelen. Op alle onderdelen in de keten schiet de capaciteit volgens respondenten tekort.

Een ander belangrijk en structureel knelpunt binnen het milieustrafrecht betreft de complexiteit van de wet- en regelgeving en de bijbehorende behoefte aan juridische en financiële expertise. Respondenten geven aan dat milieustrafzaken veel voorbereiding vergen en dat het betrokken actoren –van toezichthouders tot rechters– meer moeite kost om zich de inhoud eigen te maken. Vooral in hoger beroep vormt dit een belemmering voor effectieve sanctionering.

De in dit onderzoek gesignaleerde problemen sluiten aan bij eerdere bevindingen over tekortschietende samenwerking, informatievoorziening en lange doorlooptijden. Een laatste knelpunt betreft de bevinding dat de belangen die met milieucriminaliteit worden geschaad niet altijd goed worden ingezien. Dat geldt voor zowel het algemene publiek als de betrokken professionals. Dit heeft te maken met het feit dat er niet altijd sprake is van daadwerkelijk verwezenlijkte schade, dat de schade niet altijd (direct) zichtbaar is en met de vaak technische aard van milieuwetgeving en de toepassing daarvan in de rechtszaal.

Handreikingen voor de praktijk

De analyse van de sanctiepraktijk laat zien dat het milieustrafrecht over voldoende juridische instrumenten beschikt, maar dat de effectiviteit vooral wordt beperkt door (een samenloop van) uitvoeringsproblemen, beperkte capaciteit en een onderbenutting van het sanctiearsenaal.

De in de motie-Hagen en Sneller voorgestelde toevoeging aan de Wet op de economische delicten (WED) zal onzes inziens geen toegevoegde waarde hebben ten aanzien van het vergroten van de effectiviteit. De instructie om te voorzien in sancties die afschrikwekkend, doeltreffend en evenredig zijn, is immers gericht tot de wetgever: die moet ervoor zorgen dat de rechter voldoende armslag heeft. Dat wil niet zeggen dat er op het terrein van straftoemeting niets hoeft te gebeuren. Wij bevelen aan om **oriëntatiepunten voor straftoemeting in milieustrafzaken** te ontwikkelen, zodat rechters een betere referentie hebben om sancties af te stemmen op de ernst van het delict en de financiële positie van de dader. Een van de oriëntatiepunten zou volgens ons de financiële positie van de onderneming moeten zijn. Om een vermogenssanctie 'evenredig' te doen zijn, is het immers nodig om te weten wat de draagkracht van een onderneming is. Hetzelfde geldt voor meer preventieve sancties: wat 'kost' de

tenuitvoerlegging van deze sancties de onderneming? Een goed geïnformeerde sanctietoemeting vereist wel betere en tijdige informatie over ondernemingen. Deze informatie zal dus in het kader van het opsporingsonderzoek verzameld moeten worden, waarvoor dan onvermijdelijk weer capaciteit beschikbaar moet zijn.

Daarnaast is het wenselijk om **het bestaande arsenaal van strafrechtelijke sancties beter te benutten**. In de praktijk wordt te vaak teruggevallen op de standaardgeldboete, terwijl sancties als herstelverplichtingen of ontnemingsmaatregelen effectiever kunnen zijn. Dergelijke sancties vergen echter meer voorbereiding en denkwerk, waardoor **extra capaciteit en expertise** nodig zijn. Meer capaciteit in de gehele strafrechtketen zou ook de lange doorlooptijden kunnen verkorten en bijdragen aan snellere, effectievere sanctionering.

Ook is het belangrijk om de **uitvoerbaarheid** van weinig toegepaste maar potentieel effectieve sancties (zoals stillegging of onderbewindstelling) te verbeteren door de praktische vereisten in kaart te brengen en beter te regelen.

Verder zijn verbeteringen in **informatievoorziening en samenwerking** noodzakelijk. Actieve monitoring van het gedrag van gesanctioneerde ondernemingen ontbreekt momenteel, waardoor handhavers weinig zicht hebben op recidive. Structurele informatie-uitwisseling tussen OM, toezichthouders en opsporingsdiensten –bijvoorbeeld via afloopberichten of terugkoppeling over processen-verbaal– kan de kwaliteit van toekomstige zaken vergroten.

Ten slotte kan de effectiviteit van milieusanctionering worden versterkt door erop toe te zien dat door alle actoren in alle schakels van de handhavingsketen steeds nadrukkelijk het **milieubelang** over het voetlicht wordt gebracht, zowel in de communicatie naar het publiek als in de communicatie en correspondentie met de in de procedure betrokken partijen. Doordat milieuwetgeving technisch van aard kan zijn, is het verhaal van de officier van justitie ter zitting dat vaak ook. Dit kan ertoe leiden dat de belangen die met milieuwetgeving worden beschermd en de schade die milieucriminaliteit tot gevolg heeft niet altijd goed worden ingezien. Investeren in opleiding, kennisuitwisseling en gespecialiseerde instanties, zoals de Landelijke WED-kamer, kan bijdragen aan een betere duiding van milieuschade en aan consistentere, meer betekenisvolle straftoemeting.

Tot slot

Dit onderzoek bevestigt dat de strafrechtelijke handhaving in het milieudomein tekortschiet. Hoewel het bestaande sanctiearsenaal juridisch toereikend is, wordt het in de praktijk beperkt toegepast door praktische problemen zoals capaciteitstekorten, trage procedures, gebrekkige informatievoorziening en moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging. Effectievere bestrijding van milieucriminaliteit vraagt daarom om het wegnemen van deze belemmeringen, wat niet alleen schade aan het milieu helpt voorkomen of beperken en de preventieve werking van sancties versterkt, maar ook het vertrouwen van de samenleving in de rechtshandhaving en de naleving van regels ondersteunt. Voor een effectievere strafrechtelijke handhaving in het milieudomein is het essentieel dat de aanbevelingen in dit en eerder onderzoek daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Achtergrond

1.1.1 Toenemende belangstelling voor milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit is een veelvoorkomend en belangrijk probleem, zeker wanneer het gaat om ernstige milieudelicten met potentieel grote schade voor mens en natuur. Interpol berekende dat er jaarlijks tussen de \$110 miljard en \$281 miljard omgaat wereldwijd bij verschillende vormen van milieucriminaliteit (Interpol, z.d.). Ook in Nederland wordt milieuwetgeving op grote schaal overtreden. Fraude met emissies in water en lucht, illegale handel in bedreigde diersoorten en illegaal gekapt hout, chemische bedrijven die zich niet aan de vergunningsvoorschriften houden, mestfraude, het illegaal exporteren van afval; het zijn slechts enkele voorbeelden van de enorme verscheidenheid van milieucriminaliteit waar ons land mee te maken heeft. Om één van deze onderwerpen uit te lichten: in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit (2021) werd vastgesteld dat er 320 processen-verbaal over mestfraude waren, waarbij voor in totaal 5,7 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel is berekend (Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, p. 53 e.v.). Desondanks is er in verhouding met commune delicten relatief weinig aandacht voor de impact van milieucriminaliteit en voor het belang van een effectieve bestrijding daarvan. Bovendien is milieucriminaliteit vaak moeilijk op te sporen, te vervolgen en te bestraffen. Het milieu doet immers geen aangifte, er zijn niet altijd duidelijke sporen na een overtreding en de serieuze gevolgen van het gedrag zijn meestal niet direct waarneembaar (Bisschop, 2021; Lynch, 2020; White, 2011).

Met de erkenning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu werd door de Verenigde Naties in 2022 (UN, 2022) milieucriminaliteit herijkt als een mensenrechtenkwestie. Milieudelicten vormen een groeiende zorg in de hedendaagse samenleving¹, waarbij de effectiviteit van de (strafrechtelijke) handhaving van cruciaal belang is. Wat betreft de strafrechtelijke handhaving is een in het oog springende ontwikkeling de herziene EU-richtlijn Milieucriminaliteit, die in 2024 van kracht werd. Daarmee wordt beoogd om strafrechtelijk onderzoek naar en vervolging van milieudelicten te verbeteren.² Deze richtlijn brengt een aanzienlijke uitbreiding mee van het aantal verplicht strafrechtelijk te handhaven³ milieuovertredingen. Net zoals voor de door de huidige richtlijn bestreken milieuovertredingen het geval is, zal ook voor deze aanvullende milieuovertredingen de plicht tot het hanteren van doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties gelden (een eis die vrijwel altijd in EU-wetgeving wordt gesteld). De lidstaten hebben twee jaar de tijd om de richtlijn te implementeren in de nationale wet- en regelgeving.

Op nationaal niveau is door Kamerleden Hagen en Sneller in 2022 een motie ingediend, waarin de regering verzocht werd om expliciet in de Wet op de economische delicten op te nemen dat sancties in reactie op milieucriminaliteit doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. De gedachte achter deze motie was dat de rechter op die manier beter in staat wordt gesteld om in de sanctionering recht te

¹ Getuige bijvoorbeeld de grote maatschappelijke discussies die spelen rondom vervuiling door bedrijven als Tata Steel en Chemours.

² Zie Europees Parlement. (2025, februari 27). *Milieucriminaliteit: EP Keurt Nieuwe Lijst van Strafbare Feiten en Sancties Goed*. Geraadpleegd op 25 juni 2025, van <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18075/milieucriminaliteit-ep-keurt-nieuwe-lijst-van-strafbare-feiten-en-sancties-goed>

³ Het milieurecht is het eerste terrein waarop binnen de EU de mogelijkheid is ontstaan om lidstaten te verplichten *strafrechtelijke* sancties uit te vaardigen.

doen aan de ernst van het desbetreffende milieudelict. De Tweede Kamer heeft de motie aangenomen.⁴ De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Justitie en Veiligheid hebben in reactie op de motie het huidige onderzoek toegezegd.⁵

Er is, kortom, toenemende belangstelling voor milieucriminaliteit en de vraag in hoeverre de huidige (strafrechtelijke) handhaving van milieuwetgeving effectief is. Dit onderzoek heeft tot doel om de huidige Nederlandse strafrechtspraktijk bij ernstige milieudelicten in kaart te brengen, knelpunten te identificeren die aan doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties in de weg staan en licht te werpen op de effectiviteit van verschillende soorten sancties. Daarmee wil het onderzoek inzichten bieden die behulpzaam kunnen zijn bij een meer doeltreffende aanpak van ernstige milieudelicten.

1.1.2 Knelpunten in het huidige handhavingstelsel

Milieuwet- en regelgeving wordt gehandhaafd via een tweesporenstelsel, waarbij er zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden opgetreden. Voorbeelden van bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden betreffen de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete. Bij strafrechtelijke handhaving kan het onder meer gaan om geldboetes, gevangenisstraffen of taakstraffen voor personen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de strafbare gedragingen en om ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In recente discussies over de verhouding tussen het straf- en bestuursrecht bij handhaving van (milieu-)wetgeving wordt het strafrecht soms niet langer gezien als laatste redmiddel (ultimum remedium), maar steeds vaker als optimum remedium, waarbij het strafrecht als onderdeel van een omvattende aanpak een breder en meer structureel effect kan bereiken (Crijns, 2012; De Crom et al., 2022).

Niet alleen deze combinatie van straf- en bestuursrecht maakt het milieudomein complex; ook gaat het om een terrein waarop diverse ministeries, inspectie- en opsporingsdiensten betrokken zijn. De betrokken actoren en instanties betreffen de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) bij de verschillende omgevingsdiensten, de milieuteams van de tien regionale eenheden en van de Landelijke Eenheid van de politie, de bijzondere opsporingsdiensten (de inlichtingen- en opsporingsdiensten van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit [NVWA-IO] en de Inspectie Leefomgeving en Transport [ILT-IO]), het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM), de Landelijke Milieukamer (LMK) en de Strategische Milieukamer (SMK).⁶ Strafrechtelijke onderzoeken staan altijd onder leiding van het Openbaar Ministerie; bij milieucriminaliteit gebeurt dit specifiek door officieren van justitie van het FP. Verschillende beleidsevaluaties hebben recentelijk problemen in de handhaving van milieuwetgeving in Nederland vastgesteld, die deels te maken hebben met de veelheid aan betrokken actoren en instanties (en deels met andere factoren) (Algemene Rekenkamer, 2021a, 2021b; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid [CCV], 2019; Commissie-Van Aartsen, 2021).

Uit het onderzoek van het CCV (2019) blijkt ten eerste dat het problematisch is dat de gemeente of provincie als bevoegd gezag functioneert. Gemeenten en provincies bepalen het budget en de prioriteiten van omgevingsdiensten, waarbij economische en politieke belangen vaak zwaarder wegen dan

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 22 343, nr. 344, motie Hagen en Sneller.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 22 343, nr. 348, brief van 21 oktober 2022.

⁶ De Landelijke Milieukamer is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding en afwegingen in concrete zaken, terwijl de Strategische Milieukamer een coördinerend orgaan is dat verantwoordelijk is voor het bepalen van beleid en prioriteiten inzake de aanpak van milieucriminaliteit (zie www.toezichttafel.wordpress.com/kenniskaart/organisaties/samenwerkingsorganisaties/smk/). Zie voor een nadere beschrijving van deze en andere instanties in het milieudomein Neve (2021).

handhaving. Hierdoor wordt bij gevoelige dossiers niet altijd effectief opgetreden tegen milieudelicten. Ten tweede constateert het CCV dat bij vergunningverlening en markttoegang de beschikbare informatie vaak onvolledig wordt benut en dat intrekking van vergunningen zelden plaatsvindt vanwege angst voor juridische en financiële gevolgen. Ten derde schort het aan regie op informatievoorziening, wat leidt tot fragmentarische gegevensdeling en beperkte dossieropbouw. Als laatste komt uit dat onderzoek naar voren dat de strafrechtelijke aanpak inefficiënt is door een gebrekkige aansluiting op het bestuursrecht, complexe en moeilijk te bewijzen dossiers en lange doorlooptijden, waardoor van doeltreffende handhaving en afschrikwekkende werking niet gesproken kan worden. Zo concludeert het CCV (2019) dat de handhaving onvoldoende functioneert, opsporing en vervolging niet voldoende slagvaardig zijn, onderzoeken te langdurig zijn en sancties niet afschrikwekkend genoeg.

In 2021 stelt de Commissie-Van Aartsen het volgende vast: het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) functioneert niet goed, een concreet beeld over de aard en omvang van milieucriminaliteit ontbreekt, samenwerking en informatiedeling tussen de verschillende actoren dient te worden verbeterd, handhaving is gefragmenteerd en er is nauwelijks zicht op de effecten ervan. De commissie concludeert verder dat omgevingsdiensten hun taken onvoldoende kunnen uitvoeren vanwege een gebrek aan onafhankelijkheid en vanwege kleinschaligheid en financiële afhankelijkheid van het bevoegd gezag. Zowel horizontaal als verticaal toezicht op de uitvoering van VTH-taken schiet tekort en beperkt zich meestal tot formele controle, zonder structurele inhoudelijke beoordeling of ingrijpen bij taakverwaarlozing (Adviescommissie VTH, 2021).

Ook de Algemene Rekenkamer (2021a, 2021b) concludeert dat strafrechtelijke afdoening een weinig afschrikwekkende werking heeft en dat daarnaast het doel van vergelding onvoldoende wordt gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer (2021a) concludeert in het eerste onderzoek onder chemische bedrijven dat interventies zoals de last onder dwangsom, OM-strafbeschikking en transactie slechts onder specifieke omstandigheden effectief zijn, met name bij (middel-)zware overtredingen en op korte termijn (zes maanden). Alleen waarschuwingen en hercontroles tonen consistente effectiviteit, al bleken zij niet afdoende om regelovertreding volledig te stoppen. In het vervolgonderzoek stelt de Algemene Rekenkamer (2021b) vast dat interventies zoals informeren, proces-verbaal, bestuursdwang, bestuurlijke strafbeschikking en rechterlijke boetes geen aantoonbaar effect hebben op regelovertreding, maar ook geen negatief effect. Het effect van bedrijfstillegging en bestuurlijke boetes kon niet worden vastgesteld vanwege beperkte toepassing. Bovendien bleek de strafmaat geen invloed te hebben op de mate van regelovertreding. Tot slot stelt ook de Algemene Rekenkamer (2021b) vast dat de VTH-keten onvoldoende functioneert en dat de behandeling van milieuzaken door politie en andere instanties stagneert.

1.2 Doelstellingen en reikwijdte van het onderzoek

1.2.1 Doelstellingen

De toenemende maatschappelijke, politieke, wetenschappelijke en beleidsmatige aandacht voor milieucriminaliteit en de problemen die zich op dit moment voordoen bij de (strafrechtelijke) handhaving van milieuwetgeving, nopen tot nader onderzoek dat zicht kan bieden op verbeterrichtingen. Daarvoor is allereerst nodig dat het juridisch kader wordt geschetst. De *eerste* doelstelling van het onderzoek is dan ook om inzichtelijk te maken welke strafrechtelijke sancties in reactie op milieucriminaliteit juridisch tot de mogelijkheden behoren. Ten *tweede* beoogt het onderzoek inzicht te bieden in de vraag welke strafrechtelijke sancties in reactie op milieucriminaliteit in welke gevallen het meest effectief zijn. Aangezien Europese wetgeving, zoals hierboven uiteengezet, voorschrijft dat sancties in het milieudomein

doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn, is het van belang om na te gaan welke sancties onder welke voorwaarden aan die eis voldoen. Ten *derde* heeft het onderzoek tot doel om na te gaan welke strafrechtelijke sancties in reactie op milieucriminaliteit in de praktijk worden geëist en opgelegd en, belangrijk, tegen welke knelpunten professioneel betrokkenen in de praktijk aanlopen bij het eisen of opleggen van sancties. Ondanks de toegenomen aandacht voor effectiviteit van straffen is er op dit moment namelijk slechts beperkt zicht op het daadwerkelijk gebruik van (combinaties van) strafrechtelijke sancties op het gebied van milieucriminaliteit. In het verlengde hiervan is de *vierde* doelstelling van het onderzoek om, op basis van de opgedane inzichten in de huidige situatie en (voorwaarden voor) effectiviteit van strafrechtelijke sancties, verbeterrichtingen bloot te leggen voor een meer effectieve strafrechtelijke reactie op milieucriminaliteit.

1.2.2 Reikwijdte

Zoals uit deze doelstellingen blijkt, richt het onderzoek zich op (1) de effectiviteit (2) van strafrechtelijke sancties (3) in reactie op ernstige milieudelicten. In deze paragraaf lichten we toe wat we onder deze begrippen verstaan en hoe het onderzoek dus is afgebakend.

Ten eerste kijken we naar de *effectiviteit* van strafrechtelijke sancties. In dit onderzoek vullen we de term 'effectiviteit' op twee manieren in. We vatten effectiviteit allereerst op als de mate waarin speciale en generale preventie worden bereikt. Het gaat daarbij om de vraag of een sanctie recidive bij de dader tegengaat en of die sanctie ook delicten van andere potentiële daders voorkomt (De Keijser, 2000). Daarnaast gaat het in onze definitie van effectiviteit om de vraag of een sanctie bijdraagt aan het voorkomen, herstellen of beperken van schade aan het milieu. De vraag of met een sanctie vergelding wordt bereikt, zien we niet als onderdeel van de vraag naar effectiviteit, aangezien vergelding niet georiënteerd is op de toekomst maar op het verleden en aangezien het lastig is om empirisch vast te stellen wanneer een milieudelict is vergolden (zie nader Hoofdstuk 3, paragraaf 3.2 en 3.4). Hoewel we vergelding dus niet zien als onderdeel van effectiviteit, hebben we in dit onderzoek wel aandacht voor de mate waarin vergelding volgens onderzoeksdeelnemers in het milieustrafrecht wordt bereikt (zie Hoofdstuk 5).

Ten tweede richt het onderzoek zich op *strafrechtelijke* sancties, waarmee de focus primair op het strafrecht ligt en andere juridische reacties, zoals civielrechtelijke aansprakelijkheid, buiten beschouwing blijven. Waar gepast zal wel een vergelijking worden gemaakt tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties, bijvoorbeeld door na te gaan hoe de (potentiële) zwaarte van bestuursrechtelijke sancties zich verhoudt tot die van strafrechtelijke sancties en wat dit betekent voor het bereiken van (bijvoorbeeld) preventie.

Verder richt dit onderzoek zich op strafrechtelijke *sancties*, dat wil zeggen: zowel straffen als maatregelen. Bij de straffen gaat het om de hoofdstraffen en bijkomende straffen waarin is voorzien in het commune strafrecht en in bijzondere wetten (en dan vooral de Wet op de economische delicten [WED]). Voorbeelden betreffen de gevangenisstraf en taakstraf (voor degene die feitelijk leiding heeft gegeven aan de strafbare feiten), de geldboete, de ontzetting uit het recht om een bepaald beroep uit te oefenen en de gehele of gedeeltelijke stillegging van een onderneming voor maximaal een jaar. Ook de maatregelen zijn terug te vinden in zowel commune als bijzondere strafwetgeving, waarbij onder meer te denken valt aan de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, oplegging van een schadevergoedingsmaatregel en tijdelijke onderbewindstelling van de onderneming waarin het delict is begaan. De reden om naast straffen ook maatregelen bij het onderzoek te betrekken, is dat het onderscheid tussen straffen en maatregelen in de loop der tijd is vervaagd en bepaalde maatregelen

(zoals de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) steeds meer een punitief karakter lijken te krijgen (De Zanger, 2018; Lindeman, 2019). Dit lijkt ook te volgen uit de handhavingsstrategie van het OM, die veelal ook is ingestoken op het 'afpakken' van de winst. Het is al met al goed denkbaar dat juist met bijvoorbeeld de ontnemingsmaatregel vergelding en preventie worden beoogd. Het buiten beschouwing laten van maatregelen zou dan ook een onvolledig beeld opleveren.

Ten derde ligt de focus in dit onderzoek op *ernstige milieudelicten*. Net als Van der Geest et al. (2023) richten we ons in dit onderzoek op de verzameling van strafbare feiten binnen de geldende milieuwetgeving in Nederland. De focus ligt dus op een breed scala aan strafbare gedragingen die vallen onder wetten die beogen ecosystemen, dieren, planten en lucht-, water- en bodemkwaliteit te beschermen (herziene EU-richtlijn Milieucriminaliteit 2024/1203). Veel milieuwetgeving ziet daarnaast op de bescherming van de gezondheid van mensen (Van der Geest et al., 2023). De strafbaarstelling van milieudelicten is voor het grootste gedeelte geregeld in artikel 1a van de WED. Aldaar zijn bijvoorbeeld overtredingen van bepalingen uit de Meststoffenwet en de Wet natuurbescherming strafbaar gesteld (Van der Geest et al., 2023). Daarnaast leggen we de focus op de artikelen van het Wetboek van Strafrecht die verontreiniging van lucht, water en bodem strafbaar stellen (artikel 173a en 173b Sr). Ook sluiten we niet uit dat andere commune delicten een milieukarakter kunnen hebben en zodoende door het OM gekwalificeerd kunnen worden als milieudelict (Van der Geest et al., 2023). Wanneer afval vervoerd wordt als 'product' via reguliere transportroutes ontkomen daders er bijvoorbeeld niet aan om de bijgaande documentatie te vervalsen (Neve, 2021), wat maakt dat er sprake kan zijn van valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr).

De keuze voor *ernstige milieudelicten* maakt dat onderzoek wordt gedaan naar delicten die een relatief grote impact hebben op milieu en maatschappij en daarmee van belang zijn voor handhaving en de strafrechtketen in het bijzonder (Van der Geest et al., 2023). De ernst van milieudelicten bepalen we aan de hand van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO), waarbij we delicten als ernstig beschouwen als zij zijn gepleegd met een calculerende of notoire/criminele houding van de dader en die hebben geleid (of hadden kunnen leiden) tot schade die van belang of aanzienlijk/onomkeerbaar is. De ernst van het feit wordt in de LHSO weergegeven door een 4x4 kruistabel met op de 'x-as' het gedrag van de overtreder (goedwillend, onverschillig, calculerend en crimineel) en op de 'y-as' de schade (vrijwel nihil, beperkt, van belang en aanzienlijk/onomkeerbaar). Gevallen waarin de dader een calculerende of notoire/criminele houding heeft en waarin de (potentiële) schade van belang of aanzienlijk/onomkeerbaar is, bevinden zich in de rechterbovenhoek van de LHSO.

Kortom: om te bepalen of sprake is van een ernstig milieudelict kijken we naar de aard van het delict⁷, naar de plaats waar het delict strafbaar is gesteld en naar de dimensies uit de LHSO. Deze insteek is deels ingegeven door praktische redenen: ons onderzoek richt zich op percepties van actoren uit de strafrechtelijke praktijk (zoals de politie, het OM en rechters) en de gekozen definitie sluit aan op de praktijk van milieuhandhaving in Nederland (Van der Geest et al., 2023), waarin de LHSO immers een belangrijke rol speelt. Hoewel een uitsluitend juridische definitie – waarbij we de gedachte van de wetgever proberen te volgen en bijvoorbeeld opzettelijke WED-delicten (misdrijven) kwalificeren als ernstige milieudelicten – voor officieren van justitie en rechters wellicht nog te volgen zou zijn, verwachten we niet dat dit voor alle respondenten een intuïtieve definitie is. Ondanks dat het combineren van een juridische benadering, een inhoudelijke beoordeling van aard van delicten en de LHSO (om de ernst te bepalen) leidt tot een complexere definitie dan het aanwijzen van specifieke wetsartikelen uit de

⁷ We kijken of er (potentiële) schade is aan ecosystemen, dieren, planten of lucht-, water of bodemkwaliteit.

WED en het Wetboek van Strafrecht, verwachten we dat het voor respondenten van de focusgroepen een uitdaging zou zijn om te onthouden welke wetsovertredingen wij beschouwen als ernstig, laat staan om te bepalen welke feitelijke gedragingen precies onder die wetsartikelen zouden vallen. Het is voor respondenten eenvoudiger om te onthouden dat er sprake moet zijn van een dader met een criminele of calculerende houding en aanzienlijke of onomkeerbare (potentiële) schade aan ecosystemen, dieren, planten of lucht-, water of bodemkwaliteit.

1.3 Onderzoeksvragen

De hierboven geformuleerde onderzoeksdoelen komen kort gezegd neer op vier deelthema's waarop het onderzoek nader licht beoogt te werpen: (1) het juridisch kader voor het opleggen van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten, (2) (voorwaarden voor) effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein, (3) de huidige strafrechtelijke praktijk van sanctionering en knelpunten daarbij en (4) verbeterrichtingen die hieruit voortvloeien. Het onderzoek richt zich daarom op de volgende vier onderzoeksvragen:

- 1. Welke juridische mogelijkheden biedt het strafrecht om sancties op te leggen in reactie op ernstige milieudelicten?*
- 2. Welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten zijn in welke gevallen het meest effectief?*
- 3. Welke strafrechtelijke sancties worden in de huidige praktijk geëist en opgelegd in reactie op ernstige milieudelicten en welke knelpunten doen zich in de beleving van de betrokken actoren voor bij de toepassing van deze sancties?*
- 4. Hoe kan de effectiviteit van strafrechtelijke sancties voor ernstige milieudelicten worden vergroot en welke rol kan een eventuele toevoeging aan de WED zoals voorgesteld in de motie-Hagen en Sneller daarbij spelen?*

1.4 Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, is gekozen voor een combinatie van juridische en empirische onderzoeksmethoden. De koppeling van onderzoeksvragen (1 t/m 4) aan de verschillende methoden wordt hieronder beknopt weergegeven. De precieze methodologie die is gevolgd in het focusgroeponderzoek en de cijfermatige analyse beschrijven we in deze paragraaf op hoofdlijnen en lichten we in de desbetreffende hoofdstukken nader toe.

1. Huidige juridische mogelijkheden	2. Huidige sanctiepraktijk	3. (Voorwaarden voor) effectiviteit van sancties	4. Verbeterrichtingen
Juridische analyse van bestaande wet- en regelgeving	- Cijfermatig overzicht gang door strafrechtketen - Focusgroepen	- Literatuurstudie - Focusgroepen	- Resultaat van onderzoeksvragen 2 en 3 - Potentiële meerwaarde van de in de motie voorgestelde toevoeging aan de WED

Figuur 1: Beknopte weergave onderzoeksopzet

1.4.1 Juridisch kader

De bestaande wet- en regelgeving is geanalyseerd om in kaart te brengen welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieucriminaliteit op grond van commune en bijzondere strafwetgeving tot de mogelijkheden behoren (onderzoeksvraag 1). Daarbij is nagegaan wat de juridische voorwaarden zijn voor het opleggen van bepaalde sancties. Zo kunnen bepaalde sancties, zoals de ontzetting uit rechten en de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak, alleen voor bepaalde strafbare feiten worden opgelegd. In dit kader is ook aandacht besteed aan de Europese dimensie op het milieustrafrecht. Het is immers die dimensie waarin de doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikwekkendheid van de strafrechtelijke sancties al als belangrijke voorwaarde geldt. We gaan dan ook in op de vraag hoe in EU-context tegen die voorwaarden wordt aangekeken (zie bijvoorbeeld De Rijck, 2018).

1.4.2 Literatuuronderzoek

Voor onderzoeksvraag 2 – welke strafrechtelijke sancties in welke gevallen het meest effectief zijn – en waar verder relevant, is bestaande grijze en wetenschappelijke literatuur geraadpleegd. Literatuur is gezocht in Google Scholar en Web of Science. Daarbij is zowel Nederlandstalige als Engelstalige literatuur geselecteerd. Vervolgens is op basis van de gevonden studies een 'sneeuwbalmethode' gebruikt om nog meer relevante studies te vinden. Tot slot is geleund op de kennis van de eerste auteur over studies in het milieudomein.

1.4.3 Focusgroeponderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 t/m 4 is gebruikgemaakt van focusgroeponderzoek. Het doel van de focusgroepen in dit onderzoek was om na te gaan wat de ervaringen van de betrokken professionele actoren zijn met de inzet van bepaalde sancties, mogelijke knelpunten daarbij, en hun percepties van de effectiviteit van de verschillende sancties die kunnen worden ingezet bij ernstige milieudelicten. Bij deze kwalitatief-empirische methode wordt onderzoeksdeelnemers in groepsverband gevraagd naar hun percepties, ervaringen, ideeën en opvattingen. Doordat aan een focusgroep meerdere onderzoeksdeelnemers tegelijk deelnemen, kan een aanzienlijke hoeveelheid kwalitatieve informatie op een relatief snelle manier worden verzameld (Stewart & Shamdasani, 1990). Bovendien kunnen deelnemers op elkaars inbreng reageren en hun ervaringen en opvattingen aan elkaar spiegelen. De interactie tussen deelnemers staat bij focusgroeponderzoek centraal (Krueger & Casey, 2000; Van Assema et al., 1992). De kwalitatieve en semigestructureerde aard van de dataverzameling laat de

mogelijkheid open om zowel gerichte vragen te stellen als te bezien welke aspecten focusgroepdeelnemers zelf naar voren brengen.

Voor dit onderzoek organiseerden we 15 focusgroepen met in totaal 75 deelnemers. Zij werkten bij uiteenlopende organisaties en vervulden functies die relevant zijn voor het milieudomein, waaronder boa's en inspecteurs van omgevingsdiensten en waterschappen, toezichthouders en opsporingsdiensten van landelijke inspecties, politie (Intel en Tactiek), advocaten, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de ministeries van JenV en IenW. Ook spraken we met leden van de Landelijke Milieukamer en de Strategische Milieukamer. Naast 12 focusgroepen per organisatieonderdeel, vonden 3 gemengde sessies plaats met deelnemers uit verschillende organisaties. Een deel van de meerwaarde van het huidige onderzoek ligt in de grote hoeveelheid en diversiteit aan perspectieven die op deze manier kon worden opgehaald. Tegelijkertijd betreft het feit dat we bij onze empirische bevindingen met betrekking tot de effectiviteit van strafrechtelijke sancties leunen op de percepties van onderzoeksdeelnemers een aandachtspunt. In paragraaf 6.4 gaan we hier nader op in, net als op suggesties voor vervolgonderzoek die hieruit voortvloeien.

1.4.4 Cijfermatige analyse

Tot slot is ten behoeve van de beantwoording van onderzoeksvraag 3 de gang van strafzaken betreffende ernstige milieudelicten door de strafrechtketen cijfermatig in beeld gebracht. Op basis van OM-data hebben we een stroomschema opgesteld, waarin we voor ernstige milieudelicten inzichtelijk hebben gemaakt welke beslissingen met betrekking tot deze zaken worden genomen.

Voor de beantwoording van de vierde en laatste onderzoeksvraag leggen we de huidige sanctiepraktijk (op basis van de cijfermatige analyse en de focusgroepbevindingen) naast de voorwaarden voor effectiviteit (op basis van de focusgroepbevindingen en het literatuuronderzoek). We beogen op die manier licht te werpen op mogelijke verbeterrichtingen, inclusief de eventuele rol daarbij van de voorgestelde toevoeging aan de WED.

1.5. Leeswijzer

In dit hoofdstuk hebben we de achtergrond, doelstellingen, onderzoeksvragen en methodologische opzet van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 2 beschrijft het juridisch kader, terwijl Hoofdstuk 3 de onderzoeksliteratuur over effectiviteit van strafrechtelijke sancties in kaart brengt. Daarna volgt het empirische deel van het onderzoek in de vorm van de focusgroepbevindingen (Hoofdstuk 4) en de resultaten van de cijfermatige analyse (Hoofdstuk 5). We sluiten in Hoofdstuk 6 af met een weergave van de belangrijkste conclusies, de beperkingen van het onderzoek, suggesties voor vervolgonderzoek en handreikingen voor de praktijk, waarmee we hopen een bijdrage te leveren aan het vergroten van de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein.

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten wij uiteen welke juridische mogelijkheden het strafrecht biedt om sancties op te leggen in reactie op ernstige milieudelicten.⁸ Daarbij staan wij stil bij de volgende vragen.

- In welke wettelijke bepalingen zijn (ernstige) milieudelicten strafbaar gesteld?
- Hoe is de opsporing en vervolging van deze delicten geregeld?
 - o Vervolging natuurlijke personen
 - o Vervolging rechtspersonen
- Welke strafrechtelijke sancties (straffen en maatregelen) kunnen worden opgelegd?
- Welke mogelijkheden van buitengerechtelijke afdoening zijn er?

Artikel 1 Sr, waarin het materieel strafrechtelijke legaliteitsbeginsel is opgenomen, schrijft voor dat een feit pas strafbaar is als dat krachtens een aan het begaan ervan voorafgaande strafwet is bepaald. De strafrechtelijke aanpak van milieudelicten is dus alleen mogelijk ten aanzien van strafbaar gesteld gedrag (of juist nalaten). Dat laat onverlet dat er langs bestuursrechtelijke weg handhaving plaatsvindt, soms ook met een punitief doel (vooral: de bestuurlijke boete). Wij richten ons in dit onderzoek echter primair op strafrechtelijke handhaving van ernstige milieucriminaliteit: het moet dus gaan om gedrag dat ook daadwerkelijk strafbaar is gesteld. In Hoofdstuk 1 hebben wij al uiteengezet wat wij daaronder verstaan. In dit hoofdstuk vullen wij een en ander juridisch in: waar zijn de normen gesteld die het gedrag beschrijven dat wij als 'ernstige milieucriminaliteit' beschouwen?

Ten aanzien van die strafbaarstellingen is er een onderscheid tussen het commune strafrecht (de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht) en het bijzondere strafrecht (strafbaarstellingen in overige wetten – ook wel bijzondere wetten genoemd). Het milieustrafrecht wordt als bijzonder strafrecht beschouwd, maar ook in het commune strafrecht is een aantal specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot milieuverontreiniging (zoals art. 173a en 173b Sr, die zien op verontreiniging van bodem, lucht of oppervlaktewater).

In de context van het milieustrafrecht denken we enerzijds aan delicten die schade en/of verontreiniging veroorzaken of die in dat verband gevaarzettend zijn. Daarnaast zijn er zogenoemde fraude- en corruptiedelicten, die zowel in het commune strafrecht als in het bijzondere strafrecht voorkomen: valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr), oplichting (artikel 326 Sr) (ambtelijke) omkoping (artikel 177 Sr of 328ter Sr) of witwassen (artikel 420bis Sr e.v.) (Lamp et al., 2019, pp. 57-58). Het is niet ondenkbaar dat meerdere strafbepalingen van toepassing zijn op (een samenstel van) gedragingen die uiteindelijk leiden tot de genoemde schade, verontreiniging en/of gevaarzetting.

Strafbare feiten worden niet altijd binnen een strafrechtelijke procedure afgedaan: zeker in het milieurecht zijn er veel gedragingen waartegen ook langs bestuursrechtelijke weg kan worden opgetreden. Dergelijke bestuursrechtelijke handhaving, kan (middels de oplegging van een bestuurlijke boete) ook bestraffend zijn. Er zijn eigenlijk geen objectieve criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer er sprake zou moeten zijn van strafbaarstelling en wanneer niet. Strafrecht heet immers *ultimum remedium* te zijn en zou idealiter dus pas aan de orde komen als andere strategieën om ongewenst en/of wederrechtelijk gedrag tegen te gaan niet blijken te werken. In de praktijk spelen allerlei maatschappelijke en politieke ontwikkelingen een belangrijke rol bij de besluitvorming rond de

⁸ Dit hoofdstuk is een bewerking van, en aanvulling op, delen uit Lindeman (2019) en Lindeman (2023).

inzet van het strafrecht.⁹ Zeker met betrekking tot het milieustrafrecht geldt dat beeldvorming en (dus) aandacht in de media (tegenwoordig natuurlijk ook: sociale media) en in de politiek belangrijke factoren zijn geweest bij de totstandkoming van strafbepalingen of bij de uitbreiding van de werking van bestaande strafbepalingen (Vervaele, 2019). Steeds vaker speelt de Europese Unie (hierna: EU) hierbij een belangrijke rol: richtlijnen en verordeningen hebben de Nederlandse wetgever ertoe gebracht om nieuwe strafbepalingen in te voeren – ook in gevallen waarin de EU strafrechtelijke handhaving helemaal niet verplicht (Lindeman & Luchtman, 2011; Luchtman & Widdershoven, 2018). Bij die strafbaarstellingen kan het ook gaan om gedragingen die niet rechtstreeks schade veroorzaken. Het gaat vaak om allerlei preventieve gedragsvoorschriften die juist moeten voorkomen dat schade wordt veroorzaakt. Bovendien is ten aanzien van die gedragingen vaak bestuursrechtelijke én strafrechtelijke handhaving mogelijk. Een eenduidig antwoord op de vraag of voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving moet worden gekozen, is, zeker nu duidelijk beleid op dit terrein van het Openbaar Ministerie ontbreekt, kortom niet te geven - en die vraag staat in het nu voorliggende onderzoek ook niet centraal. Zie verder Lopik (2025, p. 312-335).

Voor agrarische ondernemingen (Geelhoed et al., 2021), de chemische industrie (Kluin et al., 2020), het bouwwezen (Hertogh, 2005) – om maar een willekeurig aantal voorbeelden te noemen – geldt intussen bijna altijd een wettelijke structuur waarin ondernemingen verplicht zijn om beschermende maatregelen te nemen en waarin zij aan verschillende vormen van toezicht en controle zijn onderworpen, doorgaans gecombineerd met een stelsel van vergunningen. Het doel van deze regelgeving is onder meer gelegen in het beschermen van het milieu. Het handhaven (o.a. met het strafrecht) van deze regels dient dit doel. Het naleven van de regels is echter kostbaar en het ontwijken ervan kan ondernemers dus veel geld opleveren (Huisman & Beukelman, 2007). Door de regels niet na te leven creëren zij niet alleen mogelijk schade aan de leefomgeving, maar ook een situatie van oneerlijke concurrentie (Van Wingerde et al., 2018). Geldelijk gewin is vaak een belangrijke drijfveer voor milieucriminaliteit, hoewel, zeker voor kleine ondernemers, ook onmacht ten aanzien van het complexe stelsel van regelgeving een rol kan spelen (Kluin, 2014).

2.2 Ernstige milieudelicten

De meeste milieudelicten zijn strafbaar gesteld via de Wet op de economische delicten (WED) (zie hierna). Slechts een deel van die milieudelicten is bedreigd met een maximale gevangenisstraf van zes jaar; de rest wordt bedreigd met een vrijheidsstraf van twee jaar of minder, waardoor zij in de regel als minder ernstig zullen worden beschouwd.¹⁰ Voor de commune milieudelicten geldt dat alleen art. 173a Sr als zogenoemd doleus (met opzet begaan) misdrijf met een hoge straf wordt bedreigd (afhankelijk van het gevolg: 12 of 15 jaar gevangenisstraf), terwijl de zogenoemde culpoze (schuld)variant (art. 173b Sr) een aanzienlijk lagere strafbedreiging kent.

⁹ Zie ook Beleidskompas op website van kenniscentrum voor beleid en regelgeving (www.kcbr.nl).

¹⁰ In de Nederlandse strafrechtspleging wordt in het algemeen een strafbedreiging van vier jaar of meer als indicatie gezien van een ernstig misdrijf, terwijl een strafbedreiging van minder dan vier jaar juist (mede) tot uitdrukking brengt dat het om strafbare feiten van een mindere ernst gaat. Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikel 67 Sv, waarin enerzijds wordt gesteld dat het vrijheidsbenemende dwangmiddel van voorlopige hechtenis mogelijk is voor feiten waarop vier jaar of meer staat. Veel andere ingrijpende dwangmiddelen vereisen voor toepassing dat er sprake is van verdenking van een in artikel 67 Sv genoemd feit. Zie in dit verband ook de voorlopige antwoorden die de HR heeft geformuleerd n.a.v. de door hem aan het HvJEU gestelde prejudiciële vragen in het zgn. Post prokuratuur-arrest (HR 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475, *NJ* 2022, 354, m.nt. J.W. Ouwerkerk (onder *NJ* 2022, 355)). In zijn arrest van 18 maart 2025 heeft de HR bepaald dat deze prejudiciële vragen inmiddels geen beantwoording van het HvJEU behoeven en dat het in zijn arrest van 5 april 2022 gegeven voorlopig beslissingskader in stand kan blijven (ECLI:NL:HR:2025:408).

Voor ons onderzoek overwogen wij in eerste instantie om, dit alles overziend, als uitgangspunt te nemen dat de milieudelicten die met zes jaar gevangenisstraf of meer worden bedreigd, te beschouwen zijn als 'ernstige milieudelicten'. Deze abstracte grens leek echter te beperkend omdat er, zeker in de WED, een groot gat zit tussen de zwaarst te bestraffen misdrijven (zes jaar) en de minder zwaar te bestraffen misdrijven (twee jaar). Zie nader hierover paragraaf 2.4 hieronder.

Daarom hebben wij uiteindelijk gekozen voor een definitie die een juridische invulling combineert met de dimensies uit de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Zoals besproken in Hoofdstuk 1 verstaan we onder milieucriminaliteit een veelheid aan delicten uit artikel 1a WED, de artikelen die verontreiniging van lucht, water en bodem strafbaar stellen (artikel 173a en 173b Sr) en andere commune delicten die een milieukarakter hebben (zoals het geval kan zijn bij valsheid in geschrifte, art. 225 Sr). De ernst van milieudelicten bepalen we aan de hand van het schema uit de LHSO, waarbij we een calculerende of criminele houding van de dader, in combinatie met schade die van belang of onomkeerbaar is, als ernstig beschouwen.

2.3 Strafdoelen

Het Nederlandse strafrecht stelt drie primaire strafdoelen voorop: vergelding, speciale preventie en generale preventie. Sancties met een zogenoemd reparatoir karakter (zoals de schadevergoedingsmaatregel) spelen ook steeds meer een rol. Juist binnen het bijzonder strafrecht, waarin dergelijke reparatoire sancties nadrukkelijk aanwezig zijn, is reparatie dus ook een strafdoel.¹¹ In het juridische discours worden deze strafdoelen vaak als gegeven aangenomen, zonder dat nadrukkelijk wordt stilgestaan bij de vraag of en in welke mate deze doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. Tegelijk is er discussie over de vraag of bepaalde reparatoire sancties niet eigenlijk ook vooral als punitief zouden worden ervaren (bijvoorbeeld als het gaat om de ontnemingsmaatregel of de schadevergoedingsmaatregel: 'reparatoire' sancties die de veroordeelde behoorlijk in de portemonnee kunnen raken). We gaan er verderop in dit hoofdstuk nader op in. In het voorgaande hoofdstuk hebben we intussen uiteengezet dat vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief een meer genuanceerde kijk mogelijk is op redenen om te straffen en op de effecten van sancties. In dit onderzoek hebben wij enerzijds in de focusgroepen steeds nadrukkelijk aangegeven hoe de strafrechtelijke sancties juridisch gezien zijn ingedeeld. Tegelijk hebben wij de inzichten uit het voorgaande hoofdstuk gebruikt om de antwoorden van de respondenten te duiden. Ook in dit onderzoek zien wij, naast het voorkomen en beperken, het herstellen van schade aan het milieu als een van de factoren die centraal staan bij de vraag naar de beleefde effectiviteit van strafrechtelijke sancties.

2.4 Wettelijk stelsel

Het milieustrafrecht omvat dus een verscheidenheid aan commune en bijzondere delicten (Lopik, 2025, p. 56-60). Als gezegd komt ook in het commune strafrecht een zeer beperkt aantal specifieke bepalingen voor, die bijvoorbeeld zien op het beschermen van het milieu (vooral art. 173a en 173b Sr). Naast deze commune delicten zijn in bijzondere wetten veel zogenoemde bijzondere delicten opgenomen. Dit zijn vaak sectorale wetten die regulerend en ordenend van aard zijn. Zij bakenen af welke activiteiten op een bepaald terrein ontplooid mogen worden; of (en wanneer) activiteiten vergunningplichtig zijn; welke eisen er aan dergelijke vergunningen kunnen worden gesteld, enzovoort. De in deze wetten vervatte normen kunnen deels strafrechtelijk worden gehandhaafd. In de WED is ten aanzien van elk van die bijzondere wetten bepaald welke normschendingen strafbaar zijn (Gritter, 2019, p. 176). Onder het milieustrafrecht (in de regel strafbaar gesteld in artikel 1a WED) vallen gedragingen die gevaarzettend

¹¹ De discussie of reparatie niet (ook) een onderdeel is van generale en speciale preventie laten we hier verder rusten.

zijn voor het milieu (onze omgeving). Denk hierbij aan de overtreding van een van de vele normen die de Omgevingswet (de opvolger van de voorheen zeer belangrijke Wet milieubeheer) stelt.

Deze naar haar aard technische regelgeving moet, door aanhoudende ontwikkelingen, vaak worden bijgewerkt en het is niet goed mogelijk steeds het volledige proces van wetswijzigingen door te lopen. Hierdoor is er dus een noodzaak om flexibel te zijn en 'lagere' regelgeving te hanteren. Een belangrijk kenmerk van de bijzondere wetten is daarom de systematiek van 'gelede normstellingen': de wet geeft enkel in grote lijnen aan welke normen gesteld kunnen worden en bepaalt verder dat de precieze normen zijn vastgesteld in lagere regelgeving (AMvB's, ministeriële regelingen of door handhavingsautoriteiten zelf vast te stellen regelingen). Bovendien zijn veel voorschriften voor de rechtssubjecten van het milieustrafrecht vastgelegd in vergunningsvoorschriften, waarin bijvoorbeeld is vastgelegd hoeveel dieren gehouden mogen worden.

Het legaliteitsbeginsel verzet zich niet tegen deze delegatie van regelgevende bevoegdheid, maar het is soms wel een behoorlijke puzzel om uit te vinden wat nu precies de geldende regels zijn, waardoor spanning kan ontstaan met de rechtszekerheid (Kristen, 2019).

2.5 De strafbaarstelling van milieucriminaliteit

Twee belangrijke commune delicten die betrekking hebben op milieucriminaliteit zijn de artikelen 173a Sr en 173b Sr (Lopik, 2025, p. 56). De eerstgenoemde bepaling stelt opzettelijke milieuverontreiniging strafbaar en de tweede de culpose variant. Eind 2023 is door de PvdD-fractie in de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend waarin, in aanvulling op deze bepalingen, is voorgesteld om een nieuw artikel 153 in te voeren in het Wetboek van Strafrecht waarin 'ecocide' strafbaar wordt gesteld.¹² Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit initiatiefwetsvoorstel was niet onverdeeld positief: het wetsvoorstel zou te ruim geformuleerd zijn en daarmee in strijd zijn met het *lex certa*-beginsel. Lopik (2025, p. 401) onderschrijft de kritiek van de Raad van State en formuleert enkele opties die tegemoet zouden kunnen komen aan de gesignaleerde tekortkomingen (p. 413-423). Na het advies van de Raad van State is er nog geen nieuwe activiteit geweest rondom het wetsvoorstel.

Wat betreft het bijzondere strafrecht geldt het volgende. In artikel 1a WED zijn, onder 1^o, 2^o en 3^o de milieudelicten genoemd die als *economisch delict* hebben te gelden.¹³ In artikel 2 lid 1 WED is vervolgens bepaald dat de economische delicten genoemd in artikel 1a WED onder 1^o en 2^o als *misdrijf* worden gekwalificeerd wanneer zij opzettelijk zijn begaan. Het niet-opzettelijk begaan van deze economische delicten is een *overtreding*. Artikel 2 lid 4 WED bepaalt voorts dat de economische delicten die zijn genoemd in artikel 1a onder 3^o ook als *overtredingen* worden aangemerkt.

Het onderscheid tussen *misdriften* en *overtredingen* is van belang voor de strafmaat (en vaak ook voor de mate waarin opsporingsbevoegdheden kunnen worden gebruikt).

- Artikel 6 lid 1, aanhef en onder 1^o WED bepaalt dat de hoogste straffen (**6 jaar gevangenisstraf**, taakstraf of geldboete van de **5^e categorie**) kunnen worden opgelegd voor

¹² *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 1-3 (2023, 6 december) (Wet strafbaarstelling ecocide). Geraadpleegd op 19 augustus 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/36475>.

¹³ Op 1 juli 2024 werden in artikel 1a WED overtredingen van een of meer bepalingen uit de volgende wetten als economisch delict aangemerkt: Erfgoedwet, Kernenergiewet, Luchtvaartwet, Meststoffenwet, Omgevingswet, Visserijwet 1963, Wegenverkeerswet, Wet bescherming Antarctica, Wet bestrijding maritieme ongevallen, Wet dieren, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Wet implementatie Nagoya Protocol, Wet luchtvaart, Wet milieubeheer, Wet publieke gezondheid, Wet van 13 mei 1993, Stb. 283, tot uitbreiding en wijziging van de Wet Milieubeheer (afvalstoffen), Wet Veiligheidsregio's, Wet Vervoer gevaarlijke stoffen, Wet Voorkoming verontreiniging door schepen, Wet Windenergie op zee, Woningwet.

de economische delicten uit artikel 1a *onder 1°* WED die als *misdrif*f kunnen worden aangemerkt (dus: waarvan is vastgesteld dat ze opzettelijk zijn begaan).

- Uit art. 6 lid 1, aanhef en onder 2° WED volgt dat de in artikel 1a *onder 2°* WED genoemde economische delicten, mits sprake is van een *misdrif*f, kunnen worden bestraft met gevangenisstraffen van **maximaal twee jaar**, taakstraf of een geldboete van de **4^e categorie**. Indien sprake is van een zogenoemd gewoontemisdrif, is de strafbedreiging maximaal vier jaar, taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie.
- Uit art. 6 lid 1, aanhef en onder 4° WED volgt dat economische delicten genoemd in art. 1a, onder 1° WED (indien als *overtreding* gekwalificeerd – dus *niet*-opzettelijk begaan), kunnen worden bestraft met hechtenis van **maximaal 1 jaar**, taakstraf of een geldboete van de **4^e categorie**.
- Uit art. 6 lid 1, aanhef en onder 5° WED volgt ten slotte dat een hechtenisstraf van **6 maanden**, taakstraf of een geldboete van de **4^e categorie** kan worden opgelegd voor de overtredingen genoemd in art. 1a, onder 2° WED.

Schematisch oogt dat als volgt:

Economische delicten genoemd in art. 1a WED	Misdrif (indien opzet)	Overtreding
Onder 1°	6 jaar GS/TS/cat. 5 GB	1 jaar hechtenis/TS/cat. 4 GB
Onder 2°	2 jaar GS/TS/cat. 4 GB 4 jaar GS/TS/cat. 5 GB (gewoonte)	6 mnd. hechtenis/TS/cat 4 GB
Onder 3°	n.v.t.	6 mnd. hechtenis/TS/cat 4 GB

In de Aanwijzingen voor de regelgeving is, in de toelichting bij aanwijzing 5.47, nader uitgewerkt op basis van welke criteria de wetgever de strafbare feiten onderbrengt onder 1°, onder 2° of onder 3°:

'[m]ilieudelicten worden ondergebracht in [artikel 1a Wed](#) [als] desbetreffende wet in overwegende mate (mede) strekt tot bescherming van milieubelangen. In [artikel 1a, onder 1°](#), worden opgenomen delicten *die een directe aantasting opleveren van het milieu, dan wel daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen*. In de regel worden onder 1° niet opgenomen de minder ernstige milieudelicten, die voornamelijk betrekking hebben op het niet nakomen van administratieve verplichtingen en delicten in de sfeer van wederspanningheid. Deze delicten worden opgenomen onder 3°.

Deze uitleg lijkt niet volledig. Zo blijkt niet duidelijk hoe het onderscheid moet worden gemaakt tussen feiten die moeten worden opgenomen onder 1° (maximaal 6 jaar gevangenisstraf) of onder 2° (max 2 jaar gevangenisstraf). De toelichting duidt immers enkel het verschil tussen de feiten die onder 1° of onder 3° moeten worden ondergebracht. Dit terwijl er een relatief groot 'strafgat' zit tussen de eerste en tweede categorie misdrijven (zes jaar en twee jaar).

In paragraaf 2.9 hieronder gaan wij nader in op de straffen en maatregelen die terzake van economische delicten kunnen worden opgelegd.

2.6 Europees milieustrafrecht

Binnen de EU heeft het lang geduurd voor de geesten rijp waren voor de verplichting aan lidstaten om strafrechtelijk te handhaven (Lindeman & Luchtman, 2008). Gezien de veelheid van Europese wet- en regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht, verbaast het niet dat de EU uiteindelijk juist op dát terrein voor het eerst lidstaten verplichtte om strafrechtelijk te handhaven (Lindeman & Luchtman, 2008,

p. 333). In 2008 zag de eerste milieustrafrecht-richtlijn het licht. Op 20 mei 2024 is de opvolger hiervan, de Richtlijn milieucriminaliteit¹⁴ (de nieuwe Richtlijn) in werking getreden (Ahlers & Fierens, 2024; Faure & Lopik, 2024; Hovestad & Koopmans, 2024; Kooijman et al., 2025). Op grond van deze nieuwe richtlijn neemt het aantal strafbaar te stellen feiten toe van negen tot twintig. De herziene richtlijn bevat ook een bepaling inzake gekwalificeerde misdrijven, die van toepassing is wanneer een in de richtlijn genoemd strafbaar feit opzettelijk wordt gepleegd en dit vernietiging of onomkeerbare of langdurige schade aan het milieu veroorzaakt. Voor opzettelijke misdrijven die de dood van een persoon veroorzaken, komt er een maximale gevangenisstraf van minstens tien jaar. Op andere misdrijven komt een maximale straf van vijf jaar opsluiting te staan. De maximale gevangenisstraf voor gekwalificeerde misdrijven zal ten minste acht jaar bedragen. Op een aantal punten heeft de richtlijn in de literatuur vragen opgeroepen. Zo bevat zij bepalingen die inhouden dat ook gedragingen die vallen binnen het bereik van een verleende vergunning wederrechtelijk, en dus strafbaar, kunnen zijn. Ahlers en Fierens (2024) zijn kritisch en zien spanning met het wederrechtelijkheidsbeginsel. Faure en Lopik (2024) zijn juist positief over het feit dat bedrijven zich niet meer klakkeloos op hun vergunning kunnen beroepen bij het veroorzaken van flinke milieuschade, maar signaleren wel dat de Nederlandse wetgever op dit punt duidelijk zal moeten aangeven in welke gevallen een vergunning geen rechtvaardiging meer kan bieden.

De hiervoor genoemde gekwalificeerde misdrijven zijn bovendien breed geformuleerd, waardoor de reikwijdte ervan potentieel groot kan zijn. Hoewel het, volgens Ahlers en Fierens (2024), te ambitieus bleek om in de nieuwe richtlijn 'ecocide' strafbaar te stellen, is met de nieuwe gekwalificeerde misdrijven al wel een flinke stap in die richting gezet (zo ook: Kooijman et al., 2025). Wel zal in bepaalde gevallen het strafmaximum bijgesteld moeten worden. De richtlijn bevat de instructie dat straffen 'doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend' moeten zijn en dat werkt deze instructie ook uit. Zo moeten zowel rechtspersonen als natuurlijke personen gestraft kunnen worden. Bovendien benoemt de richtlijn ook specifieke strafmodaliteiten en maatregelen en schrijft ze, ten aanzien van rechtspersonen, nog specifieke maxima voor, met een zogenoemd flexibel boeteplafond.

Indien sprake is van ondernemingen geldt voor de ernstigste misdrijven een maximumboete van minstens 5 procent van de totale wereldwijde omzet, dan wel € 40 miljoen. Voor alle andere misdrijven bedraagt de maximumboete minstens 3 procent van de omzet, dan wel € 24 miljoen.¹⁵

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat natuurlijke personen en bedrijven kunnen worden bestraft met aanvullende maatregelen. Daders kunnen dan bijvoorbeeld worden verplicht om het milieu te herstellen of de schade te vergoeden, de toegang tot overheidsfinanciering kan hen worden ontzegd, of hun vergunningen kunnen worden ingetrokken. Vrijwel alle voorgeschreven straffen en maatregelen zijn in beginsel al mogelijk in de Nederlandse strafrechtspleging en/of als bestuurlijke sanctie. Tegelijk is het een feit van algemene bekendheid dat veel van de bijzondere en/of aanvullende straffen en maatregelen in de praktijk nauwelijks worden toegepast (Ahlers & Fierens, 2024; Lindeman, 2019). In dit verband wijzen wij nog op de motie van Tweede Kamerleden Hagen en Sneller, die de regering oproept 'expliciet in de Wet op de economische delicten op te nemen dat de sancties op milieudelicten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn'.¹⁶ Deze motie maakt echter niet duidelijk of wordt bedoeld de

¹⁴ Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG.

¹⁵ Uit punt 33 van de preambule bij de richtlijn volgt dat de lidstaten bij het implementeren van de richtlijn kunnen kiezen voor het genoemde percentage of voor een gefixeerd boeteplafond van ten minste het genoemde bedrag.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2022/23, 22343, nr. 344. (2022, 29 september). Geraadpleegd op 19 augustus 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22343-344.html>.

strafmaxima aan te passen, of dat zij eerder moet worden beschouwd als een aanmoediging aan de rechter om passender straffen op te leggen. Indien het eerste wordt beoogd, heeft het geen zin hierover iets in de wet op te nemen. Wanneer met de motie een instructie aan de strafrechter wordt beoogd, lijkt het merkwaardig om dit alleen in de WED op te nemen. Het is immers zo dat de instructie om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties op te leggen ook in andere EU-instrumenten is opgenomen. Niet al die wetgeving wordt in Nederland via de WED gehandhaafd. Belangrijker lijkt ons echter, dat deze instructie van oudsher is gericht op de *wetgever* en niet op de *rechter*. De wetgever moet de rechter voldoende instrumentarium bieden om passend te straffen. Dat doet de wetgever niet door enkel de instructie door te spelen naar de rechter.

Faure en Lopik (2024) zien, alles bij elkaar genomen, de nieuwe richtlijn als een goede reden tot algehele herziening van het Nederlandse milieustrafrecht: zij spreken van een 'ondoordachte chaos' en 'een lappendeken aan bepalingen, (...) zowaar nog ingewikkelder geworden door de nieuwe zorgplichten die met de Omgevingswet in het leven zijn geroepen'. Zij wijzen verder op de gebrekkige effectiviteit door 'ongelukkige regels'. Naast het herzien van de strafbepalingen ligt er, zo stellen zij, een grote uitdaging in het verbeteren van het toezicht en de handhaving. Onzes inziens vestigen zij terecht de aandacht op het operationaliseren van de gewenste (strafrechtelijke) handhaving: met het enkel aanscherpen van strafbaarstellingen zal aan de gebrekkige effectiviteit vermoedelijk weinig veranderen.

Intussen ligt Nederland, zo blijkt ook uit het meest recente overzicht van implementatie van EU-richtlijnen, 'niet op schema'¹⁷: de richtlijn moet op 21 mei 2026 geïmplementeerd zijn, maar er is nog geen wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer. Pas in juli 2025 is een voorstel voor een *Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit* voor advies aanhangig gemaakt bij de Raad van State.¹⁸ Het voorstel behelst slechts enkele aanpassingen van het huidige stelsel en mikt dus niet op een (in de hiervoor genoemde literatuur voorgestane) 'algehele herziening'. De Memorie van Toelichting bij het concept-wetsvoorstel vat de voorgestelde wijzigingen als volgt samen:¹⁹

"De bestaande Nederlandse strafwetgeving is grotendeels al in lijn met de richtlijn. Ter implementatie dient slechts een beperkt aantal aanscherpingen plaats te vinden, die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Het gaat in de eerste plaats om de introductie van een nieuwe strafbaarstelling van, kort samengevat, het met opzet in de handel brengen van een product waarvan het gebruik op grotere schaal leidt tot normoverschrijdende emissies van schadelijke stoffen. Daarnaast wordt de reikwijdte van verschillende misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) uitgebreid tot de situatie waarin de daarin opgenomen gedragingen – zoals het vervuilen van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater – aanzienlijke milieuschade tot gevolg (kunnen) hebben. Daarmee wordt – overeenkomstig de verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn – ook voorzien in strafbaarheid in gevallen waarin geen sprake is van gevaar voor personen, maar uitsluitend van (gevaar voor) aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de lucht, de bodem of het water of aan een ecosysteem, dieren of planten. Verder wordt in dezelfde bepalingen in het Wetboek van Strafrecht voorzien in wettelijke gekwalificeerde strafbaarstellingen voor zowel gevallen waarin de daarin beschreven gedragingen gevaar voor zwaar lichamelijk letsel veroorzaken als waarin sprake is van, kort gezegd, vernietigende

¹⁷ Bijlage blg-1194579 bij *Kamerstukken II* 2024/25, 21109, nr. 270 (Geïmplementeerde richtlijnen 2025 1e kwartaal).

¹⁸ Wetgevingskalender, geraadpleegd op 19 augustus 2025, van <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026655>.

¹⁹ Memorie van Toelichting bij *Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit*, p. 6, geraadpleegd op 19 augustus 2025, van https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026655/Download/efb6c61d-7b6d-4152-a53c-c3bbbb04e66d_1.pdf.

milieuschade. In lijn hiermee wordt in de Wet op de economische delicten (WED) voorzien in een wettelijke strafverzwarringsgrond voor zowel gevallen waarin ernstige (milieu-)delicten de dood van een persoon tot gevolg hebben – een situatie waarin in de relevante bepalingen in het Wetboek van Strafrecht al is voorzien – als voor de situatie waarin sprake is van vernietigende milieuschade. Ter implementatie van de richtlijn wordt, tot slot, voorgesteld het wettelijke strafmaximum van dood door schuld in de vorm van roekeloosheid (artikel 307, tweede lid, Sr) aan te scherpen.”

Wat betreft de hiervoor kort aangestipte discussie met betrekking tot het wederrechtelijkheidsbeginsel, wijst de minister er in de Memorie van Toelichting op dat het in de richtlijn voorgestelde stelsel aansluit bij de systematiek en uitgangspunten van het Nederlandse strafrecht. Het is dus denkbaar dat, ondanks dat men beschikt over een vergunning, toch wordt geconstateerd dat gedragingen wederrechtelijk (en dus strafbaar) zijn. De minister wijst in dat verband ook op een aantal zorgplichten die in de nieuwe Omgevingswet zijn geformuleerd: ondernemingen kunnen zich niet enkel op de vergunningsvoorwaarden beroepen, maar moeten ook zorgplichten in acht nemen (p. 14).

Het gaat de reikwijdte van het voorliggende onderzoek te buiten om hier in detail in te gaan op dit conceptwetsvoorstel, maar het is duidelijk, zo blijkt ook uit de in de Memorie van Toelichting aangehaalde adviezen die door veel van de bij de handhaving betrokken organisaties zijn gegeven, dat de uitbreiding van het aantal strafbaarstellingen en het verhogen van de strafmaxima breed ondersteund wordt. Tegelijk blijkt uit de Memorie van Toelichting dat er niet van uit wordt gegaan dat door de richtlijn de druk op de strafrechtketen significant zal toenemen (p. 36):

“Hoewel de richtlijn nieuwe strafbaarstellingen en een verruimde reikwijdte kent, wordt op dit moment niet uitgegaan van een substantiële extra druk op de strafrechtketen. De aanvullende middelen voor de betrokken partijen zijn met name bedoeld ter versterking van kennis en expertise binnen relevante teams en ter ondersteuning van rapportageverplichtingen. Er is geen grootschalige uitbreiding van de opsporingscapaciteit voorzien. Om de verwachte impact van de richtlijn op te vangen, doet het kabinet enkele investeringen. Binnen het ministerie van JenV is structureel 3 miljoen euro vrijgemaakt voor uitbreiding van de capaciteit bij de Politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak om de opsporing, vervolging en berechting van milieucriminaliteit te versterken. Zo wordt met de uitbreiding van de capaciteit de expertise en kennis bij het High Impact Environmental Crime team van de Politie vergroot. Bij het OM en de Rechtspraak worden extra officieren, rechters en parketsecretarissen gefinancierd. Tot slot wordt het ondersteuningsbureau voor de SMK bekostigd om de SMK te ondersteunen bij diens rol om een nationale strategie op te stellen, de coördinatie op landelijk niveau, en de benodigde statistische gegevens te verzamelen. In de SMK zitten, zoals eerder in deze Memorie al toegelicht, onder meer het OM, de Politie, de NVWA en de ILT.”

Het lijkt ons lastig voor te stellen dat een uitbreiding van het aantal strafbare feiten en de soms significante strafverzwaring níet voor extra druk op de strafrechtketen zouden zorgen. Daar komt bij dat - zoals ook in het empirische deel van het voorliggende onderzoek zal blijken - ook nu al breed wordt geoordeeld dat de capaciteit in de gehele handhavingssketen onvoldoende is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 13 oktober 2025 haar advies over het wetsvoorstel gepubliceerd.²⁰ In het advies vraagt zij inderdaad aandacht voor de handhavingsscapaciteit.

²⁰ Advies W16.25.00193/II m.b.t. Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit. Geraadpleegd op 21 oktober 2025, van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@152396/w16-25-00193-ii/>.

Daarnaast adviseert zij de regering om het begrip 'langdurige schade' beter toe te lichten. Ten slotte geeft zij aan dat de voorgestelde generieke verhoging van het strafmaximum voor het commune delict 'dood door schuld' een veel bredere werking zal hebben dan met de richtlijn is beoogd.

Op 16 april 2025 is intussen het Instellingsbesluit Strategische Milieukamer (*Strct.* 2025, 13092) in werking getreden. Dit besluit regelt coördinatie en samenwerking op strategisch en operationeel niveau tussen bevoegde instanties die betrokken zijn bij de preventie en de bestrijding van milieudelicten. Hiermee wordt, aldus de toelichting bij dit besluit, mede invulling gegeven aan enkele verplichtingen (met name art. 19 en 21) van de nieuwe richtlijn.

