

De aanpak van milieucriminaliteit in Nederland

Lessen van de afgelopen decennia

*Karin van Wingerde, Sammie Verbeek en Lieselot Bisschop**

‘De bewoners van de IJmond hebben extra kans om ziek te worden door de huidige uitstoot vanaf het terrein van Tata Steel.’ Met die woorden publiceerde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) op 22 september 2023 een historisch rapport waarin het voor het eerst in Nederland een directe relatie aantoonde tussen de uitstoot van industriële bedrijvigheid en gezondheidsrisico’s van omwonenden en de kwaliteit van de leefomgeving (Geelen e.a. 2023). Een paar dagen later, op 27 september 2023, deed de rechtbank Rotterdam een – eveneens historische – uitspraak in een zaak die de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden hadden aangespannen tegen het bedrijf DuPont de Nemours/Chemours. In een tussenvonnis oordeelde de rechtbank dat Chemours en haar rechtsvoorganger DuPont de Nemours aansprakelijk zijn voor de schade die zij tussen 1984 en 1998¹ hebben veroorzaakt door de uitstoot van PFOA (perfluorooctanoic acid),² een type binnen de groep van meer dan 10.000 PFAS (per- en polyfluoralkylstoffen). De rechter oordeelde dat het bedrijf onrechtmatig handelde, omdat het de vergunningverlener en gemeenten in deze periode onvoldoende geïnformeerd had over de mogelijke risico’s van deze vervuiling en over hun

* Prof. dr. C.G. van Wingerde is hoogleraar Corporate Crime & Governance aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. S.A.M. Verbeek is junior onderzoeker en tutor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. L.C.J. Bisschop is hoogleraar Public & Private Interests aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Voor de periode na 1 maart 1998 tot 2012 (uitfasering PFOA) gaat de civiele procedure verder en wordt midden 2024 een eindvonnis verwacht.

2 Perfluorooctaanuur, ook gekend als ammonium perfluorooctanoate, C8 of FC-143.

eigen zorgen daaromtrent, en bovendien de uitstoot niet verminderde.³

Twee voorbeelden van grote industriële bedrijven die al decennialang overlast veroorzaken voor hun omgeving, maar waartegen het lange tijd moeilijk optreden was (en soms nog steeds is). In het geval van Tata Steel dateren de eerste zorgen over de gevolgen voor de volksgezondheid van een kolengestookte staalfabriek al uit 1918, twee jaar voordat de eerste oven van – destijds – de Koninklijke Hoogovens werd gebouwd (Van Wingerde, 2022). En uit de verschillende rechtszaken rondom de productie van PFOA in de Verenigde Staten en Nederland blijkt dat de eerste zorgen bij de chemische industrie – in dit geval PFOA-producent 3M en -gebruiker DuPont – over de toxiciteit van PFOA al in de jaren zestig werden geuit. In Nederland startte het gebruik van PFOA in 1967, vijf jaar na opening van de vestiging Dordrecht Works. In een Amerikaans bedrijfsdocument uit 1984 geven de bedrijfsleiders van DuPont zelf aan dat ze aansprakelijk zijn voor de voorbije 32 jaar aan uitstoot.⁴ Desondanks ging de productie van onder andere Teflon® op basis van PFOA in Dordrecht door tot 2012 en is de fabriek in Dordrecht de op een na grootste PFOA-gebruiker ter wereld.^{5,6}

In de afgelopen jaren is de problematiek rondom beide bedrijven onder invloed van meer en betere kennis over de schadelijkheid van de uitstoot, media-aandacht en maatschappelijke druk hoog op de politieke en maatschappelijke agenda komen te staan. Tegen beide bedrijven zijn inmiddels massa-aangiften gedaan en wordt er strafrechtelijk onderzoek verricht naar de vraag of de bedrijven en hun leidinggevenden gevaar hebben veroorzaakt voor de volksgezondheid.^{7,8} En steeds luider klinkt de vraag of dergelijke bedrijven nog wel een plaats (moeten) hebben in ons dichtbevolkte land.

3 Zie www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Paginas/Chemours-handelde-onrechtmatig-met-uitstoot-van-PFOA.aspx.

4 Zie https://static.ewg.org/files/dupont_elim_PFOA_1984.pdf?_gl=1*1oapee8*_gcl_au*MjExMTU2MTc5LjE2OTU4MTQ3MTk.*_ga_NDg0ODQ5Njk1LjE2OTU4MTQ3MTk.*_ga_CS21GC49KT*MTY5NzAwODIwNi4yLjEuMTY5NzAwODQ5MC4wLjAuMA.&_ga=2.144866742.365754225.1697008207-484849695.1695814719.

