



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
T.a.v. mevrouw mr. M. Commelin, directeur-generaal
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

www.wodc.nl

Ons kenmerk
3384

*Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.*

Datum 16 december 2025
Onderwerp Aanbiednota bij onderzoek "Effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij ernstige milieudelicten"

Criminaliteit is een hardnekkig maatschappelijk probleem, met een breed spectrum aan vormen en ongewenste gevolgen. De aanpak van criminaliteit is derhalve een belangrijke prioriteit van de overheid. Het is echter geen eenvoudige opgave, onder meer vanwege de complexiteit van wetgeving, doordat delicten zich doorgaans afspelen in het verborgene, en doordat het handhavingstelsel bestaat uit zowel publieke als private partijen die uiteenlopende rollen en bevoegdheden hebben.

In opdracht van het WODC heeft een samenwerkingsverband van de Universiteit Leiden en de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar een specifieke vorm van criminaliteit: milieucriminaliteit. Dit omvat strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving, die (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs)economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen 'groene' en 'grijze' milieucriminaliteit. Onder groene milieucriminaliteit wordt grofweg verstaan alle criminaliteit die te maken heeft met de natuur, de landbouw en de voedselketen. De overige vormen van milieucriminaliteit worden aangeduid als grijze milieucriminaliteit. Dit omvat criminaliteit waarbij milieuvoorschriften worden overtreden met betrekking tot bodem, afval, lucht en geluid. Niet zelden is er bij milieucriminaliteit ook sprake van overtredingen en misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, zoals fraude en valsheid in geschrifte. Aanvullend wordt ook wel eens gesproken over 'blauwe' en 'rode' milieucriminaliteit, waarbij blauw betrekking heeft op criminaliteit ten aanzien van water en rood op criminaliteit inzake de ruimtelijke ordening.

De doelstelling van het onderzoek is om in kaart te brengen hoe de strafpraktijk bij milieudelicten functioneert en de eventuele knelpunten die zich daarbij voordoen, teneinde meer zicht te krijgen op welke straf bij welk type milieudelict effectief is. Daarbij ligt de focus op de meer ernstige milieudelicten, met relatief veel schade en met hogere maximumstraffen. Het beeld bij ketenactoren is namelijk dat bij die delicten de verhouding tussen het effect van het delict en de opgelegde straf scheefloopt.

In deze nota beperkt het WODC zich tot de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. De volledige weergave van de conclusies treft u aan in het rapport.

Directie

Datum

16 december 2025

Ons kenmerk

3454

Belangrijkste uitkomsten

Juridisch kader

Het huidige juridische stelsel biedt een breed scala aan sancties voor het bestraffen van ernstige milieudelicten. Naast bestuursrechtelijke sancties zijn dat strafrechtelijke sancties. 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.

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 ook relevant. Voor ondernemingen zijn vooral vermogenssancties van belang, zoals de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De vaststelling van de hoogte van deze sancties blijkt echter niet eenvoudig te zijn, omdat het vaak vergaand inzicht in complexe financiële bedrijfsstructuren vergt. Naast financiële sancties kent de wet nog andere strafrechtelijke sancties voor ondernemingen, die gericht zijn op het beperken, beïnvloeden of beëindigen van bedrijfsactiviteiten. Voorbeelden zijn het stilleggen van de onderneming of de ondercuratelestelling.

Strafrechtelijke sancties kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd, waarmee een onderneming of een natuurlijk persoon gedurende de proeftijd kan worden verplicht bepaalde instructies na te leven. Ook om deze mogelijkheden, waarmee de bedrijfsvoering in theorie vergaand kan worden beïnvloed, daadwerkelijk te gebruiken, is kennis vereist van soms complexe bedrijfsprocessen. Dat compliqueert de controle op naleving van de sancties.

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 bepaalt 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 echter onder meer dat de regering niet ingaat op het vergroten van de capaciteit voor de handhaving. Zonder een significante impuls aan deze capaciteit is het niet waarschijnlijk dat er meer strafzaken kunnen worden opgepakt, aldus de onderzoekers.

Effectiviteit van strafrechtelijke interventies

Uit de focusgroepen blijkt dat respondenten maatregelen als verbeurdverklaring, schadevergoeding en onttrekking aan het verkeer nauwelijks spontaan noemen als effectief. Dit suggereert dat zij in de praktijk een beperkte rol spelen of niet in beeld zijn bij handhavers.