Voor de volledigheid vermelden we hier nog dat in mei 2025 een nieuw verdrag van de Raad van Europa is aangenomen: *The Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*.²¹ Nu dit verdrag nog niet is geratificeerd en bovendien weinig toevoegt aan de nieuwe EU-richtlijn, laten we bespreking ervan hier rusten.

Het voorgaande maakt intussen andermaal duidelijk dat, naast strafbaarstellingen, ook de praktijk van de handhaving een belangrijke rol speelt. Daarop gaan wij in het onderstaande nader in.

2.7 Toezicht en opsporing

2.7.1 Inleiding

Ondernemingen en hun bestuurders moeten zich aan veel binnen hun branche geldende normen houden. Die normen zijn vooral neergelegd in bijzondere wetten en die wetten worden vaak gehandhaafd door speciaal daartoe aangewezen instanties. Die handhaving is in de regel primair bestuursrechtelijk van aard, maar kent in veel gevallen ook een strafrechtelijke dimensie. De strafrechtelijke handhaving wordt echter niet vaak door de politie gedaan.

In Nederland zijn in totaal meer dan vijftig handhavingsorganisaties actief.²² Daaronder bevinden zich rijksinspecties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Veel van deze organisaties hebben, op grond van een van de bijzondere wetten (vaak in samenhang met de algemeen geldende Algemene wet bestuursrecht, Awb), bestuursrechtelijke bevoegdheden om toezicht te houden (zie nader paragraaf 2.7.2 hieronder). In veel gevallen is een aantal medewerkers van deze diensten aangewezen als opsporingsambtenaar (beperkt tot het terrein waarop de dienst actief is). Dit zijn dan doorgaans buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). Enkele diensten hebben een eigen zogenoemde bijzondere opsporingsdienst (BOD). Er zijn er vier (artikel 2 Wet BOD), die ressorteren onder de ministers van:

- Financiën (de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, FIOD²³),
- Infrastructuur en Waterstaat (Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT-IOD²⁴),
- Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA-IOD²⁵) en

²¹ Zie <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-steps-up-on-the-environmental-front>, geraadpleegd op 20 augustus 2025.

²² Zie 'Toezichttafel, Toezicht-, opsporings- en handhavingsorganisaties', geraadpleegd op 21 oktober 2025 [ToezichtTafel – Trends in toezicht](#).

²³ Zie, <https://www.fiod.nl>, geraadpleegd op 21 oktober 2025.

²⁴ Zie 'Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT-IOD', <https://www.ilent.nl/ilt-iod>, geraadpleegd op 21 oktober 2025.

²⁵ 'Divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst', <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/wat-doet-de-nvwa/opbouw-van-de-nederlandse-voedsel-en-warenautoriteit/directie-handhaven/nvwa-inlichtingen-en-opsporingsdienst>, geraadpleegd op 21 oktober 2025.

- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Opsporingsdienst Nederlandse Arbeidsinspectie).²⁶

Deze BOD's vallen onder het gezag van het Functioneel Parket (FP; een van de landelijke parketten van het OM). Voor het milieustrafrecht zijn de ILT-IOD en de NVWA-IOD de belangrijkste bijzondere opsporingsdiensten. De bij deze opsporingsdiensten werkzame opsporingsambtenaren noemen we ook wel bijzondere opsporingsambtenaren, niet te verwarren met de hiervoor al genoemde *buitengewone* opsporingsambtenaren (boa's).

Dit leidt tot het volgende beeld. Er zijn toezichthouders (die beschikken over bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden) en opsporingsambtenaren (die beschikken over strafvorderlijke bevoegdheden). Wat betreft de opsporingsambtenaren is er een driedeling: naast de opsporingsambtenaren van de politie zijn er bijzondere opsporingsambtenaren²⁷ en buitengewone opsporingsambtenaren van andere handhavingsorganisaties (boa's).²⁸ In beginsel werken toezichthouders gescheiden van opsporingsambtenaren, maar medewerkers van bestuursrechtelijke handhavingsdiensten kunnen als boa zijn aangewezen. Soms zijn deze medewerkers daarnaast óók als toezichthouder actief, waardoor zijn 'twee petten' kunnen hebben. We gaan daarop hierna uitgebreider in.

2.7.2 Toezicht en bestuurlijke handhaving

In de Awb zijn verschillende toezichthoudende bevoegdheden op de regelnaleving neergelegd. Zo wordt uit art. 5:11 Awb duidelijk, wat onder een toezichthouder wordt verstaan en geeft art. 5:13 Awb aan dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruikmaakt, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Een medewerkingsplicht volgt uit art. 5:20 Awb. Belangrijke toezichthouders op de naleving van de milieuwetgeving zijn de omgevingsdiensten, de waterschappen, de NVWA en de ILT. Ook speelt de Arbeidsinspectie een rol, indien de naleving van milieuwetgeving betrekking heeft op de arbeidsomstandigheden op bedrijven. De Belastingdienst is toezichthouder waar overlap bestaat tussen milieuregels en belastingen.

De bestuursrechtelijke onderzoeksbevoegdheden zijn primair geregeld in Hoofdstuk 5 van de Awb. Toezichthouders mogen, in het kader van het toezicht op de naleving van de wet, onder meer plaatsen betreden,²⁹ inlichtingen vorderen, inzage vorderen (en kopieën maken) van zakelijke gegevens en bescheiden, zaken onderzoeken, zaken aan opnemingsonderwerpen, monsters nemen en vervoermiddelen en vaartuigen (en de lading) onderzoeken.³⁰ Medewerking aan deze onderzoeken is verplicht.³¹

Indien in het kader van het toezicht overtredingen van wetgeving worden geconstateerd, staat de toezichthouder in beginsel een aantal bestuurlijke sancties ter beschikking, waarbij de Awb in artikel 5:2 een onderscheid maakt tussen herstelsancties en bestraffende sancties. Dit onderscheid is onder meer van belang omdat, op grond van het EVRM en het Handvest voor de Grondrechten van de EU (Hv), ten aanzien van bestraffende sancties een aantal rechtsbeschermende waarborgen van toepassing is, waaronder het zwijgrecht en het recht op rechtsbijstand door een advocaat (Lamp et al., 2019).

²⁶ Zie <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/opsporingsdienst>, geraadpleegd op 21 oktober 2025.

²⁷ Art. 2 en 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten jo. art. 141 Sv.

²⁸ Art. 142 lid 1 sub c Sv.

²⁹ Met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

³⁰ Art. 5:15-5:19 Awb.

³¹ Art. 5:20 Awb.

De last onder bestuursdwang en last onder dwangsom (Titel 5.3) zijn *herstelsancties*. In de jurisprudentie wordt het intrekken van een financiële bijdrage of het (tijdelijk) intrekken van een vergunning doorgaans ook aangemerkt als een herstelsanctie, hoewel over het intrekken van een vergunning discussie mogelijk is: onder omstandigheden zou deze ook als bestraffende sanctie kunnen worden aangemerkt (Lamp et al., 2019). De bestuurlijke boete is de enige met zoveel woorden in de wet genoemde *bestraffende sanctie* (Titel 5.4). Als een sanctie als bestraffend is te kwalificeren, betekent dat meestal dat artikel 6 EVRM op de procedure van toepassing is, waardoor er belangrijke verdedigingsrechten van toepassing zijn voor de betrokkene. Voor niet-bestraffende sancties gelden deze waarborgen in beginsel niet, wat allereerst tot verwarring kan leiden maar, belangrijker, ook tot mogelijk met minder procedurele waarborgen omgeven procedures (Lamp et al., 2019). Het gaat de reikwijdte van het voorliggende rapport te buiten om nader in te gaan op de bij herhaling opkomende discussie over de vraag of andere bestuursrechtelijke sancties of maatregelen niet óók als bestraffend gekwalificeerd zouden moeten worden. Wij volstaan hier met de korte constatering dat *niet* als bestraffend gekwalificeerde bestuursrechtelijke sancties wel degelijk zeer ingrijpende gevolgen kunnen hebben en door de betrokkene ook als bestraffend kunnen worden ervaren.

Toezicht kan soms overgaan in een strafrechtelijke verdenking: de toezichthouder kan dan van kleur verschieten en een opsporingsambtenaar worden.³² In dit verband wordt gesproken van een sfeerovergang of sfeercumulatie. Het door elkaar lopen van toezicht en opsporing speelt vooral als de functionaris zowel toezichthouder als (bijzonder of buitengewoon) opsporingsambtenaar is. Het is al geruime tijd standaardjurisprudentie van de Hoge Raad dat het gebruik van toezichtbevoegdheden ten opzichte van iemand die (inmiddels) óók als verdachte is aangemerkt is toegestaan, zolang bij het aanwenden van die bevoegdheden tegenover een verdachte de aan deze als zodanig toekomende waarborgen (zoals het zwijgrecht) in acht worden genomen (Borgers & Kooijmans, 2019).³³ Uit jurisprudentie blijkt voorts dat bestuursrechtelijke toezichtsbevoegdheden *niet* zijn toegestaan, indien het onderzoek van toezichthouders uitsluitend is gericht op strafrechtelijke opsporing.³⁴

2.7.3 Opsporing

We focussen nu specifiek op het strafrechtelijke instrumentarium. Opsporing vindt plaats onder het gezag van het Openbaar Ministerie, meer in het bijzonder van de officier van justitie (artikel 132a Sv). Deze officieren zijn verbonden aan een van de arrondissementsparketten of aan een van de landelijke parketten. Voor het milieustrafrecht is het FP het belangrijkste landelijke parket. Opsporingsonderzoeken kunnen enerzijds zeer ingrijpend zijn, vanwege de verstreckende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden die ter beschikking staan. Anderzijds is opsporing daardoor omgeven door procedurele waarborgen: de verdachte heeft allerhande verdedigingsrechten. Beginselen als proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie spelen een belangrijke rol. Ook de (van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur afgeleide) beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging zijn van belang. Daarbij is te denken aan het vertrouwensbeginsel of het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging (ook wel verbod van willekeur genoemd) (Borgers & Kooijmans, 2021). De toegevoegde waarde van strafrechtelijke handhaving blijkt duidelijk als het arsenaal aan bevoegdheden in ogenschouw wordt genomen. Anders dan in het bestuursrecht is het mogelijk om personen aan te houden en in voorarrest te nemen, om woningen of bedrijfspanden te doorzoeken, om voorwerpen in

³² Mits hij ook als opsporingsambtenaar is aangewezen.

³³ Zie bijvoorbeeld HR 26 april 1988, ECLI:NL:HR:1988:AD5708, *NJ* 1989, 390 m.nt. ThWV. Zie ook Borgers en Kooijmans (2019).

³⁴ HR 30 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1155, *NJ* 2021/11, m.nt. J.M. Reijntjes; *Gst.* 2020/107, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

beslag te nemen en om zogenoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden,³⁵ zoals de telefoontap, het vorderen van allerlei gegevens of undercoverbevoegdheden, te gebruiken. Hoewel deze bijzondere opsporingsbevoegdheden vaak in verband worden gebracht met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en/of ondermijnende criminaliteit, is gebruik ervan ook zeker denkbaar in het milieustrafrecht.

Naast de algemene bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering bevatten sommige bijzondere wetten nog aanvullende strafvorderlijke bepalingen. De WED bevat hiervan de meeste. De in artikel 18 t/m 23 WED beschreven bevoegdheden mogen worden toegepast 'in het belang van de opsporing'. De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat dat betekent dat de toepassing reeds mogelijk is wanneer er 'aanwijzingen' zijn dat een economisch voorschrift niet is nageleefd; van een concrete verdenking als bedoeld in artikel 27 Sv hoeft nog geen sprake te zijn (Gritter, 2019, p. 193 e.v., Borgers & Kooijmans, 2019, p. 579).³⁶ Daarmee hebben deze bevoegdheden een ruimer toepassingsbereik dan vergelijkbare in het WvSv geregelde bevoegdheden (bijvoorbeeld ter inbeslagneming en/of het vorderen van afgifte van voorwerpen). Dit relatief ruime toepassingsbereik van bepaalde WED-opsporingsbevoegdheden kan mede worden verklaard vanuit de nauwe samenhang met de hiervoor al genoemde bestuursrechtelijke handhaving. De mogelijkheid om (bedrijfs-)panden te betreden, inzage te vorderen in relevante administratie en monsters te nemen van producten komt de meeste toezichthouders ook toe. Opsporing van bijzondere delicten ligt dan ook vaak in het verlengde van toezicht en controle.

In het kader van bestuurlijke handhaving (toezicht) kan vaak afgedwongen worden dat wordt meegewerkt aan het onderzoek, door bijvoorbeeld inlichtingen en bescheiden te vorderen (art. 5:17 jo 5:20 Awb). Hier geldt dus voor iedereen een medewerkingsplicht. In het commune strafrecht is echter het uitgangspunt dat de verdachte niet gedwongen kan worden om voor inbeslagneming vatbare voorwerpen uit te leveren (artikel 96a lid 2 Sv). In het bijzondere strafrecht zien we dit uitgangspunt niet terug: ook een verdachte moet meewerken (vergelijk bijvoorbeeld artikel 18 WED). Daarmee sluit de bevoegdheid van artikel 18 WED beter aan bij de toezichtfase. Dat roept ook wel weer problemen op, omdat het natuurlijk niet de bedoeling is dat op deze wijze belangrijke aan de verdachte toekomende waarborgen worden veronachtzaamd.

In dit verband noemen we kort het zogenoemde *nemo tenetur*-beginsel. Hieraan wordt vaak de uitleg gegeven dat een verdachte niet geacht mag worden mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Een zo ruime invulling geven Europese en Nederlandse rechters niet aan dit beginsel: van verdachten mag wel degelijk medewerking worden gevorderd. Er ligt wel een harde grens bij het zwijgrecht: een verdachte mag niet veroordeeld worden op basis van verklaringen die hij moest afleggen (of met een verklaring gelijk te stellen informatie die hij heeft moeten verstrekken) in een fase van onderzoek waarin hij zich niet kon beroepen op zijn zwijgrecht. Deze problematiek heeft zowel in Nederland als in Europa een enorme hoeveelheid jurisprudentie opgeleverd die hier onmogelijk kan worden besproken. De bottom line: medewerkingsverplichtingen kunnen ook in strafrechtelijke procedures van toepassing zijn, mits belangrijke waarborgen als het zwijgrecht niet in het geding komen (Borgers & Kooijmans, 2019, p. 591 e.v.).

³⁵ Deze 'bijzondere' opsporingsbevoegdheden zijn - anders dan hun naam doet vermoeden - opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en derhalve dus onderdeel van de algemene strafvorderlijke bepalingen.

³⁶ Borgers & Kooijmans (2019) verwijzen in dit verband naar HR 9 maart 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9268, *NJ* 1993, 633 m.nt. ThWV en HR 25 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:3, *NJ* 2014, 10 m.nt. J.M. Reijntjes.

2.8 Vervolgingsbeslissing

2.8.1 Inleiding

Als het opsporingsonderzoek is afgerond, volgt normaal gesproken strafrechtelijke vervolging of een andere strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit. Vervolging kan plaatsvinden door dagvaarding en berechting of door het uitvaardigen van een strafbeschikking (een vorm van buitengerechtelijke afdoening). Andere vormen van buitengerechtelijke afdoening (die juridisch gezien niet als vervolging gelden) zijn de transactie en het voorwaardelijk sepot. We bespreken hieronder in een aparte paragraaf de buitengerechtelijke afdoening en volstaan hier met de opmerking dat, net als in commune strafzaken, deze buitengerechtelijke afdoening in het milieustrafrecht een belangrijk aandeel heeft en dat dus lang niet alle strafzaken daadwerkelijk op zitting door een rechter worden behandeld.

2.8.2 Bijzonderheden in het milieustrafrecht

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat handhaving van het milieustrafrecht een zeer gespecialiseerd terrein is. Strafrechtelijke vervolging of afdoening is vaak niet primair aan de orde: veelal is in beleid vastgelegd welke overtredingen ernstig genoeg worden bevonden (al dan niet na recidive) om strafrechtelijke handhaving te rechtvaardigen.³⁷ In andere gevallen wordt voor bestuurlijke handhaving gekozen. Als we aan het milieustrafrecht denken, hebben we daarbij vaak niet alleen de ernstige (stelselmatige) overtredingen van die regels voor ogen, maar ook (grootschalige) fraude met documenten (valsheid in geschrift), en/of corruptiedelicten. Dat zijn deels dus ook commune delicten, die dan eveneens door de hiervoor beschreven opsporingsdiensten worden afgehandeld.

Zowel het OM als de Rechtspraak hebben gespecialiseerde afdelingen voor de handhaving van het milieustrafrecht. Het Functioneel Parket van het OM (FP) voert het gezag over de hiervoor besproken bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD) en, in voorkomende gevallen, over opsporing door boa's van bijvoorbeeld omgevingsdiensten of door opsporingsambtenaren van milieuteams van de politie (Van der Geest et al, 2023). Bij het FP worden uiteindelijk ook de vervolgingsbeslissingen genomen.

Zoals wij hiervoor in paragraaf 2 al vermeldde, kunnen er op (een samenstel van) gedragingen meerdere strafbepalingen van toepassing zijn. Hierdoor kunnen in theorie verschillende strafbare feiten ten laste worden gelegd terzake van een gedraging (of een samenstel van gedragingen) die (of dat) tot een bepaald gevolg heeft geleid. Het opportuniteitsbeginsel (art. 167 Sv), dat het OM de vrijheid laat om feiten al dan niet te vervolgen, speelt op dit vlak dus een belangrijke rol, we gaan hierop hierna in paragraaf 2.8.5 nader in.

2.8.3 Het object van de strafrechtelijke handhaving: rechtspersoon en/of natuurlijke persoon?

Strafvorderlijk optreden moet uiteindelijk kunnen uitmonden in de vervolging van een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Er is in de afgelopen jaren veel te doen geweest over de vraag of bestuurders van (grote) rechtspersonen niet te vaak uit de wind gehouden worden en (dus) 'wegkomen' met kwaadwillend gedrag (Veenendaal & Velthuis, 2020). De nogal complexe constructie van het daderschap van de rechtspersoon speelt hier een belangrijke rol. Strafbaar gedrag door een rechtspersoon is vaak een samenloop van allerlei doen en laten van verschillende natuurlijke personen binnen die rechtspersoon; een combinatie van gedragingen die niet allemaal aan één persoon zijn toe te schrijven. Het is dan niet altijd mogelijk één natuurlijke persoon te vervolgen voor een strafbaar feit. Aangezien

³⁷ Zie o.a. De Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO): Informatiepunt Leefomgeving, *LHSO*. Geraadpleegd op 5 juni 2025, van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht>.

deze gedragingen wel allemaal onder het 'dak' van een rechtspersoon kunnen worden gebracht, bepaalt artikel 51 Sr dat de strafbare feiten kunnen worden begaan door rechtspersonen en dat de rechtspersoon kan worden vervolgd. Enerzijds is het voordeel van deze regeling dat het strafrecht kan worden toegepast zonder dat er één natuurlijke persoon als dader hoeft te worden aangewezen. Het nadeel is evenwel het risico dat met het vervolgen van de rechtspersoon eventuele verantwoordelijke natuurlijke personen uit de wind worden gehouden. Juist met betrekking tot het bijzondere strafrecht, waar het vaak gaat om fraudedelicten en/of het overtreden van normen die primair voor ondernemingen gelden, komt in dit verband vaak de discussie over zogenoemde klassenjustitie op: de "echte daders" zouden zich verschuilen achter de rechtspersoon en uiteindelijk buiten schot blijven.

Hier speelt het leerstuk van het functioneel daderschap. In de kern komt het erop neer dat de persoon niet zelf in fysieke zin de delictsomschrijving heeft vervuld, maar toch als pleger kan worden aangemerkt, omdat hij voor die gedraging verantwoordelijk is. In het IJzerdraad-arrest was sprake van een natuurlijke persoon die als functioneel dader werd aangemerkt. Volgens de Hoge Raad diende te zijn voldaan aan twee criteria, te weten het beschikkingsmacht- en het aanvaardingscriterium.³⁸

Via dit functioneel daderschap kan een rechtspersoon dus als dader worden aangemerkt. De Hoge Raad heeft in dit verband in het zogenoemde Drijfmest-arrest uitgemaakt dat de betreffende gedraging redelijkerwijs aan de rechtspersoon kan worden toegerekend (Schaap, 2022b).³⁹ De wijze waarop die 'redelijke toerekening' moet plaatsvinden, is, zo blijkt uit dat arrest, niet eenvoudig te duiden. De toerekening is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de aard van de (toe te rekenen) gedraging. Als 'oriëntatiepunt' geldt de vraag of de gedraging 'in de sfeer van de rechtspersoon' heeft plaatsgevonden. Daarvan kan sprake zijn als zich één of meer van de volgende (niet limitatief opgesomde) omstandigheden voordoen:

- het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,
- de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon,
- de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf,
- de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard.

Wij benadrukken dat dit kader (gezien ook het feit dat deze omstandigheden een rol *kunnen* spelen) ruimte laat voor brede interpretatie (Lopik, 2025, p. 160). Bleeker heeft op grond van milieustrafrecht jurisprudentie bijvoorbeeld geconcludeerd dat een milieudelict dat is gepleegd binnen een rechtspersoon betrekkelijk snel aan die rechtspersoon kan worden toegerekend (Bleeker, 2021, p. 101). Schaap (2022b) komt, na een uitvoerige jurisprudentie-analyse, tot de conclusie dat nadere concretisering mogelijk is. Zo bepleit zij bijvoorbeeld dat zogenoemde 'vereenzelviging' een extra omstandigheid is die kan helpen bij het vaststellen of de gedraging 'in de sfeer van de rechtspersoon' is begaan. Het voert de strekking van dit betoog te buiten om uitgebreider stil te staan bij de beschouwingen in de literatuur over dit onderwerp (zie, voor een overzicht, De Hullu/Van Kempen, 2024, par. III.1.5). Het is niet eenvoudig om kort en bondig duidelijk te maken welke informatie nodig is om het daderschap van een rechtspersoon concreet vast te stellen, zeker gezien de veelheid aan delictsvormen enerzijds en een evenzo breed palet aan organisatievormen bij rechtspersonen anderzijds. Het is daardoor ook moeilijk om aan

³⁸ HR 23 februari 1954, ECLI:NL:HR:1954:3, *NJ* 1954/378, m.nt. B.V.A. Röling (IJzerdraad).

³⁹ HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938, *NJ* 2006/328, m.nt. P.A.M. Mevis (Drijfmest).

toezichthouders en/of opsporingsambtenaren duidelijk te maken op welke wijze zij zo optimaal mogelijk kunnen bijdragen aan het uiteindelijke proces van waarheidsvinding.

Natuurlijke personen hoeven intussen niet buiten schot te blijven, maar het beeld was de afgelopen jaren dat zij dat in de praktijk wel vaak bleven. In recentere literatuur zien we een voorzichtige constatering dat er meer focus is op het het vervolgen van bestuurders en feitelijk leidinggevers (Abels et al., 2024, Lopik, 2025, p. 173-174; Van der Geest et al., 2023. Artikel 51 Sr regelt namelijk ook dat, indien een rechtspersoon een strafbaar feit heeft begaan, in dat geval feitelijk leidinggevers of opdrachtgevers ook kunnen worden vervolgd. Het gaat dan dus niet om een natuurlijke persoon die zelf alle bestanddelen van een delict heeft vervuld. De *rechtspersoon* heeft alle bestanddelen van een strafbaar feit vervuld en *natuurlijke personen* - bijvoorbeeld functionarissen binnen die rechtspersoon - kunnen worden vervolgd indien zij als 'feitelijk leidinggever' of 'opdrachtgever' van die gedragingen kunnen worden gezien. Het verwijt aan die natuurlijke persoon is dan dat hij erover vermocht te beschikken dat de gedragingen zich binnen de rechtspersoon voordoen en dat hij bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de gedragingen zich zouden voordoen (Hornman, 2016, Lopik, 2025, p. 175-176). Anders gezegd: zo'n functionaris moet voldoende wetenschap van de strafbare feiten hebben gehad en hij moet ook een positie (bevoegdheid) binnen de rechtspersoon hebben gehad om er iets aan te doen en vervolgens *bewust* niets hebben gedaan (of juist bewust eraan hebben bijgedragen).⁴⁰ De portier die getuige is van grootschalige milieuvervuiling door zijn bedrijf, is niet als feitelijk leidinggever aan te merken: hij heeft immers niet de macht (zeggenschap) om er iets aan te doen.

Intussen heeft de rechtsfiguur van het functioneel daderschap ook zijn intrede gedaan in het bestuursrecht (Stijnen, 2025), zo blijkt bijvoorbeeld uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij zoekt aansluiting bij de strafrechtelijke criteria voor het daderschap van rechtspersonen.⁴¹

In de juridische literatuur is discussie ontstaan over het verschil tussen functioneel daderschap en feitelijk leidinggeven. Er bestaat een verschil in aard tussen beide rechtsfiguren. Functioneel daderschap ziet op het 'plegerschap', terwijl het feitelijk leidinggeven een afzonderlijke aansprakelijkheidsfiguur is (Hornman, 2016). In de praktijk is het vaak buitengewoon moeilijk om te bewijzen welke wetenschap een directeur of manager heeft gehad van verboden gedragingen en wat hij al dan niet heeft gedaan om verboden gedragingen te verhinderen of juist te bevorderen (Bleeker 2021; Veenendaal & Velthuis, 2020). Tegelijkertijd zijn er vaak vermoedens dat een rechtspersoon in ruil voor ruimhartige medewerking aan het opsporingsonderzoek (al dan niet uitmondend in een transactie, zie par. 2.8.5 hieronder) bedingt dat de bestuurders geen object van onderzoek zullen zijn en dat er derhalve ook niet zo heel hard wordt geprobeerd om de relevante feiten op tafel te krijgen.⁴²

2.8.4 Nogmaals: de strafdoelen

De vraag is intussen welke strafdoelen er gediend worden bij het vervolgen van rechtspersonen respectievelijk bestuurders. Vergelding door leedtoevoeging zal door een rechtspersoon van enige

⁴⁰ HR 19 november 1985, ECLI:NL:PHR:1985:AC9097, *NJ* 1986/125, m.nt. A.C. 't Hart (Slavenburg I) en HR 16 december 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9607, *NJ* 1987/321, m.nt. A.C. 't Hart (Slavenburg II).

⁴¹ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067, *AB* 2023/250, m.nt. R. Stijnen (Weerselose marktreclame).

⁴² Dergelijke vermoedens werden bijvoorbeeld geuit in de ING-zaak. De bank betaalde een transactie van 775 miljoen euro wegens het onvoldoende naleven van anti-witwasregelgeving. De toenmalige bestuursvoorzitter werd echter niet vervolgd. Het OM was van mening dat daarvoor onvoldoende aanknopingspunten waren. Het Gerechtshof Den Haag heeft in een zogenoemde artikel 12-Sv beschikking echter bevolen dat de toenmalig bestuursvoorzitter wel vervolgd moet worden omdat er voldoende aanknopingspunten zijn om hem als feitelijk leidinggever aan te kunnen merken. Gerechtshof Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2347, *NJFS* 2021/337.

omvang in de regel niet letterlijk worden gevoeld: een bedrijf kan niet naar de gevangenis en een flinke geldboete wordt domweg betaald uit de bedrijfskas. Desalniettemin is de veronderstelling dat van het (fors) bestraffen van bedrijven op zijn minst een preventieve werking uitgaat: het bedrijf zal herhaling en reputatieschade willen vermijden (speciale preventie), de samenleving ziet dat er wordt gehandhaafd (vergelding) en andere ondernemingen zullen wellicht de negatieve publiciteit willen vermijden (generale preventie). Een andere toegevoegde waarde zit vaak in de bijkomende straffen en maatregelen, die hieronder nog uitgebreider besproken zullen worden en die in sommige gevallen heel specifiek kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhaling (speciale preventie) en/of het bewerkstelligen van reparatie. Het vervolgen van bestuurders moet ook in die context bekeken worden: natuurlijke personen moeten niet het gevoel krijgen dat zij binnen zo'n onderneming onaantastbaar zijn en/of dat zij geen werkelijke verantwoordelijkheid hebben voor dingen die misgaan (vergelding, speciale en generale preventie). Voor het OM zal (afgezien van de haalbaarheid) de opportuniteit van de vervolging van geval tot geval beoordeeld worden aan de hand van het belang dat wordt gediend met de vervolging van rechtspersoon dan wel feitelijk leidinggever (of allebei). Daarbij kan ook aan de orde komen wie nu het grootste verwijt gemaakt kan worden.

2.8.5 Opportuniteitsbeginsel in het milieustrafrecht

Het opportuniteitsbeginsel is neergelegd in art. 167, tweede lid, Sv en art. 242, tweede lid, Sv. Dit beginsel houdt in dat de officier van justitie kan beslissen dat op grond van het algemeen belang geen vervolging wordt ingesteld van een strafbaar feit. Om willekeur in dit verband te voorkomen, heeft het College van procureurs-generaal op veel terreinen zogenoemde beleidsregels vastgesteld. Hierin zijn enerzijds de ten aanzien van de vervolgingsbeslissing te gelden prioriteiten uiteengezet (de zogenoemde 'aanwijzingen'). Anderzijds brengen 'richtlijnen voor de strafvordering' tot uitdrukking welke vervolgingsmodaliteit en welke strafmaat passend is (Lindeman, 2017). Voor de beslissing om níet tot vervolging over te gaan, is de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden relevant. De aanwijzing maakt een onderscheid tussen technische sepots (er is te weinig bewijs of er zijn andere formele vervolgingsbeletselen) en beleidssepots (een vervolging is niet opportuun). Een technisch sepot is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het betreffende feit met een bestuurlijke boete moet worden afgedaan en de strafrechter op basis van de wettelijke regeling dus niet bevoegd is kennis te nemen van het feit. Een beleidssepot zou aan de orde kunnen zijn wanneer (semi-)bestuursrechtelijke handhaving prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid boven strafvervolging.

Intussen zijn er amper beleidsregels (meer) van het OM met betrekking tot het milieustrafrecht. Tot 1 mei 2014 gold de Aanwijzing handhaving milieurecht (laatste versie: *Stcrt.* 2010, 2953), maar deze is, zonder concrete toelichting, ingetrokken (*Stcrt.* 2014, 11798). In die aanwijzing gold als uitgangspunt dat het strafrecht vooral moest worden ingezet bij zogenoemde 'kernbepalingen'.⁴³ Dat uitgangspunt is sindsdien niet meer met zoveel woorden terug te vinden in beleidsregels. Dit houdt vermoedelijk verband met de invoering in 2014 van de eerste versie van wat nu de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) heet: de Landelijke HandhavingsStrategie (LHS).⁴⁴ De (inmiddels) LHSO is daarmee op dit moment het beleidskader op basis waarvan besloten wordt in welke gevallen strafrechtelijke handhaving aan de orde is. Dat is in die zin bijzonder, omdat dit dus een beleidskader

⁴³ De aanwijzing: 'Onder kernbepalingen verstaat het die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.'

⁴⁴ Deze LHS is in juni 2014 door het Interprovinciaal overleg (IPO) en het OM aangeboden aan de toenmalig staatssecretaris van Milieu en heeft betrekking op een strategie met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Zie Blomberg, 2017 en de (inmiddels niet meer actieve) website www.infomil.nl, geraadpleegd op 26 oktober 2025, van <https://web.archive.org/web/20150622104242/http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>.

betreft dat niet exclusief van het OM afkomstig is, waar vrijwel alle andere beleidsregels rondom opsporing en vervolging van criminaliteit dat wel zijn. Een uitzondering is de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten (*Stcrt.* 2023, 34329⁴⁵) waarin het OM heeft vastgesteld voor welke feiten zogenoemde bestuurlijke strafbeschikkingen kunnen worden uitgevaardigd (zie paragraaf 2.10.2 hieronder), maar deze ziet vooral op geringe delicten. Het is al met al niet goed mogelijk om een min of meer concrete uiteenzetting van het vervolgingsbeleid te geven.

2.9 Sancties

2.9.1 Inleiding

Bij strafrechtelijke handhaving draait het uiteindelijk natuurlijk om de straffen. Zeker omdat de strafrechtelijke handhaving vaak het sluitstuk is van een handavingsketen, is het interessant om te kijken wat dat strafrecht dan méér te bieden heeft dan andere vormen van handhaving. In het onderstaande zal blijken dat er op verschillende manieren gedacht kan worden over de meerwaarde van de strafrechtelijke sancties (zie uitgebreid: Lindeman, 2019, pp. 523-567; Abels et al., 2024; Kristen & Schaap, 2025).

De strafrechtelijke sancties zijn in de wet onderverdeeld in straffen en maatregelen, waarbij de straffen weer worden verdeeld in hoofdstraffen en bijkomende straffen. Het onderscheid tussen vermogenssancties, vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties of tussen vergeldende, preventieve en/of reparatoire sancties wordt in de wet niet altijd met zoveel woorden gemaakt, maar we hanteren het in onderstaande bespreking wel om verschillende sancties van elkaar te onderscheiden (en tegelijk om te laten zien dat dat onderscheid niet altijd even goed is te maken).

Veel van de besproken sancties kunnen worden opgelegd ongeacht de vraag of sprake is van een 'ernstig' milieudelict of niet. Voor de maatregelen (en sommige bijkomende straffen) geldt verder dat er, gezien het reparatoire en preventieve karakter ervan, minder strenge eisen worden gesteld aan de relatie tussen de omvang van de maatregel en het verwijt dat de dader te maken is. Een relatief gering strafbaar feit kan – zeker in het milieustrafrecht – denkkelijk tot zeer omvangrijke schade leiden en tot heel ingrijpende bijkomende straffen en maatregelen met een reparatoir karakter (denk aan schadevergoedingsmaatregel, stilleggen onderneming, onttrekken aan het verkeer van goederen, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel).

De strafrechtelijke sancties worden onderverdeeld in:

- hoofdstraffen (artikel 9 lid 1 sub a Sr):
 - o gevangenisstraf of hechtenis,
 - o taakstraffen,
 - o geldboetes;⁴⁶
- bijkomende straffen (artikel 9 lid 1 sub b Sr):
 - o ontzetting van rechten,
 - o verbeurdverklaring,
 - o openbaarmaking van het vonnis,
 - o stilleggen van de onderneming (alleen bij economische delicten; artikel 7 WED);
- maatregelen (Titel IIA Sr):⁴⁷

⁴⁵ Laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2024, 39308.

⁴⁶ Met name ten aanzien van rechtspersonen voorziet de wet in een aantal mogelijkheden om de wettelijke plafonds voor geldboetes op te hogen (zie ook Lindeman, 2019, p. 528-529).

⁴⁷ De tbs, de ISD-maatregel en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen laten we hier verder buiten beschouwing, aangezien zij in het kader van organisatiecriminaliteit zelden aan de orde zijn.

- onttrekking aan het verkeer,
- ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel,
- schadevergoedingsmaatregel,
- onderbewindstelling van de onderneming (alleen bij economische delicten, artikel 8 WED),
- opleggen van de verplichting om wederrechtelijk gedrag te herstellen (alleen bij economische delicten, artikel 8 WED).

Niet alle straffen en maatregelen zijn geschikt om aan rechtspersonen op te leggen. Een bedrijf kan geen gevangenisstraf of taakstraf krijgen. Voor natuurlijke personen (leidinggevendenden, bestuurders) ligt dit natuurlijk anders.

Waar bij straffen steeds vergelding vooropstaat (naast generale en speciale preventie), speelt deze vergelding bij maatregelen juist geen rol. Maatregelen hebben een preventief en/of reparatoir karakter en beogen in beginsel geen leedtoevoeging. Zoals we hierna nog laten zien, worden bepaalde maatregelen (bijvoorbeeld de ontnemingsmaatregel) echter vaak als (zeer) leedtoevoegend ervaren. Tegelijk speelt preventie niet alleen bij maatregelen maar ook bij straffen een rol. Mede met het oog op preventie kunnen straffen bijvoorbeeld (deels) voorwaardelijk worden opgelegd (artikel 14a Sr e.v.): gedurende een door de rechter vast te stellen proeftijd (van maximaal drie jaar) moet de veroordeelde zich dan aan de door de rechter gestelde voorwaarden houden. Sommige van deze voorwaarden (bijvoorbeeld de voorwaarde om zich van bepaalde gedragingen te onthouden of om bepaalde reparatoire activiteiten te verrichten) overlappen naar hun aard met bijkomende straffen of maatregelen.

Doordat de verschillende sancties veelal gecombineerd kunnen worden opgelegd, beschikt de strafrechter over een groot arsenaal aan sancties. Een natuurlijke persoon kan bijvoorbeeld worden veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf, een onvoorwaardelijke taakstraf en een geldboete, terwijl bepaalde voorwerpen waarmee het strafbare feit is begaan verbeurd worden verklaard, de veroordeelde gedurende bepaalde tijd zijn beroep niet mag uitoefenen, een schadevergoedingsmaatregel moet betalen en bovendien wederrechtelijk verkregen voordeel moet terugbetalen. Tijdens de proeftijd van de voorwaardelijke gevangenisstraf, zal hij zich moeten onthouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten (artikel 14c Sr) en de rechter kan tal van andere voorwaarden voorschrijven (artikel 14c lid 2 Sr). In deze combinatie van sancties kunnen de strafdoelen iets nader gepreciseerd worden. De voorwaardelijke vrijheidsstraf dient vooral de speciale preventie, maar met de voorwaarden kunnen ook reparatoire doelen worden gediend. De gevangenisstraf, de taakstraf en de geldboete zien op leedtoevoeging en preventie (zowel algemeen als speciaal). De bijkomende straf van verbeurdverklaring van voorwerpen ziet (ondanks dat hij als 'straf' en niet als 'maatregel' is gekenmerkt) vaak vooral op speciale en generale preventie. De bijkomende straf 'ontzetting van rechten' wordt ook wel 'incapacitatie' genoemd: de veroordeelde persoon mag bepaalde professionele activiteiten niet meer verrichten. De veronderstelling is dan dat deze niet meer in de situatie komt waarin de strafbare feiten nog kunnen worden gepleegd: speciale preventie. De schadevergoedingsmaatregel dient natuurlijk als reparatie van de geleden schade.

De hiervoor beschreven waaier van sancties is indrukwekkend te noemen: hier wordt de potentie van het strafrecht gedemonstreerd. In geen enkel ander handhavingsmechanisme liggen zoveel sanctiemodaliteiten in de hand van één rechter. Toch is daar wel iets tegenin te brengen. Natuurlijk: vrijheidsstraffen en taakstraffen (ook voorwaardelijke) zijn het exclusieve domein van de strafrechtspleging. Vrijwel alle andere sancties zijn echter ook in andere vorm wel denkbaar en soms sneller en efficiënter op te leggen. Boetes zijn in bestuursrechtelijke procedures mogelijk. In veel

bedrijfsbranches zijn er ook manieren beschikbaar om personen te weren van bepaalde functies: tuchtrecht (voor medici, notarissen), intrekken van vergunningen, het weigeren van een 'verklaring van geschiktheid' (Lindeman, 2019, p. 534).⁴⁸ Er zijn ook manieren om bedrijfsmatige activiteiten te beëindigen (wederom door het intrekken van vergunningen). Schadevergoeding kan ook langs civielrechtelijke weg worden verkregen. Met bestuurlijke sancties als de last onder bestuursdwang en/of de last onder dwangsom kunnen (rechts-)personen ook worden gedwongen om dingen te doen of te laten of om voorwerpen niet meer te gebruiken. Het strafrecht is dus lang niet altijd nodig om bepaalde doelen te verwezenlijken.

2.9.2 Vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties

2.9.2.1 Gevangenisstraf en taakstraf

De zwaarste straf in het strafrecht is de gevangenisstraf. Het is mogelijk dat ten aanzien van ernstige milieucriminaliteit gevangenisstraffen aan de verdachten worden opgelegd. Uit art. 10, eerste lid, Sr, blijkt dat de gevangenisstraf levenslang of tijdelijk is. Het tweede lid meldt dat de duur van de tijdelijke gevangenisstraf ten minste een dag is en ten hoogste vijftientwintig jaren (of dertig jaren in het geval een levenslange gevangenisstraf mogelijk is). Er zijn weinig milieudelicten waarvoor een hogere gevangenisstraf dan zes jaar kan worden opgelegd, maar de hiervoor al genoemde nieuwe EU-richtlijn Milieucriminaliteit beoogt daarin verandering te brengen. In de praktijk komt het voor dat gevangenisstraffen worden opgelegd wegens het plegen van (ernstige) milieudelicten, maar voorbeelden zijn schaars (Lindeman, 2019).

De taakstraf is een straf die, voor wat betreft ingrijpendheid, tussen de vrijheidsstraf en de geldboete in staat, wat haar bij uitstek geschikt maakt voor zogenoemde 'first offenders' (Lindeman, 2019). De voordelen ervan zijn onder meer dat er geen zogenoemde detentieschade optreedt (zoals verlies van werk, met alle gevolgen van dien), en dat zij goedkoper is in de tenuitvoerlegging. De taakstraf kan bestaan uit maximaal 240 uur verrichten van onbetaalde arbeid (art. 22c Sr). De rechter moet ook de duur van eventuele vervangende hechtenis bepalen, voor het geval de veroordeelde de taakstraf niet (naar behoren) vervult. Op grond van artikel 22d Sr kan deze vervangende hechtenis niet méér dan vier maanden bedragen, waarbij ervan uitgegaan wordt dat voor iedere twee uur niet uitgevoerde taakstraf één dag vervangende hechtenis wordt opgelegd. In het milieustrafrecht kan het taakstrafverbod relevant zijn: de rechter mag geen taakstraf opleggen voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld en die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad (art. 22b lid 1 Sr).

2.9.2.2 Ontzetting van bepaalde rechten

Artikel 28 Sr e.v.

De toepassing van deze bijkomende straf is doorgaans slechts mogelijk in de gevallen waarin de wet dat bepaalt; per strafbaar feit (of categorie strafbare feiten) wordt dit geregeld. Art. 28 Sr voorziet in de mogelijkheid een persoon te ontzetten van het recht (1) (bepaalde) ambten te bekleden; (2) te dienen bij de gewapende macht; (3) gebruik te maken van het actief en passief kiesrecht; (4) op te treden als raadsman of gerechtelijk bewindvoerder; (5) bepaalde beroepen uit te oefenen. Zoals gezegd wordt per delict(sgroep) steeds bepaald van welke rechten een verdachte precies kan worden ontzet. In een aantal

⁴⁸ Toezichthouders als de AFM kunnen van financiële instellingen eisen dat zij bepaalde personen niet toelaten tot bepaalde functies, vanwege problematische antecedenten.

gevallen schrijft het Wetboek van Strafrecht ook nog voor dat van ontzetting pas sprake kan zijn in geval van recidive (bijvoorbeeld art. 273 lid 3 Sr).

In 2010 is het aantal strafbare feiten waarvoor ontzetting mogelijk is aanzienlijk uitgebreid in het kader van een 'geïntensiveerde en integrale aanpak van financieel-economische criminaliteit'.⁴⁹ Duidelijk is dat de wetgever hiermee mede beoogt de natuurlijke persoon die zich verschuilt achter de rechtspersoon nadrukkelijker te kunnen bestraffen, alsmede om duidelijk te maken dat de verantwoordelijkheid en maatschappelijke positie die bestuurders hebben niet te verenigen is met strafbaar handelen.

Voor het bijzondere strafrecht is voornamelijk relevant de mogelijkheid om personen te ontzetten uit het recht om hun beroep uit te oefenen. Het ligt voor de hand om degene die misbruik maakt van het feit dat hij een bepaald beroep uitoefent, gedurende bepaalde tijd het recht te ontzeggen dat beroep uit te oefenen. De ontzetting van het recht een beroep uit te oefenen, beperkt zich in het commune strafrecht tot het beroep waarin de veroordeelde het misdrijf heeft begaan (zie bijvoorbeeld art. 176 Sr m.b.t. de ontzetting van degene die art. 173a Sr heeft gepleegd). De WED bevat echter juist een breder regime, zie hieronder. Dit impliceert dat de rechter ook vaststelt dat de schuldige het strafbare feit 'in zijn beroep' heeft begaan. De Hoge Raad heeft bepaald dat niet vereist is dat tenlastegelegd en bewezen is dat het strafbare feit in de uitoefening van een beroep is begaan: het is voldoende dat daarvan ter terechtzitting is gebleken en dat de rechter het in zijn beslissing benoemt.⁵⁰

Het begrip 'beroep' is in de wet verder niet omlijnd.⁵¹ Bij de behandeling van de recente wetswijziging is gesteld dat het zijn van 'bestuurder' van een rechtspersoon ook als beroep kan worden gezien.⁵² Al met al zien we dus dat zowel wetgever als rechter een ruime interpretatie van het begrip 'beroep' voorstaan. Iemand ontzetten uit het beroep van 'ondernemer' gaat de Hoge Raad echter te ver.⁵³

De ontzetting uit het beroep wordt als een zeer ingrijpende bijkomende straf gezien, aangezien het niet zelden zal betekenen dat iemand de mogelijkheid wordt ontzegd om zijn activiteiten ter broodwinning verder uit te oefenen (als gezegd wordt dit ook wel 'incapacitatie' genoemd (Geertsma & Slaghekke, 2015, p. 3000; Huisman & Lesmeister, 2018; Malsch et al., 2011, p. 89). De bijkomende straf kan ook een schandpaaleffect met zich brengen (vergelijk ook de hieronder nog te bespreken bijkomende straf van de openbaarmaking van het vonnis). De termijnen die in art. 31 Sr worden gesteld (ten minste twee jaar en maximaal vijf jaar, in het voorkomende geval nog bovenop de duur van de reeds uitgezeten vrijheidsstraf), dragen bij aan het ingrijpende effect.

Artikel 7, aanhef en onder a WED

In de WED is de bijkomende straf van de ontzetting in art. 7, aanhef en onder a geregeld. Er is een aantal verschillen ten opzichte van het Wetboek van Strafrecht. De oplegging van de bijkomende straf is ten aanzien van alle economische delicten mogelijk (een ruim toepassingsbereik derhalve). Daarnaast eist de WED niet dat het economische delict in de uitoefening van een beroep is gepleegd en wordt de rechter (dus) ook niet beperkt in het aanwijzen van het beroep waarvan hij de schuldige wil ontzetten.

⁴⁹Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van o.a. het Wetboek van Strafrecht in verband met o.m. uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf, *Stb.* 2009, 245 (i.wtr. per 1 april 2010; *Stb.* 2010, 139). Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 16. (2008, 18 maart).

⁵⁰ HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:87, *NJ*2019/123 (r.o. 2.8).

⁵¹*Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 14. (2008, 18 maart). Geraadpleegd op 5 juni 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22343-344.html>.

⁵² HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1378, *NJ*2021/78 m.nt. J.M. ten Voorde.

⁵³ HR 25 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:450, *NJ*2025/114.

De Hoge Raad lijkt echter generiek als uitgangspunt te nemen dat een ontzetting betrekking moet hebben op het recht op uitoefening van een beroep dat in voldoende verband staat met het beroep waarin het strafbare feit is begaan.⁵⁴ Verder is de tijds marge waarbinnen de rechter de straf kan opleggen groter: de termijn van ontzetting kan tussen zes maanden en zes jaren bestrijken.

De toepassing van de ontzetting en andere vormen van het 'beroepsverbod'

Onderzoek in 2010 wees uit dat deze bijkomende straf niet veel werd opgelegd. Hoewel in voorkomende gevallen fraudezaken en delicten uit de WED nog redelijk vertegenwoordigd waren, speelde de sanctie op het terrein van het bijzonder strafrecht geen grote rol (Malsch et al., 2009, p. 40; Malsch et al., 2011). Of de wetswijziging (en de aansporing van de minister van Justitie om de bijkomende straf vaker op te leggen⁵⁵) hierin iets heeft veranderd, is nog niet onderzocht.

Er zijn echter ook andere, niet zelden effectievere, wijzen om personen bij bepaalde beroepen weg te houden. De rechter kan bijvoorbeeld een *voorwaardelijke veroordeling* uitspreken en als bijzondere voorwaarde stellen dat de schuldige zich gedurende de proeftijd onthoudt van het uitoefenen van een bepaald beroep (art. 14c lid 2, onder 14^o Sr). De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat zo een voorwaardelijke veroordeling toelaatbaar is zolang het opleggen van de bijkomende straf wettelijk mogelijk is of anderszins de wettelijke regeling van die straf niet op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist (bijvoorbeeld door een langere proeftijd te stellen dan de wettelijk toelaatbare duur van de ontzetting).⁵⁶

Bovendien is de afgelopen jaren de Verklaring omtrent gedrag (VOG) steeds belangrijker geworden (Kurtovic & Boone, 2017). De wet stelt in Nederland eigenlijk nauwelijks een grens aan de beroepen waarvoor een werkgever van de toekomstig werknemer mag verwachten een VOG te overleggen. De wetgeving en het beleid rondom de VOG zijn nogal ingewikkeld. Zeer kort samengevat komt het erop neer dat een strafrechtelijke veroordeling in veel gevallen als 'justitieel gegeven' zal worden geregistreerd in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Hetzelfde geldt overigens voor transacties, strafbeschikkingen en (voorwaardelijke) septs. Het JDS, in de volksmond vaak strafblad genoemd, wordt door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) geraadpleegd in het geval een persoon een VOG aanvraagt. Afhankelijk van de aard van strafbare feit waarop het justitiële gegeven betrekking heeft, gezien in samenhang met het beroep waarvoor de VOG wordt aangevraagd, zal de betrokkene wel of geen VOG krijgen. Een strafrechtelijke veroordeling zal in de regel dus een effectief middel zijn om te voorkomen dat iemand in de toekomst een nieuwe baan of functie krijgt die zich niet verdraagt met reeds gepleegde strafbare feiten. Tegelijk staat het niet kunnen krijgen van een VOG er doorgaans niet aan in de weg om een eigen onderneming te starten.

Het in strijd met de ontzetting toch uitoefenen van het beroep is een strafbaar feit op grond van artikel 195 Sr, resp. artikel 33 WED. Op de naleving van de bijkomende straf wordt echter niet tot nauwelijks toegezien (Malsch et al., 2009).

2.9.2.3 WED: stilleggen onderneming (straf) en onderbewindstellen onderneming (maatregel)

Een andere bijkomende straf in de WED is neergelegd in art. 7, aanhef onder c WED: gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde, waarin het economische delict is begaan, voor een tijd van ten hoogste een jaar. Ook kan worden gewezen op het bepaalde in art. 29 WED. Artikel 29, eerste lid, WED bepaalt dat de rechtbank vóór de behandeling ter terechtzitting op

⁵⁴ HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1378, NJ2021/78 m.nt. J.M. ten Voorde.

⁵⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 122. (2010, 8 augustus). Geraadpleegd op 5 juni 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32123-VI-122.html>.

⁵⁶ HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:87. NJ2019/123 m.nt. P. Mevis.

vordering van de officier van justitie een voorlopige maatregel kan bevelen indien tegen de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en tevens de belangen, die door het vermoedelijk overtreden voorschrift worden beschermd, een onmiddellijk ingrijpen vereisen. Eén van de mogelijk te bevelen voorlopige maatregelen betreft de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de verdachte, waarin het economische delict wordt vermoed te zijn begaan.⁵⁷ De sanctie is in de WED nauwelijks genormeerd en in theorie dus breed toepasbaar. In de praktijk wordt zij echter nauwelijks toegepast (Gritter, 2019).

Voorts wijzen we op art. 8, sub b, WED: onderbewindstelling van de onderneming van de veroordeelde, waarin het economisch delict is begaan, in geval van misdrijf voor een tijd van ten hoogste drie jaren en in geval van overtreding voor een tijd van ten hoogste twee jaren. Ook deze sanctie wordt in de praktijk vrijwel nooit toegepast (Gritter, 2019).

2.9.2.4 WED: voorlopige maatregelen

De WED maakt het ook mogelijk om voorlopige maatregelen te treffen. Deze voorlopige maatregelen houden in dat de verdachte zich dient te onthouden van bepaalde handelingen en dient zorg te dragen, dat in het bevel aangeduide voorwerpen, welke vatbaar zijn voor inbeslagneming, opgeslagen en bewaard worden op een in het bevel aangegeven plaats (art. 28, eerste lid, WED). Nu wij deze maatregelen eigenlijk niet als sancties maar eerder als dwangmiddelen zien, bespreken wij ze hier niet verder.

2.9.3 Vermogenssancties

2.9.3.1 Geldboete

De geldboete is als vermogenssanctie naar haar aard een voor de hand liggende straf in het bijzondere strafrecht. Net als bij de andere straffen het geval is, is vergelding het hoofddoel, samen met generale en speciale preventie. Voor rechtspersonen is de geldboete de enige relevante hoofdstraf.

Op grond van art. 23 Sr gelden de onderstaande maxima, die elke twee jaar worden gewijzigd (art. 23 lid 9 Sr).⁵⁸

Per 1 januari 2024:⁵⁹

- Eerste categorie: € 515,
- Tweede categorie: € 5.150,
- Derde categorie: € 10.300,
- Vierde categorie: € 25.750,
- Vijfde categorie: € 103.000,
- Zesde categorie: € 1.030.000.

Art. 23 lid 7 Sr maakt het mogelijk om aan rechtspersonen een boete van de naast hogere categorie op te leggen indien de voor een feit bepaalde categorie 'geen passende bestraffing toelaat'. Als een geldboete van de zesde categorie nog steeds geen passende bestraffing toelaat kan de rechter zelfs een geldboete opleggen met een zogenoemd flexibel plafond: tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet

⁵⁷ Rechtbank Oost-Brabant 12 januari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:86.

⁵⁸ Wet herijking strafmaxima, *Stb.* 2006, 11.

⁵⁹ Besluit van 4 december 2023 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht 2024, *Stb.* 2023, 450. De volgende wijziging is dus per 1 januari 2026 te verwachten.

van de rechtspersoon, aldus nog steeds art. 23 lid 7 Sr.⁶⁰ Dat zijn logische bepalingen, aangezien rechtspersonen veel vermogender kunnen zijn dan natuurlijke personen. Het is dan wel de vraag wat onder 'passende bestraffing' wordt verstaan. Gezien de uitermate grote vrijheid van de strafrechter om de strafmaat vast te stellen, is een eenduidig antwoord op deze vraag moeilijk te geven; ook omdat de Hoge Raad er tot op heden geen blijk van heeft gegeven specifieke motivering te verwachten bij toepassing van art. 23 lid 7 Sr.⁶¹ Het flexibele boeteplafond, ook wel 'afroomboete' genoemd, lijkt niet vaak te worden gebruikt, hoewel de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant in de zgn. Sabic-zaak laat zien dat het wel degelijk op de radar staat.⁶²

In art. 6 lid 1, laatste volzin, WED is eveneens een afroomboete opgenomen: als de waarde van de goederen waarmee of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan een kwart van het geldboete-maximum, kan een geldboete van de naast hogere categorie worden opgelegd. Dit onverminderd art. 23 lid 7 Sr, dat al toestaat dat rechtspersonen een boete van de naast hogere categorie opgelegd krijgen. Hierdoor is in de WED voor rechtspersonen dus een dubbele sprong mogelijk, bijvoorbeeld van de vierde naar de zesde boete-categorie.⁶³

Het is de vraag hoe deze afroomboete zich verhoudt tot de ontnemingsmaatregel, die tot doel heeft om onrechtmatig verkregen vermogen af te romen. Voordeelsontneming zou niet het uitsluitende of primaire doel van de afroomboete mogen zijn.⁶⁴ Dit wil echter niet zeggen dat de ontnemingsprocedure en de afroomboete elkaar volledig uitsluiten. De Hoge Raad sauveert dat de hoogte van de op te leggen boete 'mede kan worden bepaald door de omvang van het uit die feiten verkregen voordeel, zodat die boete mede dient tot 'afroming' van het door deze feiten verkregen voordeel' [ons curs.].⁶⁵ Naast afroomboete bestaat ook nog de bijkomende *straf* van de verbeurdverklaring, die óók een voordeelsontnemende werking kan hebben. In de literatuur blijven kritische stemmen opgaan om deze ongewenste samenloop van 'winstafroming' beter af te bakenen en een goede onderbouwing van afroomboetes te eisen, waarbij in ieder geval wordt verduidelijkt welk deel van de geldboete afromend is bedoeld. De waarborgen van de ontnemingsprocedure dreigen anders te worden omzeild (Lindeman, 2019, met verdere literatuurverwijzingen).⁶⁶ In augustus 2025 heeft AG Aben in een conclusie opnieuw aandacht gevraagd voor deze problematiek.⁶⁷ De Hoge Raad heeft voor de oplevering van dit rapport nog geen arrest gewezen in de betreffende zaak.

Intussen is er regelmatig discussie over de wijze waarop de hoogte van bestuurlijke respectievelijk strafrechtelijke boetes worden bepaald. Op 13 juli 2015 verscheen een ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin een analyse wordt gemaakt van enige verschillen in de

⁶⁰ Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, *Stb.*2014, 445, i.wtr. 1 april 2015.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld nog de conclusie van AG Spronken d.d. 26 augustus 2025 (ECLI:NL:PHR:2025:859), randnrs. 12.6-12.8. Op grond van art. 358 lid 4 en 5 Sv dient toepassing van het artikel wel te worden vermeld in de uitspraak, op straffe van nietigheid.

⁶² Rechtbank Oost-Brabant 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:306, *JM* 2024/37 m.nt. S. Pieters; *M en R* 2024/34 m.nt. R. Croes.

⁶³ Zie meer uitgebreid hierover Gritter (2019).

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de conclusie van Knigge voor HR 15 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2428, *NJ* 2010/358 (conclusie: ECLI:NL:PHR:2010:BM2428).

⁶⁵ HR 16 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:594 (zie ook de conclusie van A-G Bleichrodt vóór dit arrest, ECLI:NL:PHR:2019:197). Zie ook A-G Hofstee in zijn conclusie vóór HR 10 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:822; ECLI:NL:PHR:2016:331.

⁶⁶ Noot van Reijntjes bij HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:874, *NJ* 2016/283.

⁶⁷ Conclusie d.d. 26 augustus 2025, ECLI:NL:PHR:2025:875.

rechtsbescherming en de rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht.⁶⁸ De kern van dit advies houdt in dat ten aanzien van de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht het onderscheid tussen de zogenoemde 'open context' en 'besloten context' onvoldoende onderscheidend is.⁶⁹ Naar aanleiding van dit advies heeft de Minister van Justitie en Veiligheid in 2018 het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels vastgesteld.⁷⁰ Uit dit nader rapport blijkt dat het kabinet er niet in is geslaagd een nieuw onderscheidend keuzecriterium te ontwikkelen. Wel heeft het kabinet aangekondigd dat alle relevante factoren (bestaande criteria en (contra)indicatoren) worden opgenomen in een overzicht van het Integraal afwegingskader.⁷¹

Thans is deze discussie over de keuze tussen strafrecht en bestuursrecht verre van verstomd. Ten aanzien van de bestuurlijke boete wijzen we op het Wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen. Met dit wetsvoorstel beoogt de wetgever verschillen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes te verkleinen, al blijkt uit dit voorstel dat uitzonderingen (blijven) bestaan. Het uitgangspunt zou moeten worden dat de hoogte van de maximale boete in het bestuursrecht voortaan gelijk is aan één van de boetecategorieën uit het strafrecht. Als een gedraging zowel via het bestuursrecht als het strafrecht kan worden beboet, mag de boete die op grond van het bestuursrecht mag worden opgelegd niet hoger zijn dan die uit het strafrecht. Verschillende boetemaxima uit het bestuursrecht en het strafrecht worden aangepast om hieraan te voldoen. De ministerraad stemde op 1 december 2023 in met dit wetsvoorstel, dat op 8 december 2023 voor advies werd toegezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.⁷² Op 3 april 2024 verscheen een kritisch advies van de Raad van State, die adviseerde het voorstel nog niet in te dienen bij de Tweede Kamer.⁷³ Sindsdien is er geen activiteit meer geweest rondom het voorstel.

2.9.3.2 Verbeurdverklaring

Verbeurdverklaring (art. 33 Sr e.v.) is in essentie een vermogenssanctie. De verbeurdverklaring heeft als bijkomende straf lang niet altijd een sterk bestraffend effect; ze kan ook een reparatoir of preventief karakter hebben. Er is daardoor soms een zekere overeenkomst met de maatregel van onttrekking aan het verkeer. De verbeurdverklaring kan, als bijkomende straf, echter alleen maar worden opgelegd indien de verdachte daadwerkelijk schuldig wordt bevonden aan een bewezenverklaard strafbaar feit, terwijl de onttrekking ook in andere gevallen kan worden opgelegd. Ook is er een overeenkomst met de ontnemingsmaatregel: gelden die verbeurd worden verklaard, kunnen soms net zo goed met toepassing van artikel 36e Sr ontnomen worden.

De verbeurdverklaring vindt vaak plaats ten aanzien van in beslag genomen voorwerpen. Er is regelmatig discussie over de vraag of voorwerpen wel of niet aan de veroordeelde toebehoren en/of derden

⁶⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, *Stcrt.* 14 september 2015, nr. 30280.

⁶⁹ Deze kritiek wordt in de wetenschappelijke literatuur breed gedragen. Zie Hartmann (2011, pp. 40-43).

⁷⁰ Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels, *Stcrt.* 14 juni 2018, nr. 31269. Voor een (kritische) bespreking van dit nader rapport, zie: Van der Vorm, 2018.

⁷¹ Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels, *Stcrt.* 14 juni 2018, nr. 31269, p. 11.

⁷² Zie over de inhoud van dit wetsvoorstel Hartmann (2022). Ook dient te worden gewezen op het Besluit van 20 december 2023 tot wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband met actualisering van feitomschrijvingen en indexerings van boetebedragen 2024 (*Stb.* 2023, 526, inwerkingtreding op 1 maart 2024). Zie voor meer informatie betreffende (jurisprudentie over) de bestuurlijke boete: Batting et al. (2023, pp. 503-506); Batting et al. (2024, pp. 83-85).

⁷³ Advies Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen, geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@140740/w16-23-00361-ii/>.

aanspraak kunnen maken op de voorwerpen. Deze discussie kan uiteraard ook al spelen in de beslagfase. Dit alles maakt het onderwerp van deze bijkomende straf nogal complex.

Uit art. 33a Sr volgt als eerste dat van belang wordt geacht dat de voorwerpen aan de veroordeelde toebehoren.⁷⁴ Alleen in de gevallen genoemd in het tweede lid kunnen voorwerpen die aan anderen toebehoren, worden verbeurdverklaard. Een tweede belangrijk aspect is dat er een onmiddellijke relatie moet zijn tot het strafbare feit of de opsporing. Voorwerpen die voortkomen uit de baten van het strafbare feit (ook wel: vervolgprofijt, zoals geld dat is verdiend met het verkopen van gestolen goederen), konden lange tijd niet verbeurdverklaard worden. De reden hiervoor was dat de ontnemingsmaatregel voorziet in de mogelijkheid om indirecte baten (wederrechtelijk verkregen voordeel) aan de veroordeelde te ontnemen. Deze beperking is in 2011 echter opgeheven (zie nader hieronder). Een derde aspect is dat bij ontslag van rechtsvervolgning geen verbeurdverklaring kan worden opgelegd.⁷⁵

Onder voorwerpen moet worden verstaan: alle zaken en vermogensrechten (art. 33a lid 4 Sr). De WED voorziet in art. 7 WED nog in een verruiming: ook voorwerpen die toebehoren aan de onderneming van de veroordeelde waarin het economische delict is begaan, zijn vatbaar voor verbeurdverklaring, mits zij voor het overige voldoen aan de eisen die art. 33a Sr stelt.

Voor verbeurdverklaring zijn in grote lijnen dus onder meer vatbaar:⁷⁶ (i) het 'product' van het strafbare feit (art. 33a lid 1 sub a Sr; daaronder begrepen: vervolgprofijt); (ii) de zgn. *corpora delicti* (art. 33a lid 1 sub b Sr); de *instrumenta delicti* (art. 33a lid 1 sub c). Uit het voorgaande wordt duidelijk dat naast stoffelijke voorwerpen ook geldbedragen op allerlei manieren in verband gebracht kunnen worden met het strafbare feit en als zodanig verbeurd kunnen worden verklaard. In 2011 is bovendien de mogelijkheid tot verbeurdverklaring uitgebreid: sindsdien zijn ook voorwerpen uit de baten van het misdrijf vatbaar voor verbeurdverklaring.⁷⁷ Dit terwijl bij de invoering van de ontnemingsmaatregel juist nadrukkelijk was besloten de voorwerpen uit baten van het misdrijf verkregen niet langer voor verbeurdverklaring vatbaar te laten zijn. De reden hiervoor was de mogelijke overlap met de ontnemingsmaatregel.⁷⁸ Uit de behandeling van de genoemde wetswijziging blijkt dat men de geldboete (afroomboete), de verbeurdverklaring en de ontnemingsmaatregel als elkaars verlengstuk ziet en dat zowel de minister als een meerderheid van de Tweede Kamer vooral zijn geïnteresseerd in de mate van succes die het inzetten van (een combinatie van) deze sancties met zich meebrengt.⁷⁹ Dit terwijl het er toch veel van weg heeft dat met het inzetten van de verbeurdverklaring (toch een straf en geen maatregel) naast de ontnemingsprocedure de waarborgen van de aparte procedure ter ontneming worden omzeild (Boezelman & Coenen, 2017).

⁷⁴ 'Toebehoren' wil niet zeggen dat de veroordeelde eigenaar moet zijn, hij moet wel een met eigendom vergelijkbare zeggenschap hebben over de voorwerpen; J.W. Fokkens, aant. 1 op art. 33a Sr, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink; zie ook HR 28 september 1999, *NJ* 1999/803.

⁷⁵ HR 2 maart 2010, *NBSTRAF* 2010/125.

⁷⁶ Zie Lindeman (2019) voor meer voorbeelden.

⁷⁷ Stb. 2011, 171, *Kamerstukken II* 2009/10, 32194. Zie hierover Borgers en Kooijmans (2010a).

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1991/92, 21504, nr. 3, p. 18.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2009/10, 32194, 10 (motie is aangenomen) en *Handelingen II* 2009/10, 77, p. 6582-6583.

2.9.3.3 Voordeelsontneming

Van de maatregelen is de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel van niet te onderschatten belang. Geldelijk gewin is immers vaak een motief voor milieucriminaliteit. Het afkomen van die winst is dan een vanzelfsprekende justitiële reactie. Er is veel debat over het punitieve karakter dat deze op rechtsherstel gerichte maatregel bijna onvermijdelijk met zich draagt. Enerzijds zijn er (m.n. vanuit de politiek en de opsporingsautoriteiten) altijd geluiden geweest dat de ontnemingsmaatregel niet ver genoeg gaat, terwijl anderzijds (vaak vanuit de wetenschap) kritiek werd geleverd op het feit dat vergelding geen doel mag zijn van de ontnemingsmaatregel. De Zanger (2018, p. 52 e.v.) heeft terecht opgemerkt dat de thans veel gehoorde opvatting dat de maatregel moet worden gebruikt om misdadigers 'hard te raken', blijk geeft van een oneigenlijk gebruik ervan.

Art. 36e Sr bepaalt dat op vordering van het Openbaar Ministerie bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing aan de veroordeelde wegens een strafbaar feit wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden ontnomen. Het tweede lid bepaalt vervolgens dat aan de veroordeelde het voordeel kan worden ontnomen dat hij heeft verkregen door middel van of uit de baten van:

- i. het strafbare feit waarvoor hij is veroordeeld (het gronddelict);
- ii. andere strafbare feiten waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat zij door de veroordeelde zijn begaan;

Het derde lid voegt daar nog aan toe de ontneming van wederrechtelijk voordeel uit:

- iii. andere feiten, na veroordeling wegens misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd.