5 Zie <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000034663:mpeg21:a0176>.

6 Zie www.ftm.nl/artikelen/pfas-onzekerheid-regeert.

7 Zie <https://nos.nl/artikel/2487766-massaclaim-tegen-tata-steel-omwonenden-willen-schadevergoeding>.

8 Zie <https://nos.nl/artikel/2494623-omwonenden-chemours-blij-met-onderzoek-van-om-enige-juiste-om-te-doen>.

Beide voorbeelden roepen echter ook de vraag op hoe de problematiek rondom deze bedrijven zich zo ontwikkeld heeft. Hoe kan het gebeuren dat er al decennialang signalen zijn over overlast, maar dat het tot op heden nog niet gelukt is om daar effectief tegen op te treden? In deze bijdrage bezien wij dit vraagstuk vanuit de ontwikkeling van de aanpak van milieucriminaliteit in Nederland. In de volgende paragraaf geven wij eerst een grove schets van de wijze waarop de aanpak van milieucriminaliteit zich in Nederland heeft ontwikkeld. Vervolgens gaan we in op drie elementen die de uitdagingen in de aanpak van milieucriminaliteit karakteriseren: de fragmentatie van toezicht, de onevenwichtige informatiepositie van bedrijf en overheid, en de verwevenheid van vervuiling en legale bedrijfsactiviteiten. We illustreren deze elementen steeds met concrete voorbeelden van milieucriminaliteit uit heden en verleden.

De ontwikkeling van de aanpak van milieucriminaliteit in Nederland

De ontwikkeling van het milieubeleid wordt meestal begin jaren zeventig van de vorige eeuw gesitueerd. Tot die tijd was er wel aandacht voor het milieu, maar die aandacht had vooral betrekking op de 'stedelijke hygiëne': stankoverlast, besmettingsgevaar, vervuild drinkwater en overslaande branden (Siraa e.a. 1995, p. 231). Vanaf eind jaren zestig dringt echter geleidelijk het besef door dat de naoorlogse economische groei, toenemende industriële bedrijvigheid en technologische vooruitgang ook ernstige risico's meebrengen voor het milieu en de volksgezondheid. Dat besef werd kracht bijgezet toen de Club van Rome in 1972 haar rapport *The limits to growth. A global challenge* publiceerde (Meadows e.a. 1972). De verontrustende conclusie luidde dat als we op dezelfde voet zouden doorleven, de natuurlijke grenzen van onze planeet binnen honderd jaar zouden zijn bereikt. Het rapport betekende dat de ontwikkeling van wet- en regelgeving ter bescherming van het milieu – waarmee een voorzichtig begin was gemaakt – in een stroomversnelling kwam. In een relatief kort tijdsbestek van een aantal jaren werd de basis gelegd voor het milieubeleid zoals we dat vandaag de dag nog kennen.

Ondanks die groeiende aandacht voor het milieu duurde het nog tot ver in de jaren tachtig totdat ook de handhaving van die wet- en regelgeving punt van aandacht werd. Volgens achtereenvolgende studies

en commissies die zich richtten op de handhaving van de milieuwet- en regelgeving kenmerkte de handhaving zich lange tijd door het reageren op 'toevalstreffers' (Aalders 1984, p. 301), een gebrekkige afstemming tussen bestuursorganen en sancties die in de praktijk nauwelijks werden opgelegd (o.m. Van Vugt & Boet 1994; Van den Berg 1995a, 1995b; Blomberg & Michiels 1997; Van den Anker & Hoogenboom 1997; Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008). Dat de milieuwet- en regelgeving niet uit zichzelf zouden worden nageleefd, werd in februari 1982 pijnlijk duidelijk toen de rechtbank Breda drie voormalig directeuren en enkele medewerkers van Uniser Holding BV veroordeelde tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen variërend van zeven maanden tot tweeënhalf jaar voor onder andere het illegaal lozen van gevaarlijke afvalstoffen. De affaire Uniser was de eerste kennismaking van ons land met zware milieucriminaliteit, maar niet de laatste. In de jaren na Uniser deed zich een aantal vergelijkbare grote affaires voor rondom de bedrijven Booy Clean, Kemp en Zegwaard en Tank Cleaning Rotterdam (TCR). In al deze zaken werd op grote schaal en gedurende meerdere jaren de milieuregelgeving overtreden door gevaarlijke (afval)stoffen illegaal te lozen of te storten, terwijl naar de ondoener van die stoffen en naar de toezichthoudende overheid de indruk werd gewekt dat ze op legale wijze zouden worden verwerkt. Bovendien was er in al die zaken al veel langer sprake van signalen dat de bedrijven in kwestie de regels niet naleefden. In het geval van TCR, bijvoorbeeld, vonden in de jaren 1985 tot en met 1994 in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren 408 controlebezoeken plaats (met 1988 als uitschieter, wanneer het bedrijf maar liefst 135 keer wordt bezocht). Daarbij worden in totaal 134 overtredingen geconstateerd en wordt 55 keer proces-verbaal opgemaakt (Algemene Rekenkamer 1996, p. 66-67). Hoewel er ook regelmatig sancties worden opgelegd, slaagt het bevoegd gezag er niet in een einde te maken aan de illegale situatie. Deze zaken hebben belangrijke ontwikkelingen in gang gezet voor de handhaving van het milieurecht. De affaires leidden niet alleen tot grote maatschappelijke verontwaardiging over het feit dat deze bedrijven ten koste van het milieu grote sommen geld hadden verdiend, maar ook tot vele vervolgonderzoeken naar de achtergronden ervan (Uniser-commissie 1983; Gosewehr & Maas 1984; Algemene Rekenkamer 1996; Eshuis & Van den Berg 1996; Ten Heuvelhof e.a. 1996). Dat

