

Inleiding

Schade aan het milieu door menselijk handelen is een urgent maatschappelijk probleem dat misschien wel meer dan ooit in de publieke belangstelling staat. Het belang van een gezond milieu, het beschermen van de biodiversiteit en het tegengaan van de opwarming van de aarde worden inmiddels door de meesten als evident gezien. Er bestaat in toenemende mate wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke consensus dat deze problemen een van de belangrijkste uitdagingen zijn voor Nederland, Europa en de wereld in de komende tijd (IPCC 2023; World Economic Forum 2023). De handhaving van milieuwetten en voorschriften is hierbij van groot belang. Het overtreden van wet- en regelgeving door bedrijven, organisaties en individuen leidt tenslotte tot schade aan het milieu.

Milieucriminaliteit wordt wel omschreven als 'een veelkoppig monster' (Neve 2021). Zo zijn er veel uiteenlopende verschijningsvormen, zoals stroperij, gebruik van illegale gewasbeschermingsmiddelen, maar ook illegale export van gevaarlijk afval en het illegaal lozen of uitstoten van gevaarlijke stoffen. Dergelijke overtredingen kunnen worden gepleegd door grote multinationals, maar ook door kleine zelfstandigen of door criminele organisaties. In sommige gevallen is sprake van onwetendheid, opportunisme of onkunde, maar in andere gevallen van daders die stelselmatig, in georganiseerd verband en (vaak) in een internationale context regels overtreden. Nederlands en internationaal onderzoek laten zien dat in de meeste gevallen sprake is van organisatiecriminaliteit (zie Van der Geest e.a. 2023), oftewel criminaliteit binnen de context van een legitiem bedrijf. In dat geval kunnen zowel het bedrijf (rechtspersoon) als verantwoordelijke leidinggevenden of werknemers (natuurlijke persoon) verantwoordelijk worden gehouden.

Een kenmerkend aspect van dit thema – en een van de rode draden in dit themanummer – is dat het niet altijd eenduidig is wanneer er sprake is van milieucriminaliteit. De milieuwetgeving wordt gehandhaafd via een duaal stelsel, waarbij zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk opgetreden kan worden. Vaak wordt voor het bestuursrechtelijke pad gekozen. In dat geval is juridisch gezien geen sprake van criminaliteit, maar van regelovertreding. Verder is kenmerkend voor het milieudomein dat gedragingen die schadelijk zijn voor het milieu zijn toegestaan zolang dat binnen de grenzen van vergunningen

gebeurt. Samen zorgen deze twee omstandigheden ervoor dat een groot deel van de schade aan het milieu legaal is, en waar de wet wel wordt overtreden er in juridische zin geen sprake is van criminaliteit. Verschillende auteurs plaatsen in hun bijdrage kritische kanttekeningen bij deze afbakening en stellen dat het begrip milieucriminaliteit moet worden opgerekt. De bijdragen in dit themanummer gaan zowel over milieucriminaliteit in Nederland als over overtredingen die via het bestuursrecht worden gehandhaafd. Ook gedragingen die legaal zijn maar grote schade aan het milieu veroorzaken (wel verwoord als 'lawful but awful' (Passas 2005), het schadeperspectief), komen aan bod.

Het beeld van een veelkoppig monster zien we ook terug in de vaak ingewikkelde regelgeving en complexe handhaving. Het handhavingstelsel is gelaagd, met zowel publieke als private partijen die uiteenlopende rollen en bevoegdheden hebben in de handhaving. Er zijn diverse ministeries en inspectie- en opsporingsdiensten betrokken bij de aanpak van milieucriminaliteit, maar de handhaving vindt ook vaak plaats via zelfregulering en in mindere mate via het privaatrecht. Recent hebben verschillende beleidsevaluaties vastgesteld dat op het gebied van de milieuhandhaving zich belangrijke uitdagingen voordoen (Algemene Rekenkamer 2021a, 2021b; Commissie-Van Aartsen 2021; CCV 2019). Zo ontbreekt een goed beeld van de omvang en aard van milieucriminaliteit, is de handhaving nog gefragmenteerd, kunnen de samenwerking en informatiedeling worden verbeterd en is er nog nauwelijks inzicht in de effecten van handhaving. De auteurs analyseren in hun bijdragen dergelijke problemen en bouwen erop voort door nieuwe benaderingen te beschrijven en over de grens te kijken. Want dat wordt ook duidelijk uit dit themanummer: het milieuveld en de handhaving zijn sterk in beweging. Er gebeurt veel en de auteurs geven in hun bijdragen een mooi beeld van deze nieuwe ontwikkelingen.

Het themanummer opent met een bijdrage van *Karin van Wingerde, Sammie Verbeek en Lieselot Bisschop*. Zij geven een historische schets van de handhaving van milieucriminaliteit in Nederland aan de hand van twee zaken die momenteel veel aandacht krijgen: Tata Steel en Chemours. De problemen die zij schetsen komen voort uit de aard van milieucriminaliteit en de complexe inrichting van de handhaving. Deze punten komen ook in latere bijdragen naar voren. Het artikel

biedt zo een verdiepend beeld en tegelijk een mooie inleiding op de bijdragen die volgen.