Voor categorie iii geldt dat aannemelijk moet zijn geworden dat dat misdrijf of andere strafbare feiten (niet noodzakelijkerwijs door de veroordeelde zelf begaan!) de verdachte wederrechtelijk voordeel opleverden. Bovendien geldt een facultatief bewijsvermoeden: de rechter kan vermoeden dat sprake is van illegale inkomsten als uitgaven gedaan door de veroordeelde in een periode van zes jaar vóór het gepleegde gronddelict niet uit legale inkomsten te verklaren zijn, dan wel dat voorwerpen die hij in die periode heeft verworven geen legale herkomst lijken te hebben.

Het zijn vooral de mogelijkheden om te ontnemen voor andere feiten dan het gronddelict, die de ontnemingsmaatregel een verstrekkend karakter geven. Een directe band met het bewezenverklaarde gronddelict is dan immers niet vereist. Er hoeven slechts voldoende aanwijzingen te zijn (of het hoeft slechts aannemelijk te zijn) dat er strafbare feiten zijn begaan. Ook de vrij ruime beslissingsruimte die de rechter heeft ten aanzien van het vaststellen van de hoogte van het te ontnemen bedrag, maakt dat de maatregel behoorlijke impact kan hebben. Met name de Wet verruiming mogelijkheden voordeelontneming, die op 1 juli 2011 in werking is getreden,⁸⁰ heeft de toch al grote reikwijdte van de maatregel nog aanzienlijk verruimd. De ontnemingsmaatregel was naar de smaak van velen nog onvoldoende succesvol. Het is echter de vraag of deze nieuwe wetgeving hieraan veel heeft veranderd. Er worden namelijk ook veel praktische oorzaken genoemd voor het uitblijven van structureel succes op het 'afpak'-front. Zo zou de benodigde expertise (forensische accountancy) voor het OM lastig in huis te krijgen (en te houden) zijn en zou het afpakken bij veel officieren minder prioriteit hebben dan het daadwerkelijk 'vangen' van de boeven. Dit terwijl het afpakken al sinds jaar en dag een politiek stokpaardje is. Borgers en Kooijmans (2010a, 2010b) hebben de nieuwe wetgeving bekritiseerd: de

⁸⁰ Stb. 2011, 171.

wijzigingen zouden niet noodzakelijk zijn en waarschijnlijk ook niet tot een significant slagvaardiger ontnemingsbeleid leiden; niet in de laatste plaats vanwege het feit dat het delict witwassen zulke ruime mogelijkheden tot ontneming en verbeurdverklaring biedt.⁸¹ Met het voormalige instrumentarium had men, zo is hun indruk, nog een heel stuk verder moeten kunnen komen. De Zanger (2018, p. 70) stelt dat sprake was van symboolwetgeving.

2.9.3.4 Schadevergoedingsmaatregel

Slachtoffers (en in sommige gevallen hun nabestaanden) van een strafbaar feit kunnen zich op grond van artikel 51f Sv voegen als benadeelde partij in de strafzaak. De strafrechter kan dan de civielrechtelijke vordering tot schadevergoeding meenemen in de strafzaak, zolang dat niet tot een onevenredige belasting van het strafproces zou leiden (art. 361 lid 3 Sv). In beginsel is de benadeelde partij dan zelf verantwoordelijk voor het 'innen' van de schadevergoeding, maar in vrijwel alle gevallen legt de strafrechter (in geval van een toegekende schadevergoeding) ook een zogenoemde schadevergoedingsmaatregel op, waarmee het betalen van de schadevergoeding een te executeren strafsancie wordt. Die executie wordt vervolgens ter hand genomen door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat in dat verband over een uitgebreid arsenaal aan verhaalsmogelijkheden beschikt, tot gijzeling (vrijheidsbeneming) aan toe (Lindeman, 2021). De omvang van het te betalen schadebedrag staat in beginsel los van de ernst van het gepleegde strafbare feit en/of de vermogenspositie van de dader. Net als de ontnemingsmaatregel, kan deze sanctie de dader dus behoorlijk in diens portemonnee raken. In potentie is dit dus een maatregel, die het adagium: 'de vervuiler betaalt' kracht kan bijzetten. Het is in milieustrafzaken echter niet altijd mogelijk om een 'benadeelde partij' aan te wijzen: het moet dan immers om een natuurlijke- of rechtspersoon gaan. Het kan verder ingewikkeld zijn om de omvang van de schade vast te stellen. Daardoor kan snel sprake zijn van een 'onevenredige belasting' van het strafproces. De benadeelde partij zal dan alsnog apart naar de civiele rechter moeten stappen.

2.9.3.5 WED maatregel ongedaanmaking

In het verlengde van de schadevergoedingsmaatregel ligt de mogelijkheid in de WED van de verplichting tot 'ongedaanmaking'. Hiermee wordt bedoeld het opleggen van de verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht en verrichting van prestaties tot het goedmaken van een en ander, alles op kosten van de veroordeelde, voor zover de rechter niet anders bepaalt (art. 8 sub c WED). Deze maatregel maakt het mogelijk om de dader te veroordelen om (op eigen kosten) tot ongedaanmaking over te gaan. Ook van deze maatregel zijn ons eigenlijk geen concrete praktijkvoorbeelden bekend. Een reden daarvoor zou kunnen zijn dat het niet altijd eenvoudig is om de dader ook daadwerkelijk zover te krijgen dat de sanctie naar behoren wordt uitgevoerd. Wij vragen ons verder af of (zoals dat wel kan bij bestuursdwang) de kosten van het door een derde laten bewerkstelligen van de ongedaanmaking op grond van artikel 14 WED op de dader zouden kunnen worden verhaald. Naar de letter van de wet is dat niet het geval. Voorbeelden uit de jurisprudentie zijn ons in ieder geval niet bekend.

Een recente toevoeging kan dat probleem echter deels wegnemen: artikel 8 sub d WED en artikel 8a WED maken het mogelijk om de kosten te verhalen die betrekking hebben op het vernietigen van gevaarlijke (en voor onttrekking aan het verkeer in aanmerking komende) voorwerpen. Opnieuw zijn ons vooralsnog geen concrete voorbeelden uit de praktijk bekend.

⁸¹ Zie reeds § 2.2.2.

2.9.4 Straftoemeting

De Nederlandse rechter heeft een grote straftoemetingsvrijheid. In de praktijk hanteert de Rechtspraak voor bepaalde categorieën veelvoorkomende delicten zogenoemde 'oriëntatiepunten voor de straftoemeting'.⁸² Voor milieuzaken zijn er echter geen specifieke oriëntatiepunten. Die zijn er wel voor 'fraude', maar die zijn erg algemeen en vooral gefocust op het 'benadelingsbedrag', wat de bruikbaarheid ervan voor milieustrafzaken (als daar al sprake zou zijn van fraude) beperkt maakt.

2.10 Buitengerechtelijke afdoening

2.10.1 De strafbeschikking en de transactie

De buitengerechtelijke afdoening is een belangrijk instrument in het milieustrafrecht. Waar in het commune strafrecht doorgaans met strafbeschikkingen wordt gewerkt, kiest het OM in het bijzondere strafrecht nog wel eens voor de transactie. Tussen deze twee modaliteiten zijn enkele verschillen aan te wijzen. De strafbeschikking (artikel 257a Sv e.v.) is een daad van vervolging en voor het uitvaardigen ervan is noodzakelijk dat de officier van justitie een schuldvaststelling doet: hij moet (in lijn met de materiële vragen van artikel 350 Sv) vaststellen dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan en daaraan ook schuldig is. Als de verdachte niet in verzet gaat tegen de strafbeschikking, kan de in die strafbeschikking opgelegde sanctie geëxecuteerd worden. Als de verdachte wel in verzet gaat, wordt de strafzaak behandeld door de rechter. Het procesinitiatief ligt dus bij de verdachte. De transactie (art. 74 Sr e.v.) is juist een modaliteit om vervolging te voorkomen en formeel wordt door het OM dus geen schuldvaststelling gedaan. Door te voldoen aan de transactievoorwaarden, voorkomt de verdachte dus dat hij wordt vervolgd. Mocht de verdachte niet op het transactievoorstel ingaan, dan ligt het initiatief voor een vervolg bij het OM, dat de verdachte dan zal moeten dagvaarden op de zitting. Het procesinitiatief ligt dan dus bij het OM. Waar de strafbeschikking veel meer een eenzijdige handeling is van het OM, veronderstelt de transactie dat er consensualiteit is tussen het OM en de verdediging over de afdoening.

Naast de hiervoor genoemde belangrijkste verschillen, zijn er ook overeenkomsten. De verdachte heeft altijd de mogelijkheid om niet in te stemmen met de buitengerechtelijke afdoening. Beide vormen van buitengerechtelijke afdoening zijn alleen mogelijk voor overtredingen en voor misdrijven waarop geen hogere gevangenisstraf dan zes jaren is gesteld. De sancties komen ook grotendeels overeen (o.a. geldboetes, taakstraffen, schadevergoedingsmaatregelen). Toch duikt hier weer een verschil op: hoewel de wet ook de mogelijkheid bevat om de verdachte in het kader van een strafbeschikking een aanwijzing te geven ter 'voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel', is deze mogelijkheid in de praktijk nog niet geïmplementeerd (Aanwijzing OM-strafbeschikking, para. 2.2) en het ziet er niet naar uit dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren.⁸³ In het kader van de transactie is het wel mogelijk om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (art. 74 lid 2 sub d Sr).

Het was, toen de strafbeschikking in 2006 werd ingevoerd, de bedoeling dat de transactie geheel werd afgeschaft. Juist vanwege het gebruik in het bijzonder strafrecht, waarin de transactie nog steeds van toegevoegde waarde wordt geacht, is de Minister van Justitie en Veiligheid op dit voornemen

⁸² Zie www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Strafrecht/Paginas/Orientatiepunten-voor-straftoemeting.aspx, geraadpleegd op 10 oktober 2025.

⁸³ In het hierna te bespreken wetsvoorstel voor de Eerste aanvullingswet Wetboek van Strafvordering is de optie om bij wijze van strafbeschikking aan voordeelsontneming te doen zelfs geschrapt.

teruggekomen. Al in 2021 is een conceptwetsvoorstel in consultatie geweest, waarin het bestaan van de transactie naast de strafbeschikking wordt geregeld.⁸⁴ In 2025 is dit voorstel meegenomen in de zogenoemde Eerste aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, die in juni 2025 ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd.⁸⁵ Het voorstel beoogt het gebruik van de transactie wel danig te beperken: alleen zgn. 'hoge transacties' zijn mogelijk en daarnaast is er nog een zeer beperkt aantal situaties waarin de transactie in plaats van een strafbeschikking kan worden aangeboden. In het voorstel wordt geregeld dat de rechter de hoge transacties zal gaan toetsen. Keressies (2021) gaat uitgebreid op het wetsvoorstel in).

Tot deze wetgeving in werking treedt, is de Aanwijzing hoge transacties een belangrijke beleidsregel.⁸⁶ Een onafhankelijke toetscommissie toetst op grond van deze aanwijzing de toelaatbaarheid van de hoge transacties. Van een hoge transactie is volgens de aanwijzing pas sprake bij een transactie met een boetecomponent vanaf €200.000, of indien het totale transactiebedrag (dat bijvoorbeeld ook een ontnemingscomponent kan hebben) hoger is dan €1.000.000.

Wij staan bij deze (hoge) transactie wat uitgebreider stil, omdat zij de afgelopen jaren vaak onderwerp van debat is geweest. Vaak springen de torenhoge 'schikkingen' in het oog, waarin door bedrijven soms een transactie van honderden miljoenen euro's wordt geaccepteerd. Het is intussen niet zo goed mogelijk om in zijn algemeenheid iets te zeggen over de dagelijkse praktijk (zie ook Crijns (2019)). Beckers kwam in 2017 tot de conclusie dat bedrijven die strafbare feiten plegen van het Functioneel Parket vaak een transactie aangeboden krijgen, omdat dit een weg van weinig weerstand is (Beckers, 2017). Het nadeel van die transacties is echter dat daarbij in de ogen van velen geen sprake is van concrete schuldvaststelling: bedrijven kunnen dus betalen en tegelijkertijd zeggen dat hen geen verwijt treft. Met name ten aanzien van de hoge transacties wordt in de literatuur regelmatig getwijfeld aan de legitimiteit: zo zou er sprake zijn van klassenjustitie, bijvoorbeeld omdat gewone burgers nooit de gelegenheid hebben om met justitie te onderhandelen over een buitengerechtelijke afdoening, terwijl dat in het kader van de hoge transacties wel mogelijk lijkt.⁸⁷ Bovendien zou een gebrek aan rechterlijk toezicht een risico opleveren voor het recht op een eerlijk proces en zou er zonder rechtspraak ook geen rechtsvorming plaatsvinden (Keressies, 2021, p. 253).

Deze kritiek ten spijt, is het een breed gedragen mening dat in de grote fraudezaken tegen rechtspersonen buitengerechtelijke afdoening onmisbaar is en dat de transactie een beter alternatief is dan de strafbeschikking - al was het maar omdat vooralsnog bij de transactie wél wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden ontnomen. Het is immers niet reëel om te veronderstellen dat dergelijke zaken allemaal voor de rechter kunnen worden gebracht.⁸⁸ Bovendien is, zeker bij rechtspersonen, een transactie een heel geschikt middel om niet alleen snel de zaak af te doen met een passende straf (vergelding), maar ook om afspraken te maken met de verdachte rondom 'governance' en 'compliance' (speciale preventie) en het wederrechtelijk verkregen voordeel af te pakken (reparatie). Ten slotte kan door de medewerking van de rechtspersoon soms nog informatie worden verkregen aan de hand

⁸⁴ Zie, geraadpleegd op 21 oktober 2025, van https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

⁸⁵ Wetgevingskalender, geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK013958/>.

⁸⁶ *Stcr.* 2020, 46166.

⁸⁷ Naar aanleiding van een motie van Kamerlid Van Nispen (*Kamerstukken II* 2018/19, 35000 VI, 53) is in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar klassenjustitie in de strafrechtketen: Van den Bos et al (2021). De zeer genuanceerde uitkomst van dit onderzoek is niet eenvoudig samen te vatten, maar zij levert in ieder geval geen grond voor de stelling dat de praktijk van de hoge transactie als klassenjustitie kan worden bestempeld.

⁸⁸ Zie voor een overzicht Sikkema & De Zanger (2019) en Verschaeren (2017).

waarvan natuurlijke personen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Zoals eerder al gezegd, vermoeden sommigen echter ook dat juist het *niet* vervolgen van die leidinggevendens soms onderdeel is van de afspraken die worden gemaakt rondom de transactie (Van den Bos et al., 2021). Het OM wijst dergelijke suggesties steevast van de hand. Daarnaast is in de nieuwe Aanwijzing voor de opsporing inmiddels bepaald, dat de verdachte in ieder geval de feitelijke gedragingen erkent die de grond zijn voor de transactie (waarmee nadrukkelijk *geen* sprake hoeft te zijn van schulderkenning). De voorbereiding van wetgeving waarin er een rechterlijke toets gaat plaatsvinden op de hoge transacties, biedt ten slotte enig soelaas tegen het genoemde bezwaar dat de rechter te veel op afstand zou staan. Transparantie van de betrokken ondernemingen en de mate waarin zij meewerken aan het onderzoek (of misschien zelfs de aanjager zijn gebleken van het onderzoek door bepaalde misstanden zelf te melden) krijgen een steeds nadrukkelijker rol in het proces dat voorafgaat aan de besluitvorming rondom het al dan niet aanbieden van een (hoge) transactie (Velthuis, 2020).

2.10.2 Bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgevingsfeiten

2.10.2.1 Achtergrond

In het voorgaande is melding gemaakt van de OM-strafbeschikking. Voor het milieustrafrecht is daarnaast de bestuurlijke strafbeschikking in het bijzonder relevant. Met ingang van 1 mei 2012 is de bestuurlijke strafbeschikking ook voor milieu- en keurfeiten ingevoerd.⁸⁹ Het idee was dat het strafrecht zoveel mogelijk moest worden gereserveerd voor (middel)zware vormen van criminaliteit en dat 'het bestuur' de mogelijkheid zou moeten krijgen om middels de uitvaardiging van een bestuurlijke strafbeschikking op te treden tegen lichtere vormen van milieucriminaliteit.⁹⁰ Een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd door bij algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamen of personen, met een publieke taak belast (art. 257ba Sv). Met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking is beoogd het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium aan te vullen met een slagvaardig in te zetten instrument bij overtredingen van geringe ernst of eenvoudige aard die een betrekkelijk beperkte inbreuk vormen op wettelijk beschermde belangen, zo blijkt uit art. 2.8 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten (die haar grondslag vindt in art. 257ba, tweede lid, Sv; hierna: Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking). Uit artikel 4.3 Besluit OM-afdoening blijkt dat zaken waarin de strafbeschikkingsbevoegdheid kan worden uitgeoefend, de door de bevoegde ambtenaar geconstateerde strafbare feiten betreffen, aangeduid in bijlage II van dat besluit, voor zover die strafbare feiten van geringe ernst of eenvoudige aard zijn zoals nader omschreven in de richtlijnen, bedoeld in artikel 4.6, eerste lid en voor zover de verdachte behoort tot een categorie die met betrekking tot die feiten in bijlage II van dat besluit is vermeld. In de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking zijn de boetebedragen vastgelegd.

Hoewel het een *bestuurlijke* strafbeschikking wordt genoemd, is de uitvaardiging ervan geen bestuurlijke maar strafrechtelijke handhaving: de uitvaardiging van een bestuurlijke strafbeschikking is een daad van vervolging en levert zonder tussenkomst van de rechter een executoriale titel op. De bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijk boete-instrument in handen van bestuurlijke functionarissen. Voor de feiten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd, kan tevens een bestuursrechtelijke herstelsanctie als een last onder bestuursdwang of dwangsom worden opgelegd (art. 3 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking).

⁸⁹ Een 'keur' is een door een waterschap uitgevaardigde verordening. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de term 'milieu- en keurfeiten' vervangen door 'fysieke leefomgevingsfeiten'.

⁹⁰ Zie uitgebreid: Biezeveld & Dam, 2013; Hartmann, 2012; Koolhaas, 2012; Tubbing & Van Ham, 2013.

2.10.2.2 Het bevoegd gezag

Blijkens art. 2.1 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking berust de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking voor milieufeiten waarin een geldboete wordt opgelegd, bij de directeurs van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD), de dagelijkse besturen van de waterschappen, de hoofdingenieurs-directeur van de regionale en landelijke diensten van Rijkswaterstaat, de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Er bestaat een mandaatbevoegdheid. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking voor milieufeiten kan door een bevoegd gezag worden *gemandateerd* aan één of meer functionarissen binnen de eigen organisatie, dan wel binnen een andere organisatie waarmee het bevoegd gezag een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten ten behoeve van een effectief gebruik van de strafbeschikkingsbevoegdheid. De bevoegdheid wordt niet gemandateerd aan buitengewoon of algemeen opsporingsambtenaren die krachtens hun taakomschrijving zijn belast met het opsporen van strafbare feiten (art. 2.2 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking).

2.10.2.3 Fysieke leefomgevingsfeiten

In de bijlage bij de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten is aangegeven voor welke feiten een bedoelde strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Deze lijst bestaat uit een aantal clusters met overtredingen en misdrijven die in beginsel als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat de bewijsopdracht door de buitengewoon opsporingsambtenaar doorgaans betrekkelijk eenvoudig is uit te voeren, behoudens uitzonderingen. Voor alle feiten ligt het aangegeven boetebedrag onder de in artikel 257c, tweede lid, Sv gestelde hoorgrens van 2.000 euro voor een natuurlijk persoon en, voor zover het een economisch delict betreft, € 10.000 voor een rechtspersoon (art. 2.5 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking).

2.10.2.4 Hoogte van de geldboetes

Als het voornemen bestaat om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen, inhoudende een geldboete, moet iedere keer worden beoordeeld of het opleggen van de in de feitenlijst aangegeven hoogte van de geldboete in het concrete geval evenredig is in verhouding tot de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de gevolgen van de overtreding voor de overtreder zelf. Een bestuurlijke strafbeschikking mag niet worden uitgevaardigd indien:

- de overtreding een zo geringe inbreuk op de rechtsorde is of zo weinig schade heeft veroorzaakt, dat de voor het feit vastgestelde geldboete onevenredig hoog is in verhouding tot wat heeft plaatsgevonden (art. 4, sub e, onder a, Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking);
- het feit, door samenwerking van meer dan één persoon gepleegd, op zichzelf wel ernstig genoeg is voor een geldboete, maar het aandeel van de verdachte daarin zo gering is, dat de voor het feit vastgestelde geldboete onevenredig zwaar zou zijn (art. 4, sub e, onder b, Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking); of
- de verdachte door de overtreding zelf ernstige financiële schade, rechtstreeks uit het feit voortvloeiend of door verplichte schadevergoeding, lijdt of heeft geleden, dat de voor het feit vastgestelde geldboete onevenredig hoog is in verhouding tot die schade (art. 4, sub e, onder c, Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking).

2.10.2.5 Contra-indicaties

In de praktijk kunnen zich evenwel situaties voordoen dat geen sprake is van een overtreding van eenvoudige aard. In dergelijke gevallen is het aangewezen dat het feit wordt afgedaan door het Openbaar Ministerie of de strafrechter. In art. 2.8 Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten is een nadere afbakening gegeven wat tot het bestuurlijke en het strafrechtelijke domein behoort. Hiertoe zijn drie clusters van contra-indicaties ontwikkeld. Indien een milieufait wordt geconstateerd, dient te worden nagegaan of sprake is van één of meer van de volgende contra-indicaties:

- Er is sprake van één of meer van de volgende omstandigheden die de bewijsopdracht voor de opsporingsambtenaar verzwaren of wijzen op een ernstige inbreuk op beschermde belangen.⁹¹
- Er is sprake van één of meer van de volgende omstandigheden die wijzen op een aanmerkelijk calculerende, dan wel malafide instelling van de overtreder.⁹²
- In geval van een economisch milieufait dat in bijlage 1 is omschreven zonder dat hierbij onderscheid is gemaakt tussen de opzet- en de overtredingsvariant: er is geen of onvoldoende bewijs dat een geconstateerd economisch delict opzettelijk is begaan.

In gevallen waarin sprake is van een contra-indicatie, leent de geconstateerde milieuovertreding zich niet voor afdoening door middel van een bestuurlijke strafbeschikking, maar vraagt om afdoening door het OM. Hiertoe zal een proces-verbaal van de geconstateerde overtreding(en) dienen te worden opgemaakt dat rechtstreeks wordt gestuurd naar de ter zake hiervan bevoegde regionale vestiging van het Functioneel Parket. Volledigheidshalve dient ook te worden gewezen op het bepaalde in art. 4.4. Besluit OM-afdoening. Uit deze bepaling blijkt wanneer een lichaam of een persoon geen gebruikmaakt van de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid. Zo kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd, indien het strafbare feit wordt geconstateerd met één of meer strafbare feiten waarvoor de strafbeschikkingsbevoegdheid is verleend, indien het gezamenlijke boetebedrag voor deze economische milieufaiten hoger is dan € 2.000 voor een natuurlijk persoon of € 10.000 voor een rechtspersoon (art. 4.4, sub e, Besluit OM-afdoening) en het strafbare feit een wederrechtelijke gedraging betreft waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan dieren of planten wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt (art. 4.4, sub h, Besluit OM-afdoening).

⁹¹ a. Een wederrechtelijke gedraging waardoor aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt, b. een wederrechtelijke gedraging met een afvalstof in niet verwaarloosbare hoeveelheden, c. een wederrechtelijke gedraging in of handeling met een inrichting waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt, waardoor buiten die inrichting de dood van of ernstig letsel aan personen danwel aanzienlijke schade aan dieren of planten wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt, d. een wederrechtelijk verhandelen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten of delen of afgeleide producten in een niet verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens of met een niet te verwaarlozen invloed op de instandhouding van de soort, e. een wederrechtelijke gedraging waardoor aanzienlijke schade wordt of dreigt te worden toegebracht aan de habitat van een beschermde dier- of plantensoort, f. een wederrechtelijke gedraging waardoor aanzienlijke schade wordt of dreigt te worden toegebracht aan een beschermde habitat. Voor het inschatten van de mate van (dreigende) schade als bedoeld onder a, c, e en f, kunnen de vermoedelijke opruimings- of herstelkosten in veel gevallen een indicator zijn.

⁹² Agressief of dreigend gedrag ten opzichte van een toezichthouder of opsporingsambtenaar tijdens of na de constatering van de overtreding, b. samenloop met één of meer milieufaiten waarvoor geen bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid is verleend (toelichting: dit ziet op situaties waarin kennelijk sprake is van structureel slechte naleving en een samenhangende opsporing en vervolging door het OM aangewezen is; in geval van twijfel is overleg met OM wenselijk), c. samenloop met ernstige commune misdrijven, bijvoorbeeld valsheid in geschrift (art. 225 e.v. Wetboek van Strafrecht) en omkoping van ambtenaar (art. 177, 177a Wetboek van Strafrecht) (toelichting: in dit soort situaties is, na overleg met het OM, overdracht aan de politie of een bijzondere opsporingsdienst aangewezen), d. volgens de gegevens waarover de (organisatie van) het bevoegd gezag of de betrokken opsporingsambtenaar beschikt, is sprake van een meer dan incidenteel tekortschietend nalevingsgedrag (d.w.z. in een periode van vijf jaar is ten minste driemaal door een toezichthouder of een opsporingsambtenaar een relevante overtreding van omgevingsrechtelijke of economische regelgeving geconstateerd, waartegen sanctionerend is opgetreden).

2.11 Procesafspraken

Een relatief nieuwe wijze van het afdoen van strafzaken is het maken van procesafspraken. Zelfs als de vervolging voor de rechter al is aangevangen, kan het jaren duren voor de zaak tot een uiteindelijk vonnis komt. Dit kan allerlei oorzaken hebben, bijvoorbeeld doordat de verdediging complexe onderzoekswensen heeft, er veel getuigen gehoord moeten worden of de rechtbank beperkte zittingscapaciteit heeft (of een combinatie van genoemde oorzaken). Dit zijn zeker ook factoren die bij complexe milieuzaken een rol kunnen spelen. Een aantal jaren geleden is door de Rechtspraak in een aantal complexe, langlopende zaken, getracht om de verdediging en het Openbaar Ministerie tot een vergelijk te laten komen over de afloop van de strafzaak in de vorm van procesafspraken: eenvoudig gezegd kwam het erop neer dat de verdediging in ruil voor een voor een acceptabele strafmodaliteit en strafmaat, verder af zou zien wordt van nadere onderzoekswensen en van het recht om hoger beroep in te stellen. De verdediging en het OM kwamen tot een akkoord ten aanzien van de bewezenverklaring van (een deel van de) tenlastegelegde feiten en de bestraffing ter zake, waarna de rechtbank op basis van deze procesafspraken vonnis kon wijzen. Daarbij waakte de rechtbank er wel voor dat er over het geheel van een eerlijk proces gesproken kon worden. Slepende strafzaken konden zo toch nog 'vlot getrokken' worden. De Hoge Raad heeft deze constructie goedgekeurd⁹³ en inmiddels zijn er al vele strafzaken, waaronder ook milieuzaken, op deze wijze afgedaan.⁹⁴ De hiervoor in paragraaf 2.10.1 al genoemde Eerste aanvullingswet Wetboek van Strafvordering bevat een voorstel voor een regeling voor deze procesafspraken. Procesafspraken zijn pragmatisch, omdat zij voorkomen dat het vele jaren duurt voor er een onherroepelijke uitspraak van de rechter ligt, waarin de strafmaat - vanwege het lange tijdsverloop - vaak gedempt is. Tegelijk komt het onbevredigend voor dat, in anticipatie op zo'n slepende strafzaak, op voorhand al tot een lagere straf gekomen wordt - zoals de annotatie bij de zojuist voetnootsgewijs aangehaalde zaak laat zien.

2.12 Wet Bibob

Het wordt als onwenselijk beschouwd dat het openbaar bestuur door middel van het verlenen van vergunningen of subsidies criminaliteit bevordert.⁹⁵ Volgens de wetgever is het Bibob-instrumentarium bedoeld om bestuursorganen te informeren over de mate van het gevaar dat subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten. Met deze wet wordt beoogd te voorkomen dat door het verlenen van vergunningen de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren.⁹⁶

Bestuursorganen die toepassing geven aan deze wet, dienen eerst zelfstandig onderzoek te verrichten, voordat een eventueel advies wordt gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob. Na afloop van het Bibob-onderzoek kunnen drie soorten maten van gevaar worden vastgesteld: geen gevaar, een mindere mate van gevaar en een ernstig gevaar van misbruik. Indien sprake is van een ernstig gevaar van misbruik, heeft het bevoegde bestuursorgaan de mogelijkheid om de gevraagde beschikking te weigeren of in te trekken (Tollenaar & Van der Vorm, 2023).⁹⁷

De Wet Bibob wordt in de praktijk vooral toegepast ten aanzien van de horeca, maar deze wet heeft een ruime reikwijdte. In het verband van het onderhavige onderzoek is het betekenisvol om erop te wijzen

⁹³ HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ* 2023, 31 m.nt. P.A.M. Mevis.

⁹⁴ Zie voor een voorbeeld uit het milieustrafrecht (met zeer kritische annotatie): Gerechtshof 's-Hertogenbosch 27 januari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:329, *JM* 2023, 40 m.nt. S. Pieters.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 19.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 6.

⁹⁷ Het is ook mogelijk om beschikkingen te weigeren of in te trekken op andere gronden. Daarnaast is deze wet ook van toepassing op vastgoedtransacties en aanbestedingen.

dat de Wet Bibob ook van toepassing is op de milieusector, waarin vergunningen en subsidies immers een belangrijke rol spelen. Zo blijkt uit het jaarverslag van het Landelijk Bureau Bibob voor 2024 dat een klein gedeelte van de verstrekte adviezen van het Landelijk Bureau Bibob de milieusector betreft (Landelijk Bureau Bibob, 2025).

Aanvragen voor milieubelastende activiteiten vallen onder de reikwijdte van de Wet Bibob (art. 5.31 Omgevingswet). Het vervoer, het verhandelen en het verwerken van meststoffen vallen via de Meststoffenwet onder de Wet Bibob (art. 15 lid 5 Meststoffenwet). De Omgevingswet biedt mogelijkheden om bedrijven die werkzaam zijn in sectoren die als 'criminogeen' te boek staan, zoals de afvalbranche, autosloperijen, de vuurwerkbranche en de mesthandel, aan een Bibob-toets te onderwerpen. De vergunningen die in deze branches nodig zijn, kunnen worden geweigerd of ingetrokken met de toepassing van de Wet Bibob. De reikwijdte van deze wet is evenwel niet beperkt tot deze branches. De Wet Bibob kan ook worden toegepast op bijvoorbeeld de revisievergunning die is vereist voor het drijven van een varkenshouderij (Tollenaar & Van der Vorm, 2023, p. 17).

Vooraf in de jaren na de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 moest de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich meerdere malen buigen over de vraag in hoeverre de weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob moet worden aangemerkt als een 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat de afwijzing van de vergunningsaanvragen voor de betrokkenen ingrijpende gevolgen kunnen hebben, maar dat maakt niet dat de weigering ertoe strekt dat het is aan te merken als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM (ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5294, AB 2012/282, m.nt. A.E.M. van den Berg & S.H. van den End). Dit geldt volgens de Afdeling ook voor de intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob (ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7372, AB 2013/70, m.nt. A.E.M. van den Berg). Tot slot wordt een weigering van een vergunning op grond van de Wet Bibob door het EHRM niet aangemerkt als een 'criminal charge' (EHRM 20 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0320DEC001845007, NJ 2013/361, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen (Bingöl/Nederland)).

Uit het voorgaande blijkt dat de Wet Bibob een –effectief– bestuursrechtelijk instrumentarium is, waarmee het openbaar bestuur preventief kan optreden tegen milieucriminaliteit. Deze wet is evenwel niet bestraffend van aard, maar ziet vooral op het voorkomen van de situatie dat het openbaar bestuur criminaliteit – in casu in de milieusector – bevordert. Daarnaast is het voor de toepassing van deze wet geen vereiste dat sprake moet zijn van ernstige vormen van milieucriminaliteit of van ernstige milieudelicten. Het dient te gaan om de situatie dat er een ernstig gevaar van misbruik is. De bevoegde bestuursorganen die bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (art. 3 lid 1, sub a, Wet Bibob) of strafbare feiten te plegen (art. 3 lid 1, sub b, Wet Bibob). De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met de mate van het gevaar (art. 3 lid 5, sub a, Wet Bibob) en voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten (art. 3 lid 5, sub b, Wet Bibob). Tot slot dient te worden opgemerkt dat de weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob doorgaans niet wordt aangemerkt als een bestuurlijke sanctie, maar als een bestuurlijke maatregel (Vgl. ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2333, AB 2024/190, m.nt. B. van der Vorm).

De Wet Bibob bevindt zich niet in het 'gereedschapskist' van opsporingsinstanties (Borgers, 2010). Opsporings- en vervolgingsinstanties hebben –op grond van de Wet Bibob– wel de mogelijkheid om bestuursorganen –of het Landelijk Bureau Bibob– te voorzien van relevante gegevens om een Bibob-onderzoek effectief te laten zijn. Zonder dergelijke informatievoorziening zou het Bibob-instrumentarium niet effectief zijn. Ook is het mogelijk dat de officier van justitie het bestuursorgaan een tip geeft om een Bibob-onderzoek te starten. Dit wordt de 'OM-tip' genoemd (art. 26 Wet Bibob). Hoewel de Wet Bibob dus niet is aan te merken als een strafrechtelijke sanctie, kan deze wet van betekenis zijn in de aanpak van milieucriminaliteit.

2.13 Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de handhaving van het milieurecht een 'caleidoscoop' aan mogelijkheden bevat (Hartmann, 2007). Hoewel de nadruk op de strafrechtelijke handhaving lag, hebben we ook stilgestaan bij een aantal bestuursrechtelijke handhavingsmodaliteiten. Deze verkenning van de vele mogelijkheden om sancties op te leggen levert in eerste instantie het beeld op dat er nauwelijks concrete hiaten zijn aan te wijzen: zowel de strafrechter als bestuursorganen kunnen in theorie flink uithalen bij het opleggen van sancties en de vele mogelijkheden kunnen vaak ook gecombineerd worden.

Tegelijk signaleren wij, nog vóór wij toekomen aan de empirische bevindingen van ons onderzoek, dat de strafrechter maar zeer zelden toekomt aan het opleggen van zeer hoge boetes en dat een aantal andere strafrechtelijke sanctiemodaliteiten maar zeer sporadisch gebruikt lijkt te worden en dat er eigenlijk ook nauwelijks onderzoek is gedaan naar de ervaringen in de praktijk met al die sanctiemodaliteiten. Daardoor rijst toch het vermoeden dat het potentieel van het strafrechtelijk instrumentarium niet ten volle wordt benut. Het sanctiearsenaal van de WED is al decennia lang min of meer hetzelfde en er lijkt door de wetgever in de tussentijd niet of nauwelijks te zijn stilgestaan bij de vraag of het voldoende is toegesneden op de uitermate complexe bedrijfsvoering die inmiddels gemeengoed is. Om een willekeurig voorbeeld te noemen: het onder curatele stellen van een bedrijf is alleen een reële optie als de curator verstand van zaken heeft. De wet zegt over deze praktische aspecten niets en ons is verder niet bekend dat er in de praktijk beleid is om deze sanctie handen en voeten te geven.

Een tweede punt is dat, ondanks dat er best veel literatuur is over het milieustrafrecht, deze literatuur nauwelijks inzicht biedt in de straftoemeting. Waar het OM op andere terreinen met relatief gedetailleerde strafvorderingsrichtlijnen werkt en ook de Rechtspraak oriëntatiepunten voor de straftoemeting gebruikt, is dat op het terrein van het milieustrafrecht niet het geval. De oorzaak daarvoor zou onder meer gezocht kunnen worden in het feit dat er een ongelooflijke hoeveelheid normen is, waardoor het complex kan zijn om dergelijk beleid te voeren. Wij haalden in paragraaf 2.6 van dit hoofdstuk Faure en Lopik (2024) al aan, die spreken van een 'ondoordachte chaos' en een 'lappendeken aan bepalingen'. Daarmee doelen ze dan natuurlijk vooral op het materiële recht (de normstellingen), maar het voorgaande hoofdstuk laat zien dat ook op het terrein van de bestrafing inmiddels zeer veel smaken beschikbaar zijn.

Hoofdstuk 3: Theoretische achtergrond

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we wat de literatuur ons leert over de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein. We starten daarbij met algemene inzichten (voor zover relevant voor de milieucontext) en zoomen daarna in op de effectiviteit van sancties in reactie op milieucriminaliteit.

Zodoende bespreken we allereerst de rechtvaardigingen van straf en de doelen van straf (par. 3.2). Vervolgens gaan we in op de vraag op welke manieren onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van (strafrechtelijke) sancties, waarbij we aandacht hebben voor verschillende soorten effectiviteitsstudies en verschillende theoretische modellen die daarbij worden gehanteerd (par. 3.3). Deze paragrafen vormen de opmaat naar de paragrafen waarin de inhoudelijke bevindingen van dergelijk onderzoek worden beschreven. Na een bespreking van empirisch onderzoek naar vergelding in par. 3.4 worden in par. 3.5 empirische studies naar de effectiviteit van (strafrechtelijke) sancties behandeld, waarbij we onder meer aandacht besteden aan algemene en specifieke afschrikking.

Vervolgens leggen we de focus, zoals aangegeven, specifiek op het milieudomein. Daarbij richt par. 3.6 zich op de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op milieucriminaliteit, terwijl par. 3.7 zich richt op de effectiviteit van (niet per se strafrechtelijke) handavingsinterventies in de milieucontext. We beperken ons in deze paragrafen tot de internationale literatuur, aangezien Nederlandse studies naar de effectiviteit van (strafrechtelijke) handhaving in het milieudomein al in Hoofdstuk 1 van dit rapport aan de orde zijn gekomen. We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste inzichten (par. 3.8).

3.2 Rechtvaardigingen van straf en strafdoelen

Het gaat voor dit onderzoek te ver om in te gaan op de gehele historie van denken over straffen, maar een kernachtige achtergrond helpt om te begrijpen wat 'effectief straffen' inhoudt. In de wetenschappelijke literatuur omtrent straffen wordt onderscheid gemaakt tussen twee rechtvaardigingen voor straf: vergelding en preventie. Dit voert terug op twee benaderingen van straffen: absolute en relatieve benaderingen, respectievelijk ook wel aangeduid als retributivistische en utilitaristische benaderingen (Boone, 2020). Boone (2020, p. 239) legt op eenvoudige wijze uit wat het verschil is: bij "retributivistische of absolute benaderingen wordt gestraft *omdat* een strafbaar feit is gepleegd" en bij "utilitaristische of relatieve benaderingen [wordt] gestraft *opdat* een bepaald effect zal worden bereikt."

Een combinatie van beide benaderingen is kenmerkend voor het Nederlandse strafrechtstelsel. Volgens Kelk en De Jong (2020) en Boone (2020) is het strafrechtstelsel gestoeld op het principe dat niet zwaarder mag worden gestraft dan vergelding toelaat. In andere woorden, er mag niet zwaarder worden gestraft dan proportioneel is op basis van de verwijtbaarheid van de dader en de ernst van het misdrijf. Vergelding kan dus ook wel worden begrepen als "proportionele leedtoevoeging" (Boschman et al., 2023, p. 11). Zolang de bovengrens van vergelding niet wordt overschreden, is er ruimte voor preventie (Boone, 2020; Kelk & De Jong, 2020). Het is belangrijk om te benadrukken dat dit principe geldt voor *straffen*. Maatregelen zijn niet bedoeld om te vergelden en kunnen verschillende doelen hebben (De Roos, 2007), waaronder gedragsbeïnvloeding, het beschermen van de maatschappij of het herstellen van de oude, rechtmatige toestand (Openbaar Ministerie, z.d.).

Het streven naar effectieve straffen hoort eigenlijk bij een utilitaristische benadering van straf, omdat geprobeerd wordt 'nut' of 'voordeel' te behalen (Boone, 2020, p. 239). Dit nut kan bijvoorbeeld het beschermen van de maatschappij zijn of het resocialiseren van de dader. Het streven naar effectieve

straffen betekent dus vaak het streven naar preventieve straffen. In strafrechtssystemen waar gestraft wordt op basis van vergelding, staat nut of voordeel niet centraal (Boone, 2020). De vraag of straf 'effectief' is in het bereiken van vergelding is dus ongebruikelijk, omdat het doel van vergelding niet is om een effect te sorteren. Retributivisten vinden de rechtvaardiging voor straf juist in het verleden: straf wordt gezien als de rechtvaardige reactie op criminele daden. De vraag waarom juist door middel van straf gereageerd moet worden op criminele daden uit het verleden, is voer (geweest) voor filosofisch en wetenschappelijk debat (zie bijvoorbeeld Bentham, 1789/1982, Kant, 1797/1991, Hegel, 1821/1967, in: De Keijser, 2000). Het gaat te ver om hier in detail op in te gaan, maar het herstellen van een (door de criminele daad verstoorde) balans in de samenleving, genoegdoening voor slachtoffers/samenleving en het uitdrukken van (morele) afkeuring, en daarmee het bevestigen van de norm in de samenleving, zijn veelgenoemde redenen waarom proportionele leedtoevoeging door middel van straf geaccepteerd zou zijn (Boschman et al., 2023; De Keijser, 2000).

Naast de klassieke rechtvaardigingen van straf – vergelding en preventie – worden in de literatuur onderliggende strafdoelen onderscheiden. Deze strafdoelen kunnen worden gezien als mechanismen waarlangs vergelding en preventie kunnen worden bereikt (De Keijser, 2000). Voorbeelden van onderliggende strafdoelen zijn afschrikking, resocialisatie, incapacitatie en normbevestiging. Resocialisatie en afschrikking kunnen bijvoorbeeld worden gezien als manieren om criminaliteit te voorkomen (i.e., preventie te bereiken).

Om effectiviteitsonderzoek te kunnen begrijpen, is het nodig om de onderliggende strafdoelen toe te lichten. Incapacitatie of onschadelijkmaking is het voorkomen van criminaliteit door vrijheidsbeperking of -beneming. Het gaat dus om het fysiek onmogelijk maken van criminaliteit (Keijser, 2000). Een voorbeeld is het (tijdelijk) stilleggen van bedrijfsactiviteiten. Een ander strafdoel is normbevestiging: het vaststellen, bevestigen of (opnieuw) bewustmaken van een norm in de maatschappij (Boschman et al., 2023; Keijser, 2000). Afschrikking is ook een strafdoel. Het begrip afschrikking kan worden opgedeeld in specifieke afschrikking en algemene afschrikking. Specifieke afschrikking houdt in dat mensen afzien van criminaliteit doordat zij eerder gestraft zijn en daar de (negatieve) consequenties van ervaren hebben (Boschman et al., 2023; Chalfin & McCrary, 2017; De Keijser, 2000). Algemene afschrikking is het idee dat potentiële daders afzien van criminaliteit vanwege de angst voor straf; in het bijzonder de consequenties die ze bij andere gestraften hebben gezien (De Keijser, 2000).

Specifieke en algemene afschrikking moeten niet worden verward met speciale en generale preventie (De Keijser, 2000). Speciale preventie is het voorkomen van recidive bij de dader en generale preventie is het voorkomen van criminaliteit door andere of alle potentiële daders. De begrippen speciale en algemene preventie hebben een bredere betekenis dan de begrippen specifieke en algemene afschrikking. Het voorkomen van criminaliteit bij alle potentiële daders (generale preventie) kan bijvoorbeeld worden bereikt door de dreiging van straf (algemene afschrikking) of door het bevestigen van een norm in de samenleving (normbevestiging). Het tegengaan van recidive bij een dader (speciale preventie) kan enerzijds worden bereikt door de ervaring van straf (specifieke afschrikking) en anderzijds door een fysieke beperking die het onmogelijk maakt om te recidiveren (incapacitatie) (De Keijser, 2000).

In nog te bespreken kwantitatieve effectiviteitsstudies – bijvoorbeeld in de context van vrijheidsstraffen – wordt voornamelijk onderzoek gedaan naar afschrikking (*deterrence*) in plaats van preventie (Chalfin & McCrary, 2017; Nagin, 2013b). In onze (kwalitatieve) focusgroepen gebruiken we echter de eenvoudigere begrippen speciale en generale preventie.

3.3 Hoe onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van (strafrechtelijke) sancties

3.3.1 Soorten effectiviteitsstudies

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten in welke gevallen het meest effectief zijn. Om de effectiviteit van interventies beter te kunnen doorgronden, is het essentieel om allereerst aandacht te besteden aan afschrikkingsonderzoek, aangezien dit een substantieel en invloedrijk onderdeel vormt van het totale onderzoek naar effectiviteit. Hoe zien deze studies naar afschrikking eruit?

In traditionele empirische afschrikkingstudies wordt een sanctie effectief geacht als regelovertreding of recidive wordt teruggedrongen. Aan de hand van hypothesen wordt in kwantitatieve modellen (vaak met meerdere factoren) getoetst of sancties een effect hebben op regelovertreding of recidive (Van Wingerde, 2012). In dergelijke effectiviteitsstudies kunnen ook andere uitkomstmaten worden gebruikt, zoals de mate van compliance, het aantal positieve drugtesten of de mate waarin voorwaardelijke straffen worden omgezet in vrijheidsstraffen (e.g., Hawken & Kleiman, 2009), maar dat is minder gebruikelijk. In meta-analyses (e.g., Petrich et al., 2021; Villettaz et al., 2015) of narratieve reviews (e.g., Chalfin & McCrary, 2017; Shimshack, 2014) worden studies vervolgens samengevat of worden totaaleffecten berekend, en wordt vaak gesproken over de aan- of afwezigheid van een 'specifiek-afschrikwekkend' effect (als vrijheidsstraf recidive vermindert) of een 'algemeen-afschrikwekkend' effect (als de dreiging van sancties criminaliteit vermindert). Wat precies de mechanismen zijn die ervoor hebben gezorgd dat recidive is verminderd, is in meta-analyses of reviews lastig vast te stellen, omdat bijvoorbeeld de gevangenisregimes in de onderliggende studies verschillen. In het ene regime kan de nadruk liggen op rehabilitatie en behandeling, terwijl in het andere regime soberheid wordt nagestreefd. Zelfs als dergelijke regimes te onderscheiden zijn, blijft het lastig om de psychologische of sociale mechanismen te achterhalen waarmee een reductie in recidive al dan niet bereikt is (Paternoster, 2018).

In tegenstelling tot het traditionele afschrikkingsonderzoek is perceptueel afschrikkingsonderzoek gericht op het doorgronden van mechanismen die verklaren waarom sancties effectief zijn in plaats van het aantonen van statistische verbanden (Van Wingerde, 2012). In perceptuele studies wordt aangenomen dat niet de objectieve kans op bestraffing van belang is, maar de percepties die potentiële daders hebben van de pakkans en strafmaat (Van Wingerde, 2012). Willen sancties afschrikwekkend zijn dan is het van belang dat potentiële daders op de hoogte zijn van welke sancties wettelijk kunnen worden opgelegd en de kans dat ze worden gearresteerd (en vervolgd), wat weer afhankelijk is van (overheids)communicatie en beschikbare informatie en de cognitieve verwerking daarvan (Apel, 2022). Perceptueel onderzoek is vaak gebaseerd op interviews en enquêtes, waarin bijvoorbeeld scenario's of communicatieboodschappen worden voorgelegd en de zelfgerapporteerde mate van crimineel gedrag of criminele intenties wordt gemeten (Van Wingerde, 2012).

3.3.2 Theorieën en handhavingsstrategieën

De theoretische achtergrond van afschrikkingstudies is dat criminaliteit wordt tegengegaan als een sanctie met (voldoende) zekerheid en snelheid daarop volgt en de sanctiekosten hoger zijn dan de opbrengsten van criminaliteit (Paternoster, 2018). De theorie neemt aan dat mensen rationeel zijn en de cognitieve capaciteit hebben om de gevolgen van hun acties in overweging te nemen en dat ze pijn of leed proberen te voorkomen en plezier of geluk nastreven (Paternoster, 2018). Het idee is dus dat criminaliteit kan worden voorkomen door te straffen en specifiek door zwaar genoeg en met voldoende snelheid en zekerheid te straffen. De econoom Gary S. Becker goot deze theorie in een economische mal,

waarbij Van Wingerde de kern van zijn theorie als volgt formuleert: "naleving = $B < cD$, waarbij de B staat voor de baten van de regelovertreiding, c voor de verwachte pak- en veroordelingskans en D voor de zwaarte van de sanctie (2012, p. 32)."

Afschrikking wordt door Gunningham (2015) tegenover op regelnaleving gerichte handhaving geplaatst, die naast elementen van bestraffing ook elementen van overreding bevat (Gunningham, 2015). De tegenstelling tussen overreding en afschrikking is vooral relevant op het gebied van handhaving. Een handhavingsstrategie die gebaseerd is op het bereiken van regelnaleving (of 'overreding') kenmerkt zich door overtuigen, ondersteunen en adviseren. Het doel is om schade te voorkomen of te herstellen en niet om 'het kwaad' te bestraffen of daders af te schrikken. In de context van handhaving zou een methode die gebaseerd is op afschrikking daarentegen inhouden dat door middel van confrontatie, sanctiedreiging en sanctionering geprobeerd wordt om personen of bedrijven in het gareel te houden (Gunningham, 2015). Dit doel kan enerzijds bereikt worden langs de weg van specifieke afschrikking (door het ervaren van sancties wordt niet opnieuw de fout ingegaan) of langs de weg van algemene afschrikking (het vooruitzicht van sancties maakt dat potentiële daders afzien van criminaliteit) (De Keijser, 2000; Gunningham, 2015).

Aan zowel handhaving op basis van regelnaleving als handhaving op basis van afschrikking kleven nadelen. Zo kan een handhavingsstrategie waarin afschrikking overmatig en/of zonder onderscheid tussen (potentiële) daders wordt gebruikt, tot gevolg hebben dat personen of organisaties minder geneigd zijn om de wet na te leven. Gunningham (2015) geeft het anekdotische voorbeeld van managers die alleen nog het minimale doen om de wet na te leven, omdat zij eerder gesanctioneerd zijn voor gedrag dat uit goede bedoelingen voortkwam. Een op regelnaleving gerichte handhavingsstrategie kan juist onvoldoende effect hebben op (potentiële) daders die geen enkele intentie hebben om de wet na te leven (Gunningham, 2015).

Naar aanleiding van de zwakke punten in beide strategieën hebben verschillende auteurs handhavingsstrategieën voorgesteld die gebruikmaken van een combinatie van overreding en afschrikking. Voorbeelden van dergelijke theorieën van regulering, toezicht en handhaving zijn *responsive regulation* (Ayres & Braithwaite, 1992) en *smart regulation* (Gunningham et al., 1998). Responsive regulation vertrekt vanuit de visie dat overheden hun handhavingsacties moeten afstemmen op het gedrag van degenen die de desbetreffende regelgeving moeten naleven. Afstemming vindt plaats aan de hand van een handhavingspiramide met onderaan overtuigende en adviserende handhavingsacties, in het midden punitieve handhavingsacties en aan de top incapaciterende handhavingsacties (Ayres & Braithwaite, 1992; Van de Bunt et al., 2007; Kluin, 2024). Bijna alle inspectiediensten en toezichthouders in Nederland hanteren responsive regulation als uitgangspunt voor hun handhavingsstrategie (Kluin, 2024). Door middel van interacties met de gereguleerde entiteit komt de handhaver erachter of een overtreder handelt uit onwetendheid, recalcitrantie of onwelwillendheid. In principe wordt uitgegaan van de "goedheid" van een persoon of organisatie, maar als blijkt dat dit onterecht is, kan worden opgeschaald, wat bijvoorbeeld het geval kan zijn bij recidive (Gunningham, 2015).

Smart regulation bouwt voort op de handhavingspiramide van responsive regulation en stelt dat het mogelijk is om deze piramide op twee manieren uit te breiden. Ten eerste is het mogelijk voor andere commerciële en niet-commerciële partijen dan de overheid om als (quasi-)handhaver op te treden en is het mogelijk om mechanismen van zelfregulering te introduceren. Ten tweede kunnen handhavers gebruikmaken van uiteenlopende regelgeving om naleving af te dwingen. Binnen de theorie van smart regulation is het de rol van de overheid om condities te creëren waaronder op geleidelijke wijze

geëscaleerd kan worden in handhaving door verschillende partijen (Gunningham, 2015). In Nederland en andere landen speelt al jaren een trend van responsabilisering, waarbij private actoren verantwoordelijk worden gemaakt voor taken die oorspronkelijk tot de overheid behoorden (Boutellier, 2006). Op het gebied van milieutoezicht zijn ook verschillende private actoren actief, bijvoorbeeld bij de certificering van asbestverwijderaars (Helsloot & Vlagsma, 2016).

3.4 Empirisch onderzoek naar vergelding

Nu we meer zicht hebben op de conceptuele, methodologische en theoretische achtergronden van effectiviteitsonderzoek, verleggen we de focus naar de inhoudelijke bevindingen van de empirische studies. We starten daarbij met empirisch onderzoek naar vergelding, waarbij we ons grotendeels baseren op eerder onderzoek van het WODC door Boschman en collega's (2023, pp. 66-77).

Zoals gezegd, draait het bij vergelding om proportionele leedtoevoeging, passend bij de ernst van het delict en de schuld van de dader. Dit maakt empirisch onderzoek naar vergelding lastig, omdat proportionaliteit en leed moeilijk objectief meetbaar zijn. Onderzoek richt zich daarom vaak op de percepties van mensen over sancties, met name via publiek opinieonderzoek. Hier wordt gevraagd of sancties als te licht of te zwaar worden ervaren. Hoewel dit inzicht geeft in hoe het publiek vergelding beoordeelt, is onduidelijk of zij daarbij ook daadwerkelijk denken aan proportionele leedtoevoeging. Echter, in een Noorse studie is wel gevonden dat ook leken zich lieten leiden door het principe van proportionaliteit toen zij sancties oplegden in (fictieve) casussen (Olaussen, 2014). Ook is er ander empirisch onderzoek, naar ervaren strafzwaarte, dat inzichten biedt in de mate waarin vergelding als strafdoel wordt bereikt (Boschman et al., 2023). Dit type onderzoek toont aan dat dezelfde mate van leed met verschillende straffen kan worden bereikt door strafduur of intensiteit aan te passen (Boschman et al., 2023), hoewel het begrip 'leed' lastig kwantificeerbaar blijft.

Opinieonderzoek laat zien dat het publiek vaak vindt dat straffen te licht zijn. In 2018 vond 71% van de bevroegde Nederlanders dat straffen over het algemeen te mild zijn (Van Noije, 2019, in: Boschman et al., 2023). Ook in andere Westerse landen komt terug dat het algemene publiek (ongeveer 70-85%) van mening is dat te licht gestraft wordt (Boschman et al., 2023). Tegelijkertijd verschillen mensen sterk in de strafmaat die zij passend vinden bij concrete casussen. Burgers neigen er meestal toe zwaardere straffen op te leggen dan rechters, maar deze kloof wordt kleiner wanneer ze meer informatie krijgen over de omstandigheden van de zaak (Boschman et al., 2023). Verder laat onderzoek door Kristen en Schaap (2024) specifiek in de context van milieucriminaliteit zien dat er brede steun bestaat voor diverse strafformen, vooral als mensen beter geïnformeerd zijn over het doel van straffen en de context van het delict.

Onderzoek naar ervaren strafzwaarte is vooral afkomstig uit de VS. Dit soort studies vraagt respondenten vaak hoeveel van een bepaald type straf men zou inruilen voor een andere type straf, waardoor een 'wisselkoers' kan worden berekend. Gedetineerden en gevangenispersoneel verschillen in hoe zij voorwaardelijke straffen en hechtenis wegen, maar het algemene beeld is dat vrijheidsstraffen als zwaarder worden ervaren dan niet-vrijheidsstraffen (Boschman et al., 2023). Boetes, vooral dagboetes die rekening houden met financiële draagkracht, kunnen als bijna even zwaar worden beschouwd als gevangenisstraf (May & Wood, 2005). Uit recente Amerikaanse studies blijkt verder dat elektronische detentie, voorwaardelijke straf (zonder toezicht of strenge voorwaarden) en werkstraf door veroordeelden als minder zwaar worden ervaren dan gevangenisstraf (Boschman et al., 2023). Naar ons weten is onderzoek naar ervaren strafzwaarte bij milieudaders niet beschikbaar.

3.5 Empirisch onderzoek naar effectiviteit van (strafrechtelijke) sancties

3.5.1 Psychologische inzichten over straf en afschrikking

Uit de psychologische literatuur, die zich voor een groot deel richt op opvoeding, blijkt dat straf invloed heeft op gedrag (Van der Pligt & Van Harreveld, 2007). Straf is een manier om (antisociaal) gedrag te stoppen of te onderdrukken door het toevoegen van vervelende stimuli (bijvoorbeeld het veroorzaken van pijn) of het wegnemen van fijne stimuli (bijvoorbeeld het wegnemen van loon) (Huesmann & Podolski, 2013).

Straf is volgens psychologische inzichten effectiever onder bepaalde omstandigheden (Huesmann & Podolski, 2013; Van der Pligt & Van Harreveld, 2007). Ten eerste als straf onmiddellijk of snel volgt op gedrag; in dat geval relateert men de negatieve consequenties aan het vertoonde gedrag en heeft men geen tijd om te genieten van eventuele positieve gevolgen die het vertoonde gedrag heeft opgeleverd. Ten tweede als straf met zekerheid volgt op gedrag. Straf werkt alleen als er een kans is dat deze wordt opgelegd; meestal vereist dit visuele aanwijzingen, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een ouder in de context van opvoeding. De effectiviteit van straffen neemt ten derde toe als tegelijkertijd alternatief gedrag wordt beloond (Huesmann & Podolski, 2013; Van der Pligt & Van Harreveld, 2007). Dit wordt door psychologen ook wel "counterconditioning" genoemd (Huesmann & Podolski, 2013, p. 61). Volgens Huesmann en Podolski (2013, p. 61) is het stimuleren van gedrag dat niet verenigbaar is met het ongewenste gedrag de meest duurzame manier om gedrag te veranderen.

3.5.2 Studies naar perceptuele afschrikking en sanctiemechanismen

Zoals hierboven besproken richt perceptueel afschrikkingsonderzoek zich niet zozeer op de objectieve kans op straf, maar op de percepties die (potentiële) daders hebben van pakkans en strafzwaarte. Welke inzichten leveren deze perceptuele afschrikkingstudies op?

Vignetstudies, waarin respondenten hypothetische scenario's beoordelen, tonen overwegend aan dat een hogere inschatting van de pakkans leidt tot minder bereidheid tot het plegen van delicten. Daarentegen blijkt de waargenomen strafzwaarte nauwelijks invloed te hebben op de geneigdheid om delicten te plegen (Apel, 2022). Realistischere onderzoekszopzetten – zoals virtual reality-onderzoek en veldexperimenten – laten zien dat percepties gebaseerd zijn op objectieve omstandigheden, wat wil zeggen dat een daadwerkelijk hogere arrestatie- of sanctiekans samenhangt met een subjectief hogere inschatting van risico's (Apel, 2022). Uit deze studies blijkt verder hoe belangrijk culturele, sociale en contextuele factoren zijn bij beslissingen om delicten te plegen. Uit longitudinale onderzoeken volgt dat eerdere ervaringen risicopercepties beïnvloeden: wie niet wordt gepakt, verlaagt zijn risicotaxatie, terwijl arrestatie deze verhoogt. De mate van aanpassing hangt af van persoonlijke kenmerken, zoals impulscontrole en cognitieve vaardigheden (Apel, 2022).

Er zijn enkele factoren die de effectieve werking van afschrikking kunnen tegengaan (Van Wingerde, 2012). Ten eerste is de afschrikwekkende werking van sancties afhankelijk van de moraliteit van de doelgroep. Als gedrag als moreel verwerpelijk wordt beschouwd, speelt de dreiging van straf nauwelijks een rol (Bachman et al., 1992). In een studie van Short en Toffel (2010) naar het zelfregulerende vermogen van de Amerikaanse industrie met betrekking tot de Clean Water Act werd bijvoorbeeld gevonden dat de dreiging van sancties averechts werkt als organisaties zich vanwege normatieve redenen al aan de wet houden (Short & Toffel, 2010). Ten tweede blijkt dat onrechtvaardige of te zware sancties kunnen leiden tot wederspanning gedrag (Van Wingerde, 2012). Er zijn voorbeelden van managers bij industriële bedrijven die naar aanleiding van eerder, in hun ogen onterecht, handhavend

optreden alleen nog maar het minimale doen om zich aan de wet te houden (Gunningham, 2015). Als onrechtvaardig gepercipieerde sancties kunnen bovendien tot weerstand leiden (Gunningham, 2015), vooral wanneer procedurele rechtvaardigheid ontbreekt (Yasrebi-de Kom et al., 2022). Ten derde blijkt dat sancties strategisch gedrag kunnen uitlokken. In een experiment van Gneezy en Rustichini (2000) werd bijvoorbeeld gevonden dat de introductie van boetes voor ouders die hun kinderen te laat ophalen bij een kinderdagverblijf ervoor zorgde dat meer ouders te laat kwamen. Mogelijk vatten de ouders de sanctie op als contractueel aanbod, waardoor ze zich niet schuldig meer voelden voor de kinderopvangmedewerkers die moesten overwerken (Van Wingerde, 2012). Van Wingerde (2012) vraagt tot slot aandacht voor de andere kant van de medaille: het belang van baten in plaats van kosten bij criminele besluitvorming. In meerdere studies is gevonden dat de (potentiële) baten van criminaliteit van groter belang zijn dan de (potentiële) lasten (Van Wingerde, 2012; Elffers et al., 2003; Pligt et al., 2007). Criminelen blijken met name gevoelig voor de verwachte winst die met criminaliteit behaald kan worden (Elffers et al., 2003; Piliavin et al., 1986).

3.5.3 Effectiviteitsstudies algemene afschrikking

In deze paragraaf bespreken we effectiviteitsstudies naar algemene afschrikking. Dat doen we deels aan de hand van een aantal literatuurreviews en meta-analyses. Deze reviews en meta-analyses behandelen voornamelijk kwantitatieve studies met een hoge interne validiteit. In deze context bedoelen we daarmee dat het onderzoeksdesign geschikt is om het effect van een sanctie op een bepaalde uitkomstmaat vast te stellen (i.e., een causaal verband). Ook bespreken we in deze paragraaf enkele op zichzelf staande (quasi-)experimentele onderzoeken, omdat aan de hand van dergelijke onderzoeken met meer zekerheid kan worden bepaald of straffen effectief zijn.

Het beschikbare onderzoek heeft voornamelijk betrekking op de effectiviteit van vrijheidsstraffen. De onderstaande bespreking van studies is bedoeld om inzichtelijk te maken hoe (kwantitatief) onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van (vrijheids-)straffen en wat de complexiteit is die daarbij komt kijken. Het beantwoorden van de vraag of (vrijheids-)straffen in zijn algemeenheid zin hebben, is bovendien relevant voor de vraag of straffen in de specifieke context van het milieudomein effectief (zouden) zijn. Daarbij speelt ook dat (quasi-)experimentele en experimentele kwantitatieve onderzoeken naar de effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij (ernstige) milieucriminaliteit niet of nauwelijks uitgevoerd zijn, waardoor we leunen op bevindingen van meer algemene studies.

Ten eerste is een grootschalige meta-analyse van Dölling en collega's (2009) hier van belang. Deze meta-analyse, gebaseerd op 700 studies in de periode 1952-2006, toont aan dat het opleggen van straf en het dreigen met straf in veel gevallen een afschrikwekkend effect hebben op criminaliteit (Dölling et al., 2009; Rupp, 2008). De analyse omvatte studies van uiteenlopende kwaliteit, uit diverse landen, over uiteenlopende delicten, met als gemeenschappelijke focus algemene afschrikking. Hoewel het gemiddelde effect van straf niet significant was, rapporteerden de meeste individuele studies wel een afschrikwekkend effect. Dit effect bleek sterker bij minder ernstige delicten, zoals vermogens- en administratieve overtredingen, en zwakker bij ernstige delicten zoals geweldscriminaliteit. Zowel pakkans als strafwaarde werden onderzocht, waarbij vooral pakkans consistent samenhang met afschrikking (Rupp, 2008).

Twee andere reviews over respectievelijk de effectiviteit van strafrechtelijke sancties en vrijheidsstraffen zijn de reviews van Chalfin en McCrary (2017) en Nagin (2013b). Deze auteurs proberen niet de bevindingen van de gehele literatuur in acht te nemen (zoals Dölling et al., 2009), maar richten zich op

het bespreken van studies naar algemene afschrikking die in hun ogen het best rekening weten te houden met de methodologische problemen die bij afschrikkingsonderzoek komen kijken. Chalfin en McCrary (2017) bespreken eerst onderzoeken naar het verband tussen criminaliteitscijfers en de gevangenispopulatie, waarbij de gevangenispopulatie als proxy voor straflengte en -zwaarte is gebruikt. Hoewel dit kan wijzen op een afschrikwekkend effect, is causaliteit moeilijk vast te stellen vanwege mogelijke verwarring met incapacitiewerking (Nagin, 2013a, 2013b). Slechts enkele studies (bijv. Johnson & Raphael, 2012; Levitt, 1996) proberen dit onderscheid expliciet te maken. De auteurs concluderen dat het negatieve verband dat in deze studies naar criminaliteitscijfers en gevangenispopulaties is gevonden, ruimte laat voor het bestaan van een bescheiden (algemeen) afschrikwekkend effect van sancties, maar dat er ook sprake kan zijn van een (geheel of gedeeltelijk) incapacitatie-effect (Chalfin & McCrary, 2017).

Een voordeel van het onderzoeken van criminaliteit op gebiedsniveau is dat niet-overtreders automatisch worden geïncludeerd in het onderzoek en daarmee worden betrokken bij de vraag of sancties werken. Dit is niet het geval als onderzoek zich richt op de recidive van gesanctioneerde daders. Op basis van dergelijk onderzoek kan men een somberder beeld van de werking van straf krijgen (Elffers, 2008). Uit evaluaties van (strenger) sanctiebeleid voor wapendelicten in de jaren '80-'90 van de vorige eeuw blijkt nauwelijks bewijs voor afschrikking (Loftin & McDowall, 1981; Nagin, 2013a), al suggereert recenter onderzoek dat strengere straffen, zoals na de Londense rellen van 2011 (Bell et al., 2014), mogelijk wel afschrikwekkend kunnen werken (Chalfin & McCrary, 2017). Raphael en Ludwig (2003) toonden echter aan dat federale vervolging van wapendelicten geen afschrikwekkend effect had op wapengeweld in Richmond, Virginia.

Chalfin en McCrary (2017) gaan ook in op studies waarbij het sanctiebeleid voor vergelijkbare individuen verschillend is, bijvoorbeeld een natuurlijk experiment van Drago et al. (2009) naar recidive van Italiaanse daders met en zonder pardon⁹⁸ en een onderzoek van Helland en Tabarrok (2007) over het effect van de *three strikes and you are out law* van Californië op individuen met *two strikes* en individuen die berecht zijn voor een tweede strike delict maar veroordeeld zijn voor een minder ernstig delict. Op dat moment stond op een derde veroordeling in Californië een minimumstraf van 25 jaar (Nagin, 2013a). In beide studies verwachtten vergelijkbare daders verschillende sancties: de Italiaanse daders die een pardon hadden gekregen, zouden een zwaardere straf krijgen als ze nog eens de fout in zouden gaan (Drago et al., 2009). Hetzelfde gold voor daders die een tweede strike op hun naam hadden: een derde strike zou een zwaardere sanctie betekenen (Helland & Tabarrok, 2007). In beide studies werd gevonden dat een zwaardere sanctiedreiging verband hield met lagere recidive. Het resultaat van Helland en Tabarrok (2007) sluit aan bij een eerdere studie van Zimring en collega's (2001), waarin wordt gevonden dat individuen met een tweede strike minder gearresteerd worden (Chalfin & McCrary, 2017).

Sanctiedreiging heeft niet in alle gevallen een afschrikwekkend effect. Chalfin en McCrary (2017) bespreken ook de studies van Lee en McCrary (2017) en Hjalmarsson (2009).⁹⁹ Lee en McCrary (2017) en Hjalmarsson (2009) vonden geen afname in crimineel gedrag onder jongeren die volwassen werden en dus zwaardere straffen riskeerden, ondanks een toename in de waargenomen strafdreiging. Beide studies

⁹⁸ Een deel van de gevangenen maakte onderdeel uit van een collectief pardon, goedgekeurd door het Italiaanse parlement in juli 2006.

⁹⁹ Hjalmarsson (2009) en Lee en McCrary (2017) zijn op te vatten als studies over algemene afschrikking, omdat het gaat over het effect van strafdreiging. Deze studies worden echter ook besproken in de review van Loeffler en Nagin (2022) over specifieke afschrikking, omdat het gaat over het effect van gevangenisstraf op recidive.

illustreeren het beperkte effect van strengere sancties op crimineel gedrag rond de meerderjarigheidsgrens.

Chalfin en McCrary (2017) bespreken verder de studies van Hawken en Kleiman (2009) en Kleiman (2009), waarin het effect van *Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement* (HOPE) programma wordt getest. HOPE is gebaseerd op het idee dat met snelheid en zekerheid¹⁰⁰ moet worden gestraft. Mensen die een proeftijd hadden en willekeurig aan dit programma onderworpen waren, hadden aanzienlijk minder kans om gearresteerd te worden of in de gevangenis te belanden dan de controlegroep die te maken had met het gebruikelijke sanctieregime voor mensen met een voorwaardelijke straf (*probation*). In de oorspronkelijke studie leidde dit tot aanzienlijk minder arrestaties, drugsgebruik en overtredingen van de proeftijd. Een latere evaluatie toont echter minder overtuigende resultaten: hoewel het aantal nieuwe aanklachten iets lager lag, werden geen significante verschillen gevonden in het percentage deelnemers met een nieuwe aanklacht (Hawken et al., 2016).

Lattimore et al. (2016) evalueerden op HOPE gebaseerde programma's in Arkansas, Massachusetts, Oregon en Texas door middel van een veldexperiment. In tegenstelling tot de eerdere goede resultaten van HOPE, vonden zij in alle locaties geen significante verschillen in arrestaties, de tijd tot een nieuwe arrestatie, of de mate waarin respondenten in een experimentele groep of controlegroep ten minste een keer gearresteerd werden. Alleen in Texas, waar de implementatie van het programma het best werd uitgevoerd, bleken veroordelingen (enkel) voor drugsdelicten af te nemen na het volgen van HOPE (Lattimore et al., 2016). Ook het vergelijkbare *Delaware's Do Your Time*-programma bleek ineffectief in het verminderen van recidive (O'Connell et al., 2016). Alleen Washington's *Intensive Supervision Program* toonde positieve effecten (Hamilton et al., 2016).

Tot slot presenteerden Schell-Busey en collega's (2016) een meta-analyse van 58 studies naar het effect van formele sancties op organisatiecriminaliteit. De analyse omvat diverse vormen van organisatiecriminaliteit, gepleegd door zowel natuurlijke als rechtspersonen, en onderzoekt uiteenlopende sancties. De onderzoekers vonden geen consistent bewijs dat punitieve sancties (of de dreiging daarvan) een afschrikwekkend effect hebben op individuen of bedrijven. Wel bleken gecombineerde interventies (zoals punitieve en niet-punitieve interventies) een geringe daling in organisatiecriminaliteit teweeg te brengen, al bleef onduidelijk welk onderdeel van het sanctiepakket hiervoor verantwoordelijk was.

De bevindingen van deze studies kunnen als volgt worden samengevat. Uit onderzoek naar algemene afschrikking blijkt dat de pakkans belangrijker is dan de sanctiezwaarte (Dölling et al., 2009). Het afschrikwekkende effect van sancties is sterker bij minder ernstige delicten, zoals vermogens- en administratieve overtredingen, en zwakker bij ernstige delicten zoals geweldscriminaliteit (Dölling et al., 2009). Daarnaast blijkt dat grotere gevangenispopulaties samenhangen met minder criminaliteit in een bepaald gebied, maar dat kan het gevolg zijn van incapacitatie in plaats van afschrikking (Chalfin & McCrary, 2017). Verder blijkt dat strenger sanctiebeleid voor wapendelicten over het algemeen niet samengaat met minder wapendelicten (Loftin & McDowall, 1981; Nagin, 2013a; Raphael & Ludwig, 2003). Wel vinden studies dat minder recidive plaatsvindt als bij opnieuw overtreden een zware sanctie dreigt voor het individu (Drago et al., 2009; Helland & Tabarrok, 2007; Zimring et al., 2001). Een algemene verzwaring in sanctiedreiging, zoals plaatsvindt bij het meerderjarig worden van individuen, blijkt niet tot minder crimineel gedrag bij jongvolwassenen te leiden (Hjalmarsson, 2009; Lee & McCrary, 2017). Verder laten studies zien dat proeftijd programma's die gebaseerd zijn op snel-en-zeker principes

¹⁰⁰ Wat betekent dat mensen nauwlettend in de gaten werden gehouden.

wisselend zijn in hun succes (Hamilton et al., 2016; Hawken et al., 2016; Hawken & Kleiman, 2009; Kleiman, 2009; Lattimore et al., 2016; O'Connell et al., 2016). Tot slot vonden Schell-Busey en collega's (2016) dat vooral combinaties van interventies succesvol kunnen zijn bij de aanpak van organisatiecriminaliteit. De mate waarin sancties afschrikken, verschilt dus per context; er gaat niet in alle gevallen een algemeen-afschrikwekkende werking uit van (zwaardere) sancties.

3.5.4 Effectiviteitsstudies specifieke afschrikking

De laatste meer algemene effectiviteitsstudies die we hier bespreken (voordat we inzoomen op effectiviteit van sancties in het milieudomein), zijn studies naar specifieke afschrikking. Zo publiceerden Villettaz en collega's (2015) een systematische review over de effecten van vrijheidsbenemende en niet-vrijheidsbenemende sancties. Ze analyseerden vijf *randomized control trials* (RCT's) en natuurlijke experimenten en concludeerden dat het type straf geen invloed heeft op recidive. In negen quasi-experimentele studies met *propensity score matching* (PSM) werd wel een lagere recidive gevonden bij niet-vrijheidsbenemende straffen. Villettaz en collega's (2015) wijzen er echter op dat deze bevinding mogelijk vertekend is door onvoldoende controle op relevante variabelen.

Petrich en collega's (2021) breidden de meta-analyse van Villettaz en collega's (2015) uit door ook quasi-experimentele studies zonder correctie voor niet-gemeten verschillen te includeren. Daarbij werden meerdere effectgroottes per studie geanalyseerd om onderzoekers- en statistische bias te beperken. In tegenstelling tot Villettaz en collega's (2015) vonden zij op basis van RCT's en PSM-onderzoeken een klein maar significant criminogeen effect van vrijheidsbenemende straffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen. Dit betekent dat vrijheidsbenemende straffen in deze studie juist samenhangen met meer in plaats van minder recidive. Beide studies (Petrich et al., 2021; Villettaz et al., 2015) bieden daarmee geen ondersteuning voor een specifiek-afschrikwekkende werking van detentie. Tot slot is de review van Loeffler en Nagin (2022) hier van belang. Deze review bouwt voort op hun vorige review (Nagin et al., 2009), waarin ze concludeerden dat vrijheidsbenemende straffen geen of een klein criminogeen effect hebben op recidive. In hun recente review richten de auteurs zich op *judge instrumental-variable* (IV) en *regression discontinuity* (RD) studies (Loeffler & Nagin, 2022, p. 135). In IV- en RD-onderzoeken wordt beter rekening gehouden met de *mogelijkheid* dat een rechter individuen die meer geneigd zijn tot recidive vaker een vrijheidsbenemende straf oplegt dan individuen die minder geneigd zijn tot recidive (selectiebias). Als individuen die een vrijheidsbenemende straf opgelegd krijgen op bepaalde, ongemeten kenmerken verschillen van individuen die een niet-vrijheidsbenemende straf krijgen opgelegd – kenmerken die samenhangen met een grote kans op recidive – dan kan een effect niet worden toegeschreven aan de vrijheidsbenemende straf. Loeffler en Nagin (2022) concluderen op basis van de IV- en RD-studies dat in de meeste studies wordt gevonden dat gevangenisstraf weinig effect heeft op recidive (zie ook Nagin et al., 2009). In een kleiner deel van de studies wordt wel een significant, specifiek-afschrikwekkend of juist criminogeen effect gevonden. Specifiek-afschrikwekkende effecten werden vaker gevonden als binnen de gevangenis rehabilitatie plaatsvond en criminogene effecten werden vaker gevonden als dat niet het geval was (Loeffler & Nagin, 2022). De bevindingen van onderzoek naar specifieke afschrikking verschillen hiermee enigszins per studie, maar laten zien dat in ieder geval niet gezegd kan worden dat van vrijheidsbenemende straffen per definitie een specifiek-afschrikwekkend effect uitgaat. Of dat het geval is, lijkt afhankelijk van de rol die rehabilitatie speelt in detentie.

3.6 Effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein

Studies die over de effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij (ernstige) milieudelicten gaan, zijn schaars. Meerdere onderzoekers zetten alleen al op basis van prevalentie vraagtekens bij de

afschrikwekkende werking van het strafrecht. Lynch en collega's (2016) berekenden de kans op strafrechtelijke vervolging voor een milieumisdrijf in de VS op 0.00008% in de periode 1983-2013. Gebruikmakend van dezelfde methode en een vergelijkbare periode (1998-2013), werd de kans op vervolging werd door de DOJ tien keer hoger ingeschat (0,001%), hoewel dat volgens Lynch en collega's (2016) nog steeds erg laag is. In Vlaanderen werd in de periode 1998-2008 bij iedere constatering van strafbare feiten door de Vlaamse milieu-inspectie een proces-verbaal opgesteld (Faure & Svatikova, 2012). Van deze zaken werd slechts 7% vervolgd. De kans op een inspectie was ongeveer 20%. Als men de kans op een inspectie vermenigvuldigt met de kans op vervolging, is er in Vlaanderen een kans van 1% dat een strafbaar milieufout wordt ontdekt en vervolgd (Faure & Svatikova, 2012). Als men uitgaat van rationele milieucriminelen is het dus de vraag of veel verwacht kan worden van de afschrikwekkende werking van het strafrecht in de genoemde landen.

De voorgaande studies trekken de afschrikwekkende werking van het strafrecht in twijfel op basis van hoe vaak het wordt ingezet. Er zijn maar enkele studies waarin daadwerkelijk de effectiviteit van opgelegde sancties wordt onderzocht. Miller (2005) analyseerde alle handhavingsacties tegen Amerikaanse bedrijven tussen 1970 en 1997 om recidive en de effecten van verschillende sancties (civiel-versus strafrechtelijk) te evalueren. Uit dit onderzoek bleek dat recidive door bedrijven op het gebied van milieu sterker wordt verminderd door strafrechtelijke sancties opgelegd door de *Department of Justice* dan door administratieve of civielrechtelijke sancties.

Almer en Goeschl (2010) onderzochten strafrechtelijke sancties in Duitse staten en concludeerden dat de meeste onderzochte sanctievariabelen een afschrikwekkend effect hebben. Zij deden onderzoek naar de relatie tussen jaarlijks gerapporteerde milieucriminaliteit (tussen 1995 en 2005) enerzijds en cijfers over vervolging, veroordelingen en gevangenispopulaties anderzijds. Daarnaast onderzochten ze specifiek of door de rechter opgelegde (zware) boetes effectief zijn. Het onderzoek richtte zich op natuurlijke personen, aangezien bedrijven in Duitsland (destijds) niet strafrechtelijk vervolgd konden worden. Dat sluit uiteraard niet uit dat delicten in een bedrijfscontext gepleegd kunnen zijn. De meest voorkomende delicten waren illegale afvalverwerking en lucht- en watervervuiling. Het sterkste verband werd gevonden bij het gevangenispopulatiecijfer, gevolgd door vervolgingscijfers en veroordelingscijfers. Almer en Goeschl vonden geen significante relatie tussen het aantal mensen veroordeeld tot (zware) boetes en gerapporteerde milieucriminaliteit. De onderzoekers schreven het sterkere verband bij vervolging (dan bij veroordeling) toe aan de mogelijke reputatieschade die het verschijnen voor de rechter met zich mee kan brengen (Almer & Goeschl, 2010).

Simpson en collega's (2019) onderzochten de effectiviteit van strafrechtelijke, administratieve en civiele sancties bij 3.327 Amerikaanse bedrijven die deel uitmaakten van de *Standard & Poor's 1.500* tussen 1996 en 2013. Het betrof een onderzoek naar financiële delicten en milieudelicten, waarvan het grootste deel (meer dan 70%) bestond uit milieudelicten. De onderzoekers vonden dat elke additionele strafzaak samenhangt met een afname van 40% in het aantal delicten in het volgende jaar. Administratieve en civiele sancties hingen niet samen met recidive. Op basis van deze cijfers lijken strafrechtelijke zaken dus impact te hebben op beursgenoteerde bedrijven in de VS (Simpson et al., 2019).

In Israël is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van drie middelen die de "groene politie" daar heeft om het dumpen van bouwafval tegen te gaan: administratieve boetes, strafzaken en inbeslagname van voertuigen (Seror & Portnov, 2020). De onderzoekers berekenden de verhouding tussen het afval dat naar gereguleerde afvallocaties werd gebracht en de geschatte hoeveelheid geproduceerd bouwafval in

de periode van juli 2007 tot december 2016. Alleen de inbeslagname van voertuigen leek het dumpen van bouwafval tegen te gaan. Volgens de onderzoekers komt dat door de onmiddellijkheid van het middel, de preventie van toekomstige delicten door onschadelijkmaking en het financiële verlies dat geleden wordt. Dat boetes en strafzaken geen significante effecten hadden, verklaren ze respectievelijk aan de hand van de lage pakkans/sanctiehoogte en lange doorlooptijden (Seror & Portnov, 2020).

3.7 Effectiviteit van handhavingsinterventies in het milieudomein

3.7.1 Overzichtsstudies

Aangezien studies over de effectiviteit van strafrechtelijke sancties op het gebied van milieucriminaliteit beperkt zijn, bespreken we in deze paragraaf ook effectiviteitsstudies die ingaan op niet-strafrechtelijke handhavingsinterventies (eventueel naast strafrechtelijke handhaving) in het milieudomein. Zo heeft Cohen (2000) in een overzichtsartikel elf vroegere studies naar effecten van toezicht en controle op de naleving van milieuregelgeving samengevat. Het betreffen voornamelijk studies naar de papierindustrie in de Verenigde Staten en onderzoeken naar olielekken op zee (Cohen, 2000). Van de elf studies constateren de meeste dat van verscherpte controles en toegenomen handhavingsactiviteiten een afschrikwekkende werking uitgaat op emissies naar bodem, lucht of water, of dat compliance verbetert als gevolg van controles en handhaving (Cohen, 2000; Van Wingerde, 2012).

Ook de latere review van Shimshack (2014) gaat over de effectiviteit van handhaving van milieuwetgeving en heeft een focus op de VS. Hij gebruikt de term handhaving in plaats van sancties, omdat er wordt ingegaan op het effect van inspecties en handhavingsacties; handhavingsacties kunnen bestaan uit sanctionering, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn. De handhaving van milieuwetgeving op het gebied van waterkwaliteit, luchtkwaliteit en de opslag van gevaarlijke stoffen in de VS viel destijds onder uiteenlopende wetgeving. Slechts een klein aantal zaken werd doorgezet naar het Department of Justice voor strafrechtelijke handhaving (Shimshack, 2014). Handhaving van wetgeving was dus grotendeels administratief en civiel van aard. In de VS wordt onderscheid gemaakt tussen (civiele) administratieve sancties en civiele (judiciële) sancties. Administratieve sancties zijn sancties waar geen rechter aan te pas komt en die bijvoorbeeld worden opgelegd door het Environmental Protection Agency (EPA); civiele sancties zijn het resultaat van rechtszaken die het Department of Justice aanspant namens het EPA (Shimshack, 2014).

Shimshack (2014) geeft aan dat in (economische) studies uit de jaren '70, '80 en '90 van de vorige eeuw over het algemeen een afschrikwekkend effect wordt gevonden van inspectie- en handhavingsacties ten behoeve van lucht- en waterkwaliteit, bijvoorbeeld in de staalindustrie, papierindustrie en chemische industrie. In andere sectoren, bijvoorbeeld de opslag van gevaarlijke stoffen, worden eveneens afschrikwekkende effecten gevonden van inspectie- en handhavingsacties (Shimshack, 2014). Met een "afschrikwekkend effect" wordt in deze context bedoeld dat de naleving van milieuwetgeving verbetert als inspectie- en handhavingsacties hebben plaatsgevonden of als hiermee gedreigd is. De studies die Shimshack heeft geanalyseerd, hebben dus betrekking op zowel specifieke afschrikking als algemene afschrikking. Shimshack (2014) geeft aan dat in enkele studies geen effect of een criminogeen effect wordt gevonden van handhaving. Hij komt daarom tot de slotsom dat van handhaving van milieuwetgeving op de besproken milieuterreinen (voornamelijk in de VS) over het algemeen een afschrikwekkende werking uitgaat (Shimshack, 2014).

Daarnaast concludeert Shimshack (2014) op basis van enkele studies met betrekking tot *spill-over effects* dat inspectie- en handhavingsacties ook kunnen leiden tot betere regelnaleving bij andere, niet-

gesanctioneerde bedrijven. Shimshack en Ward (2005) deden onderzoek naar de effectiviteit van financiële sancties in de papierindustrie in de jaren '90 van de vorige eeuw en vonden dat het afschrikwekkende effect van sancties voor andere bedrijven dan het gesanctioneerde bedrijf bijna net zo sterk was. Ze vonden bovendien dat het aantal bedrijven in de staat dat zich niet hield aan de regelgeving met twee derde afnam in het jaar dat volgde op de sanctieoplegging bij één bedrijf in de sector (Shimshack & Ward, 2005). In een latere studie – gebruikmakend van data over de jaren '90 en meerdere jaren na de eeuwwisseling – vonden Shimshack en Ward (2008) dat bedrijven in de papierindustrie hun emissies zelfs verder verlaagden dan juridisch nodig was als in hun sector boetes werden opgelegd. In een kwalitatief onderzoek naar de Nederlandse afvalbranche werd overigens gevonden dat ondernemers niet goed op de hoogte waren van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden tegen andere bedrijven in de branche. Bovendien onthielden geïnterviewde milieucoördinatoren vooral de overtredingen en niet zozeer de opgelegde sancties (Van Wingerde, 2012).

De bevindingen van de onderzoeken die Cohen (2000) en Shimshack (2014) bespreken en de conclusies die zij daaruit trekken, moeten wel met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien Shimshack's review ook studies met zwakkere onderzoeksdesigns bevat. In het vervolg gaan we in op studies die niet door Cohen (2000) of Shimshack (2014) zijn geanalyseerd.

3.7.2 Inspecties

Voordat we ingaan op de effectiviteit van sancties in de context van milieucriminaliteit, staan we kort stil bij de effectiviteit van inspecties. Sancties komen grotendeels voort uit aangekondigde en onaangekondigde inspecties. Andersom kan gezegd worden dat iedere inspectie een kans op een sanctie met zich meedraagt en daarmee ook kan bijdragen aan afschrikking. Schell-Busey en collega's (2016) wezen naar consistente inspecties als mogelijke verklaring voor de effectiviteit van de variabele *regulatory policy* in hun meta-analyse. Ze geven aan dat consistente inspecties nodig zijn voor een effectieve handhaving tegen bedrijven.

Rousseau (2008) vond dat inspecties afschrikwekkend werken, terwijl dat niet het geval is voor financiële sancties. Vlaamse textielbedrijven die een financiële sanctie (boete of transactie) hadden gekregen in de afgelopen twee jaar, waren significant vaker in overtreding bij inspecties dan textielbedrijven die geen boete hadden gekregen. Textielbedrijven die twee kwartalen eerder waren geïnspecteerd (routinematig, reactief of project-gerelateerd), hadden een hogere kans om milieuwetgeving na te leven dan bedrijven die niet waren geïnspecteerd (Rousseau, 2008).

In een natuurlijk experiment in Noorwegen werden inspecties op basis van willekeur toegewezen aan bedrijven, waardoor het mogelijk was om het effect van inspecties nauwkeurig vast te stellen (Telle, 2013). De data over de periode 2008-2010 bestaan uit 1.975 bedrijven die te maken hadden met een regeling voor gevaarlijke stoffen in goederen (bijvoorbeeld speelgoed, hout en textiel). Bedrijven die in het vorige jaar waren geïnspecteerd, hadden vijftien procentpunten minder overtredingen vergeleken met bedrijven die niet waren geïnspecteerd. Telle (2013) vond wel dat het effect van een additionele inspectie minder groot was. Als het bedrijf in de afgelopen twee jaar ieder jaar was geïnspecteerd, lag het aantal overtredingen 23 procentpunten lager. In de studie werd geen bewijs gevonden voor een algemeen-afschrikwekkend effect: het aankondigen van meer inspecties had geen effect op de regelovertreding van bedrijven (Telle, 2013).

Niet in alle studies wordt echter gevonden dat inspecties effectief zijn. Simpson en collega's (2007) vonden weinig bewijs voor een afschrikwekkend effect van EPA-inspecties of -sancties in drie sectoren

(papier, olie en staal). Ze onderzochten de naleving van milieuwetgeving op het niveau van het moederbedrijf in plaats van op het niveau van de fabriek of locatie. In een analyse van 55 bedrijven bleken inspecties geen effect te hebben op overtredingen wanneer gecontroleerd werd voor het aantal locaties (Simpson et al., 2007). Zowel formele sancties (zoals boetes) als informele sancties (zoals waarschuwingen) vertoonden doorgaans geen samenhang met naleving. Een positieve relatie tussen formele sancties en *biochemical oxygen demand* (BOD)-overtredingen¹⁰¹ bleef echter bestaan, mogelijk doordat toezichthouders juist de zwaarste sancties opleggen aan de grootste overtreders. Dit wijst op een selectie-effect, waarbij handhaving eerder het gevolg is van overtredingen dan hun oorzaak; dit is een bekende beperking van observationele studies (vgl. Gray & Shimshack, 2011).

3.7.3 Boetes

In de afgelopen vijftien jaar zijn verschillende longitudinale onderzoeken verschenen over de effectiviteit van boetes. Prechel en Zheng (2012) analyseerden het effect van boetes op basis van een dataset met 175 Standard & Poor 500 (S&P 500) bedrijven die hun uitstoot van toxische stoffen rapporteerden aan de EPA in de periode 1994-2001. De auteurs vonden geen significante relatie tussen boetehoogte en de uitstoot van toxische stoffen zoals geregistreerd in de *Toxic Release Inventory*. Dat hadden de onderzoekers op voorhand ook niet verwacht vanwege de lage prioriteit die aan milieuhandhaving werd gegeven door de Clinton-regering (en voorgaande regeringen), waardoor het voor rationele actoren voordeliger was om boetes in te calculeren (Prechel & Zheng, 2012).

Stretesky en collega's (2013) onderzochten of de 23 bedrijven die in 2006 en 2007 de hoogste boetes kregen opgelegd door de EPA hun geregistreerde uitstoot van toxische stoffen verminderden. Daarbij beschikten ze over data van 2003 tot en met 2010. De onderzoekers maakten in hun analyses overigens geen onderscheid tussen civiele, administratieve en strafrechtelijke boetes. In alle statistische modellen bleken boetes geen significante voorspeller van de uitstoot van toxische stoffen. De resultaten veranderden niet als de onderzoekers de boetes opdeelden in lage boetes (\$590.756 tot \$1.137.000) en hoge boetes (\$1.500.000 tot \$10.300.000). Stretesky en collega's (2013) erkennen dat het aantal onderzochte bedrijven klein is, maar stellen dat juist deze bedrijven het meest geneigd zouden moeten zijn om hun productieprocessen aan te passen, rekening houdend met de hoogte van de boetes en de publiciteit die daarmee gepaard kan gaan.

Shevchenko (2020) onderzocht het effect van boetes op milieuprestaties van beursgenoteerde Amerikaanse bedrijven in de periode 2000-2016. Shevchenko gebruikte (*covariance balance*) *propensity score matching* om (observaties van) bedrijven die in een bepaald jaar een boete kregen te vergelijken met (observaties van) bedrijven die geen boete kregen.¹⁰² Zowel het ontvangen van een boete als de hoogte van de boete was niet gerelateerd aan verbeterde milieuprestaties. Sterker nog, beiden waren gerelateerd aan verslechterde milieuprestaties. De verklaring die Shevchenko (2020) aandraagt, is dat de interne systemen van grote bedrijven lastig te veranderen zijn en dat het voor hen makkelijker is om symbolische acties te ondernemen (om in ieder geval hun reputatie te beschermen).

¹⁰¹ BOD is een graadmeter voor de hoeveelheid zuurstof die gebruikt wordt in biologische processen waarin organisch materiaal wordt afgebroken; hoe hoger BOD, des te groter de mate van vervuiling.

¹⁰² Shevchenko (2020) lijkt het aantal bedrijven niet te benoemen, maar geeft aan dat zijn uiteindelijke dataset bestaat uit 1,771 observaties met een boete en 3,047 observaties zonder een boete. Er zijn meerdere jaren (dus meer dan één observatie per bedrijf).

Barrett en collega's (2018) onderzochten de impact van boetehoogte op de naleving van milieuwetten¹⁰³ door 37 industriële bedrijven in de Amerikaanse staat Michigan in de periode juni 2014 tot en met mei 2016. Net als Prechel en Zheng (2012) en Shevchenko (2020) specificeren ze niet of het om civiele, administratieve of strafrechtelijke boetes gaat. De onderzoekers vonden een kleine afname in overtredingen van milieuwetgeving in het kwartaal na een boete, terwijl boetes regelovertreding op de langere termijn juist leken te doen toenemen.¹⁰⁴ De onderzoekers konden dit niet goed verklaren, maar opperen dat het initiële schrik-effect over de tijd afneemt en dat de naleving van milieuvoorschriften op de lange termijn het onderspit delft van de oriëntatie die bedrijven hebben op het maken van winst en het uitbreiden van productie (Barrett et al., 2018).

De analyse van Earnhart en Friesen (2023) wijkt af van de voorgaande analyses, omdat ze de aandacht leggen op algemene afschrikking in plaats van specifieke afschrikking. Ze onderzochten of de kans dat financiële sancties worden opgelegd en de hoogte van financiële sancties gerelateerd zijn aan afvalwaterlozingen van 406 Amerikaanse chemiebedrijven in de periode januari 1995 tot juni 2001. Ze vonden dat toenames in het aantal sancties en de hoogte van sancties zorgden voor minder uitstoot als de algehele sanctiedreiging op een hoog niveau lag. Daarbij was een toename in sanctie-zekerheid (het aantal sancties dat soortgelijke bedrijven opgelegd kregen) belangrijker dan een toename in sanctie-zwaarte (het dollarbedrag per sanctie). Het verhogen van sanctie-zwaarte en -zekerheid was juist contraproductief wanneer de algehele sanctiedreiging laag was. Pas als een bepaald omslagpunt werd bereikt, had het verhogen van sanctie-zwaarte en -zekerheid dus zin (Earnhart & Friesen, 2023).

Er zijn slechts enkele recente Europese studies naar de effectiviteit van boetes. Hunter (2023) vond geen effect van boetes die tussen 2000 en 2016 werden opgelegd door de *Environment Agency of England and Wales* op de recidive van de 2952 gesanctioneerde bedrijven uit verschillende sectoren. Een kanttekening bij deze studie is dat alleen onderzocht is of gerecidiveerd werd en niet in welke mate (Hunter, 2023). Daarentegen vond Ghilagaber (2018) op basis van sanctie- en recidivedata van de Zweedse omgevingsdienst met betrekking tot 9000 bedrijven die gesanctioneerd waren in de periode 2002 tot en met 2012 dat een hogere administratieve boete wel geassocieerd was met minder recidive. Ghilagaber onderzocht ook de duur van regelnalevend gedrag en vond dat bedrijven die een hogere boete kregen voor langere tijd de wet naleefden in de periode daarna. Dat is tegengesteld aan het resultaat van Barrett et al. (2018), die vonden dat regelnaleving van bedrijven in Michigan op de lange termijn gerelateerd was aan meer recidive (terwijl op de korte termijn wel een afschrikwekkend effect van boetes werd gevonden).

3.7.4 Natuurlijke personen

Er zijn weinig effectiviteitsonderzoeken gedaan die zich richten op individuen die zich schuldig maken aan milieucriminaliteit, bijvoorbeeld managers, leidinggevendenden of bedrijfseigenaren. Dit komt onder andere doordat zij minder dan bedrijven te maken krijgen met sancties (Simpson & Evens, 2024). Veel onderzoeken maken daarom gebruik van vignetten, oftewel fictieve scenario's om de intenties van deze groep individuen te meten. Uit de vignetstudie van Simpson (2002, in: Simpson & Evens, 2024) bleek dat managers zich drukker maakten om de juridische consequenties voor henzelf dan de juridische consequenties voor het bedrijf bij het plegen van EPA-gerelateerde feiten, *price fixing*, verkoopfraude en omkoping.

¹⁰³ Het gaat om de *Clean Air Act*, *Clean Water Act*, *Resource Conservation and Recovery Act* en *Safe Drinking Water Act* (Barrett et al., 2018, p. 536).

¹⁰⁴ Een logische verklaring zou zijn dat de samenhang het gevolg is van het zwaarder sanctioneren van 'slechte appels,' maar de onderzoekers hebben gecontroleerd voor regelovertreding in het verleden.

Een andere vignetstudie (onder 268 managers van Amerikaanse chemiebedrijven) betreft het onderzoek van Earnhart en Friesen (2013). Managers kregen twee scenario's voorgelegd, waarin zij jaarlijks moesten beslissen of zij onderhoud aan hun fabriek zouden uitvoeren. In beide gevallen werd na het eerste jaar een boete van \$10.000 opgelegd, ongeacht hun keuze. De intentie om in het tweede jaar onderhoud te verrichten, bleek significant groter onder managers die in het eerste jaar een sanctie hadden ervaren, wat wijst op een specifiek-afschrikwekkend effect.

Tot slot onderzochten Simpson en collega's (2013) aan de hand van vignetten of de intentie van MBA-studenten om milieuregels te overtreden afhankelijk was van informele sancties en formele sancties. Voor informele sancties en formele sancties construeerden ze schaalvariabelen, die zowel de kans op sancties als de zwaarte van sancties omvatten. Informele sancties bestonden bijvoorbeeld uit de ingeschatte kans op baanverlies en de ingeschatte kans op het verliezen van respect van collega's. Formele sancties bestonden bijvoorbeeld uit de kans op arrestatie, onderzoek en vervolging, en de inschatting van de ernst daarvan. De onderzoekers vonden dat zowel informele sancties als formele sancties de intentie reduceerden om milieuregels te overtreden.

3.8 Tussenconclusie

Het doel van dit hoofdstuk was om licht te werpen op wat bestaand onderzoek ons leert over de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein. Daartoe maakten we allereerst onderscheid tussen twee belangrijke rechtvaardigingen voor straf (vergelding en preventie) en de verschillende mechanismen waarlangs vergelding en preventie kunnen worden bereikt (de concrete strafdoelen, zoals afschrikking, incapacitatie, resocialisatie en normbevestiging). In het kader van preventie is het onderscheid tussen speciale preventie (het voorkomen van recidive bij de dader) en generale preventie (het voorkomen van criminaliteit door andere potentiële daders) van belang.

Vervolgens werd in kaart gebracht hoe onderzoek naar de effectiviteit van sancties wordt gedaan. Daarbij onderscheidden we verschillende soorten effectiviteitsstudies: traditioneel afschrikkingsonderzoek (waarin met kwantitatieve modellen wordt getoetst of sancties een effect hebben op regelovertreding of recidive) versus perceptueel afschrikkingsonderzoek (waarin de nadruk ligt op het begrijpen van de mechanismen die verklaren waarom sancties effectief zijn in plaats van het aantonen van statistische verbanden, door daar de percepties van de gehandhaafden bij te betrekken). Ook gingen we in op de theoretische achtergronden van effectiviteitsstudies. Daarbij was met name het verschil van belang tussen handhaving die gericht is op afschrikking (volgt een sanctie met voldoende zekerheid en snelheid en zijn de sanctiekosten groter dan de baten van criminaliteit?) en handhaving die gericht is op regelnaleving (waarbij de nadruk ligt op overtuigen, ondersteunen en eventueel adviseren). We lieten zien dat in de praktijk veel wordt gewerkt met een combinatie van beide strategieën in de vorm van *responsive regulation* en *smart regulation*.

Tegen deze achtergrond bespraken we de inhoudelijke bevindingen van relevante empirische studies. Aangezien vergelding moeilijk objectief meetbaar is, richten empirische studies naar vergelding zich met name op de publieke opinie over strafzwaarte of proberen zij ervaren strafzwaarte in kaart te brengen door na te gaan of men bepaalde straffen zou willen ruilen tegen andere. Het algemene beeld dat daaruit naar voren kwam, is dat vrijheidsstraffen als zwaarder worden ervaren dan niet-vrijheidsstraffen, maar dat bijvoorbeeld ook boetes waarbij rekening wordt gehouden met financiële draagkracht als zwaar worden beschouwd.

Vervolgens behandelden we empirische studies naar de effectiviteit van strafrechtelijke sancties (in de vorm van speciale en generale preventie). Enkele belangrijke psychologische inzichten waren dat straffen gedrag vooral kunnen veranderen wanneer deze met voldoende snelheid en zekerheid volgen op het te bestraffen gedrag en wanneer tegelijkertijd alternatief gedrag wordt beloond. Uit empirische studies naar perceptuele afschrikking bleek verder dat pakkans en sanctiekans meer effect hebben op de bereidheid om delicten te plegen dan de strafzwaarte. Daarnaast werd duidelijk dat er verschillende factoren zijn die de effectieve werking van afschrikking kunnen tegengaan (bijvoorbeeld doordat sancties die als onrechtvaardig of te zwaar worden ervaren, kunnen leiden tot wederspanning gedrag) en dat volgens verschillende studies de baten van criminaliteit meer invloed hebben op gedrag dan de kosten ervan (in de vorm van sanctionering). Empirisch onderzoek naar algemene afschrikking liet een wisselend beeld zien: de mate waarin sancties afschrikken, verschilt per context en er gaat niet in alle gevallen een algemeen-afschrikwekkende werking uit van (zwaardere) sancties. Ook de bevindingen van onderzoek naar specifieke afschrikking verschillen enigszins per studie, waarbij in ieder geval niet gezegd kan worden dat er per definitie een specifiek-afschrikwekkend effect uitgaat van vrijheidsbenemende straffen.

Tot slot kwamen studies aan bod die zich specifiek richtten op strafrechtelijke sancties of andere handhavingsinterventies in het milieudomein. Sommige studies die strafrechtelijke sancties als onderwerp hebben, suggereren dat strafrechtelijke sancties meer effect hebben op regelovertreding dan administratieve of civielrechtelijke sancties. Andere studies vinden echter geen effect van strafzaken (mogelijk als gevolg van de lange doorlooptijden) of wijzen op een lage pakkans en sanctiezwaarte. Onderzoek dat zich breder richt op handhavingsinterventies in het milieudomein laat zien dat inspecties en verscherpte controles samen lijken te hangen met meer naleving van milieuregelgeving, maar is minder eenduidig wat betreft de effectiviteit van sancties (en met name boetes). Tegen de achtergrond van deze bevindingen uit de literatuur richt het volgende hoofdstuk zich op ons eigen empirische onderzoek naar de percepties van diverse professionele actoren over de effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij ernstige milieudelicten.

Hoofdstuk 4: Focusgroepbevindingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zet de bevindingen van het focusgroeponderzoek uiteen. In hoeverre hebben de door ons gesproken respondenten zicht op de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein? Welke sancties zijn volgens hen (onder bepaalde voorwaarden) effectief? Waar doen zich knelpunten voor, en welke verbeterrichtingen zien respondenten? En in hoeverre zien zij heil in de voorgestelde toevoeging aan de WED dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn? Door in te gaan op deze en andere kwesties draagt het focusgroeponderzoek bij aan de beantwoording van onderzoeksvraag 2 t/m 4 (zie Hoofdstuk 1).

4.2 Methode

Zoals eerder vermeld, hielden we 15 focusgroepen met in totaal 75 respondenten. Zij waren werkzaam bij verschillende organisaties en in verschillende functies die van belang zijn voor het milieudomein: omgevingsdiensten en waterschappen (als boa/inspecteur), landelijke inspecties (als toezichthouder of bij de opsporingsdienst), de politie (afdeling intel en afdeling tactiek), de advocatuur, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht of bij een van de twee betrokken ministeries (JenV en IenW). Verder spraken we met leden van de Landelijke Milieukamer (LMK) en de Strategische Milieukamer (SMK). Naast deze focusgroepen per organisatie(-onderdeel) organiseerden we drie gemengde focusgroepen, waaraan professionals uit de verschillende betrokken organisaties deelnamen.

Respondenten werden geworven via zowel de betrokken professionele organisaties als via persoonlijke contacten die al bestonden of die we in de loop van het onderzoek opdeden. Voorafgaand aan de werving werden toestemmingsprocedures doorlopen bij de Raad voor de rechtspraak, het Parket-Generaal van het OM en de politie, om aldus medewerking te vragen aan het onderzoek (en de focusgroepen in het bijzonder). De focusgroepen duurden twee uur¹⁰⁵ en vonden plaats tussen oktober 2024 en januari 2025. Het merendeel van de focusgroepen vond online plaats via MS Teams. De gemengde focusgroepen, de focusgroep met leden van de SMK en de focusgroep met leden van de LMK vonden fysiek plaats (in geval van de LMK-leden op hun vergaderlocatie bij het FP en in de andere gevallen in een vergaderruimte van de Universiteit Utrecht). Het aantal deelnemers per focusgroep varieerde tussen drie en negen personen. Een overzicht van de focusgroepen (inclusief datum, locatie en aantal deelnemers per focusgroep) is te vinden in Bijlage 1.

Tijdens de focusgroepen maakten we gebruik van een topiclijst, waarop onderwerpen en deelonderwerpen stonden aangegeven die we tijdens de focusgroep aan bod wilden laten komen. Deze topiclijst baseerden we op onze onderzoeksopzet en inzichten uit eerder onderzoek. We startten de focusgroepen met een korte introductie waarin o.a. het doel van het onderzoek werd herhaald en enkele huishoudelijke mededelingen werden gedaan. Ook vroegen we *informed consent* (onder meer om het gesprek op te nemen) in de gevallen waarin die niet al vooraf per mail was verkregen. Het inhoudelijke deel van de focusgroepen ving aan met reacties van deelnemers op onze definities van ernstige milieudelicten en effectiviteit. Verder vroegen we respondenten in hoeverre zij zelf het idee hadden zicht te hebben op de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein.

Het belangrijkste onderdeel tijdens de focusgroepen bestond uit de vragen over welke sancties respondenten het meest en het minst effectief achten en welke sancties in de praktijk volgens hen veel of juist weinig worden gehanteerd. Gelet op de grote hoeveelheid mogelijke sancties leek het ons niet haalbaar om systematisch elke sanctie te behandelen, inclusief de vraag in welke omstandigheden (bijvoorbeeld voor welke soorten daders, voor welk type delicten, etc.) deze volgens respondenten meer of minder effectief zijn. In plaats daarvan staken we deze vraag open in en vroegen we met name door op sancties die respondenten zelf naar voren brachten. Daarbij kwamen ook ervaren knelpunten aan bod.

¹⁰⁵ Met uitzondering van de focusgroep met leden van de LMK, die een uur duurde.

Wanneer de tijd het toeliet - wat in de meeste focusgroepen het geval was - vroegen we vervolgens naar de sanctiekans (d.w.z. de kans dat een gedetecteerd milieudelict leidt tot een strafrechtelijke sanctie) en naar de snelheid waarmee deze sancties op milieudelicten volgen. Ook vroegen we naar de mate waarin volgens respondenten vergelding plaatsvindt in het milieustrafrecht en hoe de zwaarte van bestuursrechtelijke sancties zich verhoudt tot de zwaarte van strafrechtelijke sancties. Verder vroegen we respondenten hoe volgens hen de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten kan worden vergroot en welke rol de voorgestelde toevoeging aan de WED daarbij zou kunnen spelen. Tot slot kregen respondenten de gelegenheid om aan te geven of er in hun ogen belangrijke onderwerpen waren die nog niet tijdens de focusgroep aan de orde waren gekomen. Een volledig overzicht van de topiclijst is te vinden in Bijlage 2.

Na het transcriberen van de focusgroepgesprekken analyseerden we de gespreksverslagen met behulp van de kwalitatieve analysesoftware [ATLAS.ti](#). Door codes toe te kennen aan relevante tekstfragmenten konden we thema's blootleggen in de data (thematische analyse; Braun & Clarke, 2006). Deze codes hadden we deels voorafgaand aan de analyse opgesteld op basis van bestaande literatuur, onze onderzoeksopzet en de inzichten die we tijdens de focusgroepen hadden opgedaan. Daarnaast voegden we tijdens de analyse codes toe op basis van de informatie die uit de gespreksverslagen naar voren kwam. Voorbeelden van codes die we hanteerden, zijn 'vormen van effectiviteit' (hoofdcodes) en 'generale preventie' (subcodes). Het complete codeerschema is opgenomen in Bijlage 3. Elk gespreksverslag werd door twee onderzoekers samen gecodeerd om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te waarborgen (Boeijs, 2010).

4.3 Resultaten

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten van het focusgroeponderzoek.¹⁰⁶ We starten met een bespreking van de mate waarin respondenten zich kunnen vinden in de door ons gehanteerde definities van centrale begrippen in het onderzoek en hun eventuele aanvullingen daarop (par. 4.3.1). Vervolgens bespreken we de mate waarin respondenten aangeven zicht te hebben op de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten (par. 4.3.2). Paragraaf 4.3.3 beschrijft algemene bevindingen met betrekking tot effectiviteit die van toepassing zijn op verschillende strafrechtelijke sancties in het milieudomein. De effectiviteit van specifieke strafrechtelijke sancties komt aan bod in paragraaf 4.3.4. Om herhaling te voorkomen, beperken we ons in deze laatste paragraaf tot aanvullende informatie ten opzichte van wat in paragraaf 4.3.3 is besproken. Zo laten we zien hoe bepaalde algemene knelpunten zich in de praktijk manifesteren bij specifieke sancties. In paragraaf 4.3.5 gaan we in op het thema vergelding en in paragraaf 4.3.6 komen de door respondenten gesignaleerde verbeterrichtingen aan bod. Tot slot biedt paragraaf 4.4 een tussenconclusie.

4.3.1 Definities

4.3.1.1 Term 'ernstige milieudelicten'

Respondenten kunnen zich over het algemeen goed vinden in de door ons opgestelde definitie van 'ernstige milieudelicten', die een juridische invulling combineert met de dimensies uit de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Zoals besproken in Hoofdstuk 1 verstaan we onder milieucriminaliteit een veelheid aan delicten uit artikel 1a WED, de artikelen die verontreiniging van lucht, water en bodem strafbaar stellen (artikel 173a en 173b Sr) en andere commune delicten die een milieukarakter hebben (zoals het geval kan zijn bij valsheid in geschrifte, art. 225 Sr). De ernst van milieudelicten bepalen we aan de hand van het schema uit de LHSO, waarbij we een calculerende of criminele houding van de dader in combinatie met schade die van belang of onomkeerbaar is, als ernstig beschouwen.

¹⁰⁶ Ten behoeve van de leesbaarheid zijn hier en daar kleine aanpassingen gedaan in de citaten, uiteraard zonder de strekking van het citaat geweld aan te doen.

Wel hebben respondenten een aantal aanvullingen of opmerkingen met betrekking tot de door ons opgestelde definitie. Zo benadrukken sommigen dat ook niet-verwezenlijkte, maar wel dreigende schade moet worden meegenomen bij het bepalen of sprake is van een ernstig milieudelict (zoals ook bij de LHSO het geval is). Bij bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen kan de kans op een ongeval bijvoorbeeld klein zijn, maar de impact is mogelijk enorm als het risico zich manifesteert (focusgroep 7c gemengd). In hun reflecties op de term 'ernstige milieudelicten' gaan respondenten vaak in op de verschillende vormen die milieuschade kan aannemen. Veel respondenten geven aan dat schade bij milieucriminaliteit niet direct zichtbaar is, soms pas na jaren concreet wordt en heel uiteenlopend kan zijn (denk aan gevaarlijke stoffen die worden gedumpt in een rivier, F-gassen die in de lucht terechtkomen, illegale vogels die zijn gesmokkeld en schade die soms onomkeerbaar is als een natuurgebied wordt beschadigd). Daardoor kan de ernst van de strafbare feiten niet altijd even helder en concreet gemaakt worden. De door ons gesproken OM'ers wijzen verder op het feit dat met milieucriminaliteit grote winsten kunnen worden behaald ten nadele van de concurrent (focusgroep 9 OM). Dat de ernst van milieucriminaliteit of het behaalde economische voordeel niet altijd wordt ingezien door de betrokken professionals, wordt door sommige respondenten naar voren gebracht als verklaring voor een mismatch die er volgens hen vaak is tussen de ernst van een milieudelict en de uiteindelijke sanctie(-hoogte) (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD).

Respondenten gaan daarnaast in op de houding van de dader in milieustrafzaken -de andere dimensie uit de LHSO die in onze definitie van ernstige milieudelicten terugkeert. Respondenten geven aan grotendeels te maken te hebben met ondernemingen die gericht zijn op legale activiteiten, waarbij zij incidenteel strafbaar handelen (focusgroep 8a politie intel). Vooral advocaten achten de kans groot dat in de processen van grote bedrijven ergens iets fout kan gaan en vinden het in dergelijke gevallen onterecht om hen te labelen als milieucriminelen (focusgroep 2 advocatuur). Volgens een van de advocaten kan een handeling of omissie vanwege de vele zorgplichten in milieuwetgeving al snel als strafbaar worden aangemerkt. Sommige advocaten gaan hier verder op in en vinden dat de term milieucriminaliteit niet geschikt of te stevig is. Zij maken een onderscheid tussen nette en respectabele bedrijven en échte milieucriminelen, zoals dumpers van drugsafval (focusgroep 2 advocatuur). Bij het OM is een andere retoriek te horen. De door ons gesproken OM'ers erkennen dat in grote bedrijven onbedoeld iets fout kan gaan, maar zijn eerder geneigd om termen als 'crimineel,' 'boeven' et cetera te hanteren (focusgroep 9 OM).

Verder gaan respondenten in het kader van hun reacties op de definitie van ernstige milieudelicten regelmatig in op (de omgang met) de LHSO. Zo geven boa's en inspecteurs van omgevingsdiensten aan dat er discussie over de LHSO is; over welke overtreding waar scoort, over de beoordeling van het gedrag en of de kwalificatie intern dan goed gevolgd wordt. Zij plaatsen soms kanttekeningen bij termen uit de LHSO. Een voorbeeld daarvan is de term 'goedwillende overtreder'. Een van hen zegt daar het volgende over:

"Het is bijvoorbeeld alleen goedwillend als iemand zelf proactief iets aan het oplossen is, als iemand zelf al bezig is met de overtreding ongedaan maken. Dus stel: je komt ergens aan en iets is niet tijdig geleegd, en de overtreder zegt: 'dat weet ik, ik heb de afspraak staan voor volgende week, maar hij kon niet eerder', bij wijze van spreken. En ja, eigenlijk alleen in die situatie is die persoon goedwillend. Dus als jij tegen hem zegt: 'joh, je moet dit oplossen', dan kan hij eigenlijk niet meer op goedwillend scoren. Het is alleen goedwillend als hij het zelf aan het oplossen is, en daar zien we intern bij ons vaak discussie over ontstaan." (Respondent 2, focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten)

Boa's en inspecteurs van omgevingsdiensten geven verder aan dat over vervolgstappen in een handhavingstraject vaak met collega's worden overlegd. Bij een aantal omgevingsdiensten zijn hier vaste overleggen voor gepland. Dit komt overeen met de werkwijze die respondenten vanuit de ILT naar voren brengen. De LHSO is echter geen bekende term voor de door ons gesproken respondenten die werkzaam zijn bij de NVWA. Respondenten die werkzaam zijn als boa bij een waterschap geven aan bekend te zijn

met de LHSO en werken met een handhavingsteamoverleg waarbij ook juristen aansluiten. Zij geven aan dat het overtredend gedrag vaak niet tot strafrechtelijke handhaving leidt. Dit sluit aan bij opmerkingen van enkele boa's en inspecteurs over terughoudendheid ten aanzien van de inzet van het strafrecht; een onderwerp dat nader aan bod komt in par. 4.3.3.2.

De door ons gesproken advocaten zijn kritisch op de LHSO. Zij geven aan dat de LHSO kan worden gebruikt als een kapstok waarin naar het type sanctie toe wordt geredeneerd. Een van de advocaten geeft aan dat er altijd wel een manier kan worden gevonden voor een bepaalde interpretatie die bij de LHSO passend is. In de optiek van de advocaten die wij spraken, wordt dan eerst gekeken naar de mogelijke sanctie in plaats van dat de sanctie volgt uit alle onderliggende stappen en constatering.

4.3.1.2 Term 'effectiviteit'

Zoals beschreven in Hoofdstuk 1, vullen we de term 'effectiviteit' in dit onderzoek op twee manieren in. Ten eerste vatten we de effectiviteit op als de mate waarin speciale en generale preventie worden bereikt. Het gaat daarbij om de vraag of een sanctie recidive bij de dader tegengaat en of die sanctie ook delicten van andere potentiële daders voorkomt (De Keijser, 2000). Ten tweede gaat het in onze definitie van effectiviteit om de vraag of een sanctie bijdraagt aan het voorkomen, herstellen of beperken van schade aan het milieu.

Alle respondenten kunnen goed uit de voeten met de door ons opgestelde definitie en invulling van de term effectiviteit. In aanvulling op onze definitie van effectiviteit wijzen enkele respondenten die werkzaam zijn bij een omgevingsdienst op het feit dat handhaving ook van belang kan zijn vanwege het signaal dat daarvan uitgaat richting bonafide anderen. Zij geven aan dat goedwillende bedrijven graag zien dat bedrijven die het niet zo nauw nemen met de regelgeving via het strafrecht worden aangepakt.

De preventieve werking van strafrechtelijke sancties wordt wel door meerdere respondenten al direct in twijfel getrokken bij hun reflecties op de voorgelegde definitie. Wat betreft generale preventie betwijfelen respondenten of individuen en bedrijven onderling van elkaar weten of er bijvoorbeeld strafrechtelijke handhaving heeft plaatsgevonden. Advocaten merken op dat zij het idee hebben dat hun cliënten wel bijhouden wat breed gebeurt in de sector, maar deze advocaten kunnen niet goed inschatten of dat dan ook tot veranderingen heeft geleid. Volgens respondenten die werkzaam zijn bij de ILT-IOD en NVWA-IOD speelt communicatie over de handhaving richting consumenten en richting andere bedrijven hierbij een belangrijke rol.

Met betrekking tot effectiviteit in de zin van het voorkomen, beperken of herstellen van milieuschade noemen sommige respondenten dit expliciet als doel van strafrechtelijk optreden; het doel is uiteindelijk om de natuur te beschermen en te zorgen dat de leefomgeving veilig en gezond is (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). De door ons gesproken advocaten geven aan dat het strafrecht mogelijkheden biedt om de verdachte te verplichten de veroorzaakte milieuschade te verhelpen, maar dat die mogelijkheden nu nauwelijks worden benut. Volgens andere respondenten zijn bestuursrechtelijke interventies effectiever ten aanzien van het voorkomen, beperken of herstellen van milieuschade dan strafrechtelijke interventies (focusgroep 7b gemengd, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 8b politie tactiek).

Een van de respondenten die werkzaam is bij een omgevingsdienst benadrukte dat het niet goed mogelijk is om het effect (en dus de effectiviteit) van enkel strafrechtelijke sancties te isoleren:

"Bij ons is de vraag in bredere zin altijd in hoeverre de inzet van handhaving effect heeft op het naleefgedrag. Het strafrecht maakt onderdeel uit van de hele gereedschapskoffer zoals we die ter beschikking hebben. Het is heel lastig om te zeggen of puur het inzetten van strafrecht effect heeft op het naleefgedrag. Ik heb daar geen antwoord op. Een strafrechtelijke interventie is onderdeel van het geheel, met de bestuursrechtelijke en de toezichthoudende poot ervan. Het is de totale gereedschapskoffer die ons ter beschikking staat, waardoor je probeert het naleefgedrag op het gewenste niveau te brengen." (Respondent 54, focusgroep 7c gemengd)

4.3.2 Zicht op effectiviteit

Respondenten geven allemaal aan dat hun zicht op de daadwerkelijke effectiviteit van sancties (zeer) beperkt is. Er vindt bovendien geen actieve monitoring van het gedrag plaats; er wordt dus niet gevolgd wat het gedrag van een veroordeelde is nadat deze een sanctie opgelegd heeft gekregen voor een milieudelict.¹⁰⁷ Toezichthouders geven aan hier af en toe wat over te horen, doordat ze in contact staan met de ondertoezichtstaanden en via hen soms terugkoppeling ontvangen. Soms is dit echter lastig, doordat toezichthouders niet altijd kunnen vragen naar de stand van zaken van het milieudelict en de opgelegde sanctie, bijvoorbeeld omdat sprake kan zijn van een gevoelige zaak (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).

Men geeft aan terugkoppeling te missen vanuit het OM in de vorm van afloopberichten en inhoudelijke feedback (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Boa's en inspecteurs van de ILT en NVWA geven aan wel terugkoppeling te ontvangen, maar niet op reguliere basis (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Deze beperkte terugkoppeling zorgt ervoor dat boa's en inspecteurs de effectiviteit van sancties niet goed kunnen inschatten, waardoor het ook lastig is om in toekomstige zaken te bepalen of een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aanpak het meest geschikt is. In de OM-focusgroep wordt door sommigen aangegeven dat terugkoppeling bij maatwerkzaken wel plaatsvindt, terwijl anderen aangeven dat dit niet altijd het geval is. Als een zaak eenmaal in hoger beroep is, heeft het FP er vaak zelf geen zicht meer op, tenzij de officier van justitie de zaak zelf ook in hoger beroep doet of als men de juiste contacten heeft (focusgroep 9 OM). Daarnaast blijken er verschillen te zijn in de mate waarin de terugkoppeling vanuit het OM is ingebed in de processen van de organisatie en het team waarbinnen boa's en inspecteurs werken (focusgroep 1a en 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

In diverse focusgroepen wordt in verdere reactie op de vraag in hoeverre men zicht heeft op de effectiviteit van sancties gesproken over recidivisten: als dezelfde dader weer terugkeert, is de sanctie kennelijk niet effectief geweest (focusgroep 1a en 1b boa's en inspecteur omgevingsdiensten, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 9 OM). NVWA-respondenten zien met name recidive op het gebied van mestfraude en illegale gewasbescherming.

Ondanks het over het algemeen beperkte zicht van respondenten op de daadwerkelijke effectiviteit van sancties, hebben zij wel veel ideeën over voorwaarden voor effectiviteit van strafrechtelijke sancties, knelpunten in de huidige handhaving en verbeterrichtingen. Deze komen in de rest van dit hoofdstuk aan bod.

4.3.3 Algemene bevindingen m.b.t. effectiviteit

4.3.3.1 Pakkans

Respondenten geven aan dat de strafrechtspleging als een 'zeef' functioneert: het is de vraag of strafbaar handelen geconstateerd wordt, en vervolgens is het de vraag of daarvoor vervolging wordt ingesteld (focusgroep 8b politie tactiek). Volgens respondenten is voor calculerende bedrijven de pakkans uitermate belangrijk. Als bedrijven de pakkans niet hoog achten, dan zullen zij milieucriminaliteit (blijven) plegen (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD).

Respondenten noemen de pakkans bij milieucriminaliteit over het algemeen laag, hoewel deze kans afhankelijk is van het type milieucriminaliteit. Mestfraude kan bijvoorbeeld eenvoudiger geconstateerd worden dan delicten waarbij geen administratieve rapportageverplichtingen gelden (focusgroep 7c gemengd). Respondenten hebben het idee sommige milieucriminaliteit helemaal niet te zien, omdat ze daar geen informatie over ontvangen of vinden (focusgroep 8b politie tactiek). Volgens een van de

¹⁰⁷ Dit laat onverlet dat er natuurlijk wel volgende controles kunnen plaatsvinden, waarbij eventueel strafbaar gedrag kan worden geconstateerd.

respondenten is PFAS een voorbeeld van een milieu-onderwerp dat lange tijd onder de radar bleef. Daarbij verwijst de respondent naar het rapport *PFAS-bronnen in Nederland* (Jonker, 2024), waarin het gebrek aan kwaliteit en kwantiteit van meetgegevens bij de waterschappen wordt benadrukt (focusgroep 7c gemengd). Volgens respondenten is de pakkans wel groter als er een incident heeft plaatsgevonden, er zichtbare milieuschade is of als een bedrijf de media haalt (focusgroep 8a politie intel).

Dat de pakkans over het algemeen laag wordt geacht, heeft te maken met een aantal factoren. Ten eerste is milieucriminaliteit grotendeels 'haalcriminaliteit'¹⁰⁸: wanneer toezicht en opsporing niet op zoek gaan naar overtredingen, zal het aantal te behandelen zaken een stuk lager zijn (focusgroep 8b politie tactiek). Verder brengen sommige respondenten naar voren dat inspecties te infrequent plaatsvinden of dat er vooral sprake is van aangekondigde inspecties. Ook de fragmentatie in het milieudomein verlaagt de pakkans. Een van de respondenten noemt het voorbeeld van een ontdoener, transporteur en verwerker van afval, die in andere (geografische) gebieden zitten, waardoor verschillende instanties maar een deel van de puzzel zien (focusgroep 8a politie intel). Daarnaast wijst men op de grote toezichtsdomeinen van verschillende instanties (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Waar toezichtsdomeinen van deze instanties overlappen, wordt de pakkans hoger ingeschat (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Wel is het een voorwaarde dat alle toezichthouders en opsporingsdiensten voldoende kennis hebben over hoe deze criminaliteit in zijn werk gaat. Een van de respondenten geeft het voorbeeld van reguliere politiecontroles, waarbij het cruciaal is dat een agent niet alleen zoekt naar drugs, maar bijvoorbeeld ook de papieren van een lading hout controleert, en dat ook vastlegt in de systemen, zodat later patronen kunnen worden gedetecteerd (focusgroep 8a politie intel).

Daarnaast maakt risicogericht toezicht dat de pakkans voor bedrijven die niet in beeld zijn, lager is (focusgroep ILT-IOD en NVWA-IOD). Medewerkers van de politie (focusgroep 8a politie intel) geven aan dat ze kennissessies voor een aantal omgevingsdiensten organiseren om duidelijk te maken waar overtreders langs het risicogestuurde model glippen. Andersom wordt een bedrijf dat eenmaal in het vizier is, vaker geïnspecteerd en heeft het daardoor een grotere pakkans (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 7b gemengd). Als bedrijven door blijven gaan en zich niets aantrekken van toezicht, kunnen ze zelfs worden aangemerkt als 'zorgbedrijf' (focusgroep 7b gemengd). Andere respondenten geven echter aan dat minder krachtig wordt opgetreden tegen bedrijven waartegen al een strafzaak loopt. De strafzaak kost al veel inzet en nog een grote zaak daarnaast voor een andere overtreding zou te veel capaciteit vergen - capaciteit die in de ogen van toezicht of opsporing soms beter kan worden besteed aan een ander bedrijf of een ander milieuprobleem (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 7b gemengd). Een andere reden om zo'n bedrijf niet te controleren, kan zijn dat men bang is dat het bestuurs- en strafrecht door elkaar gaan lopen. Wanneer een toezichthouder door een eerdere inspectie weet dat hij strafbare feiten zal aantreffen bij een volgend bezoek, zou het bestuursrecht kunnen worden gebruikt om informatie voor een lopend strafrechtelijk onderzoek binnen te slepen (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).¹⁰⁹

Respondenten vanuit de politie wijzen op de internationale aspecten van sommige milieuzaken, waardoor rechtshulpverzoeken nodig zijn (focusgroep 8a politie intel). Ook geeft men aan dat de politie gedwongen wordt om kortdurende onderzoeken te doen, omdat het OM daarvoor de voorkeur heeft. Een van hen licht toe dat er verschil bestaat tussen officieren van justitie, maar dat de tendens wel is dat er sneller resultaat moet worden geboekt. Volgens de respondenten zijn juist ook ketenonderzoeken nodig:

"In zo'n keten heb je toezicht van de ILT, van de omgevingsdienst, soms van de douane die erbij zit, en van de NVWA. Wij hebben gemerkt dat die allemaal een klein stukje pakken van die keten, maar dat soms de fraude, en ook daaruit voortvloeiend de milieuproblematiek, pas zichtbaar

¹⁰⁸ In tegenstelling tot zogenoemde 'brengcriminaliteit', waarbij burgers een mogelijk strafbaar feit bij de autoriteiten melden, bijvoorbeeld in de vorm van een aangifte. Aangiftes komen in vergelijking met commune delicten nauwelijks voor op het gebied van milieucriminaliteit (al zijn daar uitzonderingen mogelijk, denk aan de massa-aangiftes tegen Tata Steel en Chemours).

¹⁰⁹ De respondent doelt hierbij op de zogenoemde sfeerovergang (of -cumulatie), zie paragraaf 2.7.2 hierboven. Hoewel dit niet altijd onrechtmatig is, kan dergelijke sfeercumulatie voor discussie zorgen.

wordt als je al die schakels in de keten uitloopt en dan inzichtelijk maakt wat er daadwerkelijk gebeurt.” (Respondent 66, focusgroep 8b politie tactiek)

Tot slot merkt een respondent op dat de betrokkenheid van de LMK de pakkans voor milieucriminaliteit kan verlagen, omdat deze het onderzoek al in een vroeg stadium afbakent en een invalshoek kiest. De informatie die daarna nog binnenkomt (bijvoorbeeld over andere feiten of andere daders), wordt niet altijd bij de hoofdzaak gevoegd. Deze informatie kan eventueel nog wel worden gebruikt voor een ander, kleiner onderzoek (focusgroep 8b politie tactiek).

4.3.3.2 Sanctiekans

Wanneer een milieudelict eenmaal gedetecteerd is, rijst de vraag wat de kans is dat dit resulteert in een strafrechtelijke sanctie. In de focusgroepen met boa's en inspecteurs bij de omgevingsdiensten komt naar voren dat sommige toezichthouders terughoudend zijn om de stap te zetten naar strafrechtelijke interventies, wat betekent dat de kans op een strafrechtelijke sanctie kleiner wordt (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Dit wordt bevestigd door sommige respondenten uit andere focusgroepen, waarbij men aangeeft dat dit kan botsen met de insteek van de politie, die meer gericht is op het opsporen van strafbare feiten (focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 8a politie intel).

Een van de respondenten geeft aan dat het vaak dezelfde toezichthouders zijn die willen opschalen naar het strafrecht en dat zeker niet alle toezichthouders dat doen. In theorie zou het kunnen dat toezichthouders die niet snel naar het strafrecht opschalen te maken hebben met bedrijven die de regels beter naleven, maar het zou ook kunnen dat deze toezichthouders overtredingen lager “inschalen” waardoor het strafrecht buiten beeld blijft. Binnen de organisatie van de desbetreffende respondent probeert men hieraan te werken door de contacten met toezichthouders warm te houden en zodoende een drempel weg te nemen om een boa in te schakelen (en daarmee mogelijk op te schalen naar het strafrecht) (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).

In verschillende focusgroepen worden verklaringen genoemd voor deze terughoudendheid ten aanzien van de inzet van het strafrecht: er heerst onbekendheid met strafrechtelijke sancties, toezichthouders vinden het schakelen van bestuursrecht naar strafrecht lastig vanwege de verhoudingen met de ondertoezichtstaande, de interne samenwerking tussen de taakvelden toezicht en strafrecht verloopt moeizaam, het overschakelen naar strafrecht kost veel tijd en moeite, de snelheid van bestuursrechtelijke sancties is hoger, er is sprake van te weinig kennis en expertise over nieuwe verschijningsvormen van milieucriminaliteit, of het gaat om ondernemingen die in het buitenland zijn gevestigd.

Respondenten wijzen ook op andere aspecten die maken dat geconstateerde milieudelicten niet altijd resulteren in een (strafrechtelijke) sanctie. Zo zijn er omgevingsdiensten waarbij de gemeente degene is die een opgelegde bestuursrechtelijke dwangsom zou moeten innen, terwijl dit volgens een van de respondenten niet altijd gebeurt. Deze respondent geeft aan: “Dus de dwangsommen kunnen vaak wel heel hoog zijn, maar de dwangsommen zijn niet echt altijd afschrikwekkend, omdat ze altijd nog weten: de gemeente is de baas” (Respondent 17, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). In het verlengde hiervan geven sommige respondenten aan dat er soms sprake lijkt te zijn van bestuurlijke inmenging, waarbij bijvoorbeeld wethouders voorkomen dat toezichthouders handhaven (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 6 leden SMK). Een boa/inspecteur kon hier uit eerste hand over spreken. Dit beeld, dat het bestuur soms handhaving tegenhoudt, wordt bevestigd door politiemedewerkers (focusgroep 8a en 8b), in de gemengde focusgroepen (focusgroepen 7a, 7b en 7c), door rechters (focusgroep 3) en door een lid van de SMK (focusgroep 6).¹¹⁰

¹¹⁰ Naast bestuurlijke inmenging wijzen enkele respondenten erop dat zij soms bemoeienis zien van brancheverenigingen of andere stakeholders, waardoor andere keuzes worden gemaakt in de sanctionering (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

Met betrekking tot het opsporingsonderzoek geven sommige respondenten aan dat politiek gevoelige onderzoeken vaak bij de politie terechtkomen, omdat de politie minder afhankelijk is van een gemeente, provincie of ministerie (focusgroep 8a politie intel). Toch merkt ook een respondent in een van de focusgroepen met politiemedewerkers op:

“Wij hebben in de regio ook een aantal grote spelers zitten, en daar hebben we ook grote onderzoeken naar gedraaid van soms jarenlang. Die onderzoeken liggen nog steeds op de plank. Je merkt dat als er opnieuw publiciteit komt, we doen alsof we opnieuw een onderzoek gaan starten, en alsof dat het eerste onderzoek is. Terwijl er al een onderzoek op de plank ligt. Daarbij krijg je natuurlijk wel je vraagtekens. Je hebt het dan over grote spelers waar veel werkgelegenheid aan gekoppeld is. Wat de oorzaak is, dat kunnen we niet helemaal achterhalen, maar we hebben dit ook bespreekbaar gemaakt binnen de organisatie zelf.” (Respondent 66, focusgroep 8b politie tactiek)

In enkele focusgroepen wordt aangegeven dat, wanneer sprake is van een illegale situatie waarbij het bestuur niet handhaaft (zonder dat daarbij overigens sprake hoeft te zijn van de hierboven besproken inmenging), de kans op een strafrechtelijke sanctie kleiner wordt. Als het wel tot sanctieoplegging komt, valt de strafmaat volgens deze respondenten vaak lager uit (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 8b politie tactiek). Rechters geven aan dat zij er bij het bepalen van de strafmaat namelijk rekening mee houden als het bestuur zelf lange tijd een illegale situatie heeft laten voortduren, omdat daarmee het verwijt dat de gehandhaafde treft kleiner wordt (focusgroep 3 rechtspraak).

Een andere factor die van invloed is op de sanctiekans is dat rechters bij de behandeling van de zaak gebonden zijn aan de keuze van het OM wat betreft het ten laste te leggen feit. Volgens de rechters die wij spraken, kiest het OM er in milieustrafzaken soms voor om een volgens de rechters onnodig ingewikkeld milieufait ten laste te leggen, waardoor de zaak resulteert in een vrijspraak (focusgroep 3 rechtspraak). De door ons gesproken OM'ers herkennen dit niet (focusgroep 9 OM). Rechters zijn daarnaast gebonden aan de keuze van het OM om wel of niet de feitelijk leidinggever te vervolgen.

In relatie tot dit laatste thema wordt in een aantal focusgroepen gewezen op mogelijke bewijsproblemen (en daarmee een lagere sanctiekans). Zo merkt een boa op dat hij betwijfelt of hij alle informatie krijgt wanneer hij de onderlinge correspondentie bij een bedrijf vordert. En dat het al helemaal uniek is als het lukt om feitelijk leidinggeven te bewijzen op basis van enkel de gevorderde, schriftelijke communicatie binnen het bedrijf, omdat hij vermoedt dat belastende communicatie mondeling plaatsvindt (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Meer in het algemeen kan bewijs van feitelijk leidinggeven volgens respondenten lastig zijn, doordat vooral bij grote organisaties de verantwoordelijkheid diffuus is. Het is dan lastig om te bewijzen dat medewerkers die hoog in de organisatie zitten – of eigenaren – wetenschap hebben van het delict in kwestie. Dat is bij kleinere organisaties makkelijker te bewijzen (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 9 OM).

Een enkeling wijst op een andere reden waarom feitelijk leidinggevers binnen (grote) bedrijven die verdacht worden van milieucriminaliteit mogelijk minder snel veroordeeld worden (of, in geval van veroordeling, geen hoge straf krijgen). Volgens een van hen wordt criminaliteit die wordt gepleegd door “mensen uit bestuurskamers die ook gewoon bij het hockeyveld staan” minder snel gezien als (ernstige) criminaliteit (focusgroep 4 beleidsmedewerkers). Een andere respondent denkt dat rechters zichzelf meer herkennen in dit type dader en daar ook gemakkelijker mee kunnen communiceren:

“Bij milieucriminaliteit en organisatiecriminaliteit zijn de mensen die de rechtszaal in wandelen en die bedrijven vertegenwoordigen en die het gesprek met die rechters aangaan, dezelfde mensen die op zaterdag met de rechters aan het hockeyveld staan te kijken naar de kinderen (...). Maar dat is ook de psychologie in de rechtszaal, hè? De rechter veroordeelt veel minder makkelijk zichzelf (...). Hij voert een gesprek, en die vertegenwoordiger van die rechtspersoon spreekt zijn

taal, die is goed geletterd, die is hoogopgeleid, die is een volwaardig gesprekspartner.”
(Respondent 28, focusgroep 9 OM)

De opmerking dat verdachten van milieucriminaliteit en hun vertegenwoordigers dezelfde mensen zijn als de mensen die net als de rechter aan het hockeyveld staan, moet vermoedelijk niet zo worden opgevat dat rechters en verdachten elkaar continu fysiek tegenkomen of bekenden van elkaar zijn. Het lijkt er eerder om te gaan dat deze verdachten en hun vertegenwoordigers uit dezelfde maatschappelijke laag komen als de rechters die milieustrafzaken behandelen, met als gevolg soepelere communicatie en een voor de verdachte een gunstigere uitkomst in de rechtszaal.

4.3.3.3 Samenwerking

Respondenten benadrukken het belang van samenwerking, zowel binnen de strafrechtketen als tussen strafrechtelijke, bestuurlijke en andere actoren. Zij zien goede samenwerking vanwege de complexiteit van milieuwetgeving als essentieel voor een goede afloop van strafzaken. Zo geeft een van de respondenten aan dat contact tussen het OM en toezicht belangrijk is voor het bepalen van de eis van het OM in een strafzaak. Toezichthouders hebben vaak beter in de gaten of een sanctie proportioneel en potentieel effectief is (focusgroep 6 leden SMK). Dit komt impliciet ook naar voren in andere focusgroepen, waar respondenten balen als ze het vonnis - zonder voorafgaand overleg met betrekking tot de eis van het OM - terugkrijgen en zien dat de sanctie laag is uitgevallen (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 7a gemengd).

Goede samenwerking wordt dus gezien als een voorwaarde voor effectieve sanctionering. Een enkele keer laten respondenten een positief geluid horen over samenwerking binnen het milieudomein. Zo wijzen sommigen erop dat de samenwerking tussen de IOD'en en de inspecteurs en boa's bij de NVWA en ILT via de Fraude Expertise Knooppunten steeds beter verloopt (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK). Vaker wijzen respondenten er echter op dat de samenwerking binnen het milieudomein tekortschiet.

Een van de aspecten die de samenwerking bemoeilijkt, is de versnippering binnen het milieudomein. Al in de fase vóór het strafrechtelijk deel is er veel versnippering, wat belemmeringen geeft in de verschillende trajecten daarna (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). Een van de advocaten noemt als voorbeeld een overtreding van de Waterwet, waarbij de ene keer Rijkswaterstaat of een omgevingsdienst komt controleren, maar een volgende keer iemand van de ILT en ook nog wel eens een inspecteur van de Arbeidsinspectie (focusgroep 2 advocatuur). Dit geeft een diffuus en onzeker beeld.

Anderen wijzen erop dat actoren voor de uitoefening van bepaalde bevoegdheden afhankelijk zijn van elkaar, wat problemen kan opleveren. Zo zijn verschillende diensten –o.a. de ILT-IOD, de NVWA-IOD en omgevingsdiensten– volgens respondenten afhankelijk van de politie voor doorzoeking en inbeslagname (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7a gemengd). De IOD'en hebben de bevoegdheden wel zelf, maar respondenten geven aan in de praktijk afhankelijk te zijn van het Team Bijzondere Bijstand voor de uitvoering ervan (focusgroep 6 leden SMK). Ook worden er belemmeringen ervaren om het conservatoir beslag dat in het kader van het strafproces is gelegd over te laten nemen door de bestuurlijke overheid, die daarmee de kosten van het opruimen van bodemverontreiniging op de vervuiler zou kunnen verhalen. De procedures rondom beslag in het strafrecht en het bestuursrecht zouden op dat punt onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. (focusgroep 9 OM).

Respondenten betrokken in hun antwoorden ook nog de samenwerking met private partijen die buiten de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving een rol kunnen spelen, zoals certificerende instellingen of subsidieverleners. Volgens sommigen is ook hier soms sprake van een moeizame samenwerking, terwijl het afnemen van een certificaat of keurmerk juist effectief kan zijn (focusgroep 5a ILT-IOD en

NVWA-IOD, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 8b politie tactiek). Ook controleren niet alle certificerende en toezichthoudende instellingen en subsidieverleners actief of preventief op strafrechtelijke antecedenten, bijvoorbeeld door een VOG te vragen en dat doorlopend te toetsen (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7c gemengd).

Een laatste oorzaak voor problemen op het gebied van samenwerking is volgens enkele respondenten gelegen in het hoge personeelsverloop bij het OM, terwijl de samenwerking erg persoonsafhankelijk is (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

4.3.3.4 Informatiepositie

In het verlengde van bovenstaande ervaringen op het gebied van samenwerking, merken verschillende respondenten op dat er nog veel te winnen valt op het gebied van informatie-uitwisseling. Er zijn op allerlei thema's, en met verschillende overheidsorganen, overleggen waar informatie over milieucriminaliteit wordt uitgewisseld. Deze (landelijke en regionale) overleggen zijn echter niet op uniforme wijze gestructureerd. Soms worden verschillende namen gegeven aan soortgelijke regionale overleggen (focusgroep 8a politie intel). Doordat er in de ogen van respondenten obstakels bestaan voor het uitwisselen van informatie tussen bestuursrecht en strafrecht¹¹¹, komen overleggen waar in een vroeg stadium gesproken wordt over signalen van milieucriminaliteit - of afstemmingsoverleg zoals beschreven in de LHSO - nog niet echt van de grond (focusgroep 8b politie tactiek).

De obstakels die respondenten in de focusgroep met medewerkers van de bijzondere opsporingsdiensten waarnemen met betrekking tot informatie-uitwisseling tussen bestuursrecht en strafrecht, hebben onder andere te maken met (angst voor) privacywetgeving en met onzekerheid over de vraag welke informatie die via (de minder streng genormeerde) bestuursrechtelijke weg is vergaard in een strafrechtelijke procedure gebruikt mag worden. Vanwege het niet delen van informatie ontstaan twee verschillende informatieposities (bij het toezicht en bij de opsporingsdienst). Informatie wordt – in ieder geval incidenteel – wel na afronding van een strafzaak gedeeld met toezicht, maar dat is nog steeds erg persoonsafhankelijk (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Ook geeft een van de respondenten in deze focusgroep aan dat er wel sprake is van enige verbetering, doordat niet-herleidbare informatie over bijvoorbeeld de modus operandi tegenwoordig vaker wordt gedeeld, maar deze respondent blijft de informatie-uitwisseling gebrekkig vinden. Ook in een andere focusgroep wordt gewezen op vermeende privacyproblemen rondom informatie-uitwisseling, die kunnen maken dat signalen van niet-naleving minder snel door het OM gedeeld worden met toezichthouders (focusgroep 6 leden SMK).

Respondenten vanuit het OM en de bijzondere opsporingsdiensten geven op hun beurt aan afhankelijk te zijn van informatie die toezichthouders aanleveren. Zij hebben het gevoel soms achter de feiten aan te lopen of zonder coherente, overkoepelende strategie strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 9 OM). Volgens een respondent moet het OM zich er "diep voor schamen, dat wij pas een onderzoek starten naar Chemours of Tata op het moment dat er een aangifte ligt" (Respondent 29, focusgroep 9 OM).

Respondenten werkzaam bij de ILT-IOD en NVWA-IOD zijn verder van mening dat er nog veel te winnen valt op het gebied van datagedreven werken (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Op specifieke milieudomeinen waar het makkelijk is om openbare informatie te verzamelen, is het wel mogelijk om datagestuurd te werken, maar daarbuiten verloopt het delen van informatie tussen toezicht en opsporing in hun ogen nog niet soepel genoeg (zoals hierboven aan de orde kwam). Ook zijn de ICT-systemen volgens deze respondenten niet uitgerust voor datagedreven werken.

Met betrekking tot de systemen waarmee gewerkt wordt, geven sommige respondenten aan dat informatie soms niet eenduidig is of niet goed valt te achterhalen, doordat er veel verschillende systemen

¹¹¹ De [Handreiking informatiedeling straf- en bestuursrecht in het milieudomein](#) (januari 2025) beoogt hier verandering in te brengen. Deze handreiking verscheen nadat (het overgrote deel van) het focusgroeponderzoek al was afgerond.

naast elkaar bestaan. Als voorbeeld wordt naar voren gebracht dat bij omgevingsdiensten vergunningsvereisten niet digitaal opvraagbaar zijn, terwijl je eigenlijk zou willen nagaan welke informatie in de vergunning staat vermeld (focusgroep 8a politie intel).

Als het gaat om de bestraffing in de rechtszaal, wijzen rechters op verschillende soorten informatie die voor hen belangrijk is, maar die zij lang niet altijd hebben. Rechters missen bijvoorbeeld vaak informatie over de financiële positie van de onderneming (jaarcijfers van de KvK van een jaar voor de zitting). Zij hebben deze informatie nodig om de sanctie(s) en strafmaat beter te kunnen bepalen. Of dit informatie vanuit opsporing of toezicht is, maakt hen niet uit (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 7c gemengd). In theorie hebben rechters wel middelen om de benodigde informatie te vergaren, doordat zij de officier van justitie hier om kunnen vragen en doordat zij ambtshalve getuigen kunnen oproepen. Zij komen er echter vaak pas kort voor de zitting achter - wanneer zij de zaak concreet voorbereiden - welke informatie zij nodig hebben (focusgroep 3 rechtspraak). Een van de rechters die wij spraken, beschrijft dit als volgt:

"We zouden natuurlijk als rechters in een veel eerder stadium gewoon bij het Openbaar Ministerie kunnen aangeven dat we ten behoeve van de zitting - en met name de vraag van artikel 350 Sr, voor zover we daaraan toekomen¹¹² - geïnformeerd wensen te worden over dit, dit en dit. Dat kun je als rechter op voorhand vragen. Je kunt ook ambtshalve getuigen laten komen. Het probleem is vaak dat je pas in een laat stadium aan de zaak wordt gekoppeld en er bij de voorbereiding op de zitting ook geen tijd is om een dossier van A tot Z door te nemen. Dus je weet ook vaak niet al te lang voor de zitting welke informatie je eigenlijk nog best wel gehad zou willen hebben." (Respondent 20, focusgroep 3 rechtspraak)

OM'ers geven daarentegen aan dat er wel steeds meer zicht is op de financiële positie van het bedrijf en zij die informatie niet alleen in het requisitoir aanbieden, maar daar ook aan de voorkant op sturen. Volgens hen geloven rechters bedrijven soms juist te snel als het gaat om hun financiële cijfers (focusgroep 9 OM).

Daarnaast geven de rechters die wij spraken aan dat ze vaak informatie (bijvoorbeeld in de vorm van rapportages) missen over de schade die door het milieudelict is ontstaan, wat maakt dat zij een bedrijf moeilijk kunnen verplichten om e.e.a. te saneren (focusgroep 3 rechtspraak). Een OM'er merkt hierover op dat het lang kan duren (in ieder geval niet binnen een jaar) om bodemverontreiniging in kaart te brengen. Deze respondent geeft aan dat daar soms speciale bedrijven voor nodig zijn en dat dan via de gemeente een beschikking moet worden opgelegd om de status van de bodemverontreiniging te bepalen (focusgroep 9 OM). Ook de sanctie van storting in een waarborgfonds is ingewikkeld wanneer niet duidelijk is wat de milieuschade is en wie slachtoffer zijn (focusgroep 9 OM). Bij milieucriminaliteit speelt, zoals hierboven al aan de orde kwam, een rol dat de schade als gevolg van milieudelicten vaak niet direct zichtbaar is en/of zich pas na langere tijd manifesteert. Toch worden nu wel pogingen gedaan om methodologieën te ontwikkelen om milieuschade te berekenen en in euro's uit te drukken, bijvoorbeeld door de ILT. Meerdere respondenten vinden dit belangrijk, omdat zij het gevoel hebben dat de hoogte van een sanctie niet altijd recht doet aan de schade die het strafbare gedrag heeft veroorzaakt (focusgroep 6 leden SMK).

4.3.3.5 Snelheid

Vrijwel alle respondenten in alle focusgroepen zijn het erover eens dat de doorlooptijden in het milieustrafrecht lang zijn (focusgroep 8b politie tactiek). Respondenten uit verschillende focusgroepen hebben het in ieder geval over "jaren" en noemen meerdere voorbeelden van zaken die (veel) langer dan twee jaar duren. Dit belemmert volgens hen de effectiviteit van sancties onder meer doordat langere doorlooptijden kunnen resulteren in een lagere straf (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 5a ILT-IOD en

¹¹² Gedoeld wordt op artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering, waarin het onder meer gaat om de vraag of het ten laste gelegde is bewezen en welke straf of maatregel wordt opgelegd. Voordat de rechter aan de beantwoording van deze vragen toekomt, moet een aantal voorvragen worden beantwoord (bijvoorbeeld of de dagvaarding op de juiste manier is uitgebracht).

NVWA-IOD, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Hoger beroep wordt specifiek genoemd als fase waarin strafzaken veel vertraging oplopen (focusgroep 7c gemengd, focusgroep 9 OM). Dat hangt samen met het gebrek aan gespecialiseerde rechters in hoger beroep (focusgroep 9 OM).

Dat de doorlooptijden vaak lang zijn, heeft volgens respondenten daarnaast te maken met onderzoekswensen van de verdediging, de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, het bewijzen van feitelijk leidinggeven, en de tijd die gemoeid is met het verkrijgen van geheimhouderstukken (focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). In meerdere focusgroepen komt naar voren dat in elke zaak constant de afweging moet worden gemaakt wat extra onderzoekshandelingen opleveren, omdat die extra onderzoekshandelingen vaak vertraging veroorzaken (focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 8b politie tactiek). Wanneer buiten de gebaande paden wordt getreden, bijvoorbeeld door te vorderen dat een bedrijf wordt stilgelegd of te eisen dat een bedrijf de milieuschade opruimt, vraagt dat volgens een officier van justitie veel van het OM en van de opsporing. Volgens deze respondent kan een bijzondere opsporingsdienst maar één groot onderzoek, dat meerdere jaren duurt, tegelijk draaien (focusgroep 7c gemengd).

4.3.3.6 Capaciteit

In meerdere focusgroepen komt naar voren dat de strafrechtketen in zijn geheel overbelast is, waarbij specifiek de opsporing, de rechtspraak en (vooral) het OM genoemd worden (focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM).

Verschillende boa's en inspecteurs bij omgevingsdiensten geven aan dat er weinig capaciteit is bij hun organisatie. Bij één omgevingsdienst is dit gebrek aan capaciteit heel concreet: daar is de boa-afdeling nog in oprichting. Anderen vertellen dat ze te weinig tijd hebben om aan alle onderwerpen aandacht te besteden of om (meerdere) grote onderzoeken te doen (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Sommige boa's en inspecteurs mogen slechts een deel (bijvoorbeeld een derde) van hun tijd aan strafrechtelijk onderzoek besteden (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Een beleidsadviseur bij een van de ministeries geeft aan over een overzicht van boa-capaciteit te beschikken, waaruit blijkt dat de capaciteit erg verschilt per omgevingsdienst (focusgroep 7a gemengd).

Ook in andere onderdelen van de strafrechtketen heeft de beperkte capaciteit in de strafrechtketen gevolgen voor de manier van werken. Volgens enkele politiemedewerkers die wij spraken, vraagt het OM om zaken klein en simpel te houden, het liefst één verdachte per zaak, zodat de zaak minder capaciteit vergt en gemakkelijker is in te plannen bij de rechtbank. Extra feiten die gedurende het onderzoek aan het licht komen, worden niet meegenomen omdat geprobeerd wordt zaken binnen een bepaald tijdsbestek voor de rechter te brengen (focusgroep 8b politie tactiek). Officieren van justitie hebben soms beperkte voorbereidingstijd, bijvoorbeeld als zij zaken van collega's moeten overnemen, en ook rechters hebben door het volgeplande zittingsschema slechts beperkt de tijd om strafzaken voor te bereiden (focusgroep 3 rechtspraak).

4.3.3.7 Complexiteit en expertise

Verschillende respondenten merken op dat milieuwetgeving ingewikkeld en technisch is en dat milieudelicten doorgaans complexer zijn dan commune delicten (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). De bestanddelen van commune delicten kent men wel uit het hoofd, maar dit is voor milieudelicten niet het geval (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Hoewel het FP gespecialiseerd is en de rechter vaak ook, kost het iedereen die bij de strafzaak betrokken is over het algemeen meer moeite om op vlieghoogte te komen (focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek). Op beide aspecten - de complexiteit van het milieustrafrecht en de expertise van de betrokken professionals - gaan we hieronder in.

Zoals aangegeven in Hoofdstuk 2 is milieucriminaliteit veelal strafbaar gesteld via de WED. Voor deze WED-feiten geldt dat men naar verschillende wet- en regelgeving moet kijken om zich een compleet beeld te kunnen vormen van een bepaald onderwerp (waarbij *single-use plastics* als specifiek voorbeeld wordt genoemd). Verschillende wetgevingscomplexen - bijvoorbeeld regels over water, bodem en bouwstoffen - hangen niet altijd met elkaar samen, wat in feite betekent dat er mazen in de wet zijn, die geëxploiteerd kunnen worden door potentiële daders (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Ook is niet voor alle milieuonderwerpen duidelijk waar precies de scheidslijn ligt tussen legaal en illegaal handelen (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 9 OM). Een officier van justitie vertelt dat op basis van jurisprudentie en literatuur geen waterdicht onderscheid tussen afvalstoffen en bouwstoffen is te maken (focusgroep 9 OM). Verder is bepaalde regelgeving, bijvoorbeeld als het gaat over schadelijke stoffen, heel technisch (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD).

Niet alleen (het systeem van) de wetgeving op het gebied van milieu maakt het milieustrafrecht tot een complex terrein. Andere aspecten die milieuzaken volgens respondenten ingewikkeld kunnen maken, zijn onoverzichtelijke bedrijfsconstructies, het bestaan van meerdere schakels in (productie-)ketens en bedrijven die in het buitenland gevestigd zijn (focusgroep 5b boa's en inspecteurs NVWA en ILT).

In veel verschillende focusgroepen brengen respondenten naar voren dat volgens hen bij meerdere actoren in de strafrechtketen expertise ontbreekt: bij de ILT, bij de politie, bij het OM en bij de Rechtspraak (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 8b politie tactiek). Boa's en inspecteurs van omgevingsdiensten geven aan dat de expertise van strafrechtjuristen die werkzaam zijn bij een omgevingsdienst zelfs bij grotere onderzoeken niet aanwezig is (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 6 leden SMK).

Dat de benodigde expertise niet altijd aanwezig is, heeft ook gevolgen voor de sanctionering. Voor bijvoorbeeld stillegging van een onderneming en voordeelsontneming is kennis over bedrijfsprocessen en financiële kennis van belang, ook bij actoren die deze sancties niet zelf kunnen opleggen maar wel in het voorstadium een rol spelen. Deze kennis is echter vaak niet aanwezig bij boa's en inspecteurs (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Ook voor de opsporingsdiensten en het OM is het lastig om te berekenen welk financieel voordeel regelovertreding heeft opgeleverd. Er zijn wel financieel rechercheurs en accountants in dienst bij de politie en de IOD'en, maar de capaciteit op dat gebied is schaars (focusgroep 6 leden SMK).

In de focusgroep met rechters wordt naar voren gebracht dat strafzaken in hoger beroep vaak worden opgepakt door het ressortsparket. De advocaat-generaal bij het ressortsparket heeft volgens respondenten niet altijd voldoende kennis van milieuwetgeving (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 9 OM). In de focusgroep van het OM wordt gezegd dat het FP "de grote jongens" wel zelf doet in hoger beroep (Respondent 29, focusgroep 9 OM).¹¹³ Zowel in de focusgroep met rechters als in de focusgroep met leden van het OM wordt opgemerkt dat er een tekort is aan rechters met specialistische kennis (van economische wetgeving) en dat dit nog meer speelt in hoger beroep. Volgens een van de rechters die wij spraken, komt dat doordat in hoger beroep minder de behoefte bestaat om te specialiseren; er zijn in hoger beroep maar een paar zaken per jaar waarbij die specialistische kennis van pas komt (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 9 OM).

4.3.3.8 Vergelijking bestuursrecht en strafrecht

Zoals in Hoofdstuk 2 aan de orde kwam, gaat strafrechtelijke handhaving in het milieudomein vaak gepaard met (en/of volgt deze op) bestuursrechtelijk handelen in de vorm van toezicht en handhaving. De verhouding tussen het straf- en bestuursrecht komt dan ook veelvuldig aan de orde in de

¹¹³ Daarmee bedoelen zij dat officieren van justitie van het FP, die normaal gesproken alleen zaken in eerste aanleg behandelen, gebruikmaken van de mogelijkheid om ook in hoger beroep bij het gerechtshof namens het OM op te treden.

focusgroepen. Sommige respondenten geven daarbij aan dat het strafrecht punitief bedoeld is en als manier om achteraf leed toe te voegen, terwijl zij het bestuursrecht zien als middel om schade te herstellen of te voorkomen (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 8a politie intel). In het verlengde hiervan merken enkele respondenten op dat zij met het bestuursrecht gedrag beter kunnen 'sturen'. Zij ervaren meer controle en kunnen zicht op de zaak houden. Een toezichthouder kan een dwangsom zo formuleren dat deze gericht is op de toekomst, om iets te beëindigen, en het geldbedrag kan tot op zekere hoogte zelf bepaald worden (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

Over het strafrecht wordt door sommige respondenten opgemerkt dat dit meer afschrikt, omdat het individuen of bedrijven criminaliseert, zeker wanneer strafrechtelijke handhaving wordt gecombineerd met publiciteit (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 6 leden SMK). Een aantal advocaten geeft aan dat hun cliënten inderdaad schrikken als het strafrecht wordt ingezet, maar andere advocaten vertellen dat het over het algemeen niets uitmaakt of het bestuurs- of strafrecht wordt ingezet. De door ons gesproken advocaten zijn het er wel over eens dat het bij vergunningsplichtigen uitmaakt of het om bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving gaat. Strafrechtelijke documentatie kan namelijk problematisch zijn voor het doorlopen van een eventueel Bibob-traject (focusgroep 2 advocatuur). In een andere focusgroep wordt juist aangegeven dat bestuursrechtelijk ingrijpen een groter afschrikkend effect kan hebben dan strafrechtelijke sanctionering, waarbij men het voorbeeld geeft van een casus waarin de kosten voor het herstel van een vernield natuurgebied bestuursrechtelijk werden verhaald op de overtreders (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).¹¹⁴

Sommige respondenten merken op dat met het bestuursrecht bepaalde milieufeiten lastig zijn aan te pakken of dat het niet altijd in het belang is van bestuurlijke actoren om op te treden. Deze respondenten achten het strafrecht in dergelijke gevallen een betere optie. Een voorbeeld is dat sommige afvalverwerkers afval niet verwerken maar opslaan op hun terrein. Als een toezichthouder sommeert dat het afval wordt verwijderd en dit grote financiële uitgaven voor het bedrijf betekent, loopt het bevoegd gezag het risico dat men met de afvalberg blijft zitten. Door een voorlopige maatregel op te leggen die inhoudt dat het bedrijf geen afval meer mag aanvoeren, kan de officier van justitie er in zo'n geval voor zorgen dat de afvalberg in ieder geval niet groter wordt (focusgroep 7c gemengd).

Wel is bestuursrechtelijk ingrijpen volgens meerdere respondenten vaak sneller dan strafrechtelijk ingrijpen (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 7b gemengd). Enkele respondenten plaatsen hier de kanttekening bij dat ook tegen bestuursrechtelijk optreden in bezwaar en beroep kan worden gegaan (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).

Wat betreft de zwaarte van sancties in het bestuurs- en strafrecht benoemen verschillende respondenten dat bedragen voor dwangsommen en bestuurlijke boetes vaak hoger zijn dan strafrechtelijke equivalenten (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK). Het gaat dan niet alleen om de uiteindelijk opgelegde geldboetes, maar ook om de maximumbedragen die zijn opgenomen in de wet. Een van de door ons gesproken advocaten noemt als voorbeeld artikel 4.9 Besluit activiteiten leefomgeving (focusgroep 2 advocatuur).¹¹⁵

¹¹⁴ Waarschijnlijk wordt hier bedoeld op de oplegging van een last onder bestuursdwang.

¹¹⁵ Dit betreft een (zorg)plicht die voorschrijft dat alle maatregelen moeten worden getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de gezondheid en het milieu te beperken. De bestuurlijke boetes die hiervoor kunnen worden opgelegd, zijn in de regel hoger dan de strafrechtelijke geldboetes. De Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert bijvoorbeeld een 'boetenormbedrag' van EUR 500.000 voor overtreding van 4.9 Bal (zie Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 januari 2024, nr. 2023-0000586968). Bij economische delicten die misdrijven betreffen, kan volgens artikel 6 WED 'slechts' een geldboete van de vijfde categorie (EUR 103.000) worden opgelegd, tenzij wordt voldaan aan de criteria van artikel 6 lid 1 WED, laatste zin, en wordt opgeschoven naar een geldboete van de naast hogere categorie.

4.3.4. Gepercipieerde effectiviteit van specifieke strafrechtelijke sancties

4.3.4.1 Geldboete

Algemene opmerkingen over geldboetes¹¹⁶

De geldboete wordt veel ingezet, veel meer dan de andere sancties (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 9 OM). Respondenten geven hier verschillende verklaringen voor. Zo is bij rechtspersonen de geldboete een van de weinige sancties die in aanmerking komen (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 9 OM). Ook wordt volgens sommigen het veelvuldige gebruik van de geldboete verklaard door efficiëntie overwegingen. Als een officier van justitie creatiever wil zijn qua sancties, vereist dat denk- en uitzoekwerk (bijvoorbeeld door jurisprudentie te raadplegen) en moet men rekening houden met tegengas vanuit de verdediging. Dit soort creatievere sancties gaan dus gepaard met "gedoe", terwijl niet direct duidelijk is wat zij opleveren (focusgroep 9 OM). In het verlengde hiervan wordt aangegeven dat de tenuitvoerlegging van geldboetes eenvoudig is ("geldboete ben je zo van af: betalen en klaar"), terwijl de executie van bijvoorbeeld herstelverplichtingen zoals hierboven beschreven ingewikkeld is (Respondent 38, focusgroep 6 leden SMK). Een van de respondenten geeft verder aan dat het voor officieren van justitie ook niet aantrekkelijk is om andere sancties te eisen dan een geldboete. Een geldboete is snel geëist en opgelegd en officieren van justitie worden uiteindelijk beoordeeld op KPI's met betrekking tot doorlooptijden. Er zijn geen KPI's met betrekking tot differentiatie in sanctiemodaliteiten (focusgroep 7c gemengd).

Respondenten zijn over het algemeen kritisch over de effectiviteit van geldboetes. Volgens sommigen kunnen geldboetes effectief zijn mits de hoogte ervan is afgestemd op de financiële positie van de onderneming. Andere respondenten geven aan dat grote bedrijven deze boetes simpelweg als aftrekpost beschouwen en ingecalculeerd hebben (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM), hoewel een enkeling betwijfelt of in bestuurskamers daadwerkelijk zo calculerend te werk wordt gegaan (focusgroep 7b gemengd). De Sabic-zaak wordt genoemd als voorbeeld van een zaak waarin zeer hoge boetes zijn opgelegd, waar andere bedrijven mogelijk van geschrokken zijn (focusgroep 2 advocatuur). Respondenten zijn verdeeld over de vraag of van de "omzetgerelateerde boete" - zoals in de Sabic-zaak werd opgelegd - een afschrikwekkende werking uitgaat. Waar de een denkt dat deze een generaal preventief effect heeft (focusgroep 9 OM), betwijfelt een ander dit, omdat andere bedrijven weten dat de kans op zo'n hoge boete erg klein is (focusgroep 4 beleidsmedewerkers). In de focusgroep met politiemedewerkers geeft een respondent aan dat hij regelmatig heeft meegemaakt dat in zaken waarin de feitelijk leidinggever werd vervolgd een flinke geldboete (en taakstraf) werd opgelegd, maar dat dit er niet toe heeft geleid dat deze veroordeelde is gestopt met het plegen van milieucriminaliteit (focusgroep 8b politie tactiek).

Respondenten zetten de effectiviteit van de geldboete regelmatig af tegen de effectiviteit van andere sancties of neveneffecten, of zij wijzen op het belang van het combineren van geldboetes met andere interventies. Zo wordt de reputatieschade en gevolgen voor de Bibob-procedure die met een geldboete gepaard kunnen gaan (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7b gemengd) of het enkele feit dat een bedrijf door een opsporingsambtenaar wordt uitgenodigd voor een verhoor (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten) door sommigen als effectiever gezien dan (de hoogte van) de geldboete zelf. Hetzelfde geldt voor het afspreken van bijvoorbeeld compliance-maatregelen of het betalen van een geldsom aan een relevante organisatie in de omgeving in het kader van een transactie (focusgroep 2 advocatuur). Anderen geven aan dat de ontnemingsmaatregel, bijvoorbeeld gecombineerd met

¹¹⁶ Zoals in Hoofdstuk 2 is beschreven, kunnen geldboetes in verschillende vormen worden opgelegd. Het kan gaan om een door de rechter opgelegde geldboete, een geldboete in het kader van een OM-strafbeschikking, een geldboete in het kader van een bestuurlijke strafbeschikking – voorheen BSB-M (bestuurlijke strafbeschikking milieu), tegenwoordig BSB-FL (bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgeving) – of de betaling van een geldsom in het kader van een transactie. Sommige respondenten geven aan dat de transactie "een beetje uitgestorven" is (Respondent 8, focusgroep 2 advocatuur). Dit sluit aan bij het beleid om de transactie grotendeels te vervangen door de strafbeschikking. Andere respondenten geven echter aan dat de transactie in het milieudomein nog regelmatig voorkomt en dat dit te maken heeft met het feit dat een transactie geen schuldvaststelling inhoudt, waardoor de transactie voor bedrijven eerder acceptabel is (focusgroep 7b gemengd).

conservatoir beslag, effectiever is dan de geldboete (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Ook herstelmaatregelen, en het opleggen van een taakstraf of gevangenisstraf aan de feitelijk leidinggever, worden genoemd als sancties die in de ogen van respondenten effectiever zijn dan geldboetes (focusgroep 3 rechtspraak). Door een aantal respondenten worden sancties gericht op de natuurlijke persoon als effectiever beschouwd dan geldboetes voor rechtspersonen (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 9 OM). Tot slot wordt gewezen op het belang van het combineren van geldboetes met bestuursrechtelijk ingrijpen, bijvoorbeeld een forse geldboete in het kader van een OM-strafbeschikking in combinatie met door de toezichthouder opgelegde dwangsommen (focusgroep 9 OM).

Wat betreft de afhandeling van geldboetes geeft een van de respondenten aan dat de opbrengst van opgelegde geldboetes nu in de algemene middelen terechtkomt, terwijl er ook een fonds zou kunnen worden opgericht waar alle opbrengsten van geldboetes en ontnemingsmaatregelen naartoe zouden kunnen zodat deze opbrengsten ten goede komen aan het milieu. Een ander waarschuwt dat wel goed over de mogelijke effecten daarvan moet worden nagedacht (focusgroep 6 leden SMK).

Voorwaarden voor effectiviteit van geldboetes

Respondenten zien het als cruciaal voor de effectiviteit van geldboetes dat de hoogte van de boete in verhouding staat tot de baten van de criminaliteit en tot de omvang, omzet of winst van de rechtspersoon. Volgens veel van hen zijn de opgelegde boetes vaak te laag om effectief te kunnen zijn (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). Verschillende respondenten geven aan dat dit anders ligt bij kleine ondernemingen, waar de boetes wel voldoende hoog zouden zijn om effect te hebben (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 9 OM). Volgens een van de respondenten in de focusgroep met de politie lopen bij kleine ondernemingen "de bedrijfsvoering en de natuurlijke persoon wat meer in elkaar over", waardoor minder grote financiële prikkels nodig zijn om het gedrag te veranderen (focusgroep 8a politie intel). Een van de respondenten geeft aan dat volgens diegene boetes juist niet gerelateerd zouden moeten zijn aan de omzet van het bedrijf maar aan de ernst van het delict (focusgroep 7b gemengd). OM'ers vertellen dat zij op zitting soms heel hoge boetes eisen, maar dat de door de rechter opgelegde sanctie veel lager kan uitvallen, waardoor de ernst van het feit niet in de sanctie tot uitdrukking komt. Zij ervaren dat als frustrerend (focusgroep 9 OM). Een van de door ons gesproken rechters geeft aan dat de pakkans in diens ogen belangrijker is dan de boetehoogte. Ook als het gaat om een potentieel hoog bedrag, heeft dat volgens deze respondent weinig effect zolang de pakkans klein is (focusgroep 3 rechtspraak).

Naast de hoogte van boetes en de pakkans wordt door een enkeling ook de snelheid waarmee boetes worden opgelegd genoemd als voorwaarde voor effectiviteit ervan, omdat boetes die snel na de overtreding worden opgelegd "meer pijn doen" (Respondent 2, focusgroep 7a gemengd). Met betrekking tot OM-strafbeschikkingen merken respondenten op dat deze snelheidswinst met zich mee kunnen brengen, maar ook juist averechts kunnen werken wanneer strafbeschikkingen worden opgelegd in zaken waarin veel discussie mogelijk is over de verdenking en/of het bewijs (focusgroep 2 advocatuur). Boa's en inspecteurs bij omgevingsdiensten geven aan meerwaarde te zien in de werkwijze waarbij een verkort proces-verbaal (SAM-pv¹¹⁷) wordt opgemaakt in zaken met bekende verdachten en op basis daarvan een OM-strafbeschikking wordt opgelegd (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).

¹¹⁷ SAM staat hierbij voor 'snelle afdoening milieu', een werkwijze die in een voetnoot in de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten (art. 257ba Sv) wordt genoemd: 'Er moet sprake zijn van een bekende verdachte, deze moet afstand hebben gedaan van inbeslaggenomen voorwerpen, het moet gaan om een (zeer) recente zaak en het proces-verbaal mag maximaal 20 pagina's bevatten'. Deze moet onderscheiden worden van de Bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgeving, de strafbeschikking die door boa's mogen worden uitgevaardigd. Zie verder paragraaf 2.10.2 hierboven).

Knelpunten bij geldboetes

Dat geldboetes vaak laag uitvallen, ligt volgens respondenten niet aan de wettelijke mogelijkheden. Die zijn er, maar er wordt beperkt gebruik van gemaakt als gevolg van een aantal knelpunten (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 8b politie tactiek). Hierboven kwam al aan de orde dat een gebrek aan informatie over de financiële positie van een bedrijf het lastig kan maken om een passende geldboete te bepalen. Daarnaast wijzen respondenten erop dat van lange doorlooptijden (in eerste aanleg, maar ook in hoger beroep) vaak een mitigerend effect op de strafhoogte uitgaat, wat tot lagere boetes kan leiden (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 8b politie tactiek). Een officier van justitie stelt dat in milieustrafzaken anders wordt omgegaan met overschrijding van de redelijke termijn dan in (sommige) commune strafzaken. Bij bijvoorbeeld moord of doodslag wordt niet of nauwelijks rekening gehouden met de termijn die is verstreken tot een zaak voor de rechter komt, terwijl dit volgens deze respondent bij ernstige milieudelicten wel het geval is (focusgroep 9 OM). Verder kunnen boetes lager uitvallen doordat strafrechtelijke autoriteiten ervan uitgaan dat kosten voor natuurherstel door bestuurlijke autoriteiten op de overtreder verhaald worden, terwijl dat vaak niet gebeurt (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Tot slot wordt specifiek over de omzetgerelateerde boete opgemerkt dat deze niet snel wordt toegepast doordat Nederlandse rechters "niet zo gewend zijn om dat soort bedragen op te leggen", waarbij een contrast wordt geschetst met de Verenigde Staten (focusgroep 4 beleidsmedewerkers). De respondent die dit punt naar voren brengt, denkt dat ook bij officieren van justitie sprake is van terughoudendheid op dit vlak.

4.3.4.2 Taakstraf

Respondenten zien de taakstraf als een potentieel effectieve sanctie (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 9 OM). Dit heeft onder meer te maken met de signaalfunctie die ervan uitgaat wanneer de directeur van een bedrijf een taakstraf zou moeten uitoefenen, zowel naar de werknemers (via het "wandelgangeninformatiesysteem") als naar de omgeving (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Een andere respondent wijst erop dat voor bestuurders tijd geld is, waardoor een taakstraf hen veel kost (focusgroep 7b gemengd). Een enkeling wijst op de mogelijkheid om de taakstraf op een creatieve manier in te vullen, bijvoorbeeld door een boer die eenden op zijn weiland dood heeft gemaaid een aantal weken mee te laten lopen bij een vogelopvang (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).

Volgens de rechters die wij spraken, is de taakstraf voor natuurlijke personen die betrokken zijn bij milieudelicten een vrij gangbare sanctie. Een van hen geeft aan dat er de afgelopen vijftien jaar sprake is geweest van een ontwikkeling waarbij milieudelicten zwaarder worden bestraft en steeds vaker (ook) de natuurlijke persoon wordt gesanctioneerd, bijvoorbeeld in de vorm van een taakstraf of gevangenisstraf (focusgroep 3 rechtspraak). Volgens een andere respondent komt een taakstraf (of gevangenisstraf) in beeld wanneer bijvoorbeeld eerder een geldboete is opgelegd, omdat tweemaal een geldboete geen zin heeft (focusgroep 6 leden SMK).

4.3.4.3 Vrijheidsbenemende straffen¹¹⁸

Respondenten geven aan dat van gevangenisstraf een signaalfunctie uit kan gaan (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten) of een speciaal preventief effect (focusgroep 3 rechtspraak). Ook anderen denken dat een gevangenisstraf voor feitelijk leidinggevers hard aankomt (focusgroep 10 leden LMK). Een van de respondenten onderschrijft het mogelijke effect op de dader zelf, maar betwijfelt of er een generaal preventief effect uitgaat van gevangenisstraffen voor bestuurders (focusgroep 7c gemengd). Deze respondent stelt dat korte gevangenisstraffen in de praktijk vaak niet worden uitgevoerd en dat dat een reden kan zijn om in plaats daarvan te kiezen voor bijvoorbeeld een strafbeschikking.

¹¹⁸ Het kan gaan om hechtenis (voor overtredingen) en gevangenisstraf (voor misdrijven). In de focusgroepen is alleen de gevangenisstraf ter sprake gekomen.

Een gevangenisstraf komt volgens een van de rechters die wij spraken bijvoorbeeld in beeld wanneer een feitelijk leidinggever binnen een bedrijf een duidelijk verwijt treft, doordat hij weet dat hij fout handelt door een bepaalde opdracht te geven (focusgroep 3 rechtspraak). De door ons gesproken rechters geven ook aan dat in hoger beroep straffen vaak lager uitvallen, bijvoorbeeld van een gevangenisstraf in eerste aanleg naar een taakstraf in tweede aanleg. In de focusgroep met OM'ers wordt erop gewezen dat het gebruik van procesafspraken ten koste kan gaan van het opleggen van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Verdachten zullen over het algemeen niet snel akkoord gaan met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf in het kader van procesafspraken (focusgroep 9 OM).

4.3.4.4 Ontzetting van rechten en ontzegging van voordelen

Bij deze sanctie gaat het om de bijkomende straf zoals geregeld in artikel 28 Wetboek van Strafrecht en artikel 7 onder a en f van de WED. Het betreft onder andere ontzetting van het recht om een bepaald beroep uit te oefenen (beroepsverbod) en de ontzegging van subsidies. Een aantal respondenten geeft aan dit als een effectieve sanctie te beschouwen (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 6 leden SMK).

De door ons gesproken rechters vertellen dat deze sanctie in aanmerking komt wanneer iemand persoonlijk betrokken is geweest bij een strafbaar feit binnen zijn onderneming (focusgroep 3 rechtspraak). Een van de advocaten geeft aan dat beroepsverboden bij een bepaald type zaken gebruikelijker zijn; een voorbeeld is de landbouwsector (focusgroep 2 advocatuur). In dezelfde focusgroep wordt benadrukt dat dit een zware sanctie betreft en dat niet elke zaak zich voor oplegging van deze sanctie leent. Voor oplegging van deze sanctie is het volgens de door ons gesproken advocaten nodig dat het OM en de Rechtspraak voldoende met deze mogelijkheid bekend zijn en geen koudwatervrees hebben (focusgroep 2 advocatuur).

Een van de respondenten merkt op dat het goed zou zijn als er een signaal zou worden gegeven wanneer iemand die uit zijn beroep is ontzet een nieuwe onderneming opricht (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). In het verlengde hiervan wijzen politiemedewerkers op sluiproutes, waarbij een opgelegd beroepsverbod wordt omzeild doordat de onderneming op naam van iemand anders wordt gezet (die ook degene is die een vergunning aanvraagt). Een van hen merkt hierover op:

"We zien in meerdere strafrechtelijke onderzoeken dezelfde spelers weer terugkomen. Ze mogen het beroep niet meer uitvoeren omdat ze veroordeeld zijn. Maar dan zijn ze in één keer een specialist binnen de firma of zo, dan zijn ze ineens asbestspecialist zonder papieren, of de PVC-specialist." (Respondent 63, focusgroep 8a politie intel)

Een andere respondent beschouwt het beroepsverbod weliswaar als een effectieve sanctie, maar benoemt als knelpunt de tenuitvoerlegging hiervan, doordat beroepsverboden niet gekoppeld worden in de KvK en de KvK voor zover deze respondent weet niet actief op beroepsverboden controleert. Hij contrasteert deze gang van zaken met de tenuitvoerlegging van bijvoorbeeld stilleggingen in dierenwelzijnzaken, die vanwege de samenwerking met bestuursrechtelijke actoren een "warme landing in de uitvoering" krijgen. De effectiviteit van het beroepsverbod is om die reden volgens deze respondent ambigu (Respondent 53, focusgroep 7c gemengd).

4.3.4.5 Verbeurdverklaring

Wanneer de verbeurdverklaring in de focusgroepen ter sprake komt, koppelen respondenten deze bijna altijd aan de effectiviteit van het daaraan voorafgaande beslag. Opmerkingen over de effectiviteit van het beslag op zichzelf zijn terug te vinden in par. 4.3.4.17. Een van de respondenten sprak wel over de effectiviteit van de verbeurdverklaring die op een inbeslagname kan volgen. Volgens deze respondent zouden de mogelijkheden om voorwerpen verbeurd te verklaren beter benut moeten worden omdat de verbeurdverklaring potentieel effectief is (focusgroep 8b politie tactiek).

4.3.4.6 Openbaarmaking vonnis

De door ons gesproken rechters wijzen op de mogelijkheid om als bijkomende straf de openbaarmaking van het vonnis op te leggen. Zij zien dit als een potentieel effectieve sanctie, effectiever dan veel andere

interventies, omdat dit imagoschade teweegbrengt (focusgroep 3 rechtspraak). Dit speelt des te sterker wanneer sprake is van een bedrijf met buitenlandse eigenaren; "die zijn daar woest over" (Respondent 18, focusgroep 3 rechtspraak). Publicatie kan in theorie op rechtspraak.nl, maar de rechters die wij spraken, zien meer heil in publicatie in een vakblad, omdat dit meer gelezen wordt (focusgroep 3 rechtspraak). Ook in sommige andere focusgroepen komt aan bod dat men dit als een effectieve sanctie ziet (focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7a gemengd). Openbaarmaking van het vonnis kan daarnaast een manier zijn om opdrachtgevers en potentiële werknemers (focusgroep 3 rechtspraak) en consumenten (focusgroep 9 OM) te waarschuwen. Volgens een van de respondenten zit de meerwaarde van deze sanctie onder andere in de gevolgen die ze kan hebben voor de financiering van de onderneming, vooral wanneer milieucriminaliteit wordt gecombineerd met fraude:

"Er zit nog een andere kant aan. Het werkt ook door als je afhankelijk bent van financiering. Het kan zijn dat, op het moment dat jij met je bedrijf in de krant komt, er bij compliance van de ING een lampje gaat branden en je met je bank moet gaan praten. Dat systeem zie je met toenemende mate in de compliancewereld vorm krijgen." (Respondent 48, focusgroep 7a gemengd)

Sommigen betwijfelen de effectiviteit van deze bijkomende straf vanwege de rol die journalisten toch al spelen, of zien de effectiviteit vooral bij grote bedrijven en veel minder bij kleine ondernemers (focusgroep 6 leden SMK). Volgens de door ons gesproken rechters heeft deze sanctie wel meerwaarde, ook in dit tijdperk van (sociale) media in de rechtszaal, doordat er lang niet altijd pers aanwezig is bij de behandeling van milieustrafzaken en deze zaken dus ook lang niet altijd in de openbaarheid komen (focusgroep 3 rechtspraak). Daar staat tegenover dat volgens een aantal andere respondenten ook de effectiviteit van openbaarmaking van het vonnis afhankelijk is van de vraag of de media de zaak oppakken (focusgroep 9 OM, focusgroep 10 leden LMK).

4.3.4.7 Stillegging onderneming (WED)¹¹⁹

Verschillende respondenten denken dat stillegging een heel effectieve sanctie kan zijn (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 10 leden LMK). In de focusgroep met rechters wordt ook de mogelijkheid genoemd om de stillegging voorwaardelijk op te leggen. Daarmee wordt een speciaal preventief effect beoogd (focusgroep 3 rechtspraak). In een andere focusgroep wordt aangegeven dat effectiviteit van stillegging niet moet worden verward met zichtbaarheid: "Het is een hele zichtbare maatregel en zichtbare maatregelen komen over het algemeen heel stevig over. Als uit onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat het altijd gaat leiden tot veel schadevergoedingen, vraag ik me af hoe effectief het is" (Respondent 67, focusgroep 8b politie tactiek). Of die schadevergoedingen vaak voorkomen, kan deze respondent niet zeggen.¹²⁰

Een van de door ons gesproken advocaten ziet deze sanctie vaker dan voorheen opgelegd worden, met name in de veehouderij. Ook andere respondenten geven aan dat vooral in zaken waarbij sprake is van dierenleed de stillegging in beeld komt, doordat snel ingrijpen dan nodig is (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 9 OM). Een van de respondenten merkt hierover op dat het bij deze laatste categorie zaken ("boeren die hun vee niet meer kunnen onderhouden") gaat om niet-kunners en niet om niet-willers. Hij is daar kritisch over: bij grote bedrijven is stillegging en de concrete tenuitvoerlegging daarvan ingewikkeld, waardoor deze niet worden stilgelegd, terwijl bij kleinere ondernemingen zoals die van de hierboven genoemde boeren stillegging wel met enige regelmaat aan de orde is. Daar is volgens deze respondent sprake van duidelijke ongelijkheid (focusgroep 6 leden SMK).

¹¹⁹ Het kan hierbij gaan om gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming als bijkomende straf (art. 7 onder c WED) of als voorlopige maatregel (art. 29 lid 1 onder a WED).

¹²⁰ De respondent doelt hier op de mogelijkheid van schadevergoeding die de overheid aan de onderneming moet betalen in verband met onrechtmatige stillegging of schade door onzorgvuldigheden of ander nadeel dat met de stillegging gepaard is gegaan.

Volgens andere respondenten komt stillegging nauwelijks voor (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 7b gemengd). Volgens een van de respondenten die werkzaam is bij een van de bijzondere opsporingsdiensten komt het weinig voor dat een officier van justitie stillegging van de onderneming vordert, "puur ook omdat een officier een heel grote broek moet aantrekken" (Respondent 25, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). In het verlengde hiervan wijzen anderen erop dat er een kans bestaat dat stilgelegde bedrijven schadevergoeding vorderen (focusgroep 7a gemengd, focusgroep 8b politie tactiek). Respondenten die werkzaam zijn bij de politie geven aan dat de vraag of stillegging aan de orde is, samenhangt met de focus van het opsporingsonderzoek. Als dat zich richt op feiten die in het heden plaatsvinden, komt stillegging eerder aan de orde dan wanneer het onderzoek zich richt op feiten die zich in het verleden voordeden en nu niet meer (focusgroep 8b politie tactiek).

De door ons gesproken rechters benadrukken dat de stillegging een zware sanctie betreft, die niet alleen de onderneming raakt maar ook bijvoorbeeld de werknemers. Dat kan zeker bij grotere ondernemingen een reden zijn om terughoudend te zijn bij de oplegging van deze sanctie (focusgroep 3 rechtspraak). In het verlengde hiervan geeft een andere respondent aan dat sommige ondernemingen niet gemakkelijk kunnen worden stilgelegd zonder dat dit op zichzelf weer problemen veroorzaakt in de sfeer van het milieu (focusgroep 7c gemengd). Bij stillegging van een groot bedrijf moet bijvoorbeeld worden nagedacht over de vraag waar de gevaarlijke stoffen heen moeten (focusgroep 6 leden SMK). Stillegging van een bedrijfsonderdeel (zoals een bepaalde installatie) kan volgens respondenten ook lastig zijn, omdat daardoor in feite het hele bedrijf stil kan komen te liggen (focusgroep 7a gemengd).

4.3.4.8 Voorwaardelijke straffen

Met voorwaardelijke straffen wordt vooral een preventief effect beoogd (focusgroep 3 rechtspraak). Het kan naast de algemene voorwaarde (het niet plegen van nieuwe strafbare feiten tijdens de proeftijd) gaan om bijzondere voorwaarden (zie art. 14c lid 1 en 2 Wetboek van Strafrecht). De door ons gesproken advocaten merken op, zoals hierboven beschreven, dat veel van hun cliënten werken met complexe processen waar de kans op het plegen van een strafbaar feit nu eenmaal aanwezig is, ook al is een onderneming goedwillend. Zij betwijfelen in hoeverre voorwaardelijke straffen dan kunnen fungeren als een soort zwaard van Damocles en of zij in die zin wel effectief zijn (focusgroep 2 advocatuur).

Rechters wijzen op de mogelijkheid om het aanpassen van een bepaalde werkwijze als bijzondere voorwaarde op te leggen, zoals de manier waarop gevaarlijke stoffen worden vervoerd, en een instantie aan te wijzen die daar toezicht op houdt (focusgroep 3 rechtspraak). Andere respondenten wijzen bijvoorbeeld op de mogelijkheid van storting in een herstellfonds (focusgroep 6 leden SMK). In de focusgroep met leden van de LMK wordt enthousiasme geuit over deze sanctie, maar wijst men ook op praktische vragen en problemen:

"Als wordt overgegaan op het oprichten van zo'n fonds, zul je ook ervoor moeten zorgen dat duidelijk is wie die fondsen gaat beheren. Hoe zorg je ervoor dat het geld op de juiste plek terecht komt? Volgens mij biedt de WED ook veel mooie mogelijkheden, maar het is de vraag of die in de praktijk altijd uitvoerbaar zijn." (Respondent 74, focusgroep 10 leden LMK)

Meer in het algemeen wijzen de door ons gesproken rechters erop dat de mogelijkheden wat betreft bijzondere voorwaarden heel groot zijn. Veel van de maatregelen uit de WED, zoals maatregelen gericht op herstel, kunnen ook in de vorm van bijzondere voorwaarden worden opgelegd. In de ogen van deze rechters is dit mogelijk effectiever, doordat een voorwaardelijke veroordeling een stok achter de deur biedt en in geval van schending de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf kan worden gevorderd. In dit verband wordt in een van de focusgroepen aangegeven dat het niet naleven van op grond van de WED opgelegde (voorlopige) sancties een zelfstandig strafbaar feit kan zijn (focusgroep 3 rechtspraak).

121

¹²¹ Zie art. 33 WED.

Zowel OM'ers als rechters geven aan dat informatievoorziening een probleem kan zijn bij het opleggen van bijzondere voorwaarden. OM'ers geven aan soms informatie te missen over wie precies slachtoffers zijn en hoe groot de schade is, waardoor bijvoorbeeld de voorwaarde van storting van een geldbedrag in een fonds voor slachtoffers lastig is (focusgroep 9 OM). Een van de rechters geeft aan dat, om bijvoorbeeld als bijzondere voorwaarde te kunnen opleggen dat een bepaald materiaal alleen nog maar op een bepaalde manier moet worden gelost, informatie over de manier waarop het lossen wel of juist niet plaats zou moeten vinden wel in de casus te vinden moet zijn (focusgroep 3 rechtspraak).

Een van de respondenten die werkzaam is bij een van de bijzondere opsporingsdiensten geeft aan dat, wanneer een onderneming voorwaardelijk is veroordeeld, er beter aan de toezichthouders en boa's zou moeten worden gecommuniceerd dat deze onderneming in zijn proeftijd zit en dat er reden is om extra alert te zijn. Volgens deze respondent is dat nog niet goed geregeld. Daarnaast speelt hierbij dat men niet altijd weet wanneer er een uitspraak is gedaan en wanneer deze onherroepelijk is (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Een andere respondent, werkzaam bij een omgevingsdienst, geeft aan dat het toezicht op voorwaardelijke straffen goed zou kunnen worden uitgevoerd binnen zijn dienst. In de praktijk ziet deze respondent weinig voorwaardelijke straffen voorbijkomen. Feitelijk functioneren toezichthouders in dat geval als een soort reclassering (focusgroep 7a gemengd).

OM'ers wijzen erop dat wanneer voorwaardelijke straffen worden gecombineerd met procesafspraken, de proeftijd eerder ingaat, wat als manier wordt beschouwd om de effectiviteit te vergroten. Zij wijzen ook op de mogelijkheid om een langere proeftijd af te spreken en verschillende bijzondere voorwaarden op te leggen, zoals beroepsverboden en het verbieden van bepaalde handelingen, afhankelijk van waar de verdachte mee akkoord gaat (focusgroep 9 OM).

Het opleggen van bijzondere voorwaarden komt tijdens de focusgroepen niet alleen aan de orde in het kader van voorwaardelijke straffen, maar een enkele keer ook in het kader van een voorwaardelijk sepot. In de focusgroep met OM'ers wordt aangegeven dat deze mogelijkheid in uitzonderingsgevallen wordt ingezet, waarbij het voorbeeld wordt gegeven van een casus waarin een strafrechtelijke veroordeling voor de desbetreffende verdachte neer zou komen op het verlies van diens baan (focusgroep 9 OM). Advocaten wijzen erop dat een voorwaardelijk sepot mogelijkheden biedt voor maatwerk, bijvoorbeeld in de vorm van compliance-afspraken. Zij zien de snelheid die daarmee gepaard gaat als voordeel (focusgroep 2 advocatuur). Een van deze advocaten geeft aan zich af te vragen of de mogelijkheid van het voorwaardelijk sepot voldoende wordt benut en ook in een andere focusgroep zegt een van de advocaten dit nooit voorbij te zien komen (focusgroep 7b gemengd).¹²²

4.3.4.9 Onttrekking aan het verkeer

De maatregel van onttrekking aan het verkeer (art. 36b Wetboek van Strafrecht) werd slechts door één respondent in één focusgroep ter sprake gebracht. Deze respondent gaf aan dat onttrekking aan het verkeer, net als de ontnemingsmaatregel en verbeurdverklaring, beter benut zou kunnen worden en dacht dat dit effectief zou kunnen zijn. Hier werd echter niet nader op ingegaan (focusgroep 8b politie tactiek).

4.3.4.10 Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel

Verschuillende respondenten geven aan dat ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel verdachten raakt waar het pijn doet. Het gaat immers om 'economische delicten' en het oogmerk van financieel gewin is dus een gegeven (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Daarnaast bevredigt de ontnemingsmaatregel een rechtvaardigheidsgevoel: "Als iemand iets illegaals heeft gedaan en hij komt met het geld weg, dan is hij een soort lachende derde" (Respondent 39, focusgroep 6 leden SMK). Volgens dezelfde respondent gaat er een generaal preventief effect van ontneming uit.

¹²² Dat zou verklaard kunnen worden door het beleid van het OM dat bij een voorwaardelijk sepot in beginsel geen bijzondere voorwaarden meer worden gesteld (zie Aanwijzing Openbaar Ministerie (2024)).

Volgens boa's en inspecteurs bij de omgevingsdiensten is er, zoals hierboven beschreven, bij sommige professionals sprake van weinig expertise ten aanzien van de financiële kant van milieucriminaliteit, wat de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel bemoeilijkt (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Een ander wijst op samenwerking met andere instanties als mogelijke oplossing hiervoor:

"Ik onderschrijf dat wel, van die financiële kennis (...). Wat we zien als we weleens onderzoeken met ILT en politie oppakken, is dat de ILT financieel rechercheurs aanlevert. Daarbij leunt de ILT weer op de boa's voor alles met betrekking tot vergunningverlening. Die samenwerking is heel fijn. Maar dat is dan bij een groot strafrechtelijk onderzoek dat ook in de LMK wordt besproken." (Respondent 4, focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten)¹²³

In het verlengde hiervan merkt een andere respondent op dat de meeste boa's geen ontnemingsrapportage opmaken en dat dit vaak iets is wat een bijzondere opsporingsdienst doet, doordat men daarvoor financieel rechercheurs nodig heeft. Die samenwerking kunnen boa's opzoeken, maar dat doen zij volgens deze respondent lang niet altijd (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

Volgens een van de door ons gesproken beleidsmedewerkers bij de ministeries is het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel belangrijk, maar gebeurt dit tegelijkertijd maar in zo'n klein deel van het totale aantal delicten dat het uiteindelijk "toch te weinig" is (Respondent 43, focusgroep 4 beleidsmedewerkers). Een andere respondent wijst erop dat de meerwaarde van ontneming goed moet worden afgewogen tegen de tijdsinvestering die daarmee gepaard gaat (focusgroep 6 leden SMK).

In een van de focusgroepen met politiemedewerkers wordt erop gewezen dat de slagingskans van een ontnemingsvordering in de praktijk afhankelijk is van de vraag of gelegd conservatoir beslag in stand blijft of dat dit deels wordt vrijgegeven in de loop van het onderzoek. Volgens deze respondenten is het daarnaast belangrijk op tijd met het onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel te starten. Een ander wijst erop dat wanneer een feitelijk leidinggever wordt vervolgd, de ontneming zich ook kan richten op het privévermogen (focusgroep 8b politie tactiek). In dezelfde focusgroep geven respondenten aan dat men niet bang moet zijn om de ontnemingsmaatregel te vorderen of op te leggen, ook niet als dit potentieel het faillissement van een bedrijf betekent, want dat bedrijf had dan kennelijk geen bestaansrecht (focusgroep 8b politie tactiek).

Tot slot geeft een van de door ons gesproken advocaten aan dat het vreemd is dat het administratief niet mogelijk is om voordeelsontneming via de strafbeschikking af te wikkelen, terwijl dit wel kan in de vorm van een transactie - wat overigens voor verdachten gunstig is (focusgroep 2 advocatuur).¹²⁴ In de focusgroep met SMK-leden wordt erop gewezen dat alle voordeelsontnemingen in een apart fonds zouden kunnen worden gestopt om de vervuiler te laten betalen en de opbrengst daarvan weer terug te laten vloeien naar de algehele samenleving (focusgroep 6 leden SMK).

4.3.4.11 Schadevergoedingsmaatregel

De schadevergoedingsmaatregel komt in slechts twee focusgroepen aan de orde. Gevraagd naar hun ervaringen geven respondenten aan hier geen enkele ervaring mee te hebben (focusgroep 7b gemengd, focusgroep 7c gemengd).

¹²³ In een andere focusgroep wordt echter opgemerkt dat ook de ILT zelf extra expertise op dit punt zou kunnen gebruiken (focusgroep 6 leden SMK).

¹²⁴ Hoewel het wettelijk wel mogelijk is, is het in de praktijk inderdaad niet mogelijk dat een ontnemingsmaatregel in de vorm van een strafbeschikking gegoten wordt: zie paragraaf 2.10 hiervoor.

4.3.4.12 Onderbewindstelling onderneming (WED)¹²⁵

In de focusgroep met beleidsmedewerkers wordt aangegeven dat bedrijven en hun aandeelhouders onderbewindstelling waarschijnlijk een vervelende sanctie vinden (focusgroep 4 beleidsmedewerkers). In andere focusgroepen gaat het echter vrijwel uitsluitend over de verschillende problemen met betrekking tot de praktijk en tenuitvoerlegging van deze sanctie (focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 9 OM, focusgroep 10 leden LMK). Bij financiële sancties en taakstraffen is de tenuitvoerlegging volgens hen relatief eenvoudig, doordat deze is belegd bij het CJIB (financiële sancties) of doordat het OM vanzelf een seintje ontvangt wanneer de straf niet is uitgevoerd (taakstraf). Problemen en vragen op het gebied van tenuitvoerlegging doen zich vooral voor op het moment dat men creatiever wil worden in de sanctionering. De WED bevat veel mogelijkheden, maar nergens wordt gespecificeerd hoe deze sancties in de praktijk zouden moeten werken (focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 9 OM). Onderbewindstelling wordt hierbij genoemd als voorbeeld. Zo vertelt een van de OM-respondenten:

“Die bewindvoerder, ja, in de theorie klinkt dat allemaal prachtig, maar waar halen wij een hele bak met bewindvoerders vandaan die willekeurig in elk bedrijf neer kunt zetten en die voldoende gekwalificeerd zijn? En hoe zit het met bestuurdersaansprakelijkheid? Weet je, er komen nog zoveel vragen bij kijken, en dat maakt dat die sancties heel bewerkelijk zijn. Dus als je er al aan begint, ja, dan kan het niet anders dan dat je dat aan de voorkant hartstikke goed moet voorbereiden. Dus je moet al met een bewindvoerder komen, je moet al gecheckt hebben hoe het allemaal op al die andere punten zit (...). En dan kan je het aan de rechter voorleggen, maar je moet eigenlijk ook het traject daarna al helemaal geregeld hebben. Dat vraagt wat, hè? En dan moet je ook nog maar afwachten of de rechter bereid is om erin mee te gaan, want je doet heel veel werk met een onzekere uitkomst.” (Respondent 28, focusgroep 9 OM)

Een andere respondent in dezelfde focusgroep vult aan:

“En als de rechter het gaat doen, moet je het zelf ook nog in de gaten houden. Dus we zitten dan als OM in een fase waarin we helemaal niet meer de verantwoordelijkheid voor de zaak hebben, alsnog al het werk te doen.” (Respondent 31, focusgroep 9 OM)

In aansluiting op de opmerking hierboven dat bewindvoerders voldoende gekwalificeerd moeten zijn, wordt er in een andere focusgroep op gewezen dat het belangrijk is iemand te vinden die gespecialiseerd is in het desbetreffende productieproces (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). In de focusgroep met SMK-leden wordt aangegeven dat onderbewindstelling vanwege deze praktische problemen in de praktijk vrijwel nooit voorkomt (focusgroep 6 leden SMK).

4.3.4.13 Herstelverplichtingen (WED)

Op grond van art. 8 onder c WED kan een veroordeelde worden verplicht om te verrichten wat wederrechtelijk is nagelaten, teniet te doen wat wederrechtelijk is verricht, en het verrichten van prestaties “tot het goedmaken van een en ander” op eigen kosten. Respondenten zijn enthousiast over deze sanctie (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 10 leden LMK). Een van hen licht toe:

“Dat is het enige wat het ultieme effect is. Er is iets kapot gemaakt, je hebt iets vervuild, ruim het maar op. Dat is meestal financieel ook de meest effectieve sanctie, want dat is vele malen duurder dan welke last onder dwangsom dan ook.” (Respondent 75, focusgroep 10 leden LMK)

Tegelijkertijd komt het opleggen van herstelverplichtingen volgens respondenten weinig voor (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 6 leden SMK). Zij wijzen op problemen op het gebied van informatie en tenuitvoerlegging die het hanteren van deze sanctie in de praktijk ingewikkeld maken.

¹²⁵ Onderbewindstelling van de onderneming kan worden opgelegd als voorlopige maatregel (art. 29 lid 1 onder b WED) of als maatregel in het kader van de uiteindelijke sanctieoplegging (art. 8 onder b WED).