heeft in de eerste plaats tot gevolg gehad dat vanaf het begin van de jaren negentig de term ‘milieucriminaliteit’ in zwang raakt en er verschijnen diverse studies naar de aard, omvang en achtergronden van dit verschijnsel (o.m. Van den Berg 1995a, 1995b; Van den Anker & Hoogenboom 1997). In de tweede plaats groeit het bewustzijn dat de handhaving van het milieurecht een eigenstandig belang dient. Er verschijnt een groot aantal onderzoeken, rapportages en publicaties over ‘de stand van de handhaving’, waarin steevast wordt gesproken van een ‘handhavingstekort’ en aanbevelingen worden gedaan om dat tekort aan te vullen (Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving 1995; Blomberg & Michiels 1997; Commissie bestuurlijke en privaatrechtelijke handhaving 1998). Het voert te ver om hier alle ontwikkelingen, programma’s en aanpassingen die nadien op het gebied van de handhaving van het milieurecht hebben plaatsgevonden te bespreken. Feit is dat er sindsdien en ook recenter vele analyses van het toezicht op en de handhaving van de milieuwet- en regelgeving zijn verschenen die met titels als ‘De tijd is rijp’ (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008), ‘De markt de baas’ (CCV 2019), ‘Een onzichtbaar probleem’ (Algemene Rekenkamer 2021a) en ‘Handhaven in het duister’ (Algemene Rekenkamer 2021b) aandacht vragen voor een aantal terugkerende uitdagingen in de handhaving van milieuwet- en regelgeving, die we in het vervolg van deze bijdrage bespreken.

Fragmentatie van het toezicht

Het hierboven genoemde handhavingstekort wordt veelal toegeschreven aan een grote mate van fragmentatie in het toezicht op en de handhaving van het milieu- en omgevingsrecht. Niet alleen zijn er veel verschillende organisaties – zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk – betrokken, maar ook zijn de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen die organisaties ontoereikend. Een van de eerste publicaties waarin die observaties zijn neergelegd, betrof het in 1998 verschenen rapport *Handhaven op niveau* van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Deze commissie-Michiels concludeerde dat de bestuurlijke handhaving in de volle breedte diende te worden geprofessionaliseerd. De commissie deed een groot aantal voorstellen voor verbetering, gericht op het verster-

ken van de organisatie van de handhaving en het stimuleren van samenwerking tussen handhavende instanties (p. 59 e.v.). Zo pleitte de commissie in navolging van eerdere adviezen voor een functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving, voor een betere taakverdeling tussen het openbaar bestuur en de justitiële handhavinginstanties, voor meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavinginstanties en voor het op afstand van het bestuur plaatsen van de vergunningverlening en handhaving in zogenoemde regionale milieudiensten (p. 96-97). Het rapport van de commissie-Michiels leidde uiteindelijk tot het Actieprogramma *Handhaven op niveau*, gericht op het ontwikkelen van *best practices* in de handhaving, en het programma *Handhaven met effect*, waarin de nadruk lag op het ontwikkelen van technieken en methodieken om de naleving van regelgeving te stimuleren.

Alle inspanningen ten spijt concludeerde de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008) tien jaar na het verschijnen van *Handhaven op niveau* dat eerdere pogingen die werden gericht om de inrichting van toezicht en handhaving te verbeteren, onvoldoende verandering hebben kunnen brengen. Een belangrijk knelpunt in die handhaving zou nog altijd de grote fragmentatie van toezicht en handhaving zijn:

'De handhavingstructuur voor het omgevingsrecht kenmerkt zich door een grote mate van fragmentatie. Er zijn meer dan 500 instanties bij betrokken. De handhaving voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van een effectieve, efficiënte en voor burgers en bedrijven zo min mogelijk belastende nalevingsstrategie, waarin de aanpak van de "aangepaste reactie" centraal staat.' (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008, p. 6-7)

Het rapport van deze commissie-Mans leidde uiteindelijk tot de invoering van – op het moment van schrijven – 29 regionale omgevingsdiensten die de vergunningverlening en handhaving van verschillende gemeenten en provincies in hun werkgebied uitvoeren.⁹ De gedachte hierachter was dat door de vergunningverlening en handhaving onder te brengen in één omgevingsdienst op grotere schaal kan worden gehandhaafd, specialistische kennis beter kan worden opge-

9 Zie omgevingsdienst.nl.

bouwd en de samenwerking tussen – voorheen afzonderlijke – organisaties beter kan worden gefaciliteerd (Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving 2008, p. 41-48). Hoewel daarmee het zogeheten VTH-stelsel (vergunningverlening, toezicht en handhaving) veel overzichtelijker is geworden, zijn er nog altijd grote zorgen over de effectiviteit van het huidige stelsel. Zo concludeerde de commissie Van Aartsen – door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ingesteld om het VTH-stelsel te verbeteren – in 2021 dat zij zich ‘met toenemende verbazing en verontrusting heeft gebogen over de prestaties van het VTH-stelsel’ (Adviescommissie VTH 2021, p. 50). Een belangrijke conclusie van de commissie is dat de omgevingsdiensten door fragmentatie en daardoor een te kleine schaal van sommige diensten, een gebrekkige informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling, en onvoldoende professionele distantie van het openbaar bestuur hun rol niet effectief kunnen vervullen. Kijkend naar de casuïstiek waarmee deze bijdrage begon, zien we veel van de gesignaleerde tekortkomingen ook terug in de zaken rondom Tata Steel en DuPont de Nemours/Chemours.