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 regelnaleving direct beïnvloeden. De ontnemingsmaatregel wordt ook als zeer effectief gezien, omdat deze de financiële prikkel tot milieudelicten wegneemt en daders raakt op het punt dat hen het meest motiveert: financieel gewin. Tegelijkertijd geven respondenten wel aan 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 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. Acties zoals verhoren, inbeslagnames en actiedagen kunnen een sterk preventieve werking hebben doordat zij zichtbaarheid creëren en nalevingsdruk verhogen.

Directie

Datum

16 december 2025

Ons kenmerk

3454

Over enkele sancties geven respondenten gemengde signalen over de effectiviteit. Als het gaat over sancties richting natuurlijke personen worden vrijheidsbenemende straffen door respondenten zelden naar voren gebracht in het onderzoek; ze kunnen een signaalfunctie hebben richting leidinggevenden, maar respondenten betwijfelen de generaal-preventieve werking. Ook over de ontzetting uit het recht om een bepaald beroep uit te oefenen, hebben respondenten in het onderzoek verschillende meningen: deze sanctie kan effectief zijn, maar is mogelijk makkelijk te omzeilen en lijkt beperkt te worden gehandhaafd. Wat betreft sancties tegen rechtspersonen zijn respondenten kritisch over de effectiviteit van geldboetes, ondanks de 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 daadwerkelijke pakkans. In de praktijk ontbreken deze factoren vaak. Openbaarmaking van vonnissen wordt door sommige respondenten gezien als krachtig vanwege de daarmee gepaard gaande reputatieschade, al is de impact afhankelijk van media-aandacht. Het aanstellen van een bewindvoerder voor een onderneming wordt zelden toegepast vanwege de praktische en juridische uitvoeringsproblemen.

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. Disproportioneel zware straffen bij goedwillende bedrijven kunnen juist averechts werken.

Ook noemen respondenten de kracht van neveneffecten van strafrechtelijke sancties, zoals reputatieverlies, verlies van keurmerken of vergunningen, 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.

Directie

Datum

16 december 2025

Ons kenmerk

3454

Sanctiepraktijk en knelpunten

Uit het onderzoek 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 door praktische belemmeringen in de tenuitvoerlegging. Een belangrijk knelpunt is de lage pakkans en sanctiekans. Milieucriminaliteit is vaak moeilijk te detecteren, 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. 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 moeite kost om zich de inhoud eigen te maken. Vooral in hoger beroep vormt dit een belemmering voor effectieve sanctionering.

Een laatste knelpunt betreft de bevinding dat de schade door milieucriminaliteit 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 dat milieuwetgeving en de toepassing daarvan in de rechtszaal vaak technisch van aard is.

Conclusie

Het onderzoek bevestigt het bestaande wetenschappelijke inzicht 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.

Directie

Datum

16 december 2025

Ons kenmerk

3454

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek

Het onderzoek bevat veel aanknopingspunten waarmee de strafrechtketen het proces van het opsporen, vervolgen en sanctioneren van ernstige milieudelicten kan versterken. Hierboven is reeds beschreven 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 onderzoekers 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 de financiële positie van de onderneming kunnen 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 volgens de onderzoekers een *betere benutting van het bestaande arsenaal van strafrechtelijke sancties* wenselijk. 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 deze beter te regelen.

Actieve monitoring van het gedrag van gesanctioneerde ondernemingen ontbreekt momenteel, waardoor handhavers weinig zicht hebben op recidive. Structurele informatie-uitwisseling tussen het Openbaar Ministerie, toezichthouders en opsporingsdiensten kan de kwaliteit van toekomstige zaken vergroten.

Ten slotte kan de effectiviteit van milieusanctionering worden versterkt door erop toe te zien dat *alle actoren in alle schakels van de handavingsketen steeds nadrukkelijk het milieubelang over het voetlicht brengen*, 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 niet altijd goed wordt ingezien welke belangen met milieuwetgeving worden beschermd en welke schade milieucriminaliteit tot gevolg heeft. Investeren in opleiding, kennisuitwisseling en gespecialiseerde instanties kan volgens de onderzoekers bijdragen aan een betere duiding van milieuschade en aan consistentere, meer betekenisvolle straftoemeting.

Directie

Datum

16 december 2025

Ons kenmerk

3454

Belang voor de maatschappij

Een schone, veilige en gezonde leefomgeving is van belang voor mens en maatschappij. Milieuwetten helpen daarbij. Burgers en bedrijven dienen zich te houden aan die milieuwetten. Overheden en toezichthouders controleren dit door vergunningen te verlenen, toezicht te houden en regels te handhaven.