Met betrekking tot informatievoorziening geven verschillende respondenten aan dat het hen ontbreekt aan informatie om deze sanctie te kunnen eisen of opleggen. Het gaat daarbij om informatie over of er al herstel heeft plaatsgevonden, wat de schade precies is, of er sprake is van een causaal verband tussen de gedragingen van de verdachte en de schade en wat de kosten voor herstel zullen zijn. In de focusgroep met rechters lichten verschillende respondenten dit toe. Een van hen vertelt:

"Stel dat er is sprake van milieuschade in de zin van bodemvervuiling. Je zou ook kunnen zeggen van: nou, laat ze de boel maar gewoon saneren op eigen kosten. Maar daar heb je ook een rapportage voor nodig en een overzicht. En ik vind dat een prachtige sanctie als dat zou kunnen: je moet je eigen troep opruimen. (...) Maar als je daar geen zicht op hebt, dan kan je er niks mee. En dat is een van de dingen waar ik vaak tegen aangelopen ben bij het sanctioneren van milieufeiten: als het gaat om een passende sanctie en een effectieve sanctie opleggen, dan ontbreekt het je vaak aan de juiste informatie om buiten die standaardroute van de geldboete veel te doen. En daar ga je dus ook niet nog nader onderzoek naar laten doen vanuit het perspectief van: er is ook voortgang vereist." (Respondent 19, focusgroep 3 rechtspraak)

Dezelfde respondent gaat ook concreet in op welke informatie hij als rechter nodig heeft:

"Als je bij wijze van spreken de milieuschade die is ontstaan goed kan inventariseren en die valt dus te saneren, zoals bij bodemvervuiling, vind ik dat een heel mooie. Maar goed, dan heb je het dus inderdaad over: wat is de omvang van de schade en wat kost het herstel? Dat moet je dan weten. En is er inderdaad voldoende causaal verband om dat aan te tonen? Is dat alleen vanwege die overtreding of niet? Dat is eigenlijk een heel uitvoerig onderzoek. Dus de vraag is weer: wil je dat of niet?" (Respondent 19, focusgroep 3 rechtspraak)¹²⁶

Ook in de OM-focusgroep komt deze problematiek aan de orde:

"En de WED heeft natuurlijk nog wel meer sancties die heel nuttig zijn, maar die in de praktijk lastig blijken. Dus bijvoorbeeld de mogelijkheid van het tenietdoen wat wederrechtelijk is nagelaten, of zoiets. Dat zou natuurlijk bij milieufeiten heel mooi zijn, om de vervuiler te laten betalen. Maar hoe ga je dat berekenen? Dat is natuurlijk ontzettend lastig. Daar gaat de rechter zijn vinger niet aan branden, en wij krijgen het ook niet op papier." (Respondent 29, focusgroep 9 OM)

Ook op het gebied van tenuitvoerlegging doen zich problemen voor, doordat onduidelijk is wie de tenuitvoerlegging van opgelegde herstelverplichtingen controleert. In de focusgroep met OM'ers wordt in dit verband de herplantplicht ter sprake gebracht, waarbij wordt aangegeven dat in dat geval van tevoren iemand nodig is bij een Omgevingsdienst of bij de politie of een andere opsporingsdienst die de naleving van de herplantplicht daadwerkelijk gaat controleren. De officier moet daar achteraan gaan, want er is niemand anders die dat doet, terwijl het OM formeel niet meer verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van sancties (focusgroep 9 OM). Een andere respondent in de OM-focusgroep geeft aan dat men een enkele keer probeert het toezicht op de naleving van een herstelverplichting vooraf te regelen. Volgens deze respondent heeft bijvoorbeeld een herplantplicht geen zin als niet kan worden gecontroleerd of eraan voldaan wordt (focusgroep 9 OM).

In het verlengde hiervan contrasteert een respondent uit de focusgroep met leden van de SMK de eenvoudige tenuitvoerlegging van geldboetes met de complexiteit van tenuitvoerlegging van herstelverplichtingen:

¹²⁶ Een andere respondent in dezelfde focusgroep geeft het voorbeeld van zaken over illegale houtkap: "Of bij illegale houtkap weet je wel, daar is nog geen herplanting geweest, dan zou het nog interessant zijn om een herstelmaatregel, dus een maatregel uit de WED op te leggen, maar dan moet je daarover geïnformeerd worden" (Respondent 20, focusgroep 3 rechtspraak).

"Stel: je zou toe willen naar een herstelverplichting. Dan is de executie van zo'n straf knap lastig. Van een geldboete ben je zo af: betalen en klaar. En hier zit ook simpelweg gemakzucht. Voor herstel geldt dat je dat samen moet doen met toezicht." (Respondent 38, focusgroep 6 leden SMK)

Dezelfde respondent legt uit dat het OM niet kan zien of dat verstandig gebeurt, omdat daar een deskundige toezichthouder voor nodig is en omdat de tenuitvoerlegging bij het CJIB ligt ("en het CJIB kijkt ook glazig naar zo'n herplantplicht"). Een andere respondent uit de focusgroep met leden van de SMK verwoordt het als volgt:

"Eigenlijk heeft dit te maken met: hoe stuur je? Kijk, je neemt als rechter een principebesluit, van: zo moet het. Dat is hetzelfde als: je stuurt die kant op. Alleen zit het stuur van de rechter niet vast aan de wielen. Dat zit pas vast aan de wielen als hij nadenkt over de vraag: wat ik hier nu besluit, wie gaat dat dan doen? Dan zou hij moeten zeggen: ik wil dat de NVWA dat gaat controleren met dat bos. Oké, dan moet mijn vonnis ook daar terechtkomen. Bij de dienst juridische zaken, zodat ze het ook serieus nemen. Niet bij Jan Doedel die denkt van: ik weet niet wat ik hiermee moet. Dat gaat vaak fout." (Respondent 36, focusgroep 6 leden SMK)

4.3.4.14 Vergoeden kosten vernietiging (WED)

Art. 8 onder d WED biedt de mogelijkheid tot het opleggen van een verplichting om door de overheid gemaakte vernietigingskosten door de veroordeelde te laten vergoeden. Het gaat daarbij om voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid. In de focusgroep met OM'ers wordt erop gewezen dat inzet van deze sanctie een manier kan zijn om ervoor te zorgen dat de vervuiler, in plaats van de belastingbetaler, betaalt (focusgroep 9 OM). Tegelijkertijd wordt gewezen op de beperkingen van deze regeling:

"En je hebt ook een maatregel in de WED voor de kosten die worden gemaakt voor het opruimen van illegaal spul, maar die is weer heel nauw, dus die ziet alleen op het moment dat de openbare orde, openbare veiligheid of gezondheid wordt geraakt. En dat is weer heel jammer, want die zou juist kosten van bijvoorbeeld gemeentes die drugsdumping moeten opruimen... Je zou dat veel ruimer willen hebben. En dan zou je dat bij milieufeiten ook best (...) makkelijk kunnen toepassen. Dus er zijn heel veel wettelijke mogelijkheden, maar die zien we in de praktijk niet terugkomen, omdat die heel lastig zijn om te berekenen of omdat die heel beperkt zijn." (Respondent 29, focusgroep 9 OM)

4.3.4.15 Voorlopige maatregelen (WED)

In art. 28 en 29 van de WED is een aantal voorlopige maatregelen opgenomen: gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming, onderbewindstelling van de onderneming, gehele of gedeeltelijke ontzetting van rechten of ontzegging van voordelen, het bevel dat de verdachte zich onthoudt van bepaalde handelingen, en het bevel dat de verdachte ervoor zorgt dat voorwerpen vatbaar voor inbeslagname worden bewaard. De gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming en de onderbewindstelling van de onderneming (als uiteindelijke sanctie en als voorlopige maatregel) zijn hierboven besproken. Een van de door ons gesproken officieren van justitie gaat in op de mogelijkheid om bij wijze van voorlopige maatregel te bevelen dat de verdachte zich onthoudt van bepaalde handelingen, bijvoorbeeld wanneer het bestuur niet optreedt in zaken rondom afvalcriminaliteit:

"Dan leggen we de voorlopige maatregel op, waarbij we hen verbieden nog afval aan te voeren. Je zou kunnen zeggen dat wij dan de last onder dwangsom opleggen. Dat doen wij, omdat wij daar toch onafhankelijk in zijn. (...) Dan ligt de afvalberg er nog steeds, maar je voorkomt wel dat het erger wordt. (...) Dan treffen we gewoon in het hier-en-nu een maatregel. Je mag gewoon niet meer verder met afval aanvoeren. Je ziet dan vaak dat er een andere dynamiek ontstaat. Vaak gaan ze failliet." (Respondent 53, focusgroep 7c gemengd)

Een andere respondent wijst op de capaciteit die het kan kosten wanneer de naleving van een voorlopige maatregel moet worden gecontroleerd. Deze respondent noemt als voorbeeld een casus waarin een verdachte afval had opgeslagen op een plek waar dat niet toegestaan was en de verdachte het land dreigde te verlaten, waarna voorlopige maatregelen werden opgelegd: "Dit betekent dat we elke dag langs moeten rijden als politie om te kijken of er geen bedrijfsactiviteiten op die locatie zijn" (Respondent 75, focusgroep 10 leden LMK).

4.3.4.16 Sanctioneren feitelijk leidinggever

In de paragrafen hiervoor kwam het doen van opsporingsonderzoek naar en het vervolgen van feitelijk leidinggevers al deels aan bod, bijvoorbeeld in het kader van de gevangenisstraf en de taakstraf als sancties (die immers alleen aan natuurlijke personen kunnen worden opgelegd). In deze paragraaf behandelen we aanvullende informatie die in de focusgroepen naar voren kwam met betrekking tot het sanctioneren van feitelijk leidinggevers.

De inspecteurs en boa's van omgevingsdiensten die wij spraken, hebben weinig tot geen ervaring met zaken waarin sancties zijn opgelegd aan een feitelijk leidinggevende. Van de twee focusgroepen met respondenten vanuit de omgevingsdiensten wordt slechts door één respondent uit één focusgroep een voorbeeld beschreven, waarin het uiteindelijk niet mogelijk bleek om de feitelijk leidinggevende te vervolgen. In het verlengde van wat eerder in dit hoofdstuk werd beschreven, wordt in deze focusgroep aangegeven dat het zeer moeilijk te bewijzen kan zijn of een leidinggevende zelf een actieve en betrokken rol heeft gehad ten tijde van de overtreding (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Respondenten vanuit het OM wijzen erop dat het opsporingsonderzoek veel zwaarder wordt als het onderzoek zich richt op de feitelijk leidinggever, omdat in dat geval bewijs aangedragen moet worden waaruit blijkt dat de als feitelijk leidinggever aangemerkte natuurlijk persoon concrete wetenschap van de gedraging of het nalaten had (of had moeten hebben) (focusgroep 9 OM). In lijn hiermee merken politiemedewerkers op dat het OM er soms voor kiest om het opsporingsonderzoek beperkt te houden vanwege de tijdsinvestering die gemoeid kan zijn met het achterhalen van de rol van de leidinggevende:

"Als het een wirwar is van bv's en je een heel onderzoek moet doen naar de eindverantwoordelijke om die te pakken te krijgen, heeft dat ook weer met tijd te maken. Hoe lang gaat je onderzoek duren om dat goed bloot te leggen? Welke van die leidinggevers heeft de beslissingen genomen?" (Respondent 66, focusgroep 8b politie tactiek)

Wat betreft de effectiviteit van het sanctioneren van de feitelijk leidinggever lopen de meningen enigszins uiteen. Zo geeft een van de respondenten werkzaam bij de ILT aan weinig ervaring te hebben met zaken waarin feitelijk leidinggevers werden gesanctioneerd, maar te vermoeden dat dit zeer effectief kan zijn, omdat dan kan worden voorkomen dat mensen onder een andere rechtspersoon dezelfde zaken voortzetten (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Ook wordt gewezen op het mogelijk afschrikwekkende effect richting andere mogelijke overtreders wanneer feitelijk leidinggevers worden gestraft, vooral in de vorm van bijvoorbeeld een gevangenisstraf of beroepsverbod (focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 7c gemengd). Verschillende advocaten geven aan dat (een dreigende) vervolging van de feitelijk leidinggever aan de ene kant voor afschrikking zou kunnen zorgen, maar aan de andere kant tot verlamming en inefficiëntie kan leiden terwijl het bedrijf moet blijven draaien. Bovendien bestaat volgens hen het risico dat personen met goede bedoelingen niet snel leidinggevende bij een dergelijk bedrijf willen worden uit angst om persoonlijk strafrechtelijk te worden vervolgd, terwijl het milieubelang juist gediend zou zijn met deze bestuurders (focusgroep 2 advocatuur).

4.3.4.17 Effecten van (handelingen in het kader van) toezicht en opsporing

Verschillende respondenten wijzen erop dat niet alleen de daadwerkelijke sancties effect kunnen hebben, maar ook (handelingen in het kader van) toezicht en opsporing zelf. Zo wordt met betrekking tot toezicht opgemerkt dat puur het feit dat een bedrijf erop gewezen wordt dat het verkeerd heeft gehandeld en

daardoor in de schijnwerpers komt te staan, al kan leiden tot meer urgentie en motivatie om het goede te doen (focusgroep 2 advocatuur).

Met betrekking tot opsporing geven verschillende respondenten aan dat opsporingshandelingen - nog los van de sancties die daar mogelijk op volgen - vaak veel indruk maken op verdachten (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 9 OM). Het gaat daarbij onder andere om het opmaken van een proces-verbaal en het afnemen van een verhoor:

"Ik merk wel dat bedrijven het vervelend vinden als een PV wordt opgemaakt en dat ze daar een verklaring over kunnen afleggen. Als ze dan op kantoor komen, delen ze wel mee dat het impact heeft en dat het vervelend is, en dan hebben we het nog niet eens over de kosten." (Respondent 1, focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten)

"Ik denk dat je dan het leed van een bedrijf meer moet zien in: je belt als opsporingsambtenaar op, je nodigt die persoon uit voor een verhoor. Ja, dat vinden ze vaak dan heel erg spannend. (...) En van directeurs of milieucoördinatoren van grote bedrijven hoor je dan dat dat wel echt impact maakt. (...) Je hoopt dan wel dat diegene er dusdanig oncomfortabel van is geworden dat die wat maatregelen gaat treffen en hopelijk zaken iets beter op orde gaat brengen." (Respondent 4, focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten)

Verder wijzen verschillende respondenten op de impact van inbeslagname¹²⁷ (bijvoorbeeld in het kader van een actiedag). Hoewel zich op dit punt praktische problemen kunnen voordoen (zie par. 4.3.3.3), wordt het leggen van beslag wel gezien als effectief. Dit heeft deels te maken met het feit dat de gevolgen hiervan direct gevoeld worden (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). In een van de gemengde focusgroepen geven twee respondenten die werkzaam zijn bij het OM hier voorbeelden van:

"Stel, we weten dat een bedrijf zich wil ontdoen van een schip. Het bedrijf heeft het schip al aangemerkt als afval. Je ziet dat de verwerker niet deze verwerker is. Dan kun je dat al tegenhouden op het moment dat ze de haven verlaten. Dan kun je het schip in beslag nemen. (...) Ik denk dat je dan heel veel effectiviteit hebt, omdat je het grote milieufit hebt voorkomen." (Respondent 52, focusgroep 7c gemengd)

"Als je ziet dat een bedrijf stelselmatig overtredingen pleegt en daarbij bijvoorbeeld vrachtwagens gebruikt, zijn die vrachtwagens gewoon vatbaar voor verbeurdverklaring. Dan kan ik juridisch gezien, als ik een goede zaak heb, gewoon zeggen dat ik de vrachtwagens in beslag neem. Dan zijn ze klaar. Dan kunnen ze geen fraude meer plegen, want dan hebben ze hun vervoermiddelen niet meer" (Respondent 53, focusgroep 7c gemengd).

4.3.4.18 Bijkomende effecten strafrecht

In verschillende focusgroepen stellen respondenten bijkomende effecten van het strafrecht aan de orde. Soms gaat het om niet (primair) beoogde effecten, maar het kan ook gaan om effecten waarop juist actief wordt ingezet.

Een belangrijk voorbeeld hiervan betreft reputatieschade (*naming and shaming*). Volgens verschillende respondenten gaat hier veel effect van uit, ook qua generale preventie, mogelijk zelfs voordat een veroordeling heeft plaatsgevonden en er alleen nog sprake is van toezicht of opsporing. Dit komt in bijna alle focusgroepen aan de orde (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep

¹²⁷ Het kan gaan om klassiek beslag (t.b.v. latere verbeurdverklaring), conservatoir beslag (t.b.v. inning van een ontnemingsmaatregel), boetebeslag (t.b.v. inning van een geldboete) en slachtofferbeslag (t.b.v. genoegdoening van het slachtoffer; deze laatste variant komt volgens een van de respondenten minder voor) (focusgroep 7c gemengd).

5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 9 OM, focusgroep 10 leden LMK). Een van de respondenten noemt een voorbeeld waarbij inspecteurs aan een bedrijf mededeelden dat bij de volgende controle pers mee zou komen, waarna de overtreding direct werd beëindigd (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

Volgens sommigen heeft vanwege de mogelijke reputatieschade een openbare zitting meer effect dan een buitengerechtelijke afdoening (focusgroep 7b gemengd, focusgroep 9 OM). Een andere respondent benadrukt dat om deze reden persberichten van belang zijn bij buitengerechtelijke afdoeningen (focusgroep 9 OM). Aan de andere kant wordt aangegeven dat er ook bedrijven zijn die een strafrechtelijke veroordeling eerder als pluspunt zien of voor wie dit statusverhogend werkt, afhankelijk van de bedrijfscultuur, doordat dit laat zien dat het een bedrijf is dat harde (illegale) maatregelen niet schuwt (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 9 OM). De impact van reputatieschade zal volgens respondenten per bedrijf verschillen (focusgroep 7b gemengd, focusgroep 10 leden LMK). Ook wordt aangegeven dat bedrijven de gevolgen van reputatieschade kunnen omzeilen door een nieuwe naam aan te nemen (focusgroep 8a politie intel).

Veel respondenten wijzen daarnaast op de mogelijke gevolgen van een strafzaak voor het doorlopen van de Bibob-procedure (zie paragraaf 2.12 hierboven) en het verkrijgen of behouden van een vergunning¹²⁸ (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek). Volgens advocaten zit in de vergunning "de crux" en willen hun cliënten het blazoen zo schoon mogelijk houden om te voorkomen dat ze in een Bibob-traject stranden (focusgroep 2 advocatuur). Door een boa/inspecteur bij een van de omgevingsdiensten wordt aangegeven dat bedrijven zich meer meewerkend opstellen wanneer hij hen op de Bibob-procedure en de mogelijke gevolgen voor de vergunning wijst (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Een van de officieren van justitie die wij spraken, weet zeker dat hij met Bibob-tips de meeste resultaten boekt. Volgens deze respondent vinden daarnaast bedrijven strafbeschikkingen vervelender dan transacties, omdat deze resulteren in justitiële documentatie en daardoor gevolgen kunnen hebben voor vergunningen en ook internationaal risico's met zich mee kunnen brengen (focusgroep 7c gemengd). In de focusgroep met beleidsmedewerkers wordt aangegeven dat inzetten op gevolgen voor de Bibob-procedure een andere instelling vraagt van officieren van justitie dan zij wellicht gewend zijn:

"Officieren willen dan op gegeven moment tot het gaatje (...), dus dat moet je dan ook loslaten. Dan moet je zeggen: nee, het doel is aan die Bibob-procedure kunnen voldoen, dus wij gaan documentatie opbouwen. En dat is natuurlijk een ander soort denken, ook voor officieren soms, dat je je eigenlijk ten dienste stelt aan het bestuursrecht." (Respondent 42, focusgroep 4 beleidsmedewerkers)

In de focusgroep met politiemedewerkers wordt beschreven hoe problemen in het kader van de Bibob-procedure en de vergunning kunnen worden omzeild. Een van hen beschrijft een casus waarin een bedrijf verkocht werd, omdat het strafbare feiten had gepleegd en schikkingen had getroffen:

"Vervolgens wil de eigenaar een Bibob aanvragen.¹²⁹ Hij verandert twee letters in de naam en wil op dezelfde manier verdergaan. Dat ketst af omdat Bibob vraagt of die bestuurders in onderzoeken voorkomen. Hij krijgt daar dus geen toestemming voor. Korte tijd later staat het

¹²⁸ Een van de officieren van justitie legt uit hoe de Bibob-procedure werkt: "In de Wet Bibob staat dat je als OvJ een tip kunt doen. Die tip drijft op het dossier. Die laat het bestuursorgaan toe om op integriteitsgronden een vergunning af te pakken. (...) Strafrecht is voorwaardelijk voor de tip" (Respondent 52, focusgroep 7c gemengd). Deze respondent licht toe dat een strafrechtelijke veroordeling daarvoor niet nodig is en vaak pas laat volgt; de tip kan ook al eerder gedaan worden.

¹²⁹ Waarschijnlijk wordt bedoeld dat de eigenaar een vergunning wil aanvragen en daarvoor een Bibob-formulier moet invullen.

bedrijf op naam van een medewerker van hem. Het bedrijf draait weer en hij heeft op de achtergrond de touwtjes in handen.” (Respondent 66, focusgroep 8b politie tactiek)

Ook de officier van justitie die hierboven werd aangehaald, geeft aan dat de Bibob-procedure weliswaar barrières opwerpt maar geen eindoplossing biedt, omdat deze kan worden omzeild: “dan hang je er een katvanger tussen” (Respondent 53, focusgroep 7c gemengd). Volgens een andere respondent werkt de Bibob-procedure afschrikwekkend als deze resulteert in problemen met de vergunning, maar wordt er met signalen van milieucriminaliteit lang niet altijd iets gedaan (in tegenstelling tot signalen van witwassen) (focusgroep 10 leden LMK).

Verder is van belang dat strafrechtelijke veroordelingen voor milieudelicten -net als het geval is bij andere delicten- gevolgen hebben voor het strafblad van de veroordeelde en daarmee mogelijk voor het verkrijgen van een VOG of voor de mogelijkheid om naar de VS te reizen (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 9 OM). Een respondent geeft aan dat een dreigende aantekening op het strafblad ertoe kan leiden dat overtredingen ongedaan worden gemaakt, doordat de daarbij betrokken personen bang zijn voor de gevolgen van een dergelijke aantekening (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Ook los van de mogelijke implicaties voor het verkrijgen van een VOG wijst een van de respondenten erop dat een strafrechtelijke veroordeling voor een milieudelict negatieve gevolgen heeft voor de carrièrekansen van bestuurders, bijvoorbeeld doordat moederondernemingen daar niet blij mee zijn (focusgroep 9 OM).

Verskillende respondenten brengen bovendien naar voren dat strafrechtelijk ingrijpen ertoe kan leiden dat een bedrijf een door een private instelling verleend keurmerk of certificaat verliest, wat een grote impact kan hebben omdat in sommige branches bedrijven daarmee feitelijk uit de markt kunnen worden gehaald (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 8b politie tactiek).¹³⁰ Een enkeling wijst er echter op dat ook dit omzeild kan worden:

“Wij hebben echter ook bedrijven in onderzoek waar certificaten zijn ingetrokken, maar waar ze inmiddels andere bedrijven hebben opgekocht of ernaast hebben gezet die wel over de certificaten beschikken. Vervolgens zijn ze weer volop verdergegaan.” (Respondent 66, focusgroep politie tactiek)

Een strafrechtelijke veroordeling kan tot slot invloed hebben op de uitkering door verzekeraars in geval van schade, op aanbestedingen, op (miljoenen)subsidies, en op de vraag of bedrijven nog financiering kunnen krijgen voor bijvoorbeeld uitbreiding en innovatie (focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 9 OM). Een van de respondenten wijst in dit verband op de lange doorlooptijden in het strafrecht. Hoewel die vaak worden gezien als belemmering voor de effectiviteit van het milieustrafrecht (bijvoorbeeld doordat de straf als gevolg van het lange tijdsverloop gematigd wordt), kunnen lange doorlooptijden juist vanwege de neveneffecten van het strafrecht ook negatief uitwerken, in ieder geval voor het midden- en kleinbedrijf:

“Vanaf het moment dat wij op de stoep staan, bij die doorzoeking enzovoort, is het bedrijf besmet en kan het ook niet zo heel veel meer, want er is geen bank meer die ze financiert. Eventuele kredietfaciliteiten worden - als de bank kans ziet - gelijk opgezegd. En dat maakt het voor zeker die midden- en kleinbedrijven wel heel lastig dat die doorlooptijd 8, 9 jaar kan zijn, want dat betekent dat ze 8, 9 jaar op slot zitten. En dat is de andere kant van dezelfde medaille, hè? (...) Dat bedrijven dus eigenlijk bijvoorbeeld belemmerd worden in uitbreidingsmogelijkheden, dat ze belemmerd worden in innovatie. Gewoon simpelweg omdat er niemand is die ze wil financieren. En dan zijn de doorlooptijden eigenlijk heel schadelijk, want je houdt zo'n bedrijf feitelijk gevangen.” (Respondent 28, focusgroep 9 OM)

¹³⁰ De respondenten doelen hier op sommige bedrijfstakken waarin, naast vergunningen van de overheid, ook nog keurmerken of certificeringen van bijvoorbeeld brancheverenigingen een belangrijke rol spelen bij het kunnen uitoefenen van een bedrijf.

4.3.5 Vergelding

In de focusgroepen definieerden we vergelding als de mate waarin proportionele leedtoevoeging wordt bereikt, dus de vraag of de opgelegde sanctie in verhouding staat tot het gepleegde feit, en stelden we respondenten de algemene vraag of vergelding wordt bereikt in milieustrafzaken. In hun reacties brachten respondenten vergelding in verband met de zwaarte of ernst van het delict, de geconstateerde schade en de opgelegde sanctie (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

Verschillende respondenten geven aan dat de notie van vergelding in de context van het milieustrafrecht complex is, complexer dan bij commune criminaliteit. Zo geven boa's en inspecteurs bij omgevingsdiensten aan dat het de vraag is hoe schade aan een natuurgebied 'vergoldden' kan worden. Een van hen brengt een casus naar voren waarin bepaalde vogels niet meer naar een gebied kwamen als gevolg van de aanwezigheid van groepen jongeren. Een boete staat daar eigenlijk niet tot in verhouding als deze zeldzame vogels daar nooit meer terugkeren (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Iets anders wat de notie van vergelding in de context van milieucriminaliteit compliceert, is dat er (zoals hierboven al bleek) volgens veel respondenten bij milieudelicten vaak minder duidelijk een slachtoffer is (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 8b politie tactiek).

Advocaten geven aan dat geldboetes - hoewel deze in de ogen van veel andere respondenten laag zijn - toch ook als een straf worden ervaren, onder meer doordat een dergelijke boete reputatieschade oplevert (focusgroep 2 advocatuur). Rechters geven aan dat boetes per definitie een stuk vergelding behelzen en dat het uitgangspunt is dat wordt gezocht naar een passende straf, die dan zowel preventieve als vergeldende effecten kan hebben (focusgroep 3 rechtspraak). Anderzijds worden in verschillende focusgroepen voorbeelden naar voren gebracht van zaken waarin hoge sanctiebedragen door de veroordeelden snel werden betaald. Men vraagt zich daarbij hardop af of de hoogte van de geldboete dan wel in verhouding stond met de winst die is behaald en of er dan wel sprake kan zijn van vergelding (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 7c gemengd).

Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat het effect van een strafrechtelijk onderzoek en de bijbehorende opsporingsmiddelen ook al vergeldend kan werken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een verhoor van een verdachte, een doorzoeking of een actiedag (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 9 OM). Zoals hierboven besproken, kunnen dit soort handelingen in het kader van de opsporing volgens respondenten een grote impact hebben op verdachten (focusgroep 9 OM).

4.3.6. Verbeterrichtingen

In paragraaf 4.3.3 en 4.3.4 zijn algemene en specifieke knelpunten behandeld die de effectiviteit van strafrechtelijke sancties voor ernstige milieudelicten verminderen. Veel van deze knelpunten laten zich vertalen in mogelijke verbeterrichtingen. In de onderhavige paragraaf behandelen we de verbeterrichtingen die expliciet door respondenten naar voren zijn gebracht. In Hoofdstuk 6 doen we zelf handreikingen voor de praktijk, die deels overeenkomen met de verbeterrichtingen die door respondenten zelf werden aangedragen.

4.3.6.1 Beter benutten sanctiearsenaal

Onder respondenten lijkt er al met al niet of nauwelijks behoefte te bestaan aan het vergroten van het huidige sanctiearsenaal: de wet biedt al heel veel mogelijkheden, waar echter beperkt gebruik van wordt gemaakt. Wel merkt een van de respondenten op dat het handig zou zijn dat iemand geen nieuwe BV zou mogen oprichten wanneer deze persoon strafrechtelijk veroordeeld is (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA). Ook spreken verschillende respondenten de verwachting uit dat de herziene

Europese richtlijn over milieucriminaliteit (zie paragraaf 2.6) nieuwe opties zal bieden wat betreft sancties (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD).

Een concrete sanctie waarvan respondenten vinden dat deze te weinig wordt gebruikt, betreft de mogelijkheid om milieuschade verplicht te laten herstellen (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). Ook wordt in verschillende focusgroepen aangegeven dat creatiever zou moeten worden omgegaan met het huidige sanctiearsenaal. Als voorbeelden worden genoemd: storting in een goed doel, oplegging van een gebiedsverbod, een boer die een milieudelict heeft gepleegd stage laten lopen, onderbewindstelling van een onderneming, en inspelen op gevolgen voor (door private partijen te verstrekken) certificaten, en keurmerken en de Bibob-toetsing (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 4 beleidsmedewerkers, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM).

Sommige respondenten vinden dat vaker sancties zouden moeten worden opgelegd aan natuurlijke personen, bijvoorbeeld in de vorm van een taakstraf of een beroepsverbod (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Ook vinden sommige respondenten dat opgelegde sancties hoger zouden moeten zijn. Zij noemen in dat verband de omzetgerelateerde boete die is opgelegd in de Sabic-zaak (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 8b politie tactiek). Deze hogere boetes zouden in verhouding moeten staan tot de winst of het voordeel dat met de criminele activiteiten is behaald.

4.3.6.2 Toevoeging aan WED

Zoals besproken in Hoofdstuk 1, wordt in de aangenomen motie-Hagen en Sneller voorgesteld dat aan de WED een bepaling wordt toegevoegd die stipuleert dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. In de focusgroepen vroegen we respondenten of zij denken dat dit een verbetering zou zijn. Een groot deel van de respondenten ziet geen enkele meerwaarde in deze toevoeging. Dit zou "voor de Bühne" zijn, aangezien ook op dit moment al wordt gesanctioneerd vanuit de gedachte dat sprake moet zijn van doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties: "alsof wij nu nadenken over een opgelegde boete die ondoeltreffend zou zijn" (Respondent 20, focusgroep 3 rechtspraak). Verschillende respondenten spreken van symboolwetgeving (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 9 OM, focusgroep 10 leden LMK), onder meer doordat de verplichting om doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te sanctioneren ook op dit moment al bestaat op grond van Europees recht (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 9 OM). Ook de door ons gesproken advocaten zien weinig meerwaarde in de voorgestelde toevoeging aan de WED (focusgroep 2 advocatuur). In de gemengde focusgroepen geeft een van de advocaten aan:

"De rechter gaat echt geen andere afweging maken. Ik zie dat helemaal niet gebeuren. Er zou hooguit een nieuw bouwsteentje komen in milieuzaken, zodat die drie woorden voortaan in de motivering terugkomen (...) zonder dat dat concreet iets verandert." (Respondent 7, focusgroep 7a gemengd).

Een klein aantal respondenten is iets positiever over de voorgestelde toevoeging aan de WED. Een van hen denkt dat deze formulering ertoe kan leiden dat het OM creatiever wordt in de sancties die het eist en oplegt (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). De officieren van justitie die wij spraken, geven echter aan dat zij deze formule nu al gebruiken bij het formuleren van hun strafeis (focusgroep 9 OM).

Sommige andere respondenten gaan nader in op het mogelijke effect van de voorgestelde toevoeging aan de WED op de motivering van sancties door de rechter (en daarmee indirect op de sancties zelf). Een enkeling denkt dat wanneer rechters als gevolg van deze toevoeging sancties beter gaan motiveren, zij vanzelf uitkomen bij betere sancties (focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 10 leden LMK). Het is dan wel

belangrijk dat niet enkel wordt gewerkt met een standaard tekstblok met die drie termen, maar dat er serieuze jurisprudentie over wordt gemaakt (focusgroep 6 leden SMK). Ook enkele anderen denken dat op deze manier het bewustzijn van de ernst van milieucriminaliteit mogelijk kan worden vergroot, dat rechters mogelijk meer gaan nadenken over hoe afschrikwekkend een sanctie daadwerkelijk is, en dat zij dit mogelijk beter gaan uitleggen (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7a gemengd). De algemene tendens in de focusgroepen blijft echter (om de aan het begin van deze subparagraaf genoemde redenen) dat puur het toevoegen van deze zinsnede aan de WED geen meerwaarde heeft.

4.3.6.3 Verbeteren samenwerking

De door ons gesproken advocaten geven aan dat het een verbetering zou zijn als er bij grote onderzoeken betere afstemming tussen de verschillende diensten zou plaatsvinden om eerder tot consensus en afdoening te komen (focusgroep 2 advocatuur). Respondenten van het OM geven aan dat zij in de samenwerking zouden willen verbeteren dat andere partners in de strafrechtketen het horen wanneer een bedrijf in een proeftijd loopt in het kader van een voorwaardelijke straf (focusgroep 9 OM).

Verschillende respondenten achten samenwerking met andere partners, ook buiten het strafrecht, van groot belang voor een efficiënte aanpak van milieucriminaliteit (focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7c gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). Een respondent vanuit het OM merkt hierover op:

“Ik zie vooral veel heil in de aanpak die niet alleen gebaseerd is op het strafrecht. Je moet het met meerdere partners tegelijk doen, en op die manier echt ingrijpen op de bedrijfsvoering bij de bedrijven die al dan niet structureel fouten maken. Want alleen dan heeft het zin.” (Respondent 31, focusgroep 9 OM)

4.3.6.4 Verbeteren informatiepositie

In het verlengde van bovenstaande opmerkingen over samenwerking wordt door verschillende respondenten benoemd dat het beter zou zijn als er meer terugkoppeling binnen het gehele milieudomein zou komen. Niet alleen over lopende zaken, maar ook over aspecten waar expertise meer dan nu het geval is over gedeeld zou kunnen worden (focusgroep 8b politie tactiek). Ook geven respondenten vanuit de Politie aan dat er veel voordeel kan worden bereikt door kennisuitwisseling in het kader van de samenwerking met omgevingsdiensten. Het komt voor dat beide organisaties slechts een deel van de overtredende partijen in beeld hebben (focusgroep 8b politie tactiek). Boa's en inspecteurs van omgevingsdiensten brengen naar voren dat het mooi zou zijn als er ook inhoudelijk terugkoppeling zou volgen op stukken die zij aanleveren aan volgende actoren in het strafrechtssysteem, bijvoorbeeld op een proces-verbaal of ander processtuk (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten).

In meerdere focusgroepen wordt verder aangegeven dat met de mogelijkheid van grotere databestanden informatie-uitwisseling op een efficiëntere manier zou kunnen plaatsvinden. Daarbij wijst men erop dat informatie-uitwisseling tussen opsporing en toezicht niet zomaar mag (zoals hierboven besproken), maar onder bepaalde omstandigheden wel gewenst zou zijn (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 8a politie intel, focusgroep 8b politie tactiek).

4.3.6.5 Versnellen strafrechtketen

Veel respondenten wijzen op het belang van een snellere doorstroming in de keten, dus van het constateren van een overtreding tot het opleggen van een vonnis in de rechtbank (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd, focusgroep 8b politie tactiek).

Er worden verschillende opties genoemd om doorlooptijden te versnellen, waaronder het (meer) inzetten van het voorwaardelijk sepot (focusgroep 2 advocatuur) en het (meer) inzetten van de transactie (focusgroep 2 advocatuur, focusgroep 8b politie tactiek). Ook wordt in dit verband gewezen op de inzet van procesafspraken, die worden gezien als manier om vooral de rechtbank te ontlasten en niet zozeer het OM. Als een verdachte akkoord gaat, kan hoger beroep worden vermeden (focusgroep 9 OM).

Tot slot ziet een aantal respondenten een grotere focus op kortdurende onderzoeken als manier om de doorstroming van milieuzaken door de strafrechtketen te versnellen. Meerdere medewerkers van de politie geven echter aan hierop tegen te zijn, omdat het OM in hun ogen soms ernstige strafbare gedragingen links laat liggen om een zaak niet te complex te maken. In eenvoudige zaken is zo'n "korte klap" geschikt, maar het is volgens de Politie ook nodig de grotere onderzoeken te draaien (focusgroep 8b politie tactiek).

Uiteraard hangt het versnellen van de strafrechtketen samen met andere verbeterrichtingen, bijvoorbeeld met betrekking tot capaciteit, expertise, complexiteit van wetgeving en het bewustzijn van het belang van het milieu. Deze komen hieronder aan de orde.

4.3.6.6 Vergroten capaciteit

Verschiedende respondenten merken op dat boa's en inspecteurs bij omgevingsdiensten vaak deeltijdboa zijn, omdat er door het bevoegd gezag niet meer uren aan hun taken en verantwoordelijkheden worden toegekend. Zij geven aan dat het vergroten van de capaciteit naar fulltime boa's de aanpak ten aanzien van milieucriminaliteit enorm zou verbeteren (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 7b gemengd).

Het vergroten van de capaciteit wordt van belang geacht voor alle fasen van de strafrechtketen: van signaal tot en met tenuitvoerlegging. Op die manier zouden omgevingsdiensten bijvoorbeeld zicht kunnen houden op de tenuitvoerlegging van verscherpt toezicht (als dit is opgelegd als bijzondere voorwaarde). Enkele respondenten zijn van mening dat de capaciteit bij het OM en de Rechtspraak het eerst zou moeten worden vergroot (focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten, focusgroep 7a gemengd). Enkele advocaten geven verder aan dat middelen ook efficiënter kunnen worden ingezet en dat er meer rigoureuze keuzes kunnen worden gemaakt. Een van hen merkt op dat een juridische procedure veel tijd kost en daarom per definitie niet efficiënt is (focusgroep 2 advocatuur).

4.3.6.7 Verminderen complexiteit wetgeving

Respondenten werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten wijzen op de complexiteit van onderwerpen zoals meststoffen en gewasbescherming, waarbij vereenvoudiging van wetgeving volgens hen gewenst is (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Enkele advocaten opperen dat wellicht alle milieugerelateerde delicten zouden kunnen worden weggehaald uit de WED. Als suggestie wordt aangegeven dat de delicten of bestuursrechtelijk zouden moeten worden afgedaan of naar het commune strafrecht zouden moeten worden verplaatst. Aan de andere kant merken sommige respondenten op dat de lichtere verdenkingsgraad bij economische delicten - waarbij geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit vereist is, maar aanwijzingen volstaan (zie paragraaf 2.7.3 hierboven) - juist het milieubelang dient (focusgroep 2 advocatuur).

4.3.6.8 Verbeteren expertise

Op een aantal thema's is het volgens respondenten belangrijk om de expertise te verbeteren. Een voorbeeld daarvan betreft de financiële componenten van een onderzoek: wat is bijvoorbeeld het winstogmerk en het verdienmodel van de verdachte? Ook zouden algemene richtlijnen kunnen worden opgesteld over milieuschade bij bepaalde milieudelicten, zoals uitstoot van airco's, statiegeld, lekken van gevaarlijke stoffen (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA, focusgroep 6 leden SMK, focusgroep 8b politie tactiek). Door een van de respondenten wordt geopperd dat het zinnig zou zijn om de verdeling van grijze, groene en blauwe milieucriminaliteit verder door te voeren in de keten, zodat

expertise op het gebied van de verschillende typen milieudelicten toeneemt (focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten). Een andere respondent geeft aan er voorstander van te zijn als er gespecialiseerde milieukamers binnen de Rechtspraak zouden komen voor de behandeling van milieucriminaliteit (focusgroep 10 leden LMK).

4.3.6.9 Beter organiseren tenuitvoerlegging

Door enkele respondenten wordt aangegeven dat er bij het opleggen van sancties ook een instantie moet zijn die de tenuitvoerlegging daarvan kan opvolgen of controleren (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 4 beleidsmedewerkers). Zoals hierboven beschreven, is de tenuitvoerlegging van sommige sancties (zoals geldboetes) rechttoe rechtaan, maar ligt dit bij andere sancties veel complexer. Een van de respondenten zegt hierover:

"Moet er niet een reclassering voor bedrijven komen? En dat is inderdaad interessant, want als je met maatregelen gaat werken moet iemand wel gaan controleren of dat werkt. En we hebben geen reclassering in die zin voor bedrijven als het gaat om milieuwetgeving, behalve dan weer de toezichthouder zelf die dat om allerlei redenen echt niet erbij kan hebben. Maar het is dus wel interessant als je meer (...) van die potentie gebruik wil gaan maken van de WED. Wat moet je dan als overheid gaan organiseren zodat dat ook lukt?" (Respondent 42, focusgroep 4 beleidsmedewerkers)

Ook in de focusgroep met leden van de SMK wordt de parallel met de reclassering getrokken, die bij sommige sancties een rol speelt maar niet bij bijvoorbeeld een herplantplicht. Daarbij wordt er ook op gewezen dat de reclassering gefinancierd wordt voor haar rol bij de tenuitvoerlegging van sancties, maar andere organisaties niet. Verder wordt de wenselijkheid van samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht in het kader van de tenuitvoerlegging benadrukt. Tot slot moet bij sancties zoals stillegging van een groot bedrijf worden nagedacht hoe de tenuitvoerlegging daarvan in de praktijk zou moeten plaatsvinden. Waar moeten de gevaarlijke stoffen dan bijvoorbeeld wel naartoe (focusgroep 6 leden SMK)?

4.3.6.10 Vergroten bewustzijn belang milieu

Verschiedende respondenten geven aan dat het belang van het milieu en de belangen die met milieucriminaliteit geschonden worden veel sterker in de motivering van beslissingen naar voren zouden moeten komen (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). Dit is van belang, omdat het volgens respondenten lastig is om richting het algemene publiek duidelijk te maken welke belangen er worden geschonden bij milieucriminaliteit en het publiek over het algemeen milieucriminaliteit minder ernstig vindt dan bijvoorbeeld moord, misbruik of diefstal (focusgroep 3 rechtspraak, focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD, focusgroep 7a gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM). Daarnaast speelt het volgens sommigen ook een rol dat aan milieucriminaliteit minder aandacht wordt besteed door ketenpartners zoals de politie (focusgroep 7a gemengd, focusgroep 8b politie tactiek, focusgroep 9 OM).

Ook geven respondenten aan dat het vaststellen van de schade als gevolg van milieudelicten erg complex is, waardoor het lastig is een duidelijke boodschap aan het grote publiek over te brengen die bijdraagt aan een breed gedragen bewustzijn met betrekking tot deze schade. Door diverse respondenten wordt casuïstiek naar voren gebracht waaruit dit blijkt. Een voorbeeld daarvan is het verstoren van natuurgebieden waardoor bepaalde diersoorten jarenlang wegblijven (focusgroep 1b boa's en inspecteurs, focusgroep 5b boa's en inspecteurs NVWA en ILT). Ook speelt een rol dat (bijvoorbeeld bij F-gassen) onduidelijk is wat de schade op lange termijn is en dat schade aan het milieu of de leefomgeving soms pas na jaren zichtbaar wordt.

In de focusgroep met rechters wordt opgemerkt dat collega-rechters zich niet altijd realiseren wat milieucriminaliteit om het lijf heeft. Het werken met context-PV's zou volgens een van hen kunnen helpen:

"Dat kan wel heel nuttig zijn om tenminste een feit te plaatsen. Van: wat gebeurt er bij dit soort feiten, wat zit erachter, wat is de wereld waarvoor deze bepaling is geschreven? Welke belangen worden hiermee gediend, beschermd, met deze bepaling? (...) Die bepalingen lijken vaak heel administratief en waar maak je je toch druk over? Nou, dit is de wereld die erachter zit." (Respondent 19, focusgroep 3 rechtspraak)

Ook andere respondenten wijzen erop dat de belangen die door milieucriminaliteit geschonden worden niet altijd even helder op het netvlies staan bij de betrokken professionals. Zij zien hierin een belangrijke verbeterrichting. In het verlengde hiervan wordt er in de focusgroep met bijzondere opsporingsambtenaren op gewezen dat officieren van het FP in de rechtszaal vaak een vrij technisch verhaal vertellen (mede als gevolg van de technische wetgeving) en dat ook in processen-verbaal de milieuschade en het belang daarvan niet altijd goed over het voetlicht komt (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Volgens een van deze respondenten is het van belang dat eerst het milieubelang duidelijk wordt gemaakt en dat de technische uitwerking pas daarna volgt, zowel in de communicatie richting betrokken bedrijven als in de communicatie richting andere juridische actoren en richting het bredere publiek.

4.3.6.11 Overige verbeterrichtingen

Tot slot brengen respondenten in een aantal focusgroepen een aantal overige verbeterrichtingen naar voren. Zo ziet een van hen het als een verbetering dat de nieuwe EU-richtlijn dwingt om naar volledige ecosystemen te kijken:

"Een nieuwe Europese richtlijn dwingt ons om niet meer - zoals in hoofdartikel 173a - puur alleen te kijken naar wat de homo sapiens de homo sapiens aandoet. Dat is vaak het probleem. Wat wij kunnen aantonen is vaak het effect op het milieu, nog niet op de menselijke gezondheid. Als we dat gaan aantonen, dan gaat het in één keer veel makkelijker en heeft iedereen het gevoel erbij. Een nieuwe richtlijn dwingt ons in ons Wetboek van Strafrecht om daarin gelijkwaardig te kijken naar habitats, ecosystemen, flora en fauna." (focusgroep 10 leden LMK)

Een enkeling wijst daarnaast op de ontwikkelingen rondom het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de natuur, zoals rivieren, en ziet er meerwaarde in wanneer iemand zich voor de natuur als civiele partij zou kunnen voegen (focusgroep 8b politie tactiek).

Daarnaast wordt door respondenten die werkzaam zijn bij de bijzondere opsporingsdiensten gewezen op het belang van een betere toepassing van wat zij het voorzorgsbeginsel noemen, waarbij van tevoren een inschatting wordt gemaakt en niet nadat bijvoorbeeld een giftige stof al op de markt is gebracht, zoals nu bij medicijnen gebeurt (focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD). Ook is het belangrijk om geen bestrijdingsmiddelen te laten exporteren die bij ons verboden zijn, want deze komen via een omweg toch weer terug het land in (focusgroep 8a politie tactiek).

Sommige respondenten uiten de wens om bij zware gevallen van milieucriminaliteit meer gebruik te maken van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Dat dit momenteel nauwelijks gebeurt, heeft onder meer te maken met de kleine omvang van de opsporingsdiensten in het milieudomein, de capaciteit die de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden kost en het feit dat voor inzet hiervan moet worden samengewerkt met andere opsporingsdiensten (focusgroep 6 leden SMK).

Enkele laatste suggesties hebben betrekking op concrete situaties. Zo geeft een van de respondenten aan dat er wellicht meer mandaat kan komen bij de directeur van een omgevingsdienst. Dit wordt naar voren gebracht in reactie op de opmerking dat het opleggen van dwangsommen geen zin heeft wanneer bestuurders binnen provincies of gemeentes niet meewerken (focusgroep 10 leden LMK). Een andere respondent wijst erop dat meer internationale samenwerking nodig is met niet-Europese landen in situaties waarin sprake is van een ongrijpbare dader die in het buitenland verblijft (focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA).

4.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben we weergegeven hoe actoren uit verschillende organisaties die een rol spelen bij de handhaving van het milieustrafrecht aankijken tegen de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten. Uit de focusgroepgesprekken blijkt dat respondenten zich goed kunnen vinden in onze definities van ernstige milieudelicten en effectiviteit. Zij geven aan dat hun zicht op de effectiviteit van sancties in het milieudomein (zeer) beperkt is, onder meer als gevolg van een gebrek aan monitoring en terugkoppeling. Desalniettemin hebben respondenten veel ideeën over de effectiviteit van sancties, de voorwaarden waaronder sancties meer of minder effectief zijn, en de knelpunten die in de weg staan aan effectieve handhaving. Zo wijzen zij op verschillende factoren die maken dat de pakkans en sanctiekans over het algemeen laag zijn. Verder brengen zij knelpunten naar voren op het gebied van samenwerking (waaronder informatie-uitwisseling), snelheid, capaciteit, complexiteit (waardoor een zekere expertise vereist is bij de betrokken professionals) en de aansluiting van het strafrecht op het bestuursrecht.

Deze algemene knelpunten manifesteren zich ook bij concrete sancties, bijvoorbeeld wanneer rechters over onvoldoende informatie beschikken over de financiële situatie van een verdacht bedrijf waarvoor zij een gepaste boete proberen te bepalen of wanneer boa's onvoldoende financiële kennis in huis hebben om een goede basis te leggen voor een ontnemingsvordering. Daarnaast komen in de focusgroepen verschillende andere aspecten ter sprake die specifiek bij bepaalde sancties de effectiviteit daarvan verminderen of belemmeren, zoals wanneer de tenuitvoerlegging van sancties niet goed geregeld is. Opvallend is dat de effectiviteit van strafrechtelijke handhaving in de ogen van respondenten niet alleen zit in de sancties zelf, maar ook (en soms vooral) in bepaalde opsporingshandelingen (zoals het leggen van beslag), die bovendien vergeldend kunnen werken, of bijkomende effecten van strafrechtelijke sancties (zoals moeilijkheden in het kader van de Bibob-toetsing en dus de vergunning).

Tot slot zijn verschillende door respondenten geopperde verbeterrichtingen aan de orde gekomen. Respondenten zien geen noodzaak tot uitbreiding van het sanctiearsenaal en hebben bedenkingen bij de toegevoegde waarde van de in de motie-Hagen en Sneller voorgestelde toevoeging aan de WED. Zij zien meer heil in het beter benutten van de huidige sanctiemogelijkheden door de genoemde knelpunten waar mogelijk weg te nemen, waarvoor zij ook concrete suggesties doen. Bij het doen van handreikingen voor de praktijk in Hoofdstuk 6 bouwen wij deels op de door respondenten voorgestelde verbeterrichtingen voort.

Hoofdstuk 5: Cijfermatige analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een cijfermatige indruk van strafzaken met betrekking tot ernstige milieudelicten. Het doel is om de gang van deze zaken door de verschillende fasen van de strafrechtketen in beeld te brengen. Hoeveel ernstige milieustrafzaken worden bijvoorbeeld al dan niet voorwaardelijk geseponeerd (en waarom)? In hoeveel zaken worden bestuurlijke of OM-strafbeschikkingen opgelegd en welke sancties houden deze strafbeschikkingen in? In hoeveel zaken wordt de verdachte gedagvaard, voor welk type strafrechter, en welke sancties leggen rechters op? Door licht te werpen op deze en andere vragen, draagt dit hoofdstuk bij aan de beantwoording van de derde onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat (zie hoofdstuk 1).

5.2 Methode

We baseren ons in dit hoofdstuk op cijfers die we ontvingen van het Functioneel Parket (FP). Alle zaken – zowel tegen rechtspersonen als natuurlijke personen – zijn afkomstig uit de processtroom ‘milieu maatwerk’. Daarmee sluit ons onderzoek aan bij de afbakening die is gehanteerd in het onderzoek door Van der Geest et al. (2023). Zoals ook door hen beschreven, gaat het bij deze maatwer kzaken in beginsel om “complexere of ernstigere vormen van milieucriminaliteit waarvoor een opsporingsonderzoek noodzakelijk werd geacht” (Van der Geest et al., 2023, p. 21). Op deze manier passen de zaken die in dit hoofdstuk worden weergegeven bij de afbakening die we hanteren in de rest van ons onderzoek, dat zich immers richt op ernstige milieudelicten (ondanks het feit dat de cijfers die we ontvingen geen informatie over de score op de LHSO bevatten).

Om de omvang van de analyses behapbaar te houden, beperken we ons tot zaken die in 2019 en in 2023 bij het FP zijn ingestroomd. Er waren een aantal redenen om voor deze jaartallen te kiezen. Voor 2019 geldt dat we ten eerste verwachtten dat de instroom van zaken in de jaren erna er anders uit zou zien vanwege de coronacrisis¹³¹, die in 2020 begon. Ten tweede verwachtten we dat de meeste zaken die in 2019 instroomden inmiddels zouden zijn afgerond (gelet op wat in de focusgroepen naar voren werd gebracht met betrekking tot doorlooptijden van milieustrafzaken) terwijl deze zaken tegelijkertijd voldoende recent zijn om een beeld te kunnen schetsen dat ook voor de huidige afdoening van milieustrafzaken relevant is. Om deze laatste reden hebben we daarnaast analyses uitgevoerd over zaken die in 2023 bij het FP zijn ingestroomd. Voor deze zaken geldt dat ze zijn ingestroomd na afloop van de coronacrisis en dat ze recent van aard zijn. Tegelijkertijd gelden er kanttekeningen bij de cijfers uit beide instroomjaren, waarmee rekening moet worden gehouden bij het interpreteren van de resultaten. Hier gaan we aan het eind van deze paragraaf nader op in.

We ontvingen van het FP een databestand met cijfers over de beslissingen die door het OM werden genomen (zoals het voorstellen van een transactie, het opleggen van een strafbeschikking, of het uitvaardigen van een dagvaarding en in dat laatste geval ook de strafeis). Daarnaast ontvingen we een databestand met cijfers over beslissingen die door de rechter werden genomen (met als voornaamste beslissing de einduitspraak), waarin bijvoorbeeld ook zichtbaar was of de zaak behandeld werd door een enkelvoudige of meervoudige kamer. Deze databestanden voegden we samen op basis van de parketnummers, zodat we in dit hoofdstuk in kaart kunnen brengen wat er zowel op het niveau van het OM als op het niveau van de Rechtspraak met deze zaken is gebeurd. We voerden de analyses uit met behulp van IBM SPSS Statistics 29.

Het samengevoegde databestand van het FP bevatte 3.571 unieke parketnummers. Om ervoor te zorgen dat alleen voor ons onderzoek relevante zaken in het cijferbestand zaten, pasten we een aantal filters

¹³¹ Door de crisis zijn er in de hele keten vanzelfsprekend tal van obstakels geweest die in de weg stonden aan de handhaving. Zoals belemmeringen om plaatsen te betreden, minder capaciteit voor rechtszittingen enz.

toe, waarmee we zaken uitsloten van de analyse.¹³² Eerst is geselecteerd op instroomjaar 2019, waardoor 3.088 zaken afvielen. Vervolgens zijn 66 vuurwerkkzaken buiten beschouwing gelaten (die beslissing lichten we hieronder toe). Daarna zijn 99 zaken verwijderd die - bijvoorbeeld vanwege hoger beroep - ten tijde van de analyse nog niet waren afgesloten. Verder zijn 12 gevoegde zaken,¹³³ 4 zaken met tegenstrijdigheden of missende waarden,¹³⁴ 20 overgedragen zaken¹³⁵ en 1 naar COMPAS overgehevelde zaak uit het databestand eruit gehaald.¹³⁶

Tot slot werden zaken gefilterd op basis van het hoofd- en subaandachtsgebied waarop zij betrekking hebben. Hoewel alle aangeleverde zaken afkomstig waren uit de zaakstroom 'milieu maatwerk', betreffen zij in de kern niet allemaal milieudelicten. Voorbeelden van (hoofd)aandachtsgebieden die we als geheel uitsloten, waren 'levensdelicten', 'mensensmokkel' en 'anders'. Binnen het (hoofd)aandachtsgebied 'milieu' zijn alle zaken meegenomen, behalve (zoals eerder vermeld) vuurwerkdelen. We kozen hiervoor, omdat daders van vuurwerkdelen vaak sterk afwijken van daders van andere vormen van milieucriminaliteit (Van der Geest et al., 2023) en het de bedoeling is dat deze feiten (met uitzondering van grote en internationale zaken) niet meer door het FP worden behandeld (focusgroep 9 OM, focusgroep 10 leden LMK). Binnen het (hoofd)aandachtsgebied 'economie' bekeken we per subaandachtsgebied of dat wel of niet moest worden meegenomen (bijvoorbeeld: 'vervoer gevaarlijke stoffen' wel, 'arbeidsmarkt werkgevers arbeidsuitbuiting' niet). Uiteindelijk vielen op basis van onze selectie 77 extra zaken af.¹³⁷ Voor het jaar 2019 bleven er na toepassing van alle filters 205 zaken over voor de analyses; voor het jaar 2023 gaat het om 135 zaken. Een precieze beschrijving van de toegepaste filters is te vinden in Bijlage 4.

De resultaten van deze analyses bespreken we hieronder. We merken hier alvast op dat het feit dat we ons beperken tot zaken die zijn afgerond, dit betekent dat de weergegeven cijfers (hoewel relevant) mogelijk niet geheel representatief zijn voor de sanctionering van ernstige milieudelicten. Het ligt immers voor de hand dat de meest ingewikkelde en/of ernstige zaken een langere doorlooptijd hebben en daardoor vaker buiten de analyses vallen. Dit geldt voor de zaken uit 2019 en is in het bijzonder van belang bij de zaken uit 2023. Daarnaast valt voor noch de cijfers uit 2019 noch de cijfers uit 2023 uit te sluiten dat sprake was van corona-effecten, doordat deze mogelijk een rol hebben gespeeld bij afdoeningsbeslissingen na instroom in de coronaperiode (zaken uit 2019) of vanwege mogelijke 'naweeën' van de coronacrisis (zaken uit 2023). Met deze kanttekeningen moet rekening worden gehouden bij het interpreteren van de resultaten.

5.3 Resultaten

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van onze analyses. Par. 5.3.1 bevat een algemeen overzicht van de beslissingen die in verschillende fasen van de strafrechtketen werden genomen over de geïncludeerde zaken voor instroomjaar 2019 en licht deze verschillende beslissingen (bijv. seponeren, dagvaarden, etc.) toe. In par. 5.3.2 doen we hetzelfde voor instroomjaar 2023. Vervolgens doet par. 5.3.3 verslag van analyses die betrekking hebben op bestuurlijke strafbeschikkingen in het milieudomein. We eindigen in par. 5.4 met een tussenconclusie waarin we terugblikken op de belangrijkste bevindingen van de cijfermatige analyse.

¹³² Overigens is het mogelijk dat zaken om meerdere redenen zouden afvallen; de tellingen zijn gebaseerd op de volgorde waarop daadwerkelijk gefilterd is.

¹³³ Het betreffen parketnummers die gevoegd zijn bij andere parketnummers; deze zaken zijn gefilterd om dubbeltellingen te voorkomen.

¹³⁴ Voor twee zaken was de sanctie niet bekend; in twee andere zaken zou het OM niet-ontvankelijk zijn geweest en betrof de eindbeslissing vrijspraak. Dit zijn uitkomsten die (juridisch) niet samengaan.

¹³⁵ Voor een deel van de zaken is te achterhalen dat ze zijn overgedragen naar een andere FP-regio; voor de andere zaken is niet te achterhalen waarnaartoe ze zijn overgedragen. Voor alle overgedragen zaken mist informatie op verschillende variabelen.

¹³⁶ COMPAS is een van de digitale systemen van het OM en de Rechtspraak; de afloop van de zaak was niet te achterhalen.

¹³⁷ Dit is dus exclusief de vuurwerkkzaken, die er al eerder uitgefilterd waren.

5.3.1 Cijfers voor instroomjaar 20192

Er was in 2019 sprake van een instroom van 205 zaken bij het FP (na toepassing van de filters, zoals hierboven beschreven). In veruit de meeste van deze zaken was de politie de aanleverende instantie ($n = 113$), gevolgd door de NVWA ($n = 30$), omgevingsdiensten ($n = 27$) en de ILT ($n = 10$). Tabel 1 bevat een overzicht van alle aanleverende instanties:

Tabel 1

Aanleverende instanties

Aanleverende instantie	Aantal zaken	%
Arbeidsinspectie	7	3,41
Belastingdienst	2	0,98
Douane	8	3,90
Gemeente	1	0,49
Havenbedrijf	1	0,49
Inspectie Leefomgeving en Transport	10	4,88
Politie	113	55,12
Staatstoezicht op de Mijnen	2	0,98
Waterschap	4	1,95
NVWA	30	14,63
Omgevingsdienst	27	13,17
<i>Totaal</i>	<i>205</i>	<i>100</i>

In het stroomschema in Figuur 1¹³⁸ is te zien dat in de meeste zaken die in 2019 instroomden, sprake was van dagvaarding ($n = 72$). Een andere daad van vervolging betreft de oplegging van een strafbeschikking door het OM ($n = 30$). De transactie (geen daad van vervolging) kwam twee keer zo vaak voor ($n = 60$). De overige zaken werden geseponneerd ($n = 43$). Van alle zaken die op zitting verschenen – zowel via dagvaarding als via verzet tegen een strafbeschikking – ging het iets vaker om zaken die door een Meervoudige Kamer werden behandeld ($n = 43$) dan om zaken waarbij een alleenzittende (Economische Politie)rechter de zaak behandelde ($n = 36$); in zes zaken is niet geregistreerd om welk forum het ging.

Het gaat bij de ingestroomde zaken in 2019 om een grote verscheidenheid aan milieudelicten. Overtreding van de vergunningsvoorschriften kwam het meest voor ($n = 33$). In tabel 2 is een overzicht te zien van de soorten milieudelicten. Het gaat om door het OM toegewezen categorieën (zogenoemde 'subaandachtsgebieden').

¹³⁸ Voor de volledigheid maken we twee opmerkingen bij deze figuur (die ook relevant zijn voor Figuur 2, dat de cijfers voor instroomjaar 2023 weergeeft). Ten eerste tonen we rechts in het schema ook beslissingen die een 'toewijzing vordering tenuitvoerlegging (TUL)' inhouden. Het gaat dan om situaties waarbij in een eerdere strafzaak een (deels) voorwaardelijke straf is opgelegd en de verdachte de voorwaarde(n) die bij de eerdere veroordeling is/zijn gesteld niet heeft nageleefd, in reactie waarop de officier van justitie bij de rechter kan vorderen dat de eerdere voorwaardelijke straf alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Strikt genomen gaat het hier dus niet om een 'nieuwe' sanctie, maar omdat het wel gaat om sanctiëring in het milieudomein geven we deze beslissingen wel in het stroomschema weer. Ten tweede hebben we de afkorting '(G)TVORD-SCHADE' in de databestanden geïnterpreteerd als '(gedeeltelijke) toewijzing vordering schadevergoeding'. Deze term kwam niet voor in de meegeleverde afkortingenlijst. Op basis van de afkortingenlijst weten we wel dat de schadevergoedingsmaatregel op een andere manier wordt afgekort in de databestanden en dat het bij bovengenoemde afkorting dus niet om de schadevergoedingsmaatregel gaat. Deze laatste maatregel wordt in de praktijk vaak, maar niet noodzakelijkerwijs, opgelegd in combinatie met een toewijzing van de vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij. In de databestanden lijken beide beslissingen op een wederzijds uitsluitende manier geregistreerd te zijn.

Tabel 2*Soorten milieudelicten 2019 (subaandachtsgebieden OM)*

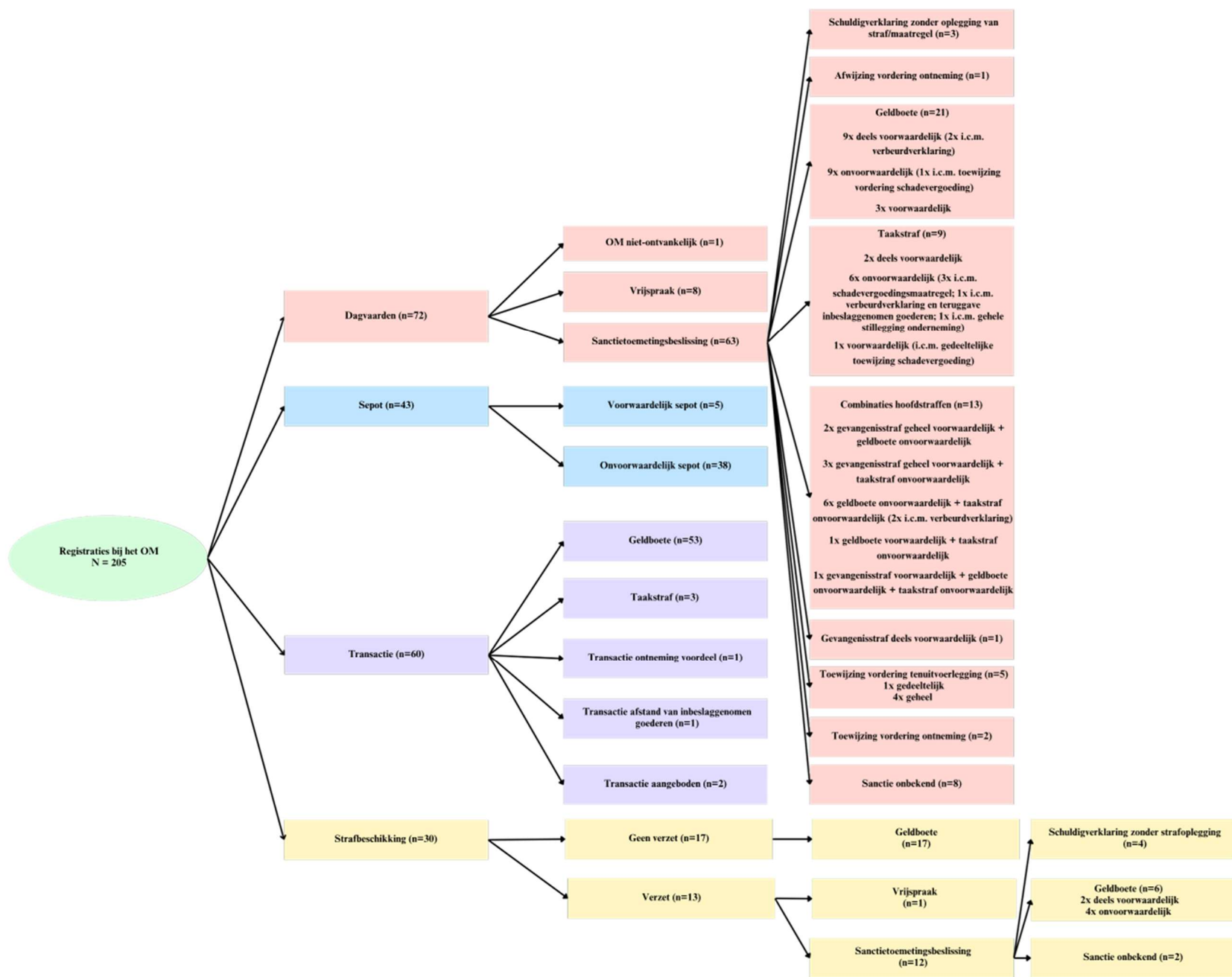
Categorie	Aantal zaken	%
Afvalfraude	5	2,4
Afvalstort bedrijfsmatig	7	3,4
Afvalstort gevaarlijke stoffen	5	2,4
Afvalstort particulier	9	4,4
Asbest	12	5,9
Bestrijdingsmiddelen	2	1
Bodemverontreiniging	9	4,4
Duurzaamheid Overig	2	1
EVOA binnen EU	5	2,4
EVOA buiten EU	9	4,4
FFW inheems	19	9,3
FFW overtreding cites	1	0,5
FFW uitheems	10	4,9
Geluidshinder	1	0,5
Gewasbescherming (plant)	7	3,4
Mest Covergisting	7	3,4
Mest Gebruik	13	6,3
Mest Handel	8	3,9
Milieuvoorschriften op zee	5	2,4
Overtreding milieu vergunningsvoorschriften	33	16,1
Stroperij landdieren	2	1
Stroperij vissen/waterdieren	6	2,9
Veiligheid bedrijven werknemers BRZO	5	2,4
Verdovende middelen opiumwet	1	0,5
Vervoer gevaarlijke stoffen	8	3,9
Voorschriften schepen	5	2,4
Waterverontreiniging	9	4,4
<i>Totaal</i>	<i>205</i>	<i>100</i>

In tabel 3 is te zien bij welk type rechter de milieuzaken zijn voorgekomen in 2019.

Tabel 3*Soort rechter*

Soort rechter	Aantal
Economische Politierechter	36
Meervoudige kamer	43
Onbekend	6
<i>Totaal</i>	<i>85</i>

Figuur 1 Weergave beslissingen die in de strafrechtken werden genomen over zaken die bij het FP instroomden in 2019



Hieronder lichten we deze verschillende onderdelen van het stroomschema en de sancties die daaruit voortvloeien nader toe.

5.3.1.1 Dagvaarding

In het overgrote deel van de 72 zaken waarin werd gedagvaard kwam het tot een beslissing over sanctietoemeting ($n = 63$). Driemaal werd besloten tot schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel (art. 9a Wetboek van Strafrecht) en eenmaal werd een ontnemingsvordering afgewezen. In de overige 59 gevallen volgde een straf en/of maatregel. In een kleiner deel van de zaken ($n = 9$) werd niet overgaan tot sanctietoemeting: één keer vanwege niet-ontvankelijkheid van het OM en acht keer vanwege vrijspraak.

Van de straffen kwam de geldboete het meest voor ($n = 21$). De meeste geldboetes waren deels voorwaardelijk (9x) en onvoorwaardelijk (9x); enkele geldboetes waren geheel voorwaardelijk (3x). De taakstraf kwam met regelmaat voor ($n = 9$), waarvan twee deels voorwaardelijk, één geheel voorwaardelijk en zes onvoorwaardelijk. Van de geïncludeerde zaken werd slechts één keer een op zichzelf staande (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf opgelegd ($n = 1$). Ook werden combinaties van hoofdstraffen opgelegd ($n = 13$): de combinatie van een onvoorwaardelijke geldboete en een onvoorwaardelijke taakstraf kwam het vaakst voor (6x), gevolgd door combinaties van een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf en een onvoorwaardelijke taakstraf (3x), een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf en onvoorwaardelijke geldboete (2x), en een voorwaardelijke geldboete en onvoorwaardelijke taakstraf (1x). Tot slot werd een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf één keer gecombineerd met zowel een onvoorwaardelijke geldboete als een onvoorwaardelijke taakstraf.

De hoofdstraffen kwamen voor in combinatie met gedeeltelijke toewijzing van een vordering tot schadevergoeding (4x), oplegging van een schadevergoedingsmaatregel (5x), verbeurdverklaring (1x), teruggave van inbeslaggenomen goederen (1x) en gehele stillegging van de onderneming (1x). Verder waren er (op zichzelf staande) toewijzingen van vorderingen tot tenuitvoerlegging ($n = 5$) en toewijzingen van ontnemingsvorderingen ($n = 2$), en gevallen waarin de sanctie niet bekend/geregistreerd is ($n = 8$).

5.3.1.2 Eis van het OM

In de zaken waarin dagvaarding door het OM voorkwam ($n = 72$) zijn zestien onvoorwaardelijke geldboetes geëist, vijf deels voorwaardelijke geldboetes, en twee geheel voorwaardelijke geldboetes gecombineerd met ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Viermaal is een taakstraf geëist. De enige combinatie van hoofdstraffen die is geëist, is een gevangenisstraf en een geldboete, wat acht keer voorkwam.¹³⁹ Tot slot is één keer de gehele stillegging van de onderneming geëist en twee keer ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In 34 gevallen was de eis niet bekend.

In de 31 gevallen waarin een geldboete is geëist (onder andere in combinatie met gevangenisstraf), kan worden nagegaan wat de einduitspraak was. Wel moet worden opgemerkt dat voor een zeer groot deel van de zaken (31 andere zaken) onbekend is wat het OM heeft geëist. Het is onduidelijk hoe representatief de 31 geldboetes zijn die hier worden besproken, omdat het niet bekend is waarom bepaalde eisen ontbreken. Dat gezegd hebbende, in de 31 zaken waarin het OM een geldboete eiste, is in 14 gevallen ook daadwerkelijk een geldboete opgelegd. De gemiddelde opgelegde geldboete was aanzienlijk lager dan de gemiddelde geëiste geldboete (respectievelijk 3.985,71 euro en 9.816,45 euro). De mediane opgelegde boete was ook lager dan de mediane eis (respectievelijk 575 euro en 3.600 euro). De beschrijvende statistieken zijn te vinden in Tabel 4. In deze tabel worden alleen zaken weergegeven waarin een geldboete is geëist (waarbij wordt aangegeven in hoeveel gevallen die ook door de rechter is opgelegd). Het betreft dus niet alle zaken waarin de rechter een geldboete oplegde.

¹³⁹ De duur en (on)voorwaardelijkheid van de geëiste taakstraffen en gevangenisstraffen is niet gespecificeerd.

Tabel 4*Beschrijvende statistieken van geëiste geldboetes en opgelegde geldboetes (bedragen in euro)*

Variabelen	<i>N</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Md</i>	<i>M</i>	<i>Sd</i>
Geëiste geldboetes	31	600	42.500	3.600	9.816,45	12.628,73
Opgelegde geldboetes	14	500	15.000	575	3.985,71	5.759,22

Noot. N = aantal; Md = mediaan; M = gemiddelde; Sd = standaarddeviatie.

Dat de gemiddelde en mediane geëiste geldboetes zo afwijken van de gemiddelde en mediane opgelegde geldboetes, komt vooral doordat zes geëiste geldboetes tussen 20.000 euro en 42.500 euro niet zijn opgelegd. Althans, soms was de opgelegde geldboete niet bekend (2x), was er sprake van schuldigverklaring zonder oplegging van straf- en/of maatregel (1x), was sprake van een gedeeltelijke toewijzing vordering tenuitvoerlegging (1x) en werd een deels voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd (1x). Slechts eenmaal is een boete van 40.000 euro lager uitgevallen: 15.000 euro.

In totaal zijn er 17 gevallen waarin wel een geldboete is geëist, maar niet is opgelegd. Naast de redenen in de vijf eerdergenoemde zaken met (relatief hoge) geëiste geldboetes, kwam het ook voor dat is vrijgesproken (5x) of dat in plaats van een geldboete een taakstraf is opgelegd (3x). Ook als de eis lager was dan 20.000 euro, werd soms door de rechter voor gevangenisstraf gekozen (2x). Verder kwam het ook bij lagere geldboetes voor dat de sanctie niet bekend was (1x). Er wordt door de rechter dus regelmatig afgeweken wat betreft de vorm van de sanctie, maar dat de geldboete lager uitvalt, komt bij de zaken uit 2019 nauwelijks voor.

Voor de zaken waarin iets anders is geëist dan een geldboete, is minder informatie beschikbaar. In twee van de vier zaken waarin een taakstraf werd geëist, is ook een taakstraf opgelegd; in de overige twee zaken is een voorwaardelijke gevangenisstraf in combinatie met een geldboete opgelegd. De uitkomst van de zaak waarin een gehele stillegging van de onderneming is geëist, is onbekend. In de twee zaken waarin alleen ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is geëist, was het OM één keer niet-ontvankelijk en één keer werd een geldboete opgelegd.¹⁴⁰

5.3.1.3 OM-strafbeschikking

In 30 gevallen legde het OM een strafbeschikking op. In de meerderheid van de zaken werd geen verzet ingesteld ($n = 17$). In al deze gevallen hield de strafbeschikking een geldboete in. Van de zaken waarin wel verzet werd ingesteld ($n = 13$), leidde dit in één geval tot een vrijspraak. In de overige tien van deze zaken kwam de rechter toe aan een sanctietoematingsbeslissing. Die resulteerde in vier gevallen in schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel en in zes gevallen in een geldboete (waarvan vier onvoorwaardelijk en twee deels voorwaardelijk). In twee gevallen was de sanctie niet te achterhalen.

¹⁴⁰ Er is niet geregistreerd of de ontnemingsvordering is toegekend of afgewezen.

5.3.1.4 Transactie

De transactie kwam voor in 60 zaken. In twee van deze zaken werd wel een transactie aangeboden, maar werd deze kennelijk niet geaccepteerd. Hoewel transacties verschillende vormen kunnen aannemen, betroffen zij in bijna alle gevallen geldboetes ($n = 53$). Taakstraffen ($n = 3$), ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ($n = 1$) en afstand van inbeslaggenomen voorwerpen ($n = 1$) waren veel minder vaak aan de orde.

5.3.1.5 Sepot

In ongeveer een kwart van de gevallen ($n = 43$) kwam het niet tot vervolging of een transactie doordat de zaak werd geseponeerd. Onvoorwaardelijke sepot ($n = 38$) kwamen hierbij veel vaker voor dan voorwaardelijke sepot ($n = 5$).

Wat betreft het type sepot ging het ongeveer even vaak om een beleidssepot ($n = 19$) als om een technisch sepot ($n = 17$). Soms ging het om een administratief sepot ($n = 7$), wat inhoudt dat een zaak dubbel in de systemen is ingeboekt. De meest voorkomende inhoudelijke redenen om te seponeren waren dat er sprake was van onvoldoende bewijs ($n = 10$) en dat de verdachte een gering aandeel had in het feit ($n = 6$). Andere redenen waren bijvoorbeeld dat het de officier van justitie zichzelf niet-ontvankelijk achtte ($n = 5$) of dat ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleerde ($n = 4$). Tabel 5 biedt een overzicht van de verschillende redenen voor seponering en hoe vaak deze aan de orde waren:

Tabel 5

Redenen voor sepot

Reden voor sepot	Aantal
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	4
Corporatie wordt vervolgd	3
Door feit of gevolgen getroffen	2
Feit dubbel ingeboekt in COMPAS	7
Feit niet strafbaar	1
Gering aandeel in het feit	6
Gewijzigde omstandigheden	1
Leidinggever wordt vervolgd	2
Niet ontvankelijk	5
Onvoldoende bewijs	10
Oud feit	1
Ten onrechte als verdachte aangemerkt	1
<i>Totaal</i>	<i>43</i>

5.3.1.6 Boetehoogte

In de zaken waarin is gedagvaard,¹⁴¹ de rechter uitspraak heeft gedaan en een boete is opgelegd ($n = 31$), was de gemiddelde boetehoogte 23.558,06 euro. De mediane boetehoogte ligt met 4.000 euro een stuk lager. Dat komt doordat boetes in de eerste drie boetecategorieën ($n = 25$) veel vaker voorkomen dan boetes in de drie hogere categorieën ($n = 6$), waarbij de tweede boetecategorie van het Wetboek

¹⁴¹ Dus exclusief de zaken die naar aanleiding van verzet op zitting zijn verschenen. Die zaken worden besproken bij de alinea over strafbeschikkingen.

van Strafrecht (515 tot 5.150 euro) het vaakst voorkwam ($n = 11$).¹⁴² Het laagste boetebedrag dat werd opgelegd in de 2019-zaken was 500 euro en het hoogste boetebedrag was 500.000 euro.

Bij de voorgaande boetebedragen wordt geen rekening gehouden met de (on)voorwaardelijkheid van de boetebedragen. Dertien boetes waren deels of geheel voorwaardelijk. De gemiddelde deels of geheel voorwaardelijke boete was 7.600 euro, wat een stuk lager is dan de gemiddelde 'totaalboete' (het gemiddelde zonder onderscheid tussen voorwaardelijk en onvoorwaardelijk). Dat het gemiddelde zoveel lager ligt voor deels of geheel voorwaardelijke geldboetes, komt vooral doordat de uitschieter van EUR 500.000 ontbreekt (dat was een onvoorwaardelijke geldboete). De mediaan is met 8.000 euro namelijk twee keer zo hoog als de mediaan van de totaalboetes, wat erop wijst dat deels of geheel voorwaardelijke boetes in de 2019-zaken over het algemeen hoger waren dan onvoorwaardelijke boetes. De laagste deels of geheel voorwaardelijke geldboete was 500 euro en de hoogste 15.500 euro.

23 strafbeschikkingen resulteerden in een geldboete. De gemiddelde hoogte van deze strafbeschikkingen was in de zaken uit 2019 16.582,61 euro, terwijl de mediane boetehoogte met 3.000 euro een stuk lager ligt. De reden hiervoor is dat boetes in de lagere boetecategorieën, één tot en met drie ($n = 20$), veel vaker voorkomen dan boetes die vallen in de hogere boetecategorieën, drie tot en met zes ($n = 3$); de hoogst opgelegde strafbeschikking van 250.000 euro – een uitschieter – haalt het gemiddelde sterk omhoog. Het laagste boetebedrag dat is opgelegd is, 400 euro, ligt dicht bij het gemiddelde.

Van de 53 transacties die uitmondten in een geldboete¹⁴³ was de gemiddelde transactiehoogte 16.969,34 euro en de mediane transactiehoogte 7.500 euro. De laagste transactie was 1.000 euro en de hoogste 200.000 euro. Boetebedragen van de eerste categorie (515 euro en minder) kwamen niet voor. De meeste boetes vallen wederom in de tweede categorie ($n = 24$), gevolgd door de derde categorie ($n = 15$). Ten opzichte van de strafbeschikkingen vallen transacties vaker in de vierde, vijfde en zesde categorie (respectievelijk: $n = 8$, 4 en 2; in totaal: $n = 14$).

Tabel 6 geeft beschrijvende statistieken van opgelegde boetebedragen in het kader van strafoplegging door de rechter, in het kader van strafbeschikkingen en in het kader van transacties. Bij oplegging van een boete door de rechter geven we eerst het totaal van de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke geldboetes weer en zoomen we daarna in op enkel de voorwaardelijke geldboetes.

¹⁴² Dit laat zien waarom het zinvol kan zijn om naast het gemiddelde de mediaan weer te geven. Het gemiddelde (de som van de waarden gedeeld door het aantal waarden) is gevoeliger voor uitschieters dan de mediaan (waarbij de waarden van klein naar groot worden geordend en de middelste waarde wordt genomen; 50% van de waarden ligt dus onder de mediaan en 50% ligt erboven).

¹⁴³ Strikt genomen is de term 'geldboete' niet helemaal juist, omdat bij een transactie geen straf wordt opgelegd. Bij een transactie doet de officier van justitie een voorstel aan de verdachte, waarbij voorwaarden worden gesteld ter voorkoming van strafvervolgning. Een voorbeeld van zo'n voorwaarde is de betaling van een geldsom. Daarop doelen wij wanneer we (ten behoeve van de leesbaarheid) in het kader van de transactie spreken over een geldboete.

Tabel 6

Beschrijvende statistieken van boetebedragen (in euro) van strafoplegging door rechter, strafbeschikkingen en transacties

Variabelen	<i>N</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Md</i>	<i>M</i>	<i>Sd</i>
Strafoplegging door rechter vw. en ovw.	31	500	500.000	4.000	23.558,06	89.452,20
Strafoplegging door rechter vw.	13	500	15.550	8.000	7.600	5.676,82
Strafbeschikking	23	400	250.000	3.000	16.582,61	51719,56
Transactie	53	1.000	200.000	7.500	16.969,34	33.983,28

Noot. vw. = voorwaardelijk; ovw. = onvoorwaardelijk. N = aantal; Md = mediaan; M = gemiddelde; Sd = standaarddeviatie.

5.3.2 Cijfers voor instroomjaar 2023

Er was in 2023 sprake van een instroom van 135 zaken bij het FP (na toepassing van de filters, zoals hierboven beschreven). In de meeste van deze zaken was de politie de aanleverende instantie ($n = 49$), gevolgd door de omgevingsdiensten ($n = 42$) en de NVWA ($n = 21$). Tabel 7 bevat een overzicht van alle aanleverende instanties.

Tabel 7

Aanleverende instanties

Aanleverende instantie	Aantal zaken	%
Arbeidsinspectie	6	4,44
Belastingdienst	1	0,74
Douane	7	5,19
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	2	1,48
Inspectie Leefomgeving en Transport	6	4,44
Politie	49	36,30
Rijkswaterstaat Zee en Delta	1	0,74
NVWA	21	15,56
Omgevingsdienst	42	31,11
<i>Totaal</i>	<i>135</i>	<i>100</i>

De grootste categorie van ingestroomde milieudelicten bestaat in 2023 wederom uit overtredingen van de milieuvoorschriften. In tabel 8 is een overzicht te zien van de soorten milieudelicten en de bijbehorende subaandachtsgebieden.

Tabel 8*Soorten milieudelicten 2023 (subaandachtsgebieden OM)*

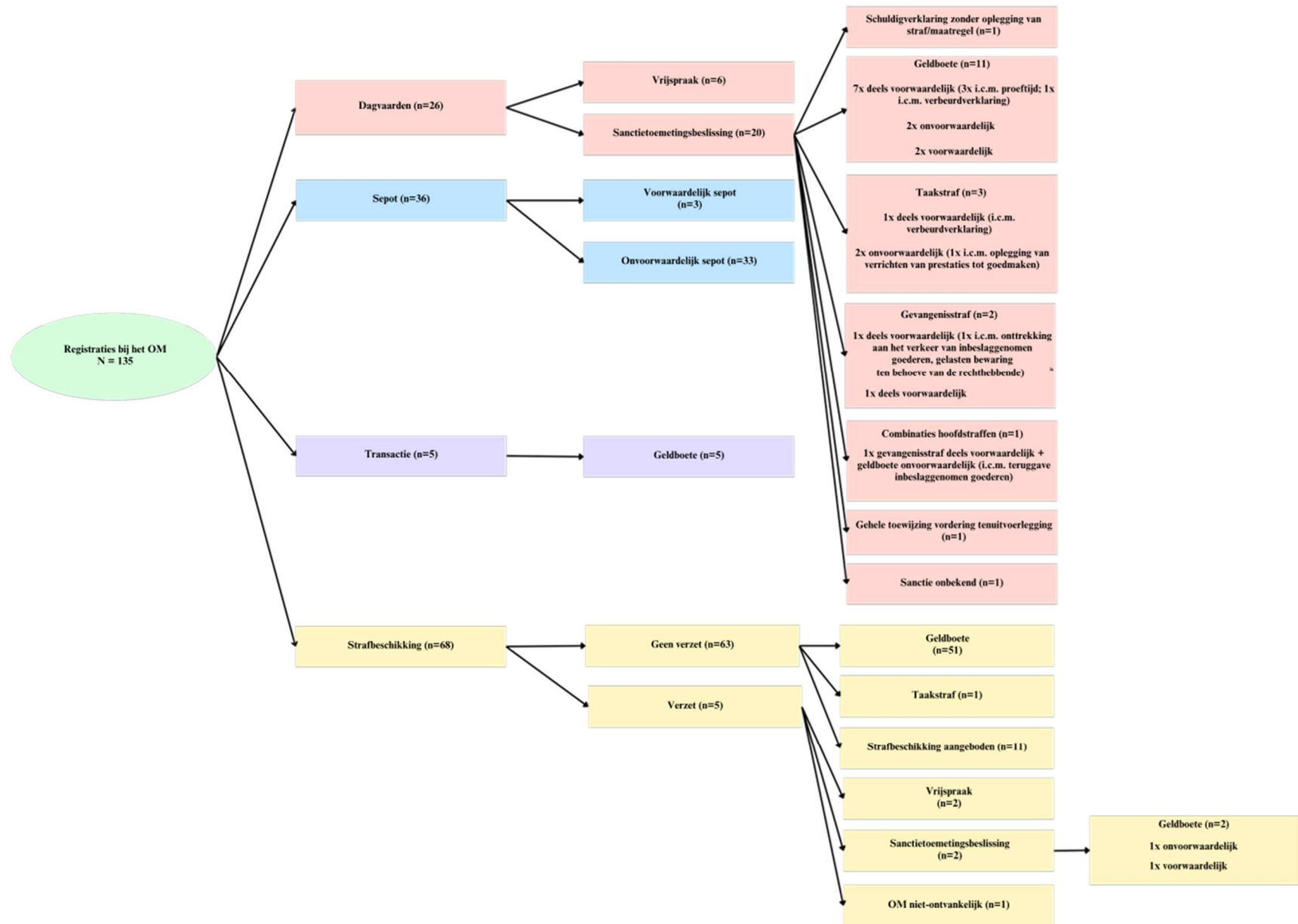
Categorie	Aantal zaken	%
Afvalfraude	5	3,7
Afvalstort bedrijfsmatig	4	3
Afvalstort particulier	5	3,7
Asbest	6	4,4
Bestrijdingsmiddelen voedselveiligheid	2	1,5
Bodemverontreiniging	8	5,9
Dierenwelzijn particulier	3	2,2
Duurzaamheid Overig	5	3,7
Duurzaamheid Visserij quota	1	0,7
EVOA binnen EU	3	2,2
EVOA buiten EU	6	4,4
FFW inheems	5	3,7
Fytosanitair (plant)	2	1,5
Geluidshinder	3	2,2
Gewasbescherming (plant)	2	1,5
Energie	5	3,7
Mest Gebruik	2	1,5
Mest Handel	3	2,2
Milieuvoorschriften op zee	5	3,7
Overtreding milieu vergunningsvoorschriften.	38	28,1
Sancties / uitvoer strategische goederen	1	0,7
Scheepsafvalolie (milieu)	2	1,5
Stroperij vissen/waterdieren	8	5,9
Veiligheid bedrijven werknemers BRZO	2	1,5
Vervoer gevaarlijke stoffen	4	3
Voorschriften schepen	1	0,7
Waterverontreiniging	4	3
<i>Totaal</i>	<i>135</i>	<i>100</i>

In het stroomschema uit Figuur 2 is te zien dat in tegenstelling tot de zaken uit 2019 vaker een strafbeschikking werd opgelegd door het OM ($n = 68$) dan dat werd gedagvaard ($n = 26$). Dit komt waarschijnlijk doordat zaken uit 2023 waarin dagvaarding voorkwam voor een groot deel nog niet waren afgesloten. De transactie (geen daad van vervolging) kwam ten opzichte van het aantal strafbeschikkingen in de zaken uit 2023 zeer weinig voor ($n = 5$). Ook ten opzichte van de zaken uit 2019 is de verhouding tussen strafbeschikkingen en transacties veranderd. In de zaken uit 2019 kwam de transactie nog twee keer zo vaak voor als de strafbeschikking. De overige zaken uit 2023 werden geseponeerd ($n = 36$).

Van alle zaken die op zitting verschenen – zowel via dagvaarding als via verzet tegen een strafbeschikking – ging het veel vaker om zaken die door de Economische Politierechter ($n = 22$) of de Politierechter ($n = 6$) werden behandeld dan om zaken die voor de Meervoudige Economische Kamer

verschenen ($n = 3$; zie Tabel 9). Wederom is de meest waarschijnlijke verklaring dat vooral relatief kleine zaken uit 2023 al waren afgerond ten tijde van onze data-analyse.

Figuur 2 Weergave beslissingen die in strafrechterketen werden genomen over zaken die bij het FP instroomden in 2023



Tabel 9*Soort rechter*

Soort rechter	Aantal
Economische Politierechter of Politierechter	28
Meervoudige economische strafkamer	3
<i>Totaal</i>	<i>31</i>

Hieronder lichten we deze verschillende onderdelen van het stroomschema en de sancties die daaruit voortvloeien nader toe.

5.3.2.1 Dagvaarding

In het overgrote deel van de 26 zaken waarin werd gedagvaard kwam het tot een sanctietoematingsbeslissing ($n = 20$); vrijspraak kwam minder vaak voor ($n = 6$). Van de zaken waarin een sanctietoematingsbeslissing plaatsvond, leidde dat in één geval tot schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel (art. 9a Wetboek van Strafrecht) en in één geval was de sanctie niet bekend. In de overige achttien gevallen werd (in ieder geval) een sanctie opgelegd.

Van de straffen kwam net als in de zaken uit 2019 de geldboete het meest voor ($n = 11$). Zeven geldboetes waren deels voorwaardelijk, twee geldboetes waren onvoorwaardelijk en twee geldboetes waren geheel voorwaardelijk. Een van de geldboetes werd opgelegd in combinatie met een verbeurdverklaring. Taakstraffen ($n = 3$), gevangenisstraffen ($n = 2$) en combinaties van hoofdstraffen ($n = 1$) kwamen minder vaak voor. Deze straffen kwamen voor in combinatie met oplegging van de verplichting tot het verrichten van prestaties tot goedmaken (1x), verbeurdverklaring (1x), teruggave van inbeslaggenomen goederen (1x), onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen goederen (1x) en het gelasten van de bewaring ten behoeve van de rechthebbende (1x). Tot slot werd één keer een vordering tot tenuitvoerlegging geheel toegewezen ($n = 1$).

5.3.2.2 Eis van het OM

In 2023 zijn in de zaken waarin het OM heeft gedagvaard ($n = 26$) vijf onvoorwaardelijke geldboetes geëist en drie deels voorwaardelijke geldboetes met proeftijd. Daarnaast zijn zes op zichzelf staande taakstraffen geëist. Ook zijn twee combinaties van hoofdstraffen geëist: een gevangenisstraf met een taakstraf en een taakstraf met een geldboete.¹⁴⁴ In tien gevallen was de eis onbekend.

In totaal zijn dus negen geldboetes geëist (één keer in combinatie met taakstraf). Twee keer leidde de zaak tot vrijspraak, twee keer werd in plaats van een geldboete een taakstraf opgelegd (waarvan één keer in combinatie met oplegging van de verplichting tot het verrichten van prestaties tot goedmaken), twee keer werd een hogere geldboete opgelegd dan geëist en twee keer een lagere geldboete. In één geval werd de vordering tot tenuitvoerlegging geheel toegewezen. Wederom moet worden opgemerkt dat de vergelijkingen van de geëiste en opgelegde geldboetes mogelijk niet representatief is, omdat in een groot aantal zaken (10 van de 26) de eis niet bekend is.

De beschrijvende statistieken zijn te vinden in Tabel 10. Over de mediane en gemiddelde geldboetes merken we op dat deze berekend zijn over een (zeer) klein aantal zaken (met grote uitschieters). Daarom zijn de geëiste en opgelegde geldboetes per zaak doorgenomen. Dat de gemiddelden van geëiste en opgelegde geldboetes zo dicht bij elkaar liggen (respectievelijk 14.000 euro en 13.875 euro), zal deels op toeval berusten; de mediane geldboetes liggen ook een stuk verder uit elkaar (respectievelijk 5.000 euro en 13.000 euro). Overigens hebben de maxima betrekking op dezelfde zaak: in deze zaak werd 80.000

¹⁴⁴ De duur en (on)voorwaardelijkheid van de geëiste taakstraffen en gevangenisstraf is niet gespecificeerd.

euro geëist (onvoorwaardelijk) en 28.000 euro opgelegd (waarvan 14.000 euro voorwaardelijk met een proeftijd van een jaar).

Tabel 10

Beschrijvende statistieken van geldboetes geëiste en opgelegde geldboetes (bedragen in euro)

Variabelen	<i>N</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Md</i>	<i>M</i>	<i>Sd</i>
Geëiste geldboetes	9	2000	80.000	5.000	14.000	24.889,76
Opgelegde geldboetes	4	1500	28.000	13.000	13.875	10.896,29

Noot. N = aantal; Md = mediaan; M = gemiddelde; Sd = standaarddeviatie.

In de acht gevallen waarin de eis een taakstraf betrof, is twee keer daadwerkelijk een taakstraf opgelegd (waarvan één keer deels voorwaardelijk en één keer onvoorwaardelijk). In de overige gevallen is sprake van schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel (één keer), een deels voorwaardelijke gevangenisstraf met een onvoorwaardelijke geldboete (één keer), vrijspraak (drie keer) en een niet-geregistreerde uitkomst (één keer).

5.3.2.3 OM-strafbeschikking

In 68 gevallen legde het OM een strafbeschikking op. In veruit de meeste gevallen werd geen verzet ingesteld ($n = 63$). Van deze 63 zaken betrof de strafbeschikking in 51 gevallen een geldboete, in 1 geval een taakstraf en in 11 gevallen staat enkel geregistreerd dat het om een 'aangeboden strafbeschikking' gaat (zonder dat duidelijk is welke sanctie daarbij is opgelegd). Van de zaken waarin wel verzet werd ingesteld ($n = 5$), was het OM in één geval niet-ontvankelijk. In twee gevallen kwam het tot een vrijspraak en in twee gevallen werd een straf opgelegd: één onvoorwaardelijke geldboete en één voorwaardelijke geldboete.

5.3.2.4 Transactie

In alle vijf zaken waarin de transactie voorkwam, ging het om een geldboete ($n = 5$).

5.3.2.5 Sepot

In ongeveer een derde van de gevallen ($n = 36$) kwam het niet tot vervolging of een transactie doordat de zaak werd geseponeerd. Onvoorwaardelijke sepot ($n = 33$) kwamen net als in de 2019-zaken veel vaker voor dan voorwaardelijke sepot ($n = 3$).

Wat betreft het type sepot ging het bijna net zo vaak om een beleidssepot ($n = 18$) als om een technisch sepot ($n = 16$). In twee gevallen was niet genoteerd om wat voor een sepot het ging. In beide gevallen was het feit dubbel ingeboekt in COMPAS/GPS. Daarom gaan we ervan uit dat het gaat om een administratief sepot.

De meest voorkomende inhoudelijke redenen om te seponeren, waren dat er sprake was van onvoldoende bewijs ($n = 11$) en dat er sprake was van een oud feit ($n = 5$). De andere redenen kwamen slechts enkele keren voor en zijn te vinden in Tabel 11.

Tabel 11

Redenen voor sepot

Reden voor sepot	Aantal
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	3
Corporatie wordt vervolgd	3
Door feit of gevolgen getroffen	2
Feit dubbel ingeboekt in COMPAS	
Gering feit	2

Gering aandeel in het feit	2
Gewijzigde omstandigheden	2
Leidinggever wordt vervolgd	1
Niet ontvankelijk	2
Onvoldoende bewijs	11
Oud feit	5
Ten onrechte als verdachte aangemerkt	3
<i>Totaal</i>	<i>36</i>

5.3.2.6 Boetehoogte

In de zaken waarin is gedagvaard, de rechter uitspraak heeft gedaan en een boete is opgelegd ($n = 12$), was de gemiddelde boetehoogte 6.225 euro. Vanwege een aantal hoge uitschieters, geeft de mediaan van 2.250 euro een beter beeld van de boetebedragen die werden opgelegd in de 2023-zaken. Boetes in de tweede boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht (515 tot 5.150 euro) kwamen ook het vaakst voor. Het laagste boetebedrag was 1.000 euro en het hoogste 28.000 euro.

De voorgaande boetebedragen houden geen rekening met de vraag of een boete voorwaardelijk of onvoorwaardelijk was. In negen van de twaalf zaken was de boete deels of geheel voorwaardelijk. De gemiddelde en mediane (deels of geheel) voorwaardelijke boetebedragen, respectievelijk 7.055,56 euro en 2.500 euro, liggen hoger dan de 'totaalboetes' (de boetes waar geen onderscheid is gemaakt tussen voorwaardelijk en onvoorwaardelijk). Dit betekent dat de onvoorwaardelijke boetes dusdanig laag zijn dat ze de gemiddelde en mediane boetebedragen omlaag halen. Op basis van slechts drie zaken met onvoorwaardelijke geldboetes (en twaalf zaken in totaal) kunnen daar echter geen sterke conclusies aan worden verbonden. Wel komt het patroon – dat onvoorwaardelijke boetes lager zijn dan voorwaardelijke boetes – overeen met het instroomjaar 2019.

De gemiddelde hoogte van de 51 strafbeschikkingen die resulteerden in een geldboete, was in de zaken uit 2023 21.741,18 euro; de mediaan was 3.500 euro. Ook bij strafbeschikkingen komt de tweede boetecategorie (EUR 515 tot 5.150) het meest voor ($n = 29$); boetes in de hoogste drie categorieën komen relatief weinig voor ($n = 8$). De laagste strafbeschikking was 450 euro en de hoogste 750.000 euro. Het laatstgenoemde bedrag is een absolute uitschieter; de overige strafbeschikkingen zijn niet hoger dan 50.000 euro.

In de zaken uit 2023 zijn slechts vijf transacties opgelegd; de laagste transactie was 1.250 euro en de hoogste transactie was 20.000 euro. Verder zijn drie transacties van 10.000 euro opgelegd (de mediane transactie is dus 10.000 euro). De gemiddelde transactie is niet veel hoger: 10.250 euro. Tabel 12 geeft beschrijvende statistieken van opgelegde boetebedragen in het kader van strafoplegging door de rechter, in het kader van strafbeschikkingen en in het kader van transacties. Net als bij de zaken uit 2019 geldt ook hier dat we bij strafoplegging door de rechter eerst het totaal van de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke geldboetes weergeven en vervolgens inzoomen op enkel de voorwaardelijke geldboetes.

Tabel 12

Beschrijvende statistieken van boetebedragen (in euro) van strafoplegging door de rechter, strafbeschikkingen en transacties

Variabelen	<i>N</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Md</i>	<i>M</i>	<i>Sd</i>
Strafoplegging door rechter vw. en ovw.	12	1.000	28.000	2.250	6.225	8.201,34
Strafoplegging vw.	9	1.000	28.000	7.055,56	2.500	9.312,10

Strafbeschikking	51	450	750.000	3.500	21.741,18	10.446,06
Transactie	5	1.250	20.000	10.000	10.250	6.637,96

Noot. vw. = voorwaardelijk; ovw. = onvoorwaardelijk; N = aantal; Md = mediaan; M = gemiddelde; Sd = standaarddeviatie.

5.3.3 Bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgevingsfeiten

In Hoofdstuk 2 van dit rapport is de bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgevingsfeiten beschreven: een strafbeschikking die het bestuur kan opleggen in reactie op (sommige) milieudelicten. Hoewel deze BSB bedoeld is voor relatief lichte vormen van milieucriminaliteit, besteden we er in dit rapport en in dit hoofdstuk toch kort aandacht aan. We kiezen daarvoor, omdat de BSB genoemd wordt als mogelijke interventie in de rechterbovenhoek van de LHSO, die wij hebben gebruikt als manier om de ernst van milieudelicten te duiden (zie nader Hoofdstuk 1). Daarnaast werd de BSB enkele keren aangehaald in de focusgroepen, wat een korte bespreking rechtvaardigt.

De BSB-data werd aangeleverd door het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). We werkten met een databestand waarin 'BSB-feiten' werden weergegeven; daarbij gaat het om feiten waarvoor een BSB kan worden opgelegd (er kan in die gevallen dus ook een andere sanctie zijn gevolgd). Net als bij de OM-data hierboven hebben we enkele filters toegepast op het aangeleverde databestand. Voor het jaar 2019 hebben we zaken uitgesloten wanneer zij gevoegd waren bij andere zaken, wanneer ze waren overgedragen of wanneer de eindbeslissing ontbrak. In aanvulling op deze filters excludeerden we voor het jaar 2023 een zaak waarin de wijze van afdoening onbekend was. Na toepassing van deze filters hielden we voor 2019 in totaal 214 BSB-feiten over; in 2023 ging het om 100 BSB-feiten.

5.3.3.1 Instroomjaar 2019

Voor de BSB-feiten in 2019 ($N = 214$) zijn 6 bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd, 17 keer is gedagvaard, 24 keer is een OM-strafbeschikking opgelegd, 54 keer was er sprake van oproepen ter terechtzitting naar aanleiding van verzet, 6 keer is een transactie opgelegd, 104 keer is onvoorwaardelijk geseponeerd en 3 keer is voorwaardelijk geseponeerd. Met name het grote aantal onvoorwaardelijke septs valt op. De reden voor seponering is niet genoteerd, maar gelet op de zaken waarvoor de BSB bedoeld is, zou een reden kunnen zijn gelegen in het feit dat een deel van de onvoorwaardelijke septs als reden heeft dat het een gering feit betreft. Tegelijk is niet ondenkbaar dat in die gevallen (ook) voor een sepot is gekozen, omdat er formele en/of juridische tekortkomingen zijn gesignaleerd in het dossier dat aan de BSB ten grondslag ligt, terwijl de inspanningen die gepaard zouden gaan met het 'repareren' van deze tekortkomingen niet opwegen tegen het belang dat is gediend met het executeren van een strafbeschikking.

Van de 71 zaken die naar aanleiding van verzet of dagvaarding op zitting zijn verschenen, was het OM in 5 gevallen niet-ontvankelijk, in 5 gevallen was er sprake van vrijspraak, in 3 gevallen was er sprake van schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel en in 58 gevallen volgde oplegging van een straf en/of maatregel.

Van de 94 zaken¹⁴⁵ waar daadwerkelijk een sanctie is opgelegd, is de hoogte van de sanctie in 75 gevallen geregistreerd/bekend. De gemiddelde boetehoogte is 1.239,33 euro (met een standaarddeviatie van 934,02 euro). De laagste boete is 200 euro en de hoogste boete is 4.000 euro.

5.3.3.2 Instroomjaar 2023

Voor de BSB-feiten in 2023 ($N = 100$) zijn 8 bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd, 9 keer is gedagvaard, 19 keer is een OM-strafbeschikking opgelegd, 21 keer was er sprake van oproepen ter terechtzitting naar aanleiding van verzet en 43 keer is onvoorwaardelijk geseponeerd.

¹⁴⁵ Het gaat hier om oplegging van een straf en/of maatregel door de rechter, een OM-strafbeschikking, een bestuurlijke strafbeschikking of een transactie.

Van de 30 zaken die naar aanleiding van verzet of dagvaarding op zitting zijn verschenen, was het OM in 1 geval niet-ontvankelijk, in 5 gevallen werd de verdachte vrijgesproken en in 24 gevallen was er sprake van oplegging van een straf en/of maatregel.

In de 51 zaken waarin daadwerkelijk een sanctie is opgelegd, is de gemiddelde boetehoogte 510,78 euro (met een standaarddeviatie van 383,84 euro). De laagste boete is 100 euro en de hoogste boete is 1.500 euro.

5.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben we op basis van OM-data en CVOM-data een cijfermatige indruk gegeven van de gang van milieuzaken door de verschillende fasen van de strafrechtketen. Omwille van de behapbaarheid van de analyses beperkten we ons daarbij tot de instroomjaren 2019 en 2023. Daarbij moet worden opgemerkt dat een vergelijking van de twee jaren lastig is, omdat zaken kunnen verschillen op kenmerken als ernst en complexiteit. Dat komt doordat we alleen afgeronde zaken bekeken. Voor zaken uit 2023 was de kans kleiner dat ze waren afgerond. Daardoor is het lastig om vast te stellen of een geconstateerde verandering een gevolg is van beleid of een reflectie van onderliggende verschillen. Een focus op (slechts) twee jaren heeft daarnaast implicaties voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen, zoals aan het begin van dit hoofdstuk aangegeven. Ook is de representativiteit van de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers beïnvloed door het toepassen van filters. Hoewel we de filters zo nauwkeurig mogelijk hebben toepast, valt het niet uit te sluiten dat we onbedoeld een milieuzak met een hoge boete hebben uitgesloten (waardoor het gemiddelde boetedrag lager uitvalt). Niettemin hebben de analyses inzichten opgeleverd die kunnen helpen om meer cijfermatige grip te krijgen op de strafrechtelijke aanpak van (ernstige) milieudelicten. Een aantal van deze inzichten lichten we hier uit.

Ten eerste valt qua wijze van afdoening op dat, waar in zaken uit 2019 de transactie nog twee keer zo vaak voorkwam als de OM-strafbeschikking (60 respectievelijk 30 keer), de verhouding in 2023 omgekeerd is (slechts 5 transacties tegenover 68 OM-strafbeschikkingen). Dit kan mogelijk worden verklaard door het beleid om de transactie grotendeels te vervangen door de strafbeschikking (zoals beschreven in Hoofdstuk 2). Zoals verschillende focusgroepe deelnemers aangaven, maakt het voor een verdachte veel uit welke van beide afdoeningsmodaliteiten wordt gekozen, met name doordat de strafbeschikking een schuldvaststelling inhoudt en zodoende problemen kan opleveren in het kader van de vergunning (zie nader Hoofdstuk 4).

Ten tweede valt wat betreft het type sanctie op dat de geldboete duidelijk het meest voorkomt. Dit bevestigt het beeld dat uit de focusgroepen naar voren kwam. Ook taakstraffen komen met enige regelmaat voor, zij het veel minder vaak dan geldboetes. Vrijheidsbenemende straffen worden afgaande op deze cijfers in mindere mate opgelegd en als zij worden opgelegd, is dat in (deels) voorwaardelijke vorm en vrijwel uitsluitend in combinatie met andere sancties. Daarnaast zijn er sancties die focusgroepe deelnemers potentieel effectief achten en die niet of nauwelijks uit het cijfermateriaal naar voren komen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de ontzetting uit het recht om een bepaald beroep uit te oefenen, oplegging van een ontnemingsmaatregel en het opleggen van herstelverplichtingen.

Een derde en laatste bevinding die hier aandacht verdient, is dat (zeer) hoge geldboetes wel worden opgelegd, maar dat lagere boetes in verhouding veel vaker voorkomen. Bij de kwalificatie van boetes als 'hoog' of 'laag' tekenen we aan dat de impact van een boete moeilijk te duiden is zonder kennis over bijvoorbeeld de omvang, omzet of winst van de rechtspersoon aan wie deze wordt opgelegd (zoals ook benadrukt door verschillende focusgroepe deelnemers). In het volgende en afsluitende hoofdstuk brengen we deze en andere bevindingen uit de focusgroepen en de cijfermatige analyse samen met de inzichten uit de juridische analyse en het literatuuronderzoek, om zodoende te komen tot conclusies en handreikingen voor de praktijk.

Hoofdstuk 6: Conclusies en discussie

6.1 Inleiding

In dit onderzoek stond de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten centraal. Aan de hand van een juridische analyse, literatuuronderzoek, focusgroepen met als deelnemers een groot aantal actoren uit de strafrechtketen en een cijfermatige analyse beoogden we in kaart te brengen (1) welke strafrechtelijke sancties in reactie op milieucriminaliteit juridisch tot de mogelijkheden behoren, (2) welke sancties in welke gevallen het meest effectief zijn, (3) welke sancties in de praktijk worden geëist en opgelegd en welke knelpunten zich daarbij voordoen, en (4) op welke manieren de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten kan worden verbeterd. Ons onderzoek bouwt daarmee voort op bestaande onderzoeken naar het functioneren van de handhaving in het milieudomein, die al wezen op verschillende knelpunten in de handhavingspraktijk. Eerdere onderzoeken die zijn verricht op het gebied van milieucriminaliteit, bijvoorbeeld door het CCV, Commissie-Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer, waren niet alleen gericht op het strafrecht of niet op alle actoren in het hele milieudomein.

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies per deelvraag (par. 6.2.1 t/m par. 6.2.4). Paragraaf 6.3 bevat een aantal handreikingen voor de praktijk op basis van de inzichten die in dit onderzoek zijn opgedaan. Ook gaan we in op de beperkingen van ons onderzoek en doen we suggesties voor vervolgstudies (par. 6.4). We eindigen in paragraaf 6.5 met enkele afrondende opmerkingen.

6.2 Conclusies

6.2.1 Juridisch kader

De eerste onderzoeksvraag waarop we ons in dit onderzoek centraal richtten, was: *Welke juridische mogelijkheden biedt het strafrecht om sancties op te leggen in reactie op ernstige milieudelicten?*

Zoals uiteengezet in Hoofdstuk 2 biedt het bestaande juridische stelsel een uitgebreid arsenaal aan sancties die kunnen worden opgelegd in reactie op ernstige milieudelicten. Het Wetboek van Strafrecht maakt een onderscheid tussen hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen. In tegenstelling tot de straffen hebben de maatregelen, zoals de schadevergoedingsmaatregel, geen punitief doel, maar zien deze op het ongedaan maken van een ongewenste situatie. De zwaarste straf is de gevangenisstraf. Deze straf kan uitsluitend worden opgelegd aan natuurlijke personen, zoals bestuurders van ondernemingen, en is niet geschikt voor rechtspersonen. De 'economische doodstraf' voor rechtspersonen wordt gevonden in de WED, namelijk de stillegging van de onderneming. Dit is een bijkomende straf, waarvan echter van oudsher bekend is dat hij nauwelijks wordt opgelegd. Zeker als het gaat om het bestraffen van rechtspersonen, zijn vermogensstraffen (de geldboete) en maatregelen die vooral financiële impact hebben (zoals de schadevergoedingsmaatregel en de ontnemingsmaatregel), relevant. Tegelijk weten we dat het buitengewoon complex kan zijn om de omvang van de te betalen schadevergoeding en/of het wederrechtelijk verkregen voordeel vast te stellen. Ten aanzien van de geldboetes is er, middels de zogenoemde afroomboete, een aanzienlijke mate van discretionaire bevoegdheid voor de strafrechter om ingrijpend op te treden, maar ook hier is de vraag of en in hoeverre de rechter werkelijk in staat is om de omvang van die afroomboete vast te stellen.

Er is bovendien (zeker als we de WED erbij betrekken) een breed arsenaal aan (bijkomende) straffen en maatregelen denkbaar, die zowel de onderneming als natuurlijke personen kunnen beperken of zelfs belemmeren in het voortzetten van de werkzaamheden (het sluiten of onder curatele stellen van de onderneming, het stopzetten van activiteiten, het ontzetten van personen uit hun beroep). Deze 'incapacitatie' kan in theorie verstrekende gevolgen hebben. Dit zeker ook gezien de mogelijkheid om voorwaardelijke straffen op te leggen: de wet voorziet in een breed arsenaal aan voorwaarden die in dat verband kunnen worden gesteld. De wet biedt echter weinig handvatten met betrekking tot de wijze waarop de besproken bijzondere sancties in de praktijk ten uitvoer moeten worden gelegd: veel wordt in dit verband aan de praktijk overgelaten en uit literatuur en jurisprudentie blijkt niet dat er in de praktijk

veel buiten de gebaande paden van vrijheidsstraffen en geldboetes wordt getreden: reeds voor wij aan het empirische deel van ons onderzoek begonnen, was duidelijk dat veel van de bijzondere sanctiemodaliteiten slechts beperkt worden gebruikt.

Het is verder opvallend dat in het strafrechtelijke arsenaal geen duidelijke tegenhanger aanwezig is voor de bestuurlijke sanctie 'bestuursdwang' en 'last onder dwangsom'. Kort gezegd: waar het bestuur een onderneming kan dwingen om te betalen voor de (door het bestuur bewerkstelligde) beëindiging van overtredingen, zijn dergelijke mogelijkheden binnen het strafrecht eerder beperkt.

Al met al zijn er ruimschoots juridische mogelijkheden om via het strafrecht op te treden tegen ernstige milieudelicten. Dit kan middels de afzonderlijke oplegging van straffen en maatregelen, en in veel gevallen kunnen straffen onderling worden gecombineerd; dit geldt in veel gevallen ook voor de gezamenlijke oplegging van een straf (bijv. gevangenisstraf) in combinatie met een maatregel (bijv. schadevergoedingsmaatregel wegens milieuschade). Daarnaast kunnen maatregelen onder bepaalde voorwaarden ook met elkaar worden gecombineerd. Voor minder ernstige strafbare feiten is het mogelijk om een bestuurlijke strafbeschikking of een OM-strafbeschikking uit te vaardigen. Over deze buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit is, met betrekking tot het milieustrafrecht, maar zeer spaarzaam literatuur en/of jurisprudentie voorhanden. Met name op het terrein van het milieustrafrecht wordt de transactie nog veel gebruikt. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was om deze buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit in haar geheel af te schaffen, is inmiddels duidelijk dat zij blijft bestaan, echter alleen als 'vangnet' (voor de gevallen waarin de strafbeschikking niet goed zou werken) en als 'hoge transactie', die door de rechter getoetst moet worden.

Op korte termijn wordt de vernieuwde EU-richtlijn Milieucriminaliteit van belang: de Afdeling advisering van de Raad van State heeft in oktober 2025 advies uitgebracht over het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn. Op grond van deze richtlijn moeten lidstaten verschillende gedragingen strafbaar stellen die schadelijk zijn voor de leefomgeving. Daarnaast worden lidstaten verplicht om hogere straffen op te leggen, met name als sprake is van aanzienlijke milieuschade. In het licht van de nieuwe EU-richtlijn inzake milieustrafrecht lijkt het in uitzonderlijke gevallen in de toekomst voorstelbaar dat zelfs bij vergunningconform handelen sprake kan zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit kan zich voordoen als handelingen in strijd zijn met materiële wettelijke vereisten. Indien PFAS-vervuiling bijvoorbeeld dusdanig ernstig is dat het een mensenrechtenschending oplevert, zou daarvan sprake kunnen zijn (Bisschop & Faure, 2025).

6.2.2 Effectiviteit van strafrechtelijke sancties

Ten tweede beoogden we de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *Welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten zijn in welke gevallen het meest effectief?*

Hieronder geven we ter beantwoording van deze onderzoeksvraag aan welke sancties door respondenten veelal als effectief worden gezien en over welke sancties zij gemengde signalen uiten.¹⁴⁶ Daarnaast zijn er enkele sancties die in de focusgroepen zo weinig ter sprake kwamen, dat er op basis van de data weinig over de (potentiële) effectiviteit van deze sancties te zeggen valt. Het gaat daarbij om verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer, de schadevergoedingsmaatregel, de verplichting om kosten voor vernietiging te vergoeden en het opleggen van voorlopige maatregelen (anders dan de voorlopige gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming en de voorlopige onderbewindstelling van de onderneming). Het feit dat deze sancties door respondenten weinig ter sprake werden gebracht in reactie op onze vraag welke sancties zij als meest effectief zien, suggereert dat deze sancties daarbij in ieder geval niet direct op hun netvlies staan.

¹⁴⁶ Er zijn geen sancties die in de ervaring van onze respondenten zonder meer niet of nauwelijks effectief zijn. Zij wijzen wel vaak op knelpunten die zich in de praktijk voordoen bij potentieel effectieve sancties, waardoor de effectiviteit vaak alsnog achterblijft. Deze knelpunten komen in par. 6.2.3 aan de orde.

Naast de (potentiële) effectiviteit van specifieke sancties kwamen in de focusgroepen verschillende aspecten naar voren die voorwaarden vormen voor de effectiviteit van sancties in het algemeen. Het gaat daarbij onder meer om pakkans, sanctiekans, snelheid en sanctiezwaarte. Zo blijkt uit de bevindingen van zowel het literatuuronderzoek als de focusgroepen dat de pakkans en sanctiekans vaak minstens zo belangrijk zijn als de sanctiezwaarte en dat ook de snelheid waarmee sancties op gedrag volgen van belang is (Apel, 2022; Huesmann & Podolski, 2013; Stafford, 2022; Van der Pligt & Van Harreveld, 2007). Daarnaast speelt sanctiezwaarte een rol, waarbij vanuit de literatuur wel wordt aangetekend dat inconsequente toepassing van zware straffen juist gerelateerd kan zijn aan meer milieuvervuiling (Earnhart & Friesen, 2023) en dat bij goedwillende bedrijven onrechtvaardige of te zware sancties tot wederspanning kunnen leiden (Gunningham, 2015; Van Wingerde, 2012). Zoals in paragraaf 6.2.3 zal worden besproken, doen zich juist bij deze algemene voorwaarden voor effectiviteit in de praktijk vaak problemen voor, waardoor de potentiële effectiviteit van sancties lang niet altijd wordt verwezenlijkt in de ogen van de respondenten.

6.2.2.1 Sancties die veelal als effectief worden gezien

Er zijn enkele sancties die door respondenten veelal als effectief worden gezien. Een voorbeeld daarvan is de taakstraf, vanwege de signaalfunctie die ervan uit kan gaan wanneer de directeur van een bedrijf een taakstraf zou moeten uitvoeren, en vanwege het principe van 'tijd is geld' voor bestuurders. Bovendien kunnen taakstraffen op een creatieve manier worden ingevuld door de taakstraf af te stemmen op het gepleegde milieudelict.

Een andere sanctie die, ondanks de beperkte toepassing in de praktijk, door verschillende respondenten in theorie heel effectief wordt geacht, is tijdelijke stillegging van de onderneming. Respondenten wijzen erop dat de tenuitvoerlegging van deze sanctie in de praktijk niet altijd makkelijk is, omdat bijvoorbeeld niet goed kan worden voorzien wat op langere termijn de gevolgen voor de omgeving zijn van het stilleggen van (een deel van) een bedrijfsproces bij een groot en complex chemisch bedrijf (bijvoorbeeld doordat onduidelijk is waar in de tussentijd gevaarlijke stoffen heen moeten). Respondenten merken in dat verband dan ook op dat ervoor moet worden gewaakt dat deze sanctie vooral wordt opgelegd bij kleine bedrijven; dat zou ongewenste ongelijkheid in de hand werken. Ook wijzen sommige respondenten erop dat het een zware sanctie betreft, die ook werknemers treft.

Ook zien veel respondenten heil in voorwaardelijke straffen, waarvan volgens hen met name een preventief effect uitgaat. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de algemene voorwaarde dat men geen nieuwe strafbare feiten pleegt, maar ook aan bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld het vastleggen van een werkwijze voor het vervoer van gevaarlijke stoffen of het storten van geld in een herstellfonds. Sommige respondenten plaatsen hierbij wel de kanttekening dat welwillende bedrijven geen 'zwaard van Damocles' in de vorm van een voorwaardelijke sanctie nodig hebben, en dat bij bijvoorbeeld storting in een herstellfonds de vraag opdoemt wie dat fonds dan gaat beheren. Ook wijzen respondenten op problemen op het gebied van informatie(-deling), die aan de effectiviteit van voorwaardelijke straffen in de weg kunnen staan.

Door verschillende respondenten wordt de ontnemingsmaatregel als zeer effectief beschouwd, aangezien deze verdachten raakt waar het pijn doet. Dit past bij de bevinding uit de literatuur dat de verwachte winst een belangrijke factor is in de overweging om crimineel gedrag te vertonen (Elffers et al., 2003; Piliavin et al., 1986). Ook bevredigt de ontnemingsmaatregel volgens respondenten een rechtvaardigheidsgevoel. Tegelijkertijd geven zij aan dat bij verschillende organisaties vaak expertise ontbreekt ten aanzien van de financiële kant van milieucriminaliteit (bijvoorbeeld in het kader van het opmaken van ontnemingsrapportages) en wijzen zij op de tijdsinvestering die gepaard gaat met een ontnemingsmaatregel.

Verder zijn veel respondenten enthousiast over de mogelijkheid om herstelverplichtingen op te leggen (art. 8 WED). Op die manier wordt de schade aan het milieu hersteld en wordt de overtreder financieel getroffen. In de praktijk komt deze sanctie echter weinig voor vanwege onder meer problemen op het gebied van informatie, zoals of er door bestuurlijke overheden al herstelwerkzaamheden zijn uitgevoerd,

wat de schade precies is en wat de kosten voor herstel zullen zijn. Ook op het gebied van de tenuitvoerlegging spelen problemen, doordat onduidelijk is wie de naleving van herstelverplichtingen controleert. In de praktijk moet de officier van justitie hier achteraan gaan, terwijl het OM formeel niet meer verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van sancties. Een laatste punt is dat, anders dan bij de bestuurlijke sanctie van bestuursdwang, in het strafrecht het uitgangspunt is dat de veroordeelde zelf overgaat tot herstel. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om het herstel door het bestuur of door een derde te laten verrichten en vervolgens de kosten bij de veroordeelde in rekening te brengen.

Tot slot wijzen respondenten op de effectiviteit van handelingen in het kader van toezicht en opsporing en van bijkomende effecten van het strafrecht. In beide gevallen gaat het dus niet om de effectiviteit van de sancties als zodanig, maar om effecten die gepaard gaan met deze sancties (of daaraan voorafgaand: de inzet van toezicht en opsporing). Wat betreft handelingen in het kader van toezicht en opsporing valt te denken aan het houden van een actiedag, het verhoor van een verdachte en de inbeslagname van voorwerpen waarmee milieudelicten worden gepleegd. De bevinding dat van handelingen in het kader van toezicht en opsporing veel effect uit kan gaan, past bij de bevinding van Almer en Goeschl (2010) dat vervolging sterker samenhangt met milieucriminaliteit dan veroordeling en bij de bevindingen van Seror en Portnov (2020) over de effectiviteit van inbeslagname. Wat betreft bijkomende effecten van strafrechtelijke sancties gaat het onder andere om reputatieschade, gevolgen voor het doorlopen van een Bibob-procedure (en dus de vergunning), het verliezen van (door private partijen verstrekte) keurmerken of certificaten, uitkering door verzekeraars, subsidies en financiering. Volgens respondenten gaat van deze bijkomende effecten soms een groter effect uit dan van de strafrechtelijke sanctie als zodanig.

6.2.2.2 Sancties waarover respondenten gemengde signalen geven m.b.t. effectiviteit

Hoewel respondenten over het algemeen kritisch zijn over de effectiviteit van geldboetes - die veelvuldig worden ingezet in het milieudomein - geven zij aan dat geldboetes onder bepaalde omstandigheden effectief kunnen zijn. Voorwaarden voor effectiviteit zijn volgens hen dat de hoogte ervan is afgestemd op de financiële positie van de onderneming (omvang, omzet, winst), dat er sprake is van een voldoende grote pakkans en dat oplegging van de boete voldoende snel volgt op het strafbare gedrag. Zoals hieronder zal blijken, doen zich juist op deze vlakken in de praktijk vaak moeilijkheden voor. Zo ontbreekt het in de rechtszaal vaak aan informatie over de financiële positie van de onderneming. De snelheid waarmee boetes worden opgelegd, varieert per afdoeningswijze; het opleggen van geldboetes door de rechter vergt uiteraard meer tijd dan een OM- of bestuurlijke strafbeschikking. Doordat deze informatie en snelheid vaak ontbreken, zijn boetes volgens respondenten vaak te laag om effectief te zijn, hoewel zij aangeven dat dit vooral voor grote ondernemingen geldt: bij kleinere ondernemingen kunnen ook relatief lage boetes hard aankomen. Ook over de effectiviteit van de omzetgerelateerde boete uiten respondenten gemengde signalen, onder andere omdat de kans op deze sanctie volgens hen laag is.

Over vrijheidsbenemende straffen werd in de focusgroepen minder gesproken. Hoewel sommige respondenten denken dat er een signaalfunctie en een speciaal preventief effect uit kan gaan van een gevangenisstraf voor de feitelijk leidinggever, is niet iedereen ervan overtuigd dat hiermee ook generale preventie wordt bereikt. Ook wordt erop gewezen dat het gebruik van procesafspraken ten koste kan gaan van het opleggen van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, doordat verdachten in het kader van procesafspraken over het algemeen niet snel akkoord zullen gaan met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Wat betreft de ontzetting uit het recht om een bepaald beroep uit te oefenen of de ontzegging van voordelen (zoals subsidies) geeft een aantal respondenten aan dit als een effectieve sanctie te beschouwen, terwijl anderen hier kritische kanttekeningen bij plaatsen. Deze kanttekeningen zijn onder meer dat een beroepsverbod kan worden omzeild door de onderneming op naam van iemand anders te zetten en dat niet actief lijkt te worden gecontroleerd of een beroepsverbod wordt nageleefd.

Een aantal respondenten ziet de openbaarmaking van het vonnis als een effectieve sanctie, vanwege de imagoschade die dit teweegbrengt en vanwege de gevolgen die dit kan hebben voor de financiering van een onderneming. Bovendien kunnen opdrachtgevers, potentiële werknemers en consumenten op deze

manier worden gewaarschuwd. Andere respondenten betwijfelen de effectiviteit doordat media in de rechtszaal tegenwoordig sowieso vaak een grote rol spelen, hoewel de respondenten die enthousiast zijn over deze sanctie aangeven dat bij milieuzaken lang niet altijd pers aanwezig is. Daar staat volgens weer anderen tegenover dat ook de effectiviteit van openbaarmaking van het vonnis afhankelijk is van de vraag of de media de zaak oppakken. Ook over de effectiviteit van deze sanctie geven respondenten dus gemengde signalen af.

Hoewel sommige respondenten aangeven dat de onderbewindstelling van een onderneming hen in potentie een effectieve sanctie lijkt, brengen respondenten in de focusgroepen vooral de problemen op het gebied van de tenuitvoerlegging van deze sanctie ter sprake. In de praktijk komen hier allerlei vragen bij kijken, zoals waar voldoende gekwalificeerde bewindvoerders kunnen worden gevonden die inzetbaar zijn binnen uiteenlopende bedrijven en hoe de bestuurdersaansprakelijkheid is geregeld. Volgens respondenten wordt onderbewindstelling vanwege deze problemen in de praktijk nauwelijks opgelegd - een beeld dat strookt met de resultaten van onze cijfermatige analyse.

Tot slot gaan verschillende respondenten in op de potentiële effectiviteit van het sanctioneren van de feitelijk leidinggever. Meerdere respondenten wijzen op het mogelijk afschrikwekkende effect dat hiervan uitgaat, ook richting andere potentiële overtreders. Anderen plaatsen hierbij de kanttekening dat sanctionering van de feitelijk leidinggever ook tot organisatorische verlamming en inefficiëntie binnen het bedrijf zou kunnen leiden en dat personen met goede bedoelingen mogelijk niet snel leidinggevende bij een dergelijk bedrijf zullen willen worden uit angst voor persoonlijke vervolging. Daarnaast wijzen meerdere respondenten erop dat met het sanctioneren van de feitelijk leidinggever vaak een grote tijdsinvestering gepaard gaat vanwege de bewijslast ten aanzien van hetgeen de verdachte wist of moest weten.

6.2.3 Sanctiepraktijk en knelpunten

De derde vraag die we in dit onderzoek behandelden, luidde: *Welke strafrechtelijke sancties worden in de huidige praktijk geëist en opgelegd in reactie op ernstige milieudelicten en welke knelpunten doen zich in de beleving van de betrokken actoren voor bij de toepassing van deze sancties?*

Uit de focusgroepbevindingen blijkt dat de huidige wettelijke mogelijkheden voor het opleggen van strafrechtelijke sancties volgens respondenten volstaan.¹⁴⁷ Tegelijkertijd is de toon in alle focusgroepen dat het huidige milieustrafrecht onvoldoende effectief is in het sanctioneren van milieucriminaliteit. Dat heeft te maken met een aantal belangrijke knelpunten, die zeker niet uniek zijn voor het milieustrafrecht¹⁴⁸ maar die mogelijk wel verergerd worden door bepaalde kenmerken van het milieustrafrecht - zoals de grote hoeveelheid professionele actoren, de wisselwerking met bestuursrecht en de complexiteit van zowel milieuwetgeving als het feitencomplex in sommige milieuzaken. Als gevolg van deze knelpunten worden verschillende sancties die door respondenten potentieel effectief worden geacht in de praktijk weinig opgelegd, zoals ook blijkt uit de resultaten van onze cijfermatige analyse. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om stillegging van de onderneming, oplegging van een ontnemingsmaatregel en het opleggen van herstelverplichtingen. In de praktijk wordt, afgaande op de focusgroepbevindingen en de resultaten van de cijfermatige analyse, vooral veel gebruikgemaakt van de geldboete en in mindere mate van de taakstraf en de (voorwaardelijke) gevangenisstraf.

Een eerste knelpunt ziet op de pakkans en de sanctiekans. Respondenten dragen verschillende oorzaken aan waardoor de pakkans in het milieudomein over het algemeen klein is: het betreft haalcriminaliteit, inspecties vinden onvoldoende frequent of vooral in aangekondigde vorm plaats, toezichthouders en handhavers zien als gevolg van fragmentatie maar een deel van de puzzel, opsporingsambtenaren buiten

¹⁴⁷ In een heel enkel geval wordt gewezen op tekortkomingen wat betreft wettelijke mogelijkheden, bijvoorbeeld waar het gaat om de mogelijkheid om het conservatoir beslag dat in het kader van het strafproces is gelegd over te laten nemen door de bestuurlijke overheid (zie Hoofdstuk 4, par. 4.3.3.3).

¹⁴⁸ Zie bijvoorbeeld het verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer (2025), waarin problemen in de strafrechtketen op het gebied van onder meer samenwerking en doorlooptijden worden benadrukt.

het milieudomein zijn niet altijd alert op mogelijke milieucriminaliteit, sommige zaken of overtreders blijven buiten beeld als gevolg van risicogericht toezicht, en er is regelmatig sprake van een focus op kortdurende onderzoeken. Wanneer een milieudelict wel in beeld is gekomen, is het vervolgens de vraag of dit leidt tot een sanctie. Ook daar doen zich obstakels voor, bijvoorbeeld doordat sommige toezichthouders terughoudend zijn ten aanzien van de inzet van het strafrecht, doordat er soms sprake lijkt te zijn van bestuurlijke inmenging, en doordat rechters hun straf kunnen matigen wanneer het bestuur een situatie lange tijd heeft laten voortbestaan.

Ook op het gebied van samenwerking doen zich problemen voor. Verschillende focusgroepdeelnemers benadrukken het belang van samenwerking in het milieudomein, zowel binnen de strafrechtketen als tussen strafrechtelijke, bestuurlijke en andere actoren, maar zij zijn over het algemeen kritisch over de kwaliteit daarvan. De problemen op het gebied van samenwerking hebben te maken met versnippering in het milieudomein, afhankelijkheden in de (praktische) uitoefening van bevoegdheden, en een hoog personeelsverloop (terwijl de mate waarin samenwerking van de grond komt volgens respondenten sterk persoonsafhankelijk is). Als het gaat om samenwerking op het gebied van informatiedeling spelen onder meer (angst voor) privacywetgeving en de in de ogen van respondenten tekortschietende uitwisseling tussen toezicht en opsporing een rol. In het verlengde hiervan geven de door ons gesproken rechters aan soms informatie te missen die van belang is bij het bepalen van een passende sanctie, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiële positie van een verdachte onderneming en met betrekking tot de schade die een milieudelict heeft veroorzaakt.

Snelheid (of beter: het gebrek daaraan) is een ander voorbeeld van een algemeen knelpunt in de strafrechtketen, dat zich ook in het milieudomein duidelijk manifesteert. Oorzaken voor de lange doorlooptijden die uit de focusgroepen naar voren komen, zijn onder meer gelegen in onderzoekswensen van de verdediging, de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en de tijd die gemoeid is met het bewijzen van feitelijk leidinggeven of het verkrijgen van geheimhouderstukken. Zoals in Hoofdstuk 2 besproken, blijkt uit de literatuur dat snelheid een belangrijke (psychologische) voorwaarde is voor effectiviteit van sancties. Bovendien geven verschillende respondenten aan dat lange doorlooptijden kunnen resulteren in een lagere straf. Een enkeling wijst op de negatieve gevolgen die lange doorlooptijden kunnen hebben voor verdachte ondernemingen: wanneer strafzaken lang duren, kunnen bedrijven worden belemmerd in uitbreidingsmogelijkheden en innovatie doordat geldschietters hen niet meer willen financieren.

Ook de overbelasting van de strafrechtketen doet zich in het milieudomein voelen. Op alle onderdelen in de keten schiet de capaciteit volgens respondenten tekort. Zo geven verschillende boa's en inspecteurs bij omgevingsdiensten aan dat er weinig capaciteit is bij hun organisatie, waarbij in geval van één omgevingsdienst in een provincie met veel chemische industrie de boa-afdeling zelfs nog in oprichting is (zie in vergelijkbare zin Estrada en Staal, 2021). Het gebrek aan capaciteit in verschillende onderdelen van de keten heeft gevolgen voor de manier van werken, zoals een nadruk op kortlopende onderzoeken vanuit het OM en een beperkte voorbereidingstijd die rechters en officieren van justitie aan de behandeling van strafzaken kunnen besteden.