In 2015 begonnen de zorgen omtrent de PFAS-vervuiling van Chemours in Nederland.¹⁰ Een terugblik op de publieke onrust concludeerde indertijd al dat het gefragmenteerde toezicht had geleid tot een gebrek aan coördinatie en ongehoorde gevoelens van burgers (IJzermans, Klapwijk & Druckers e.a., 2017). Om deze fragmentatie te illustreren geeft figuur 1 een schematisch overzicht van de betrokken actoren bij het toezicht op Chemours op het moment van schrijven.

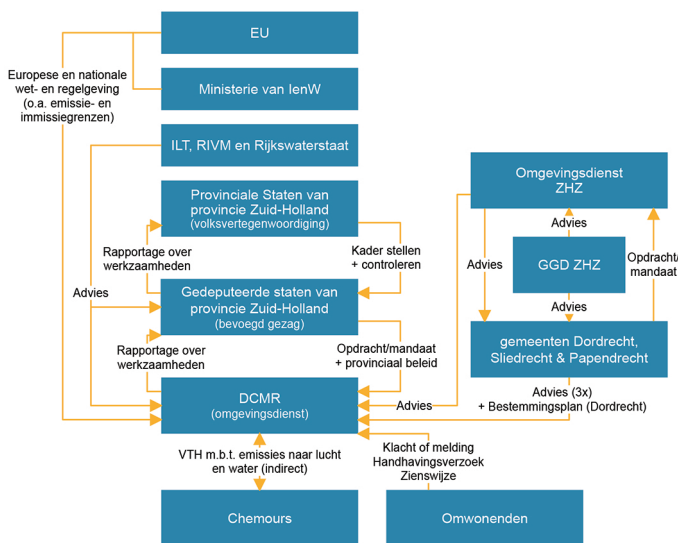
Gezien het lange tijdsbestek van de vervuiling, is het bevoegd gezag in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig geweest. Zo ging de uitvoering van het toezicht op Brzo-bedrijven¹¹ in 2017 over van de lokale Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid naar de regionale milieudienst DCMR.¹² De fragmentatie van het toezicht ziet hier dus ook op een versnippering in de loop der tijd. Het overzicht in figuur 1 is dan ook een momentopname en biedt geen compleet beeld van alle bevoegde

10 Zie www.ftm.nl/artikelen/hoe-dupont-met-teflon-een-ongekende-milieuramp-veroorzaakte.

11 Brzo staat voor Besluit risico's zware ongevallen, de Nederlandse invulling van de Europese Richtlijn arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding. Dit verwijst naar bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken en waarvan deze risico's in kaart worden gebracht om zware ongevallen te voorkomen en beheersen.

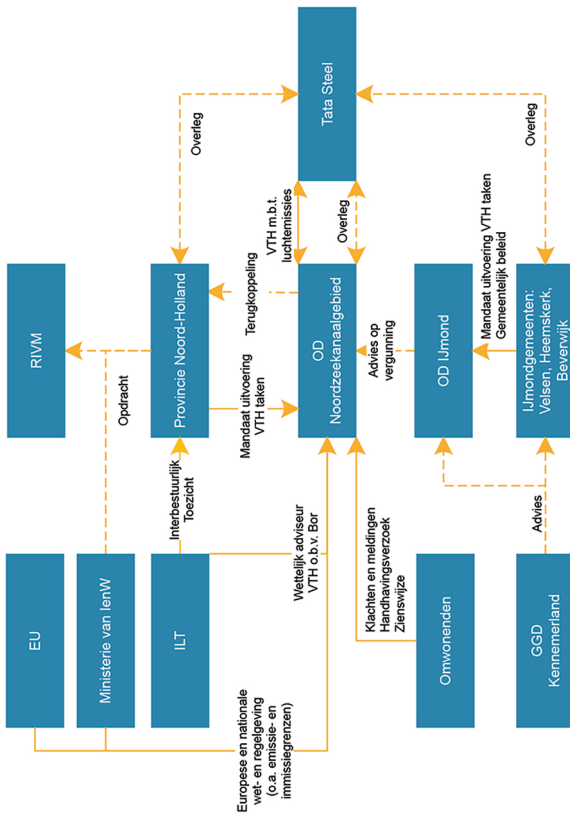
12 Zie www.zuid-holland.nl/@17503/wijziging/.