Rudie Neve geeft in zijn bijdrage ook een historisch beeld. Hij gaat in op de geschiedenis van het Nationaal Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. Dit dreigingsbeeld, dat periodiek verschijnt sinds 2004, is heden ten dage het belangrijkste beeld voor de opsporing en vervolging van het omvangrijke milieudomein en de dreigingen voor Nederland. Neve beschrijft ook een aantal belangrijke 'markten' van milieucriminaliteit die uit de dreigingsbeelden naar voren zijn gekomen, zoals op het gebied van afval.

Daarna gaat **Jenny van Houten-Peschier** in haar bijdrage in op de vraag hoe een van de belangrijkste milieu-inspecties, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de handhaving op dit beleidsterrein vormgeeft. Het artikel biedt een mooi overzicht van de vaak innovatieve manieren die de inspectie en opsporingsdienst inzetten om milieuovertredingen en -criminaliteit vast te stellen, te bestrijden en te voorkomen. Het artikel laat zien dat dat geen sinecure is, gegeven de aard van milieuovertredingen (vaak niet zichtbaar) en de complexe handhaving. Innovatie kan echter een belangrijke bijdrage leveren aan een effectieve handhaving door de overheid.

Victor van der Geest, Joost van Onna en Johan van Wilsem bouwen in hun bijdrage op dit artikel voort door zich te richten op de daders van milieucriminaliteit en de effecten van handhaving, specifiek de mate van recidive bij milieucriminaliteit. De auteurs brengen de bevindingen van twee recente kwantitatieve studies naar daders en de effecten van handhaving samen. Waar een van de onderzoeken zich richt op rechtspersonen, richt het andere zich op natuurlijke personen. Samen bieden ze een verdiepend beeld van de populatie plegers van milieudelicten en van de effecten die de overheid bereikt via bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden.

Vervolgens gaan **Elbert de Jong en Michael Faure** in op de vraag hoe het privaatrecht een rol kan spelen in de handhaving, juist gegeven de problemen die spelen in de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke milieuhandhaving. Ze analyseren verschillende ontwikkelingen, zoals de asymmetrie tussen de vergunde bedrijven en de overheid die de vergunning afgeeft maar een informatieachterstand heeft over de potentiële schadelijkheid van de vergunde werkzaamheden voor het milieu. Ze doen aanbevelingen over de inzet van het privaatrecht.

In de laatste twee bijdragen werpen de auteurs expliciet een blik over de landsgrenzen heen en doen dit vanuit een schadeperspectief. *Daan van Uhm* verlegt het perspectief door vanuit een groen criminologische blik te kijken naar milieucriminaliteit. Sinds de jaren negentig houden wetenschappers binnen deze ‘parapludiscipline’ zich bezig met de bestudering van milieucriminaliteit en schade aan het milieu door menselijk handelen. Speciale aandacht gaat daarbij ook uit naar de rol van wereldwijde ongelijkheid als drijvende kracht achter veel milieuschade.

Tot slot beschrijven *Tineke Lambooy, Ronald Jeurissen en Renske Mackor* de brede internationale ontwikkeling om rechtspersoonlijkheid aan niet-menselijke entiteiten (dieren, rivieren, bossen etc.) die schade lijden toe te kennen. Ze gaan hierbij in op de vraag of en hoe deze ontwikkeling een rol kan spelen in de milieuhandhaving, zowel internationaal als in Nederland.

Joost van Onna

Johan van Wilsem*

Literatuur

Algemene Rekenkamer 2021a

Algemene Rekenkamer, *Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021.

Algemene Rekenkamer 2021b

Algemene Rekenkamer, *Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021.

CCV 2019

CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid), *De markt de baas. Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit*, Amsterdam: CCV 2019.

Commissie-Van Aartsen 2021

Commissie-Van Aartsen, *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

* Dr. J.H.R. van Onna is onderzoeker bij het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie) en research fellow aan de Vrije Universiteit. Dr. J.A. van Wilsem is strateeg-onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer. Beide auteurs zijn tevens redactielid van *Justitiële verkenningen*.

Van der Geest e.a. 2023

V. van der Geest, J. van Onna & J. Hill, *Daders van milieucriminaliteit in beeld. Profielen, ontwikkelingspaden en recidive van natuurlijke personen*, Amsterdam: Boom 2023.

IPCC 2023

IPCC, 'Summary for policy-makers', in: *Climate change 2023: Synthesis report* (Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Genève: IPCC 2023, p. 1-34.

Neve 2021

R. Neve (red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, Den Haag: Openbaar Ministerie 2021.

Passas 2005

N. Passas, 'Lawful but awful: "Legal corporate crimes"', *The Journal of Socio-Economics* (34) 2005, afl. 6, p. 771-786.

World Economic Forum 2023

World Economic Forum, *The Global Risks Report 2023*, Genève: World Economic Forum 2023.