Een volgend knelpunt dat aan effectieve sanctionering in het milieudomein in de weg staat, betreft de complexiteit van de wet- en regelgeving en in het verlengde daarvan de benodigde juridische en financiële expertise - bij actoren die in het voorstadium een rol spelen, bij de behandeling van een strafzaak in eerste aanleg en met name bij de behandeling in hoger beroep. Hoewel het FP gespecialiseerd is en de rechter vaak ook, geven respondenten aan dat het iedereen die bij een milieustrafzaak betrokken is over het algemeen meer moeite kost om op vlieghoogte te komen dan het geval is in niet-milieustrafzaken.

Een laatste knelpunt dat respondenten benoemen, is dat de belangen die met milieucriminaliteit worden geschaad niet altijd worden ingezien. Dat speelt volgens respondenten uit verschillende focusgroepen niet alleen bij het algemene publiek, maar ook bij actoren uit de strafrechtketen. De schade is bij

milieudelicten niet altijd inzichtelijk (denk bijvoorbeeld aan F-gassen). Daarnaast kan het voorkomen dat de schade zich niet verwezenlijkt, bijvoorbeeld bij het uitstellen van onderhoud aan technische installaties in een fabriek. Ook merken respondenten op dat milieuwetgeving en de toepassing daarvan in de rechtszaal vaak vrij technisch is, waardoor het gevaar ontstaat dat het wordt gezien als 'iets administratiefs.' Voor bestuurlijke actoren geldt blijkens eerder onderzoek dat het belang van het milieu het regelmatig aflegt tegen financiële en politieke belangen (CCV, 2019).

6.2.4 Mogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit

De vierde en laatste vraag die in ons onderzoek aan bod kwam, was: *Hoe kan de effectiviteit van strafrechtelijke sancties voor ernstige milieudelicten worden vergroot en welke rol kan een eventuele toevoeging aan de WED zoals voorgesteld in de motie-Hagen en Sneller daarbij spelen?*

Aangezien de beantwoording van deze onderzoeksvraag grotendeels samenvalt met het doen van handreikingen voor de praktijk, bewaren we onze conclusies op dit punt voor een groot deel tot de volgende paragraaf. Wel gaan we hier in op de mate waarin de voorgestelde toevoeging aan de WED volgens onze focusgroepdeelnemers meerwaarde heeft. Zoals besproken in Hoofdstuk 1, wordt in de aangenomen motie-Hagen en Sneller voorgesteld dat aan de WED wordt toegevoegd dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. In de focusgroepen vroegen we respondenten of zij denken dat dit een verbetering zou zijn.

Veruit de meeste respondenten die aan ons onderzoek deelnamen, zijn uitgesproken kritisch over de voorgestelde toevoeging aan de WED: zij zien hier geen enkele meerwaarde in en spreken over symboolwetgeving. Een kleine minderheid wijst op mogelijk positieve effecten op de motivering van sancties (en daarmee indirect op de sanctionering zelf). Volgens deze respondenten zou door de voorgestelde toevoeging mogelijk het bewustzijn van de ernst van milieucriminaliteit kunnen worden vergroot, zouden rechters mogelijk meer gaan nadenken over hoe afschrikwekkend een sanctie daadwerkelijk is, en zouden zij dit mogelijk beter gaan uitleggen. De algemene tendens in de focusgroepen blijft echter dat puur het toevoegen van deze formulering aan de WED geen zin heeft. Er wordt immers ook nu al (op grond van reeds bestaande Europeesrechtelijke verplichtingen) gestraft vanuit de gedachte dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn, en de enkele toevoeging van deze drie termen zal volgens respondenten geen verschil maken in de uiteindelijke sanctionering.

6.3 Handreikingen voor de praktijk

In deze paragraaf doen wij enkele handreikingen voor de sanctiepraktijk in het milieudomein, waarbij we deels gebruikmaken van de door respondenten naar voren gebrachte knelpunten en verbeterrichtingen (zie nader Hoofdstuk 4).

Op basis van wat hierboven is besproken over de voorgestelde toevoeging aan de WED, lijkt deze weinig te kunnen bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein. Wat in onze ogen wel zinvol zou kunnen zijn, is het ontwikkelen van oriëntatiepunten voor straftoemeting in milieustrafzaken (zie paragraaf 2.9.4).¹⁴⁹ Deze kunnen concrete handvatten bieden bij het bepalen van sancties in reactie op (ernstige) milieudelicten, bijvoorbeeld door in de oriëntatiepunten op te nemen dat bij het bepalen van de hoogte van een geldboete zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de financiële positie van de rechtspersoon - informatie die dan uiteraard wel (tijdig) beschikbaar moet zijn.

Daarnaast kan het huidige sanctiearsenaal beter benut worden. In de praktijk wordt blijkens zowel de focusgroepbevindingen als de cijfermatige analyse vaak de 'standaardroute' van de geldboete gekozen.

¹⁴⁹ Voor verschillende andere delicten bestaan dergelijke oriëntatiepunten al wel; zie www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Strafrecht/Paginas/Orientatiepunten-voor-straftoemeting.aspx, geraadpleegd op 10 oktober 2025.

Het beter benutten van het bestaande sanctiearsenaal is uiteraard eenvoudiger gezegd dan gedaan, gelet op de verschillende knelpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen (zie par. 6.2.3) en die ook in eerdere onderzoeken zijn geconstateerd (zie Hoofdstuk 1, par. 1.1.2). Zoals onze respondenten naar voren brengen, vereisen 'creatievere' sancties veel denk- en zoekwerk (bijvoorbeeld door jurisprudentie te raadplegen of op voorhand over de tenuitvoerlegging na te denken) en kost de voorbereiding ervan dus simpelweg meer tijd. Het laat zich raden dat investeringen in capaciteit hierbij verlichting zouden bieden.

Het versterken van de capaciteit is ook bij andere onderdelen in de keten van belang, aangezien bijvoorbeeld de kwaliteit en reikwijdte van het opsporingsonderzoek gevolgen kunnen hebben voor de sanctionering (zoals wanneer bepaalde strafbare feiten buiten beschouwing zijn gebleven of wanneer niet alle informatie is vergaard die nodig is voor een geslaagde ontnemingsvordering). Bovendien zouden bij een grotere capaciteit de vaak lange doorlooptijden kunnen worden teruggedrongen. Dat is niet alleen van belang omdat sancties snel op het strafbare gedrag moeten volgen om zo effectief mogelijk te zijn (zie ook Hoofdstuk 2), maar ook omdat lange doorlooptijden zich kunnen vertalen in een gematigde (en daardoor mogelijk minder effectieve) straf en omdat ondernemingen problemen kunnen ondervinden met betrekking tot financiering zolang er een strafzaak loopt (zie Hoofdstuk 4).

Verder is het raadzaam om voor sancties die volgens respondenten effectief zouden kunnen zijn, maar waarbij de tenuitvoerlegging in de praktijk allerlei vragen oproept, in kaart te brengen wat er concreet nodig is om de uitvoerbaarheid te vergroten (zie ook par. 6.4) en vervolgens de tenuitvoerlegging van deze sancties beter te regelen. Ook dat kan helpen om meer gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden qua sanctionering.

Daarnaast kunnen nog veel stappen worden gezet op het gebied van informatievoorziening en samenwerking binnen het milieudomein. Zo lijkt momenteel niet te worden gemonitord wat er gebeurt na oplegging van een sanctie en hoe het gedrag van bijvoorbeeld een gesanctioneerde onderneming zich ontwikkelt. Als daarvoor capaciteit beschikbaar komt, zou het OM bijvoorbeeld systematisch afloopberichten kunnen sturen naar de betrokken toezichthouders, zodat zij kunnen bijhouden of de onderneming nieuwe strafbare feiten pleegt nadat de zaak is afgesloten. Ook op andere vlakken lijkt uitwisseling tussen het OM en andere in het voortraject betrokken instanties verstandig. Zo zou er een systeem van informatie-uitwisseling kunnen worden ontwikkeld, waarbij opsporingsambtenaren terugkoppeling ontvangen over processen-verbaal in milieustrafzaken. In zaken waarin overwogen wordt om de natuurlijke persoon te vervolgen, is het bijvoorbeeld van belang dat boa's goed weten wat de vereisten zijn voor feitelijk leidinggeven en dat het bewijs daarvoor (indien aanwezig) in het proces-verbaal te vinden is.

Tot slot zou de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in het milieudomein kunnen worden vergroot door ervoor te zorgen dat alle betrokken professionals in concrete zaken helder voor ogen hebben welk milieubelang er (mogelijk) geschonden is. Milieuwet- en regelgeving is, mede als gevolg van de gelaagde structuur van de WED, relatief complex en technisch van aard. Dat brengt bij minder ervaren professionals het risico met zich mee dat milieustrafzaken op een technische manier worden benaderd, waardoor het behaalde financiële voordeel en de aangerichte schade niet worden ingezien en de zaak wordt behandeld als een 'administratieve' aangelegenheid. Investerings- en uitwisseling van expertise (zoals plaatsvindt in de recent opgerichte Landelijke WED-kamer¹⁵⁰) zouden hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

¹⁵⁰ Hierin werken gespecialiseerde rechters van een aantal rechtbanken samen bij de behandeling van complexe milieustrafzaken die onder de WED vallen en delen zij hun kennis (zie www.bijzonderstrafrecht.nl/home/eerste-uitspraak-landelijke-wed-kamer-twee-mannen-en-een-bedrijf-veroordeeld-voor-veroorzaken-milieuschade-en-gezondheidsklachten-na-storten-staalslakken), laatst geraadpleegd op 5 augustus 2025.

6.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Er zijn enkele aandachtspunten waarmee bij de interpretatie van onze onderzoeksresultaten rekening moet worden gehouden en die mogelijke aanknopingspunten bieden voor vervolgonderzoek. De meest in het oog springende beperking is dat we door middel van het focusgroeponderzoek de *gepercipieerde* effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten hebben achterhaald. De meerwaarde van ons onderzoek zit voor een groot deel in het feit dat we een aanzienlijk aantal professionals hebben gesproken, die werkzaam zijn in allerlei verschillende onderdelen van de strafrechtketen en die over het algemeen beschikken over veel ervaring en expertise op dit terrein. Zodoende hebben we diepte-inzichten opgedaan over de sanctiepraktijk, de knelpunten die daarbij spelen, en welke sancties in de ogen van respondenten onder welke omstandigheden effectief zijn. Kwalitatief onderzoek leent zich bij uitstek voor het vergaren van dergelijke informatie. Het kwalitatief in kaart brengen van *percepties* van effectiviteit is echter iets anders dan het objectief vaststellen van effectiviteit, bijvoorbeeld door middel van kwantitatief (bij voorkeur longitudinaal en/of [quasi-] experimenteel) onderzoek.¹⁵¹ In een dergelijke opzet zouden wellicht ook de effecten van (achtereenvolgens opgelegde) bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies beter van elkaar kunnen worden gescheiden. Verder zou op deze manier dieper kunnen worden ingezoomd op concrete sancties, waardoor hun effectiviteit en de voorwaarden daarvoor preciezer kunnen worden achterhaald. Kortom: waar ons kwalitatieve onderzoek een helikopterperspectief biedt over een groot aantal strafrechtelijke sancties en hun gepercipieerde effectiviteit, zou kwantitatief vervolgonderzoek zich kunnen toespitsen op concrete sancties en de effectiviteit daarvan meer objectief kunnen proberen vast te stellen.

Een hieraan gerelateerd aandachtspunt betreft het soms relatief kleine aantal deelnemers per focusgroep. Op basis van de focusgroepbevindingen kunnen dan ook geen generaliseerbare uitspraken worden gedaan over hoe bijvoorbeeld boa's/inspecteurs, officieren van justitie of rechters kijken naar (de effectiviteit van) strafrechtelijke sancties in het milieudomein. Ook is het van belang om op te merken dat we ons in dit onderzoek baseren op percepties van betrokken professionals. Perspectieven van verdachten en veroordeelden zijn alleen bij het onderzoek betrokken voor zover deze professionals (met name de advocaten) hierover konden vertellen. Vervolgstudies zouden verdachten en veroordeelden bij het onderzoek kunnen betrekken om meer zicht te krijgen op hoe zij sancties en handhaving ervaren en hoe dit hun nalevingsintenties en/of nalevingsgedrag beïnvloedt.

Daarnaast zijn er enkele tekortkomingen die in ogenschouw moeten worden genomen bij het interpreteren van onze cijfermatige bevindingen. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 5 hebben we onze cijfermatige analyse beperkt tot afgeronde zaken uit de instroomjaren 2019 en 2023, waardoor de weergegeven cijfers mogelijk niet (geheel) representatief zijn voor de sanctionering van ernstige milieudelicten in andere jaren. Ook kunnen we (ondanks de beslissing om zowel een pre- als post-corona jaar te includeren) effecten van de coronacrisis niet uitsluiten. Zoals zichtbaar is in de in Hoofdstuk 5 gepresenteerde stroomschema's gaat het per sanctie regelmatig om slechts een handvol zaken. In toekomstig onderzoek zouden ook aanvullende jaren kunnen worden meegenomen om zodoende op grotere schaal conclusies te kunnen trekken over de prevalentie van concrete sancties en eventuele trends daarin te kunnen blootleggen.

Wij hechten er nog aan hier op te merken dat, hoewel dossieronderzoek in theorie een bijdrage zou kunnen leveren aan vervolgonderzoek, het onze ervaring is dat dergelijk onderzoek in de praktijk uitermate weerbarstig blijkt en dat het ook onze ervaring is dat strafdossiers lang niet altijd veel relevante informatie bevatten ten behoeve van onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke sancties. Zowel aan de zijde van het OM als aan de zijde van de Rechtspraak is het bepalen van de strafmodaliteit en de strafmaat een proces dat niet of nauwelijks gedocumenteerd wordt. Zie bijvoorbeeld

¹⁵¹ Uiteraard onder de voorwaarde dat voldoende data beschikbaar en raadpleegbaar zijn, wat zeker in het milieudomein geen gegeven is (Algemene Rekenkamer, 2021a).

Lindeman (2017) over de zogenoemde strafmaatoverleggen bij het OM. Bij de Rechtspraak is de verantwoording uiteindelijk te lezen in het vonnis, maar de beraadslaging in de raadkamer is nadrukkelijk niet transparant vanwege het 'geheim van de raadkamer'. Ten slotte bevat een strafdossier in beginsel geen informatie over de tenuitvoerlegging van de straffen, zodat alleen al daarom dossierstudie van beperkte toegevoegde waarde zal blijken.

Een laatste suggestie voor vervolgonderzoek betreft de aanbeveling om concreet onderzoek te doen naar wat nodig is om specifieke sancties daadwerkelijk ten uitvoer te kunnen leggen. In het huidige onderzoek zijn verschillende sancties naar voren gekomen waarin respondenten in theorie veel heil zien, maar die in de praktijk niet goed uitvoerbaar zijn. Voorbeelden betreffen het opleggen van de bijzondere voorwaarde van storting in een herstelfonds (wie gaat zo'n fonds beheren en hoe wordt ervoor gezorgd dat het geld bij de juiste personen terecht komt?), de onderbewindstelling (waar haalt men voldoende gekwalificeerde bewindvoerders vandaan die bij verschillende bedrijven kunnen worden ingezet en hoe zit het met bestuurdersaansprakelijkheid?) en het opleggen van herstelverplichtingen (wie gaat bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging van een herplantplicht controleren?). Vervolgonderzoek dat concreet op dergelijke sancties inzoomt, zou preciezer kunnen achterhalen wat er nodig is om deze sancties praktisch uitvoerbaar te maken, waardoor het potentieel van het strafrechtelijk arsenaal beter benut kan worden.

6.5 Tot slot

Dit onderzoek bevestigt eerdere bevindingen: de (strafrechtelijke) handhaving in het milieudomein schiet tekort. We hebben in dit onderzoek in kaart gebracht welke sancties in reactie op ernstige milieudelicten juridisch mogelijk zijn, welke sancties in welke gevallen door respondenten als effectief worden beschouwd, welke knelpunten zich in de praktijk voordoen en op welke manieren de effectiviteit van sanctionering kan worden vergroot. Daaruit komt naar voren dat het bestaande sanctiearsenaal op zichzelf toereikend is, maar dat de toepassing ervan zeer beperkt blijft. Dit hangt vooral samen met praktische problemen, zoals capaciteitstekorten, trage procedures, gebrekkige informatievoorziening en knelpunten in de tenuitvoerlegging. Ook eerdere onderzoeken in het milieudomein vroegen om aandacht voor problemen op het gebied van o.a. samenwerking, informatievoorziening en doorlooptijden (Adviescommissie VTH, 2021; CCV, 2019; Algemene Rekenkamer, 2021a, 2021b).

Een effectievere bestrijding van milieucriminaliteit begint dan ook met het aanpakken van deze praktische belemmeringen. Dat is niet alleen van belang om schade aan het milieu te voorkomen, te beperken of te herstellen en om de preventieve werking van sanctionering te versterken, maar ook voor het vertrouwen van de samenleving. Het uitblijven van een zichtbare en overtuigende reactie op strafbaar gedrag kan het vertrouwen in instituties en de waargenomen legitimiteit van de rechtshandhaving ondermijnen, met gevolgen voor regel naleving in bredere zin (Tyler, 2006).

Om die reden achten wij het van groot belang dat de in dit onderzoek en in eerdere studies gedane handreikingen voor de praktijk daadwerkelijk worden opgepakt. Alleen dan kan de strafrechtelijke handhaving in het milieudomein de rol vervullen die van haar mag worden verwacht.

Referenties

- Abels, D., Buijssen, M., Janssen, J., Kole, S., & Koltthoff, E. (2024). Over de ondoorzichtige werking van sancties bij milieucriminaliteit. *PROCES*, 103(3), 143–156. <https://doi.org/10.5553/proces/016500762024103003003>
- Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor bestuur*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-d30f4087-d7dc-4dda-93b6-f398127aa259/1/pdf/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur.pdf>
- Ahlens, F., & Fierens, J.A. (2024). Een nieuwe Europese Richtlijn voor milieustrafrecht – de implicaties voor Nederland. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, 151-160.
- Algemene Rekenkamer. (2021a). *Een onzichtbaar probleem: Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/20/een-onzichtbaar-probleem>
- Algemene Rekenkamer. (2021b). *Handhaven in het duister: De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>
- Algemene Rekenkamer. (2025). Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI): *Rapport bij het jaarverslag 2024*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2025/05/21/vo-2024-jenv>
- Almer, C., & Goeschl, T. (2010). Environmental Crime and Punishment: Empirical Evidence from the German Penal Code. *Land Economics*, 86(4), 707–726. <https://doi.org/10.3368/le.86.4.707>
- Apel, R. (2022). Sanctions, perceptions, and crime. *Annual Review of Criminology*, 5(1), 205–227. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030920-112932>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press. <https://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/06/Responsive-Regulation-Transce.pdf>
- Bachman, R., Paternoster, R., & Ward, S. (1992). The Rationality of Sexual Offending: Testing a Deterrence/Rational Choice conception of Sexual Assault. *Law & Society Review*, 26(2), 343. <https://doi.org/10.2307/3053901>
- Barrett, K. L., Lynch, M. J., Long, M. A., & Stretesky, P. B. (2018). Monetary Penalties and Noncompliance with Environmental Laws: a Mediation Analysis. *American Journal of Criminal Justice*, 43(3), 530–550. <https://doi.org/10.1007/s12103-017-9428-0>
- Batting, M.L., Rond, C. de, & Winterdink, K. (2023). Handhaving van bestuursrecht. *NTB* 2023/319, 503-506
- Batting, M.L., Rond, C. de, & Winterdink, K. (2024). Handhaving van bestuursrecht. *NTB* 2024/46, 83-85.
- Beckers, J.H.H. (2017). *Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* (dissertatie Rotterdam) Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. <https://repub.eur.nl/pub/94829/JJH-Beckers-Tussen-ideaal-en-werkelijkheid.pdf>
- Bell, B., Jaitman, L., & Machin, S. (2014). Crime deterrence: Evidence from the London 2011 riots. *The Economic Journal*, 124(576), 480-506. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12137>
- Biezeveld, G.A., & Dam, A. (2013). De betekenis van de bestuurlijke strafbeschikking milieu voor de milieuhandhaving. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance*, 126-135.
- Bisschop, L. (2021). Daderschap van milieucriminaliteit in het antropoceen. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 11(1), 50-65. <https://doi.org/10.5553/TCC/221195072021011001004>
- Bisschop, L., & Faure, M. G. (2025). Van Parkersburg tot Dordrecht: Juridische ontwikkelingen en uitdagingen inzake PFAS. *Ars Aequi*, (September), 593-604. Article AA20250593.
- Bleeker, T. R. (2021). *Milieuaansprakelijkheid van leidinggevendenden. Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevendenden voor milieuovertredingen in bedrijfscontext* (dissertatie Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2021.
- Blomberg, A.B. (2017). De opmars van de bestuurlijke boete in het omgevingsrecht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 17(2), 82-89.

- Boeije, H. (2010). *Analysis in qualitative research*. In Sage eBooks.
<https://www.torrossa.com/en/resources/an/4912251>
- Boezelman, G.M., & Coenen, M. (2017). De verbeurdverklaring als ontnemingsinstrument. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 129-136
- Boone, M.M. (2020). Effectiviteit van straffen. In: M. Boone & C. Brants (red.), *Criminologie en strafrecht*, Den Haag: Boom Criminologie, 237-2070.
- Borgers, M.J. (2010). Local heroes, rondtrekkende daders en de gereedschapskist van het recht. In: B. De Ruyver et al. (red.), *Strafrechtshandhaving in België en Nederland*, Antwerpen – Apeldoorn: Maklu, 95-98.
- Borgers, M.J., & Kooijmans, T. (2010a). Verruiming of verbetering? Het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden voordeelontneming. *Delikt en Delinkwent*, 40(3), 205-270.
- Borgers, M.J., & Kooijmans, T. (2010b). Verruiming van de mogelijkheden tot voordeelsont-neming: het vervolg. *Delikt en Delinkwent*, 40(5), 608-627.
- Borgers, M.J., & Kooijmans, T. (2019). De onderzoeksfase: toezicht, controle en opsporing. In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 567-609). Den Haag: Boom Juridisch.
- Boschman, S., Verweij, S., & Weijters, G. (2023). *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen*. WODC.
<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3281>
- Boutellier, H. (2006). De veiligheidsutopie over vitaliteit, bescherming en burgerschap. In: D. Kouijzer & A. van Gelder (red.)(Institut Néerlandais, Parijs, pp. 131-143), *Erasmus-Descartes Conferentie veiligheid en vrijheid*, 24.
- Brands J., Kluin M.H.A., & Ansems L.F.M. (2024). Publieke percepties en reacties op milieucriminaliteit: een verkenning. In: D.P. Uhm van (red.), *Basisboek Groene Criminologie* (pp. 341-376). Den Haag: Boom.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bunt, H. van de, Erp, J. van, Wingerde, K. van (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(4), 386-399.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2019). *De markt de baas: Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-916101.pdf>
- Chalfin, A., & McCrary, J. (2017). Criminal deterrence: A review of the literature. *Journal of Economic Literature*, 55(1), 5-48. <https://doi.org/10.1257/jel.20141147>
- Cohen, M. A. (2000). Empirical research on the deterrent effect of environmental monitoring and enforcement. *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 30(4), 10245-10252.
- Commissie van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Crijns J.H. (2012). Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum. *Ars Aequi* 61(1), 11-18
- Crijns, J.H. (2019). Vervolg en berechting. In: M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 609-659), Den Haag: Boom Juridisch.
- Crom, A. de, T.P.M. Meekel, & J.H.R. van Onna (2022). Intervenieren met effect? Twee perspectieven op de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het Functioneel Parket. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 8(3), 147-156.
<https://doi.org/10.5553/tbsenh/229567002022008003002>
- Cullen, F. T., Jonson, C. L., & Nagin, D. S. (2011). Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science. *The Prison Journal*, 91(3_suppl), 48S-65S.
<https://doi.org/10.1177/0032885511415224>
- Dölling, D., Entorf, H., Hermann, D., & Rupp, T. (2009). Is deterrence effective? Results of a meta-analysis of punishment. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 15(1-2), 201-224.
<https://doi.org/10.1007/s10610-008-9097-0>

- Drago, F., Galbiati, R., & Vertova, P. (2009). The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Political Economy*, 117(2), 257–280. <https://doi.org/10.1086/599286>
- Dreigingsbeleid Milieucriminaliteit 2021. Te raadplegen via <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/milieu/2021-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit1.pdf>
- Duflo, E., Greenstone, M., Pande, R., & Ryan, N. (2018). The value of regulatory discretion: Estimates from environmental inspections in India. *Econometrica*, 86(6), 2123–2160. <https://doi.org/10.3982/ECTA12876>
- Earnhart, D., & Friesen, L. (2013). Can punishment generate specific deterrence without updating? Analysis of a stated choice scenario. *Environmental and Resource Economics*, 56(3), 379–397. <https://doi.org/10.1007/s10640-013-9652-0>
- Earnhart, D., & Friesen, L. (2023). Certainty of Punishment versus Severity of Punishment: Enforcement of Environmental Protection Laws. *Land Economics*, 99(2), 245–264. <https://doi.org/10.3368/le.030521-0024R1>
- Elffers, H., Van Der Heijden, P., & Hezemans, M. (2003). Explaining regulatory non-compliance: A survey study of rule transgression for two Dutch instrumental laws, applying the randomized response method. *Journal of Quantitative Criminology*, 19(4), 409–439.
- Elffers, H. (2008). *Een straffe aanpak van criminaliteit* [Oratie, Vrije Universiteit Amsterdam]. Boom Juridische uitgevers.
- Estrada, A. & Staal, T. (17 november 2021). *Stinken zonder straf*. Investico. Geraadpleegd op 18 juli 2025, van <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/stinken-zonder-straf>
- Faure, M. G. (2012). Effectiveness of environmental law: What does the evidence tell us? William & Mary *Environmental Law and Policy*, 36(2), 293–336. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2165715>
- Faure, M. (2021). De strafrechtelijke bescherming van duurzaamheid: vergezichten en uitdagingen. *Delikt en Delinkwent*, 51(7), 636–650.
- Faure, M.G., & Lopik, S.J. (2024). EU-wet Milieucriminaliteit vraagt om herijking van milieustrafrecht. *Nederlands Juristenblad*, 99(26), 2019–2020.
- Faure, M. G., & Svatikova, K. (2012). Criminal or administrative law to protect the environment? Evidence from Western Europe. *Journal of Environmental Law*, 24(2), 253–286. <https://doi.org/10.1093/jel/eqs005>
- Geelhoed, F., Benerink, S., & Ceton, M. (2021). Regelnaleving in de Nederlandse veehouderij. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 12(1), 3–16. <https://doi.org/10.5553/tvt/187987052021012001002>
- Geertsma, J., & Slaghekke, M.M.R. (2015). Het ontzetten uit beroep of ambt. Op de wet van de straf-en/of tuchtrechter? *Nederlands Juristenblad*, 2170, 3000–3006.
- Geest, V. van der, Onna, J. van, & Hill, J. (2023). *Daders van milieucriminaliteit in beeld: Profielen, ontwikkelingspaden en recidive van natuurlijke personen*. Boom Uitgevers.
- Ghilagaber, G. (2017). Environmental recidivism in Sweden: distributional shape and effects of sanctions on duration of compliance. *Quality and Quantity*, 52(2), 869–882. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0493-8>
- Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). A Fine is a Price. *The Journal of Legal Studies*, 29(1), 1–17. <https://doi.org/10.1086/468061>
- Gray, W. B., & Shimshack, J. P. (2011). The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy*, 5(1), 3–24. <https://doi.org/10.1093/req/req017>
- Gritter, E. (2019). De Wet op de economische delicten. In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 176–206), Den Haag: Boom juridisch.
- Gunningham, N. (2015). Compliance, deterrence and beyond. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2646427>
- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). *Smart regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198268574.001.0001>

- Hamilton, Z., Campbell, C. M., van Wormer, J., Kigerl, A., & Posey, B. (2016). Impact of swift and certain sanctions: Evaluation of Washington State's policy for offenders on community supervision. *Criminology & Public Policy*, 15(4), 1009-1072. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12245>
- Harrington, W. (1988). Enforcement leverage when penalties are restricted. *Journal of Public Economics*, 37(1), 29-53. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(88\)90003-5](https://doi.org/10.1016/0047-2727(88)90003-5)
- Hartmann, A.R. (2007). De publiekrechtelijke handhaving van het milieurecht: tussen Scylla en Charybdis? In: M.J.C. Visser & A. de Lange (red.), *Milieustrafrecht: Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hartmann, A. (2011). *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law* [Oratie]. Geraadpleegd van <https://repub.eur.nl/pub/31246/oratie.pdf>
- Hartmann, A.R. (2012). De strafbeschikking: naar nieuwe grenzen van buitengerechtelijke afdoening binnen het strafrecht. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance*, 2012(2) 56-62
- Hawken, A., & Kleiman, M.A.R. (2009). Managing Drug Involved Probationers with Swift and Certain Sanctions: Evaluating Hawaii's HOPE NCJ 229023. National Criminal Justice Reference Service. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/229023.pdf>
- Hawken, A., Kulick, J., Smith, K., Mei, J., Zhang, Y., Jarman, S., Yu, T. Carson, C., & Vial, T. (2016). HOPE II: A Follow-up to Hawai'i's HOPE Evaluation NCJ 249912. U.S. Department of Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/249912.pdf>
- Helland, E., & Tabarrok, A. (2007). Does three strikes deter? *The Journal of Human Resources*, 42(2), 309-330. <https://doi.org/10.3368/jhr.xlii.2.309>
- Helsloot, I., & Vlagsma, J. (2016). *Inzichten in de omgang met de risico's van asbest*. Crisislab. <https://omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/284424.pdf>
- Hertogh, M. (2005). *Van naleving naar beleving van recht: bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief*. Kluwer, 51-68. <https://research.rug.nl/en/publications/van-naleving-naar-beleving-van-recht-bouwwereld-en-bouwfraude-van>
- Hjalmarsson, R. (2009). Crime and expected Punishment: Changes in perceptions at the age of criminal majority. *American Law and Economics Review*, 11(1), 209-248. <https://doi.org/10.1093/aler/ahn016>
- Hornman, M.J. (2016). *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevend van ondernemingen* [dissertatie, Utrecht]. Den Haag: Boom Juridisch.
- Hovestad, M.J., & Koopmans, I. (2024). Zorgen voor het milieu. Strafrechtelijke handhaving van de zorgplichten in de Omgevingswet in het licht van de recente ontwikkelingen omtrent ecocide en de Richtlijn milieucriminaliteit. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2024(2).
- Huesmann, L. R., & Podolski, C. L. (2013). Punishment: A psychological perspective. In: S. McConville (red.), *The use of punishment* (pp. 55-88). Willan. <https://doi.org/10.4324/9781843924906>
- Huisman, W., & Beukelman, A. M. (2007). *Invloeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Boom Juridische Uitgevers.
- Huisman, W., & Lesmeister, D. (2018). Strafrecht door de ogen van een witteboordencrimineel. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4), 457-478. <https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2018060004003>
- Hunter, B. (2023). Pinpointing persistent polluters: environmental offending and recidivist companies in England. *Deviant Behavior*, 44(9), 1287-1302. <https://doi.org/10.1080/01639625.2023.2179902>
- Interpol (z.d.). *Organized crime groups pushing environmental security to tipping point*. <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2023/Organized-crime-groups-pushing-environmental-security-to-tipping-point>
- Ippel, M.H. (2020). Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter. *NTB 2020(73)*, 189-195.
- Jonker, M.T.O. (2024). *PFAS-bronnenonderzoek in Nederland*. Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/stoffen-en-producten/pfas/rapporten/onderzoek-universiteit-utrecht-pfas>
- Johnson, R., & Raphael, S. (2012). How much crime reduction does the marginal prisoner buy? *The Journal of Law & Economics*, 55(2), 275-310. <https://doi.org/10.1086/664073>

- Jonson, C. L. (2010). *The Impact of Imprisonment on Reoffending: A Meta-Analysis* [Dissertatie, University of Cincinnati]. OhioLINK Electronic Theses and Dissertations Center. http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc_num=ucin1285687754
- Keijser, J. W. de. (2000). *Punishment and purpose: from moral theory to punishment in action*. Thela Thesis. https://www.researchgate.net/publication/267208722_Punishment_and_purpose_From_moral_theory_to_punishment_in_action
- Kelk, C., & Jong, F. de (2020). *Studieboek materieel strafrecht* (Zevende druk). Wolters Kluwer.
- Kerssies, S. (2021). Het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening: enkele opmerkingen bij de voorgestelde (hoge)transactieregeling. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 7(4), 246-256. <https://doi.org/10.5553/tbsenh/229567002021007004003>
- Kleiman, M. A. R. (2009). *When brute force fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7s667>
- Kluin, M. H. A. (2014). *Optic Compliance: Enforcement and Compliance in the Dutch Chemical Industry* (Dissertatie, TU Delft). Ridderprint B.V. <https://doi.org/10.4233/uuid:81b399d2-d0fc-44c7-b799-d02578f3a874>
- Kluin, M. H. A. (2024). Toezicht en handhaving van regelgeving. In: B. van der Vorm (Red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (pp. 287-304). Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging. Boom juridisch.
- Kluin, M., Wiering, E., Blokland, A., Peeters, M., & Huisman, W. (2020). Regelovertreding en incidenten bij Brzo-bedrijven: een longitudinale benadering. Boom Criminologie. <https://www.handhavingengedrag.nl/wp-content/uploads/2020/08/Regelovertreding-en-incidenten-bij-Brzo-bedrijven.pdf>
- Kooijman, M., Peeters, V.J.W., & Rozemond, N. (2025). De natuur als collectief rechtsbelang in een politiek liberaal strafrecht. *Delikt en Delinkwent*, 2025(7).
- Koolhaas, B. (2012). Handhaving: Bestuurlijke strafbeschikking milieu. *Juridisch up to Date*, 2012(13), 18-20
- Krahn, P. K. (1998). *Enforcement vs. voluntary compliance: An examination of the strategic enforcement initiatives implemented by the Pacific and Yukon Regional Office of Environment Canada 1983 to 1998*. Environment Canada. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.882134/publication.html>
- Krueger, R.A. & Casey, M.A. (2000). *Focus Groups. A Practical Guide for Applied Research* (3rd Edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kristen, F.G.H. (2019). Het Materieelstrafrechtelijk legaliteitsbeginsel in het bijzonder strafrecht. In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 430-448), Den Haag: Boom juridisch.
- Kristen, F.G.H. & Schaap, A.L.M. (2025). Strafrechtelijk redresseren van milieudelicten begaan door ondernemingen. In: E.R. de Jong et al. (red.), *Rechtvaardig redresseren*, Den Haag: Boom juridisch 2025.
- Kurtovic, E.G. & Boone, M.M. (2017). De preventieve werking van het VOG-beleid: kritische kanttekeningen bij 'eens een dief, altijd een dief?'. *Strafblad*, 15(3), 272-278.
- Lamp, R.M.I., Lindeman, J.M.W., Luchtman, M.J.J.P., & Vorm, B. van der. (2019). Algemeen. In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 57-97), Den Haag: Boom juridisch.
- Landelijk Bureau Bibob (2025). *Jaarverslag 2024*. Den Haag: Ministerie van Justitie & Veiligheid. <https://open.overheid.nl/documenten/63ae69d9-3236-4252-addb-382742b92b69/file>
- Lattimore, P. K., MacKenzie, D. L., Zajac, G., Dawes, D., Arseneault, E., & Tueller, S. (2016). Outcome Findings from the HOPE Demonstration Field Experiment. *Criminology & Public Policy*, 15(4), 1103-1141. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12248>
- Lee, D. S., & McCrary, J. (2017). The Deterrence Effect of Prison: Dynamic Theory and evidence. In: M.D. Cattaneo & J.C. Escanciano (red.), *Regression Discontinuity Designs: Theory and*

- Applications (Advances in econometrics volume 38*, pp. 73–146). Emerald Publishing Limited.
<https://doi.org/10.1108/s0731-905320170000038005>
- Levitt, S. D. (1996). The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 319–351.
<https://doi.org/10.2307/2946681>
- Lindeman, J.M.W. (2019). Sancties. In: F. G. H. Kristen, R. M. I. Lamp, J. M. W. Lindeman, M. J. J. P. Luchtman, & W. S. De Zanger (red.), *Bijzonder Strafrecht: Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 523-566). Den Haag: Boom Juridisch.
- Lindeman, J.M.W. (2021). Gijzeling in het kader van de schadevergoedingsmaatregel: Nieuwe kansen voor een weloverwogen toepassing van vrijheidsbeneming als dwangmiddel. *Ars Aequi*, 2021(2), 136-141.
- Lindeman, J.M.W. (2022). De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. In: B. Van Der Vorm (red.), *Strafrechtelijke criminologie: Een thematische inleiding in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (pp. 181-203). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lindeman, J.M.W., & Luchtman, M.J.J.P. (2008). Het Europese Strafrecht als ultimum remedium. In: A.A. Franken, M. de Langen en M. Moerings (red.), *Constance waarden* (pp. 331-340). Liber amicorum C. Kelk, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lindeman, J.M.W., & Luchtman, M.J.J.P. (2011). Fraude op de financiële markten in het licht van het recht van de Europese Unie. In: R. C. P. Haentjes & M. Jurgens (red.), *Fraude op de financiële markten* (pp. 29-46). Deventer: Kluwer.
- Loeffler, C. E., & Nagin, D. S. (2022). The Impact of Incarceration on Recidivism. *Annual Review of Criminology*, 5(1), 133–152. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030920-112506>
- Loftin, C., & McDowall, D. (1981). "One with a gun gets you two": Mandatory sentencing and firearms violence in Detroit. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 455(1), 150–167. <https://doi.org/10.1177/000271628145500113>
- Lopik, S.J. (2025) *Klimaatstrafrecht. De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering* (dissertatie, Universiteit Leiden). Deventer: Wolters Kluwer.
- Luchtman, M.J.J.P., & Widdershoven, R.J.G.M. (2018). Het Nederlandse strafrecht in de ban van het Unierecht. *Ars Aequi*, 873-889.
- Lynch, M. J., Barrett, K. L., Stretesky, P. B., & Long, M. A. (2016). The weak probability of punishment for environmental offenses and deterrence of environmental offenders: A discussion based on USEPA criminal cases, 1983–2013. *Deviant Behavior*, 37(10), 1095-1109.
<https://doi.org/10.1080/01639625.2016.1161455>
- Lynch, M. J. (2020). Green criminology and environmental crime: Criminology that matters in the age of global ecological collapse. *Journal of White Collar and Corporate Crime*, 1(1), 50-61.
<https://doi.org/10.1177/2631309X19876930>
- Malsch, M., Alberts, W.C., Keijser, J.W. de, & Nijboer, J.F. (2009). *Strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt. Oplegging en naleving in de periode 1995-2008*. Den Haag/Leiden WODC/ NSCR.
<http://hdl.handle.net/20.500.12832/1719>
- Malsch, M., Alberts, W.C., Keijser J.W. de, & Nijboer, J.F. (2011). Ontzetting uit beroep of ambt. Herleving van een weinig gebruikte straf? *Justitiële Verkenningen*, 37(1), 77-89.
<https://doi.org/10.5553/jv/016758502011037001006>
- Marseille, B., Wever, M., & Winter, H. (2025). *Naar een responsiever bestuursrecht*. <https://www.openoverheid.nl/binaries/openoverheid/documenten/publicaties/2025/04/14/position-paper-rug/240110+Naar+een+responsiever+bestuursrecht.pdf>
- May, D. C., & Wood, P. B. (2005). What influences offenders' willingness to serve alternative sanctions? *The Prison Journal*, 85(2), 145-167. <https://doi.org/10.1177/0032885505276988>
- Miller A. (2005). What makes companies behave? An analysis of criminal and civil penalties under environmental law. *Social Science Research Network*
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=471841
- Nagin, D. S. (2013a). Deterrence: A review of the evidence by a criminologist for economists. *Annual Review of Economics*, 5(1), 83-105. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-072412-131310>

- Nagin, D. S. (2013b). Deterrence in the Twenty-First century. *Crime and Justice*, 42(1), 199–263. <https://doi.org/10.1086/670398>
- Nagin, D. S., Cullen, F. T., & Jonson, C. L. (2009). Imprisonment and reoffending. *Crime and Justice*, 38(1), 115–200. <https://doi.org/10.1086/599202>
- Neve, R., et al. (2021). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit*. Openbaar Ministerie/Omgevingsdienst NL/Politie. www.politie.nl/informatie/publicaties-overmilieucriminaliteit.html
- O’Connell, D. J., Brent, J. J., & Visser, C. A. (2016). Decide your time: A Randomized Trial of a Drug Testing and Graduated Sanctions Program for Probationers. *Criminology & Public Policy*, 15(4), 1073–1102. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12246>
- Olaussen, L. P. (2014). Concordance between Actual Level of Punishment and Punishments suggested by Lay People—but with less use of Imprisonment. *Bergen Journal of Criminal Law & Criminal Justice*, 2(1), 69–99. <https://doi.org/10.15845/bjcl.v2i1.619>
- Openbaar Ministerie. (z.d.). *Straffen en maatregelen*. Organisatie van het OM. <https://www.om.nl/organisatie/openbaar-ministerie/het-werk-van-het-om/straffen-en-maatregelen>
- Openbaar Ministerie. (2024). *Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden* (2022A004). Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie. <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004>
- Paternoster, R. (2018). Perceptual Deterrence Theory. In: D.S. Nagin, F.T. Cullen, C.L. Jonson (Eds.), *Deterrence, Choice, and Crime* (Volume 23, pp. 81–106). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351112710>
- Petrich, D. M., Pratt, T. C., Jonson, C. L., & Cullen, F. T. (2021). Custodial Sanctions and Reoffending: A Meta-Analytic Review. *Crime and Justice*, 50(1), 353–424. <https://doi.org/10.1086/715100>
- Piliavin, I., Gartner, R., Thornton, C., & Matsueda, R. L. (1986). Crime, Deterrence, and Rational Choice. *American Sociological Review*, 51(1), 101. <https://doi.org/10.2307/2095480>
- Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Boom Juridische uitgevers.
- Prechel, H. & Zheng, L. (2012). Corporate characteristics, political embeddedness and environmental pollution by large US corporations. *Social Forces*, 90(3), 947–970. <https://doi.org/10.1093/sf/sor026>
- Raphael, S. & Ludwig, J. (2003). Prison sentence enhancements: The case of project exile. In: J. Ludwig & P. J. Cook (red.), *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Violence* (pp.251–286). Brookings Institution. https://gspp.berkeley.edu/assets/uploads/research/pdf/Exile_chapter_2003.pdf
- Rijck, R.M.J. de (2018). Doeltreffend, evenredig en afschrikkend: de Europese maatstaf voor de straftoemeting in milieuzaken. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, 5–13.
- Roos, T. de. (2007). Experimenteren met sancties? Strafrechtstheoretische kanttekeningen bij een empirischwetenschappelijke trend. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(1), 12–23. <https://doi.org/10.5553/TvC/2007049001002>
- Rorie, M., Alper, M., Schell-Busey, N., & Simpson, S. S. (2018). Using meta-analysis under conditions of definitional ambiguity: the case of corporate crime. *Criminal Justice Studies*, 31(1), 38–61. <https://doi.org/10.1080/1478601x.2017.1412960>
- Rousseau, S. (2008). The impact of sanctions and inspections on firms’ environmental compliance decisions (working paper series 2007–04). *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1114020>
- Rousseau, S. (2009). Empirical analysis of sanctions for environmental offenses. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 3(3), 161–194. <https://doi.org/10.1561/101.000000024>
- Rupp, T. (2008). *Meta Analysis of Crime and Deterrence: A Comprehensive Review of the Literature* [Dissertatie, Darmstadt Technische Universiteit]. TUpriints. [http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/1054/2/rupp_diss.pdf\(11/2008\)](http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/1054/2/rupp_diss.pdf(11/2008))
- Schaap, A. (2022a). Een nieuwe vijfde Drijfvestomstandigheid: vereenzelviging. *Tijdschrift Voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 8(5), 299–308. <https://doi.org/10.5553/tbsenh/229567002022008005005>

- Schaap, A. L. M. (2022b). *Het ouderschap van de rechtspersoon*. Boom Juridisch. <https://doi.org/10.33540/1233>
- Schell-Busey, N., Simpson, S. S., Rorie, M., & Alper, M. (2016). What works? A systematic review of corporate crime deterrence. *Criminology & Public Policy*, 15(2), 387-416. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12195>
- Seror, N., & Portnov, B. A. (2020). Estimating the effectiveness of different environmental law enforcement policies on illegal C&D waste dumping in Israel. *Waste Management*, 102, 241-248. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2019.10.043>
- Shevchenko, A. (2021). Do financial penalties for environmental violations facilitate improvements in corporate environmental performance? An empirical investigation. *Business Strategy and the Environment*, 30(4), 1723-1734. <https://doi.org/10.1002/bse.2711>
- Shimshack, J. P. (2014). The economics of environmental monitoring and enforcement. *Annual Review of Resource Economics*, 6(1), 339-360. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-091912-151821>
- Shimshack, J. P., & Ward, M. B. (2005). Regulator reputation, enforcement, and environmental compliance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 50(3), 519-540. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2005.02.002>
- Shimshack, J. P., & Ward, M. B. (2008). Enforcement and over-compliance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(1), 90-105. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2007.05.003>
- Short, J. L., & Toffel, M. W. (2010). Making self-regulation more than merely symbolic: The critical role of the legal environment. *Administrative Science Quarterly*, 55(3), 361-396. <https://doi.org/10.2189/asqu.2010.55.3.361>
- Sikkema, E., & Zanger, W.S. de. (2019). Rechterlijke toetsing van hoge transacties en ontnemingsschikkingen. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2019(1), 48-51
- Simpson, S. S., & Evens, J. (2024). Corporate environmental non-compliance and the effects of internal systems and sanctions. In: S.L. Smith, & I. Sahramäki, *Research Handbook on Environmental Crimes and Criminal Enforcement* (pp. 36-67). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035309511.00011>
- Simpson, S. S., Garner, J. & Gibbs, C. (2007). *Why Do Corporations Obey Environmental Law? Assessing Punitive and Cooperative Strategies of Corporate Crime Control*. US Department of Justice Document 220693. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/220693.pdf>
- Simpson, S. S., Rorie, M., Alper, M., Schell-Busey, N., Laufer, W. S., & Smith, N. C. (2014). Corporate Crime Deterrence: A Systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 10(1), 1-105. <https://doi.org/10.4073/csr.2014.4>
- Simpson, S. S., Shapiro, D., Beckman, C., & Martin, G. S. (2019). *Preventing and controlling corporate crime: The dual role of corporate boards and legal sanctions* (Final report, National Institute of Justice Grant 2015-IJ-CX-0008). Washington, DC: Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/254622.pdf>
- Stewart, D.W., & Shamdasani, P.N. (1990). *Focus groups: Theory and practice*. Newbury Park, CA: Sage.
- Stijnen, R. (2023). Zorgplichten bij financiële dienstverlening, bij bestrijding van witwassen, bij marktregulering en bij het waarborgen van de volksgezondheid. In: M.H. Ippel, M. Scheltema, A. Zuurmond, M.H.A.F. Lokin, G. Mulder, A. Collignon, & R. Stijnen (red.), *Zorgplichten in het bestuursrecht* (VAR-reeks 170, pp. 203-269), Den Haag: Boom juridisch.
- Stijnen, R. (2025). Plegen, medeplegen, feitelijk leidinggeven en ketenaansprakelijkheid'. In: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (tweede druk, pp. 265-293), Den Haag: Boom.
- Stretesky, P. B., Long, M. A., & Lynch, M. J. (2013). Does environmental enforcement slow the treadmill of production? The relationship between large monetary penalties, ecological disorganization and toxic releases within offending corporations. *Journal of Crime & Justice*, 36(2), 233-247. <https://doi.org/10.1080/0735648x.2012.752254>
- Telle, K. (2013). Monitoring and enforcement of environmental regulations: Lessons from a natural field experiment in Norway. *Journal of Public Economics*, 99, 24-34. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.01.001>
- Tollenaar, A. & Van der Vorm, B. (2023). *De Wet Bibob*. Deventer: Wolters Kluwer.

- Tubbing, A.M.C.C., & Ham, H.J.A. van. (2013). De bestuurlijke strafbeschikking voor milieu- en keurfeiten. *Milieu & Recht* 2013.
- Tyler, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.
- United Nations General Assembly. (2022). *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*. A/RES/76/300. New York: United Nations, July 28, 2022. <https://docs.un.org/en/A/RES/76/300>
- United Nations Office on Drugs and Crime, Global Analysis on Crimes that Affect the Environment – Part 1: The Landscape of Criminalization (Vienna: UN, 2025), 18–19 & 24–27 (statutory-penalty table covering 60 States; mean maximum = 3.4 years), https://css.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crimes%20on%20Environment/ECR_1.Legislative_Review.pdf
- Van Assema, P., Mesters, I., & Kok, G. (1992). Het focusgroep-interview: een stappenplan. *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, 70, 431-437
- Van den Bos, K., Ansems, L., Schiffelers, M.-J., Kerssies, S., & Lindeman, J. (2021). *Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen*. Boom Juridisch.
- Van der Vorm, B. (2018). Bestuursrechtelijke criminologie: relevant voor het bijzondere strafrecht? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2018, 119-121.
- Veenendaal, T., & Velthuis, M. (2020). Feitelijke leidinggeven in het milieustrafrecht. *Tijdschrift Voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 6(1), 12–22. <https://doi.org/10.5553/tbsenh/229567002020006001003>
- Velthuis, M. (2020). Medewerking door ondernemingen aan een strafrechtelijk onderzoek. Nopen nieuwe ontwikkelingen tot invoering van Nederlands beleid voor interne onderzoeken? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 94-95.
- Verschaeren, N.G.H. (2017). Buitengerechtelijke strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, duale of dubbele handhaving? *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 2017(27), 128-136
- Vervaele, J.A.E. (2019). Historische ontwikkeling van het bijzonder strafrecht. In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (tweede druk, pp. 23-57), Den Haag: Boom juridisch.
- Villetaz, P., Gillieron, G., & Killias, M. (2015). The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge. *Campbell Systematic Review*, 11(1), 1–92. <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>
- Voorde, J. ten (2019). Enkele reflecties op toezicht in het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel. *Justitiële Verkenningen*, 45(3), 11–23. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502019045003002>
- White, R. (2011). *Transnational environmental crime. Towards an eco-global criminology*. Routledge.
- Wingerde, K. van (2012). *De afschrikking voorbij: Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* [Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam]. <http://hdl.handle.net/1765/38014>
- Wingerde, K. van, Verbeek, S., & Bisschop, L. (2023). De aanpak van milieucriminaliteit in Nederland: Lessen van de afgelopen decennia. *Justitiële Verkenningen*, 49(4), 10–27. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502023049004002>
- Van Wingerde, K., Verhage, A., & Bisschop, L. (2018). Organisatiecriminaliteit en de aanpak ervan in de Lage Landen. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 60(4), 404–420. <https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2018060004001>
- Yasrebi-De Kom, F. M., Dirkzwager, A. J. E., Van Der Laan, P. H., & Nieuwbeerta, P. (2022). The Effect of Sanction Severity and Its Interaction With Procedural Justice. *Criminal Justice and Behavior*, 49(2), 200-219. <https://doi.org/10.1177/00938548211038358>
- Zanger, W.S. de. (2018). *De ontnemingsmaatregel toegepast* [Dissertatie Universiteit Utrecht]. Boom Uitgevers.
- Zimring, F. E., Hawkins, G., & Kamin, S. (2001). *Punishment and democracy: Three strikes and you're out in California*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195171174.001.0001>

Bijlage 1. Overzicht focusgroepen

Opmerking vooraf: doordat sommige respondenten deelnamen aan meer dan één focusgroep (bijvoorbeeld een focusgroep met hun eigen beroepsgroep en een gemengde focusgroep) telt het aantal respondenten in dit overzicht op tot meer dan de 75 respondenten die in totaal aan het onderzoek deelnamen.

Focusgroepen:

- Focusgroep 1a boa's en inspecteurs omgevingsdiensten (2 oktober 2024, online via MS Teams, 4 deelnemers)
- Focusgroep 1b boa's en inspecteurs omgevingsdiensten (29 oktober 2024, online via MS Teams, 3 deelnemers)
- Focusgroep 2 advocatuur (9 oktober 2024, online via MS Teams, 7 deelnemers)
- Focusgroep 3 rechtspraak (27 november 2024, online via MS Teams, 4 deelnemers)
- Focusgroep 4 beleidsmedewerkers (18 oktober 2024, online via MS Teams, 3 deelnemers)
- Focusgroep 5a ILT-IOD en NVWA-IOD (3 december 2024, online via MS Teams, 6 deelnemers)
- Focusgroep 5b boa's en inspecteurs ILT en NVWA (29 oktober 2024, online via MS Teams, 3 deelnemers)
- Focusgroep 6 leden SMK (25 oktober 2024, fysiek bij de Universiteit Utrecht, 7 deelnemers)
- Focusgroep 7a gemengd (23 oktober 2024, fysiek bij de Universiteit Utrecht, 6 deelnemers)
- Focusgroep 7b gemengd (25 oktober 2024, fysiek bij de Universiteit Utrecht, 4 deelnemers)
- Focusgroep 7c gemengd (13 december 2024, fysiek bij de Universiteit Utrecht, 4 deelnemers)
- Focusgroep 8a politie intel (7 januari 2025, online via MS Teams, 8 deelnemers)
- Focusgroep 8b politie tactiek (27 januari 2025, online via MS Teams, 9 deelnemers)
- Focusgroep 9 OM (11 december 2024, online via MS Teams, 6 deelnemers)
- Focusgroep 10 leden LMK (18 december 2024, fysiek bij het Functioneel Parket, 5 deelnemers)

Bijlage 2. Topiclijst focusgroepen

Opmerking vooraf: tijdens de focusgroepen met medewerkers van de politie (focusgroep 8a en 8b) en leden van de Landelijke Milieukamer (focusgroep 10) werd een enigszins aangepaste versie van deze topiclijst gebruikt, die zich meer toespitste op de specifieke taken en werkwijzen van de betrokken politieonderdelen respectievelijk de LMK. Zie voor een toelichting op de (totstandkoming van de) topiclijst par. 4.2.

Introductie (10 min.)

- Welkom
- Kennismaking
- Herhalen doel onderzoek¹⁵²
- Toelichting doel focusgroep: inzicht krijgen in huidige sanctiepraktijk en de effectiviteit van verschillende strafrechtelijke sancties
- Huishoudelijke mededelingen
 - Rolverdeling begeleiders
 - Anonimiteit (en verwerken gegevens)¹⁵³
 - Opname/toestemming¹⁵⁴
 - Transcript¹⁵⁵
 - Eindtijd

Waar hebben we het over: term 'ernstige milieudelicten' (5 min.)

- Eigen definitie voorleggen en vragen om reacties deelnemers daarop¹⁵⁶
 - Kunt u zich hierin vinden?
 - Komt het overeen met uw eigen invulling van -en associaties bij- het begrip?
 - Indien nee: hoe zou u de groep ernstige milieudelicten definiëren?

Waar hebben we het over: 'effectiviteit' toelichten aan de hand van onderstaande begrippen (5 min.)

- Preventie
 - Speciale preventie: het voorkomen van recidive bij de gesanctioneerde persoon/organisatie
 - Generale preventie: het voorkomen van criminaliteit bij andere potentiële daders
- Beperken van schade aan het milieu: het voorkomen, reduceren of herstellen van schade aan het milieu¹⁵⁷

Effectiviteit van verschillende strafrechtelijke sancties¹⁵⁸

- Zicht op effectiviteit van sancties (5 min.)

¹⁵² Doel onderzoek: achterhalen welke strafrechtelijke sancties in de praktijk worden opgelegd, welke knelpunten daarbij spelen, welke sancties effectief zijn in welke gevallen en hoe de effectiviteit van strafrechtelijke sancties kan worden vergroot.

¹⁵³ Opmerkingen in de focusgroep zijn in het uiteindelijke rapport niet tot individuen te herleiden.

¹⁵⁴ We nemen de focusgroep in MS Teams en vernietigen de opnames na het onderzoek.

¹⁵⁵ Als u daar behoefte aan heeft, kunt het transcript bij ons opvragen per mail.

¹⁵⁶ Ten aanzien van de definitie voor ernstige milieudelicten kiezen we voor het combineren van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) met een brede legalistische definitie van milieucriminaliteit. Onder milieucriminaliteit verstaan we in ieder geval de veelheid aan delicten uit artikel 1a WED, valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) en de artikelen die verontreiniging van lucht, water en bodem strafbaar stellen (artikel 173a en 173b Sr). De ernst van milieudelicten bepalen we aan de hand van het schema uit de LHSO, waarbij we een calculerende of criminele houding van de dader in combinatie met schade die van belang of onomkeerbaar is, als ernstig beschouwen.

¹⁵⁷ Het gaat om schade aan kwaliteit van lucht, grond of water, of aan dieren of planten. Het is denkbaar dat een straf/maatregel leidt tot minder recidive/criminaliteit (preventie), maar schade aan het milieu niet of nauwelijks beperkt. En andersom: een maatregel/straf kan schade aan het milieu beperken, maar recidive of criminaliteit niet verminderen. Voorbeeld: maatregel onttrekking aan het verkeer: gevaarlijke stoffen uit de omloop halen.

¹⁵⁸ Te denken valt aan de volgende hoofd- en bijkomende straffen en maatregelen (opwerpen als er tijd over is of er onvoldoende informatie uit de discussie komt). Hoofdstraffen: gevangenisstraf of hechtenis, taakstraffen, geldboetes; bijkomende straffen: ontzetting van rechten, verbeurdverklaring, openbaarmaking van het vonnis, stilliggen van de onderneming; maatregelen: onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, schadevergoedingsmaatregel, onderbewindstelling onderneming en verplichting om wederrechtelijk gedrag te herstellen.

- In hoeverre heeft u zicht op de effectiviteit van strafrechtelijke sancties?
- Hoe weet u of een interventie werkt? Wordt gemonitord of daders op het rechte pad blijven?
- Vindt er communicatie plaats tussen verschillende schakels van de strafrechtsketen?
- Welke strafrechtelijke sancties zijn volgens u het meest effectief in reactie op ernstige milieudelicten? (30 min.)
 - Waarom?
 - Effectief in welke zin? (preventie of beperken van schade aan het milieu)
 - In welke gevallen?
 - Type dader (afstemming: voor welke dader is de sanctie effectief? e.g., mate van recidive)
 - Type ernstige milieucriminaliteit (e.g., afval, ZZS, gewasbeschermingsmiddelen, vuurwerk, wildlife crime, etc.)
 - Combinatie andere interventies (andere strafrechtelijke sancties, bestuursrechtelijke sancties, civielrechtelijke interventies, naming & shaming, etc.)
 - Sanctiezwaarte (e.g., boetehoogte, duur opsluiting)
- En welke het minst? (15 min.)
 - Waarom?
 - Niet effectief in welke zin? (preventie of beperken van schade aan het milieu)
 - OPTIONEEL: In welke gevallen? (type dader, type ernstige milieucriminaliteit, combinatie met andere interventies, sanctiezwaarte)
- Worden deze sancties in de praktijk wel/niet vaak geëist (door OM) en opgelegd (door bestuursorganen, OM of rechtspraak)? (20 min.)
 - Indien wel vaak geëist/opgelegd:
 - Waarom?
 - In welke gevallen? (OPTIONEEL: e.g., type dader, type ernstige milieucriminaliteit)
 - OPTIONEEL: Wanneer wordt gekozen voor een combinatie met andere sancties/interventies en waarom?
 - Indien niet vaak geëist/opgelegd:
 - Waarom?
 - Tegen welke knelpunten loopt men aan? (e.g., knelpunt in samenwerking andere instanties)
 - Mogelijke oplossingen?

OPTIONEEL: sanctiekans¹⁵⁹

- Hoe groot/klein schat u de sanctiekans in voor ernstige milieudelicten? Waarom?
- Voor wie, of in welk type zaken, is de sanctiekans groter? (e.g., type dader, type ernstige milieucriminaliteit, capaciteit betrokken handhavingsorganisaties)
- Welke factoren zijn op de sanctiekans van invloed?
 - Tegen welke knelpunten loopt men in de praktijk aan?
 - Mogelijke oplossingen?

OPTIONEEL: snelheid¹⁶⁰

- Eerst open naar vragen: wat zijn uw ervaringen m.b.t. hoe snel sancties in reactie op ernstige milieudelicten volgen? Waarom?
- In welke gevallen wordt snel gesanctioneerd? (e.g., type dader, type ernstige milieucriminaliteit)
- Welke factoren zijn op de snelheid waarmee wordt gesanctioneerd van invloed?
 - Tegen welke knelpunten loopt men in de praktijk aan?
 - Mogelijke oplossingen?

Vergelding (10 min.)

- Is er sprake van proportionele leedtoevoeging in milieustrafzaken? Zijn straffen lichter of zwaarder dan wat de ernst van het delict en de verwijtbaarheid (schuld) van de dader toelaten?

¹⁵⁹ Hier verstaan we de kans op een strafrechtelijke sanctie onder, inclusief buitengerechtelijke afdoening. Als het niet vanzelf ter sprake komt: (overwegen om) "pakkans" als gespreksonderwerp introduceren.

¹⁶⁰ Topic "snelheid" overslaan bij tijd tekort.

Aansluiten bestuursrecht op strafrecht (5 min.)

- Hoe verhoudt de zwaarte van bestuursrechtelijke sancties zich tot die van strafrechtelijke sancties?¹⁶¹
 - Is een van de twee beter geschikt om vergelding te bereiken?
 - Is een van de twee beter geschikt om preventie te bereiken?

Vergroten effectiviteit strafrechtelijke sancties (10 min.)

- Hoe kan de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten volgens u worden vergroot? Wat zijn de belangrijkste verbeterrichtingen?
 - Kan het voorstel om aan de WED toe te voegen dat sancties voor milieudelicten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn volgens u daarbij helpen?¹⁶²
 - Waarom wel/niet?
 - OPTIONEEL: Zijn er nieuwe sancties nodig?

Overig (5 min.)

- Zijn er nog onderwerpen met betrekking tot de effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten waarover we het niet hebben gehad maar die wat u betreft wel van belang zijn?

Afsluiting: bedanken, vervolg schetsen

¹⁶¹ Zijn bestuursrechtelijke sancties zwaarder dan strafrechtelijke sancties of andersom?

¹⁶² We lichten de motie-Hagen en Sneller toe.

Bijlage 3. Codeerschema focusgroepen

Opmerking vooraf: dit codeerschema biedt een weergave van de belangrijkste thema's en subthema's die tijdens de focusgroepen aan de orde kwamen. Zie voor een toelichting op het codeerschema en de analysestrategie par. 4.2.

LHSO/definitie ernstige milieucriminaliteit

Opvatting milieucriminaliteit

Vormen van effectiviteit

- Generale preventie
- Speciale preventie
- Preventie (zonder specificatie)
- Voorkomen, beperken of herstellen milieuschade
- Handhaven voor bonafide anderen

Type milieucriminaliteit

- Groen
- Grijs
- Blauw

Schade

- Milieuschade
- Gezondheidsschade

Type dader

- Recidivist
- Houding dader
- Natuurlijke persoon (feitelijk pleger)
- Natuurlijke persoon (feitelijk leidinggever)
- Natuurlijke persoon (zonder specificatie)
- Rechtspersoon
- Onderscheid natuurlijke personen en rechtspersonen

Strafrechtelijke afdoeningswijzen

- OM-strafbeschikking
- Bestuurlijke strafbeschikking
- Strafbeschikking (zonder specificatie)
- Transactie
- Procesafspraken
- Voorwaardelijk sepot
- Sepot (zonder specificatie)

Procesbeschrijving

- Bestuurlijk toezicht
- Opsporing
- Vervolging
- Berechting
- Tenuitvoerlegging

Handelingen tijdens opsporing en toezicht

- Impact toezicht op verdachte
- Impact opsporing op verdachte

- Beslag
- Bijzondere opsporingsbevoegdheden

Strafrechtelijke sancties

- Vrijheidsbenemende straf
- Taakstraf
- Geldboete
- Verbeurdverklaring
- Openbaarmaking vonnis
- Ontzetting van rechten
- Voorwaardelijke straffen
- WED: stillegging onderneming als bijkomende straf
- WED: stillegging onderneming (zonder specificatie)
- Onttrekking aan het verkeer
- Ontnemingsmaatregel
- Schadevergoedingsmaatregel
- Financiële sanctie (zonder specificatie)
- WED: onderbewindstelling onderneming
- WED: verplichting herstel wederrechtelijk gedrag
- WED: vergoeden vernietigingskosten
- Voorlopige maatregelen WED
- Herstelinterventies strafrecht (zonder specificatie)
- Herstelinterventies (zonder specificatie)
- Neveneffecten strafrecht

Bestuursrechtelijke interventies

- Last onder dwangsom
- Last onder bestuursdwang
- Bestuurlijke boete
- Financiële sanctie (zonder specificatie)
- Intrekking vergunning
- Bestuursrechtelijke stillegging
- Herstelinterventies bestuursrecht (zonder specificatie)
- Herstelinterventies (zonder specificatie)
- Overige bestuursrechtelijke interventies

Alternatieve interventies (geen straf- of bestuursrecht)

- Reputatieschade
- Overige interventies (geen straf- of bestuursrecht)

Zicht op effectiviteit

Mate van effectiviteit

Knelpunten handhaving of voorwaarden effectiviteit

- Sanctiehoogte
- Snelheid
- Capaciteit
- Informatiehuishouding
- Samenwerking
- Expertise
- Complexiteit strafrechtelijke feiten
- Complexiteit wet

- Combinatie met andere interventies
- Terughoudendheid t.a.v. strafrecht
- Gebondenheid aan keuzes andere actoren
- Politieke afhankelijkheid

Pakkans

Sanctiekans

Vergelding

Vergelijking met bestuursrecht

Verbeterrichtingen

- Toevoeging aan WED
- Vergroten bewustzijn belang milieu
- Verminderen complexiteit wet
- Versnellen strafrechtketen
- Vaker sanctioneren natuurlijke persoon
- Hogere sancties opleggen
- Meer gebruik alternatieve interventies
- Beter benutten sanctiearsenaal
- Vergroten sanctiearsenaal
- Middelen efficiënter inzetten
- Vergroten capaciteit
- Verbeteren expertise
- Verbeteren samenwerking
- Verbeteren informatiehuishouding
- Verbeteren organisatorische aspecten
- Overige verbeterrichtingen

Casuïstiek

Quotes

Overige

Bijlage 4. Filters cijfermatige analyse

Opmerking vooraf: de selectie is gemaakt op basis van de definitie van milieucriminaliteit die in dit rapport gehanteerd wordt (zie Hoofdstuk 1). Bij twijfelgevallen, zoals de categorieën verdovende middelen en sancties/uitvoer strategische goederen, is naar de kenmerken van de specifieke zaken gekeken (bijvoorbeeld de tenlastegelegde feiten en de naam van het onderzoek) om te bepalen of die zaken een milieukarakter hebben. Bij twijfel zijn zaken geïnccludeerd. Zie voor een nadere toelichting op de gehanteerde werkwijze bij de cijfermatige analyse par. 5.2.

Uitgesloten van analyse:

- vuurwerk particulier
- vuurwerk bedrijfsmatig

In principe uitgesloten van analyse:

- mensensmokkel
- anders
- fraude & intermediairs
- economie
- fraude

Tenzij het een van de volgende subaandachtsgebieden betreft:

- brandstof schepen/stookolie
- dierenwelzijn particulier
- sancties/uitvoer strategische goederen
- veiligheid bedrijven werknemers brzo
- verdovende middelen opiumwet
- verdovende middelen wvmc/precursoren
- vervoer gevaarlijke stoffen
- voorschriften schepen