Figuur 1 **Overzicht van de betrokken actoren bij het toezicht op Chemours (OvV 2023, p. 87)**



gezeggen die in de loop der tijd betrokken zijn geweest. Het schetst daarentegen wel een duidelijk beeld van de versnippering van verantwoordelijkheden in deze casus. Deze fragmentatie wordt problematisch als men in overweging neemt dat op de achtergrond ook politieke belangen een rol spelen en beperkte kennisdeling en coördinatie leiden tot een gebrek aan overzicht. Door de persistentie en mobiliteit van PFAS-verbindingen is een dergelijk overkoepelend beeld echter essentieel: de blootstellingsroute van PFAS beperkt zich niet alleen tot directe vervuilingpunten. De PFAS-uitstoot in de lucht, grond- en oppervlaktewater vindt zijn weg naar de burger via onder andere zwemwater, moestuinen, zuivelproducten, speeltuingrond en drinkwater. Zo laat de casus van Chemours duidelijk de tekortkomingen zien van een gefragmenteerd VTH-stelsel: door de specialisatie tussen en in enkele gevallen zelfs binnen toezichthoudende instanties ontbreekt het totaalplaatje van de milieuvervuiling en de bijkomende gevolgen.

Figuur 2 **Overzicht van de betrokken actoren bij het toezicht op Tata Steel (OvV 2023, p. 44)**



Ook bij Tata Steel laat een schematische weergave van de bevoegde gezagen en andere verantwoordelijke handhavingsactoren een patroon van fragmentatie zien (zie figuur 2).

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid concludeerde dat de verschillende partijen na de schandalen rondom de grafietregens in 2018 en 2019 meer toenadering tot elkaar hebben gezocht (OvV 2023). Desalniettemin blijft fragmentatie hier voor problemen zorgen. Zo bleef

zowel de Provincie Noord-Holland als het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de andere partij zien als hoofdverantwoordelijke in het ondernemen van actie (p. 74). Hierdoor zijn tot op heden nog geen scherpere emissienormen opgenomen in de vergunning, terwijl beide partijen daar binnen het huidige VTH-stelsel de mogelijkheid toe hebben (p. 75-76).

Gebrekkige informatiepositie van de toezichthoudende overheid

Hoewel fragmentatie juist vraagt om een goede informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, blijkt het daaraan in de praktijk vaak ook te schorten. In haar rapporten *Een onzichtbaar probleem* (2021a) en *Handhaven in het duister* (2021b) concludeerde de Algemene Rekenkamer dat een gebrek aan kwalitatief goede data over milieucriminaliteit maakt dat het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit tegen te gaan onvoldoende functioneert. Zo bleken data in de informatiesystemen te ontbreken of incorrect en bleek het niet goed mogelijk om afzonderlijke bedrijven in de data te identificeren omdat het ontbrak aan een uniek identificerend gegeven voor rechtspersonen (Algemene Rekenkamer 2021b). Daarnaast bleek het voor de zwaarte van de straf niet uit te maken of het bedrijf in kwestie al eerder eenzelfde overtreding had begaan. Het laat zien dat toezichthouders en handhavers vaak te beperkt zicht hebben op de overtredingsgeschiedenis van bedrijven (Algemene Rekenkamer 2021b), die – als zij meegenomen zou zijn in de besluitvorming – zou kunnen leiden tot het sneller overgaan tot handhaving. Zo laat een historische analyse van de problematiek rondom Tata Steel zien dat het bedrijf al in de jaren zeventig en negentig veelvuldig op de vingers werd getikt door toezichthouders voor onder andere het illegaal lozen van zink en lood op het oppervlaktewater (Van Wingerde 2022). Deze problemen rondom registratie van data en historisch besef van inspectiediensten zijn niet nieuw. In haar promotieonderzoek over het toezicht op Brzo-bedrijven liet Kluin op basis van een trendanalyse van milieuovertredingen over een periode van tien jaar zien dat inspecteurs vaak niet op de hoogte zijn van de nalevings- en handhavingsgeschiedenis van de door hen geïnspecteerde bedrijven, waardoor recidive niet als dusdanig werd opgemerkt en gehandhaafd (Kluin 2014).

Naast gebrekkige interne informatiehuishouding bleek ook de uitwisseling tussen instanties, bijvoorbeeld tussen het straf- en bestuursrecht, onvoldoende (Algemene Rekenkamer 2021b): zowel tussen overheidsinstanties als binnen overheidsinstanties. Zo was de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid tot 2017 verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op lucht-, oppervlaktewater- en bodemvervuiling van DuPont/Chemours. De communicatie tussen de inspecteurs verantwoordelijk voor deze verschillende domeinen ontbrak echter, waardoor het cumulatieve karakter van de vervuiling te laat in beeld kwam.

Naast beperkte informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties benoemt de OvV in zijn recente rapport *Industrie en omwonenden* de gebrekkige informatiedeling tussen industrie en overheid. Door bezuinigingen en decentralisatie is laatstgenoemde op achterstand geraakt in zowel mankracht en middelen als kennis. Hierdoor is een disbalans ontstaan in de informatie over bedrijfsprocessen, waarin de overheid afhankelijk is geworden van de industrie zelf (OvV 2023). De casus van DuPont/Chemours laat de problematische gevolgen zien van deze afhankelijkheidspositie. Eerdere studies hebben geanalyseerd hoe het Amerikaanse moederbedrijf DuPont de Nemours een informatiemonopolie en 'selectieve onwetendheid' in stand hield door interne onderzoeken naar de gezondheidseffecten van PFOA niet te delen (Shapira & Zingales 2017; Richter e.a. 2021). Hierdoor konden verantwoordelijke overheidsinstanties niet adequaat optreden tegen de risico's van deze chemische vervuiling (Richter e.a. 2021). In de Nederlandse casus droeg een vergelijkbare achterstand in informatie bij aan de continuering van PFOA-vervuiling tot 2012, terwijl de meeste toepassingen van de stof in de Verenigde Staten al midden jaren 2000 waren uitgefaseerd (Bisschop 2023). Het vraagstuk van de informatie-asymmetrie tussen bedrijfsleven en overheid brengt ons bij een laatste uitdaging: de verwevenheid van milieuvervuiling met legale bedrijfsactiviteiten.

Verwevenheid van vervuiling met legale bedrijfsactiviteiten

Wellicht de meest gememoreerde kritiek op de handhaving van milieucriminaliteit richt zich op het langdurige niet optreden tegen – dan wel gedogen van – milieuovertredingen door bedrijven die een vergunning

hebben voor bepaalde bedrijfsactiviteiten. Zo werd in de casus rondom Uniser in de jaren tachtig al opgemerkt dat er ondanks het feit dat er klachten en rapportages waren die wezen op vermoedelijke verontreiniging van het oppervlaktewater, abnormale vissterfte en teerachtige substanties op het water, van enige vorm van controle op de activiteiten van Uniser geen sprake was (Uniser-commissie 1983, p. 52). Bij Booy Clean werden er in een periode van tien jaar tijd tientallen overtredingen geconstateerd, maar werden er geen sancties opgelegd (Gosewehr & Maas 1984, p. 25-27). En ondanks duidelijke aanwijzingen dat TCR zich structureel schuldig maakte aan overtreding van de milieuvorschriften, werd er onvoldoende toezicht gehouden en zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk nauwelijks tegen het bedrijf opgetreden (Algemene Rekenkamer 1996, p. 16-23). Deze beperkte toepassing van het strafrecht komt ook terug in het recentere rapport *Handhaven in het duister* van de Algemene Rekenkamer, zelfs bij bedrijven die meerdere overtredingen hebben begaan (2021b). Ook in de zaken rondom Tata Steel en DuPont/Chemours zien we – zoals hierboven reeds beschreven – dat er al veel langer signalen waren van overschrijdingen van de vergunning tot illegale lozingen van gevaarlijke stoffen, maar dat daartegen niet of nauwelijks werd opgetreden. In de wetenschappelijke literatuur worden deze situaties in belangrijke mate toegeschreven aan de verwevenheid van milieuvervuiling met legale bedrijvigheid. Milieucriminaliteit is dan niet zozeer het gevolg van opzichzelfstaande illegale handelingen, maar vindt plaats in de context van legale en vergunde bedrijfsactiviteiten. Dat brengt in de eerste plaats mee dat er niet snel van milieucriminaliteit wordt gesproken. Het gaat immers vaak om in beginsel vergunde bedrijfsactiviteiten waarbij bepaalde drempelwaarden worden overschreden. Maar dat maakt ook dat het vaak lang duurt voordat de ernst van de situatie wordt ingezien, zeker wanneer het om herhaaldelijk bijgestelde drempelwaarden gaat, waardoor het geheel van de milieuproblematiek te laat in beeld komt.

Daarnaast betekent deze verwevenheid met legale bedrijvigheid dat het publieke belang van een gezond leefmilieu ook moet worden afgewogen tegen andere publieke belangen zoals werkgelegenheid, de stabiliteit en continuïteit van de verwerking van gevaarlijke stoffen en de concurrentiepositie van ons land. De geschiedenis leert ons echter dat zeker wanneer het om grote industriële bedrijven gaat, die economische belangen keer op keer prevaleren boven een gezond leefmilieu.

Zo lieten de affaires bij Uniser, Booy Clean en TCR al zien dat de overheid destijds kampte met een groot afvalprobleem en voor de continuïteit van de afvalverwijdering sterk op deze bedrijven was aangewezen (Knoop 1991; Houtsma & Van der Schot 1992). Daarmee had de overheid ook (economische) belangen bij het in stand houden van de – feitelijk illegale – situatie. De rapporten van de OvV over de brand bij Chemiepack in Moerdijk, de veiligheidssituatie rondom Odfjell in de Rotterdamse haven en de Groningse gaswinning lieten eveneens zien dat jarenlange zorgen over de veiligheidssituatie niet leidden tot ingrijpen van de toezichthouders, omdat andere belangen prevaleerden (OvV 2012a, 2012b, 2015). Dit komt het meest duidelijk naar voren in de geschiedenis rondom Tata Steel. De Koninklijke Hoogovens werden opgericht in de nasleep van de Eerste Wereldoorlog. Gedreven door de overtuiging dat ons land een sterke industrie nodig had om te herstellen en zoekende naar een bestemming voor onze steenkool, leek een staalfabriek op steenkool de ideale oplossing. Volgens sommigen is Hoogovens echter nooit een winstgevend bedrijf geweest (Schoorl & Kreling 2021). Na de Tweede Wereldoorlog ontving het bedrijf financiële hulp vanuit het Marshallplan, na een mislukte fusie in de jaren zeventig kreeg het enorme staatsfinanciering om het hoofd boven water te houden, en een paar jaar geleden zette de Indiase eigenaar Tata Steel de fabriek te koop omdat het duurzamer maken van een honderd jaar oude staalfabriek op steenkool te duur zou zijn. Ondanks de al langer bestaande publieke bezorgdheid over een veilige leefomgeving, werd keer op keer het argument gegeven dat de staalmarkt belangrijk is voor onze economie, dat Hoogovens – later Corus en inmiddels Tata Steel – een belangrijke werkgever is, en dat lokaal geproduceerd staal ons minder afhankelijk maakt van andere landen (Van Wingerde 2022). Kortom, de sterke verwevenheid met economische en politieke belangen maakt dat lang niet altijd effectief tegen milieucriminaliteit kan worden opgetreden. In haar oratie *Ongekende belangen* stelt Caelesta Braun in dit verband: ‘Het (inter)nationale openbaar bestuur lijkt ziende blind en horende doof voor een breed spectrum aan maatschappelijke belangen, en tegelijk onverantwoord open voor een smal deel ervan’ (Braun 2022, p. 4).

Conclusie

In deze bijdrage zijn wij met zevenmijlslaarzen door de geschiedenis van de aanpak van milieucriminaliteit gegaan. Die geschiedenis kenmerkt zich door voortdurende zorgen over de effectiviteit van die aanpak door fragmentatie in het toezicht, gebrekkige afstemming en samenwerking, een gebrekkige informatiepositie en de verwevenheid met legale bedrijvigheid. Dat – wat sombere – beeld roept tot slot de vraag op wat dan de uitdagingen voor de toekomst zijn.

Kijkend naar de afgelopen veertig jaar van rapporten en analyses over de staat van de milieuhandhaving is een belangrijke uitdaging hoe milieuschade en -slachtofferschap een meer eigenstandig belang te geven in de handhaving van milieucriminaliteit. Dat is juist van belang wanneer economische en politieke belangen samenvallen in het ontstaan van deze schade. In veel gevallen waren overheden niet alleen op de hoogte van wat er speelde, maar faciliteerden zij deze activiteiten ook een lange tijd vanuit het oogpunt van innovatie, door soepelere normen voor uitstoot of veiligheidsmarges te hanteren of er in het geheel niet tegen op te treden. In de literatuur over *state-corporate crime* wordt al veel langer gesignaleerd dat juist daar waar economische en politieke belangen samenkomen, het veel ingewikkelder is om het gedrag van ondernemingen als criminaliteit te typeren (Michalowksi & Kramer 2007). Het centraal stellen van schade en slachtofferschap kan dat doorbreken.

Tot slot richtte deze bijdrage zich vooral op de ontwikkelingen van de milieuhandhaving in Nederland. Tegelijkertijd speelt industriële bedrijvigheid zich af in een internationaal speelveld. De PFAS-problematiek wordt voornamelijk op Europees en internationaal vlak gereguleerd. Daarom besloot de Nederlandse overheid in te zetten op een universeel PFAS-verbod op Europees niveau, in plaats van landelijke regelgeving op dit onderwerp. Samen met Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen diende Nederland een restrictievoorstel in voor alle PFAS-verbindingen bij de European Chemicals Agency (ECHA).¹³ Tijdens de openbare consultatiefase leverden maar liefst 4.400 organisaties, bedrijven en individuen commentaar op het voorstel. Op het moment van schrijven buigen de wetenschappelijke commissies van de ECHA zich over deze ingediende opmerkingen, om de

13 Zie www.rivm.nl/en/news/proposed-european-pfas-ban-officially-submitted.

Europese Commissie te adviseren.¹⁴ Of de Europese Commissie het restrictievoorstel zal implementeren, is dan ook nog onzeker. Maar indien het voorstel de goedkeuring van de Europese Commissie en de lidstaten krijgt, zal in Nederland en de rest van de European Economic Area het einde van het tijdperk van PFAS zijn aangebroken. Veranderingen in nationale wet- en regelgeving kunnen dus niet los worden gezien van de veranderingen in het internationaal juridische kader.

Literatuur

Aalders 1984

M.V.C. Aalders, 'Het handhavingsvraagstuk', in: P. Glasbergen (red.), *Milieubeleid. Een beleids-wetenschappelijke inleiding*, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V. 1984, p. 289-319.

Adviescommissie VTH 2021

Adviescommissie VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor bestuur*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

Algemene Rekenkamer 1996

Algemene Rekenkamer, *Tank-cleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

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.

Van den Anker & Hoogenboom 1997

M.J.J. van den Anker & A.B. Hoogenboom, *Schijn bedriegt. Overheid, bedrijfsleven en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikersmarkt*, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V. 1997.

Van den Berg 1995a

E.A.I.M. van den Berg (red.), *De markt van misdaad en milieu. Deel I*, Den Haag: WODC 1995.

¹⁴ Zie <https://echa.europa.eu/-/echa-receives-5-600-comments-on-pfas-restriction-proposal>.

Van den Berg 1995b

E.A.I.M. van den Berg (red.), *De markt van misdaad en milieu. Deel II. De grijze en groene deelmarkten*, Den Haag: WODC 1995.

Bisschop 2023

L.B. Bisschop, *In whose interest? Public-private interactions in the governance of social harm* (oratie Rotterdam), 2023.

Blomberg & Michiels 1997

A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V. 1997.

Braun 2022

C. Braun, *Ongekende belangen* (oratie Leiden), 2022.

CCV 2019

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

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving 1998

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving 1995

Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving, *Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1995.

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving 2008

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, *De tijd is rijp*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2008.

Eshuis & Van den Berg 1996

R.J.J. Eshuis & E.A.I.M. van den Berg, *Dossier TCR. Tien jaar schone schijn*, Den Haag: WODC 1996.

Geelen e.a. 2023

L.M.J. Geelen e.a., *De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving*, Utrecht: RIVM 2023.

Gosewehr & Maas 1984

D.N.R. Gosewehr & W.P.M. Maas, *Booy Clean. Onderzoek naar bestuurlijke en juridische milieu-hygiënische verwickelingen rond het Rotterdamse cleaningbedrijf* (Faculteit der algemene politieke en sociale wetenschappen, mededelingen nr. 45), Universiteit van Amsterdam 1984.

Ten Heuvelhof e.a. 1996

E.F. ten Heuvelhof e.a., *Bestuursrechtelijke handhaving Tank Cleaning Rotterdam*, Technische Universiteit Delft 1996.

Houtsma & Van der Schot 1992

W.H. Houtsma & J. van der Schot, 'Nood breekt wet. Het half-louche milieubeleid van de overheid', *Intermediair* (28) 1992, afl. 41, p. 43-45.

IJzermans, Klapwijk & Druckers 2017

J. IJzermans, H. Klapwijk & M. Druckers, 'Gif langs de Merwede: de casus DuPont/Chemours', in: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2017, p. 154-232.

Kluin 2014

M. Kluin, *Optical compliance. Enforcement and compliance in the Dutch chemical industry* (diss. Delft), 2014.

Knoop 1991

H. Knoop, *'Vuil spel' of de rol van de Nederlandse overheid bij het illegaal storten van afval*, Harmelen: Ars Scribendi 1991.

Meadows e.a. 1972

D. Meadows, J. Randers & W. Behrens, *Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei*, Amsterdam: Uitgeverij Het Spectrum B.V. 1972.

Michalowski & Kramer 2007

R.J. Michalowski & R.C. Kramer, 'State-corporate crime and criminological inquiry', in: H. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*, Berlijn: Springer 2007, p. 200-222.

OvV 2012a

OvV (Onderzoeksraad voor de Veiligheid), *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, Den Haag: OvV 2012.

OvV 2012b

OvV (Onderzoeksraad voor de Veiligheid), *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000-2012*, Den Haag: OvV 2012.

OvV 2015

OvV (Onderzoeksraad voor de Veiligheid), *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag: OvV 2015.

OvV 2023

OvV (Onderzoeksraad voor de Veiligheid), *Industrie en omwonenden*, Den Haag: OvV 2023.

Richter e.a. 2021

L. Richter, A. Cordner & P. Brown, 'Producing ignorance through regulatory structure: The case of per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS)', *Sociological Perspectives* (64) 2021, afl. 4, p. 631-656.

Schoorl & Kreling 2021

J. Schoorl & T. Kreling, 'Hoe een multimiljonair de strijd aan gaat tegen de miljarden van Tata', *de Volkskrant* 4 juni 2021, geraadpleegd op 5 december 2022 van www.volkskrant.nl/cs-ba21600e.

Shapira & Zingales 2017

R. Shapira & L. Zingales, *Is pollution value-maximizing? The Dupont case* (NBER Working Paper No. w23866), National Bureau of Economic Research 2017.

Siraa e.a. 1995

H.T. Siraa, A.J. van der Valk & W.L. Wissink, *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1995.

Uniser-commissie 1983

Uniser-commissie, *Rapport van de onderzoekscommissie naar de bestuurlijke aspecten van de uitvoering van de milieu- en andere relevante wetgeving bij Drisolco B.V., EMK, Uniser, e.a. (commissie-Hellinga)*, Leidschendam: Uniser-commissie 1983.

Van Vugt & Boet 1994

G.W.M. van Vugt & J.F. Boet, *Zuiver handelen in een vuile context. Over (grensoverschrijdende) afvalstromen en integer handelen in het openbaar bestuur*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Van Wingerde 2022

C.G. van Wingerde, *Social control as crime: Responsiveness, reflexivity and tripartism in the governance of corporate harms* (oratie Rotterdam), 2022.