Niet alle burgers en bedrijven houden zich echter aan de wet- en regelgeving op milieugebied. Dat kan schadelijke milieueffecten hebben, zoals aantasting van het oppervlaktewater, de bodem en de luchtkwaliteit. Dit bedreigt de veiligheid en gezondheid van de mensen en het kan onomkeerbare schade aanrichten aan de ecologisch balans, flora en fauna.

Overheden, toezichthouders en rechters hebben instrumenten om handhavend en bestraffend op te treden in geval van milieudelicten, teneinde de situatie aan te pakken en de overtreder te sanctioneren. Dat dient ook een afschrikwekkende werking te hebben, zodat herhaling van het milieudelict voorkomen wordt. Het onderzoek geeft zich op de strafpraktijk bij ernstige milieudelicten en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Daarmee kan een betere afweging worden gemaakt welke straf effectief is bij welk type milieudelict, wat bijdraagt aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

Methoden

Het onderzoek is uitgevoerd langs de volgende lijnen:

- *Juridische analyse*, om in kaart te brengen welke strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieucriminaliteit juridisch tot de mogelijkheden behoren.
- *Literatuuronderzoek*, met bestudering van wetenschappelijke en toegepaste bronnen om in kaart te brengen wat bekend is over welke strafrechtelijke sancties in welke gevallen het meest effectief zijn.
- *Focusgroepen* (15x), met in totaal 75 professionals die werkzaam zijn in het Nederlandse milieudomein. Er waren focusgroepen binnen afzonderlijke organisatieonderdelen (12x) en gemengde met professionals uit de verschillende deelnemende organisaties (3x).
- *Cijfermatige analyse* van data van het Openbaar Ministerie om de gang van strafzaken betreffende ernstige milieudelicten door de keten heen in kaart te brengen. Op basis van deze data is voor ernstige milieudelicten inzichtelijk gemaakt welke beslissingen met betrekking tot deze zaken worden genomen.

De kracht van het onderzoek is dat er is gesproken met een groot aantal en een grote diversiteit aan professionals uit het milieudomein en de strafrechtketen. Dat heeft de onderzoekers in staat gesteld om een rijk beeld te schetsen van hoe de strafpraktijk bij milieudelicten functioneert, de knelpunten die zich daarbij voordoen en welke sancties onder welke omstandigheden effectief kunnen zijn.

De kwalitatieve aanpak van de focusgroepen heeft ook een andere kant, zo geven de onderzoekers aan in het rapport. De bevindingen leunen nu sterk op de *gepercipieerde* effectiviteit van strafrechtelijke sancties in reactie op ernstige milieudelicten. Dat is iets anders dan het objectief vaststellen van effectiviteit middels kwantitatief (longitudinaal en/of (quasi-)experimenteel) onderzoek. Vervolgonderzoek zou zich daarop kunnen richten.

Directie

Datum

16 december 2025

Ons kenmerk

3454

Een ander aanknopingspunt voor vervolgonderzoek is een verbreding en verdieping van het kwalitatieve spoor uit dit traject, bijvoorbeeld door het betrekken van het perspectief van verdachten en veroordeelden. In dit traject is gesproken met advocaten. Het bevragen van verdachten en veroordeelden kan meer inzicht geven in hoe zij handhaving en sancties ervaren en hoe dit hun nalevingsintenties en/of nalevingsgedrag beïnvloedt.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd. Vanwege het Kerstreces zal het WODC in dit geval het rapport op woensdag 11 februari 2026 publiceren. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking voor u wenselijk is vanwege zwaarwegende overwegingen, dan kunt u daartoe een gemotiveerd verzoek indienen bij het WODC.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door de volgende onderzoekers:

- Universiteit Leiden: dr. Marieke Kluin MSc, Aaron Bron MSc, dr. Lisa Ansems;
- Universiteit Utrecht: prof. mr. Joep Lindeman, mr. dr. drs. Benny van der Vorm.

Voor het onderzoek heeft het WODC een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit:

- prof. dr. Toine Spapens (Tilburg University), voorzitter;
- prof. dr. Michael Faure (Maastricht University / Erasmus Universiteit Rotterdam);
- mr. dr. Aletta Blomberg (Raad van State);
- mr. Leontine Sitee (ministerie van Justitie en Veiligheid);
- drs. Theo van Mullekom (WODC).

Vervolg

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider van het WODC. Deze is te bereiken via: informatiedesk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,
Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC