

20250228-061000

OPENBAAR MINISTERIE

Functioneel Parket Amsterdam

Postbus 779, 1000 AT Amsterdam

Aan het ministerie van Justitie en Veiligheid

[REDACTED]
[REDACTED]

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Functioneel Parket Amsterdam

IJdok 163

1013 MM Amsterdam

T +31 88 699 24 00

www.om.nl

Datum 27 februari 2025
Onderdeel Strategische Milieukamer
Ons kenmerk
Contactpersoon [REDACTED]
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Uw kenmerk [REDACTED]
Bijlage(n) 5
Onderwerp HUF-toets en consultatie milieustrafrecht

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte [REDACTED]

In mijn hoedanigheid van voorzitter van de Strategische Milieukamer (SMK)
bericht ik u als volgt.

In de SMK zijn onder het voorzitterschap van het Functioneel Parket van het
Openbaar Ministerie vertegenwoordigd de Inspectie Leefomgeving en Transport
(ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Nederlandse
Arbeidsinspectie (NLA), de politie en Omgevingsdienst.nl.

Bij brieven van 9 december 2024 deed u twee verzoeken. Het eerste betrof de
uitvoering van een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en
Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) op de Europese Richtlijn 2024/1203
inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Het tweede
betrof de advisering over het ontwerp van de wet ter implementatie van de
Richtlijn en de Memorie van Toelichting daarbij.

Het verzoek om een HUF-toets was gericht aan de SMK als gremium, daarnaast is
ook met een aantal leden daarvan separaat over een dergelijke toets contact
geweest. Het consultatieverzoek ten aanzien van de wet en MvT was gericht aan
de afzonderlijke SMK-leden.

In reactie hierop bericht ik u ten eerste dat het de SMK-leden wenselijk leek om de beide verzoeken als één geheel te beantwoorden. Daarmee wordt geadviseerd over het geheel van de uitvoering van de Richtlijn, het ontwerp Implementatiewet en het ontwerp Memorie van Toelichting.

Ten tweede merk ik op dat beantwoording niet door de SMK als gremium kon worden gedaan. Een van de redenen daarvoor is dat een onderwerp als benodigde financiële middelen, die door artikel 17 van de Richtlijn worden vereist, valt onder de lijnen van de SMK-leden naar hun bevoegd gezag. In het ontwerp Instellingsbesluit SMK is daarover bepaald dat deze gezagslijnen ongewijzigd blijven. Beantwoording van uw verzoeken heeft derhalve door de SMK-leden separaat plaatsgevonden. Wel is over de beantwoording overleg geweest en ik meen dat de adviezen geen onderlinge strijdigheden bevatten.

De adviezen van het Openbaar Ministerie, de ILT, de NVWA en de politie ontving u al eerder rechtstreeks. Ik voeg deze omwille van het overzicht hierbij. Daarnaast ontvangt u hierbij het advies van Omgevingsdienst.nl. De NLA berichtte u al per e-mail zij geen directe gevolgen van de Implementatiewet voor haar uitvoering en handhaving ziet en de reacties van de SMK-partners onderschrijft.

Inhoudelijk meen ik dat hoewel de adviezen in accentuering en uitwerking verschillen, zij in een belangrijke opzichten een gelijke strekking hebben. Dat is in de eerste plaats de waardering voor de impuls die de Richtlijn en dus ook de Implementatiewet aan de bestrijding van milieucriminaliteit kan geven. Meer kritische kanttekeningen zijn er in het bijzonder over de hantering van begrippen in het ontwerp van de Implementatiewet.

Mede namens de leden van de SMK dank ik u om in de gelegenheid te zijn gesteld om over de uitvoering van de Richtlijn en het ontwerp van de Implementatiewet opmerkingen te maken.

Met vriendelijke groet



OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 1100
www.om.nl

Datum 6 februari 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk 
Uw kenmerk 
Onderwerp Advies wetsvoorstel ter implementatie van de herziene milieurichtlijn EU/2024/1203.

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 9 december 2024 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel ter implementatie van de herziene milieurichtlijn EU/2024/1203. Met het wetsvoorstel worden enkele strafbaarstellingen met betrekking tot milieuverontreiniging uit het Wetboek van Strafrecht (hierna Sr) aangevuld, en komen er twee nieuwe strafbaarstellingen bij voor het in de handel brengen van producten waarvan het gebruik op een grotere schaal aanzienlijke schade van het milieu of levensgevaar van mensen tot gevolg kan hebben. Ook wordt de Wet op de economische delicten (hierna WED) aangevuld, onder meer met een strafverzwarringsgrond als een economisch delict rampzalige milieuschade tot gevolg heeft.

Het College wil de komende jaren meer prioriteit geven aan de opsporing en vervolging van milieucriminaliteit. De met het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen kunnen daaraan bijdragen. Het College staat daarom in beginsel positief tegenover de voorgestelde wijzigingen. In dit advies worden een aantal opmerkingen gemaakt die zien op het principiële karakter van de voorgestelde wijzigingen, de volledigheid van de implementatie van de Richtlijn, de uitleg van enkele nieuwe begrippen en de verwachte uitvoeringsconsequenties.

Milieu als zelfstandig te beschermen rechtsgoed

Het College wijst erop dat de voorgestelde wijzigingen een fundamentele koerswijziging bevatten ten opzichte van het huidige (nationale) recht. Voor het

eerst wordt het strafrecht gebruikt om het milieu als zelfstandig rechtsgoed te beschermen. Het veroorzaken of kunnen veroorzaken van aanzienlijke milieuschade wordt in zichzelf strafbaar gesteld, en niet langer indirect via strafbaarstellingen die zich richten op de bescherming van de openbare gezondheid, leven, veiligheid of eigendom, of de uitvoering van voorwaarden gesteld bij vergunningen, ontheffingen en andere bestuursrechtelijke orderingsinstrumenten die een zorgplicht in het leven roepen. Het College heeft in een eerder consultatieadvies aangegeven in te stemmen met het beschermen van het milieu als een zelfstandig rechtsgoed, mits daarbij voldoende rekening wordt gehouden met fundamentele strafrechtelijke principes en uitgangspunten.¹ Het onderhavige wetsvoorstel voldoet – niettegenstaande de navolgende opmerkingen – aan deze voorwaarden. Het College verwelkomt daarom deze fundamentele koerswijziging en roept de minister op om hier aandacht aan te besteden in de memorie van toelichting.

Implementatie van de Richtlijn

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1203. Grotendeels kan het College het standpunt van de minister volgen dat de bestaande strafbaarstellingen, aangevuld met hetgeen is opgenomen in het wetsvoorstel, toereikend zijn om de Richtlijn te implementeren. Op enkele punten heeft het College echter twijfels of de Richtlijn volledig wordt geïmplementeerd. De minister wordt opgeroepen waar nodig het wetsvoorstel aan te vullen.

De belangrijkste twijfels zien op het ontbreken van de strafbaarstelling voor het veroorzaken van rampzalige schade in het Wetboek van Strafrecht. In dit kader zijn twee bepalingen van de Richtlijn (EU) 2024/1203 relevant. Als eerste zijn de lidstaten krachtens artikel 3 lid 2 onder a verplicht om strafbaar te stellen het wederrechtelijke en opzettelijk: “lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materialen of stoffen, energie of ioniserende straling in de lucht, de bodem of het water, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, bodem of water of aan een ecosysteem, dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt”. In dit citaat zijn met name de onderstreepte woorden ‘aanzienlijke schade’ van belang. De lidstaat wordt hiermee verplicht het veroorzaken of kunnen veroorzaken van aanzienlijke schade aan lucht, bodem, water, ecosystemen, dieren of planten strafbaar te stellen. Deze verplichting is in het wetsvoorstel verwerkt door het toevoegen van een extra sub aan de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr waardoor het te duchten zijn van

¹ College van procureurs-generaal, Advies bij het initiatiefwetsvoorstel houdende de Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide, 10 oktober 2023.

'aanzienlijke milieuschade' ook een strafbaar gevolg is van de blootstelling aan radioactiviteit en het in de bodem, lucht of oppervlaktewater brengen van stoffen. Het te duchten laten zijn van 'aanzienlijke milieuschade' is eveneens opgenomen in de nieuwe strafbaarstellingen van artikel 173c en 173d Sr.

Als tweede zijn de lidstaten krachtens artikel 3 lid 3 verplicht om een gekwalificeerde vorm strafbaar te stellen van de diverse strafbare feiten die in het tweede lid van de Richtlijn worden genoemd. Dit betreft een soort strafverzwarringsgrond die van toepassing is wanneer het strafbare feit heeft geleid tot zeer ernstige gevolgen. Die zeer ernstige gevolgen worden in de Richtlijn omschrijven als: "a) de vernietiging veroorzaken van, of wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaken aan, een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of een beschermde habitat, of b) wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaken aan de kwaliteit van lucht, bodem of water." Deze gevolgen worden in de preambule bij de Richtlijn omschreven als 'rampzalige gevolgen'. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel wordt ook meermaals gesproken over 'rampzalige milieuschade'.

De gekwalificeerde strafbaarstelling voor het veroorzaken van rampzalige milieuschade lijkt slechts gedeeltelijk te zijn geïmplementeerd. In artikel 6 lid 1 onder 2 WED wordt de gekwalificeerde vorm strafbaar gesteld voor de milieudelicten die via de WED strafbaar zijn gesteld. Het Wetboek van Strafrecht kent echter niet een vergelijkbare gekwalificeerde strafbaarstelling.

Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de minister van mening is dat met het strafbaar stellen van het veroorzaken van aanzienlijke milieuschade ook het veroorzaken van rampzalige milieuschade strafbaar is gesteld. Zo staat op de eerste pagina van de memorie van toelichting dat het Wetboek van Strafrecht wordt uitgebreid tot situaties waarin de wettelijk omschreven gedragingen "rampzalige milieuschade tot gevolg kunnen hebben", en wordt op p. 3 de verruimde reikwijdte van de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr "korthedshalve ook wel aangeduid als [te zijn gericht op] rampzalige milieuschade". Op p. 14 staat dat het niet nodig is om te voorzien in een wettelijke strafverzwarringsgrond in het Wetboek van Strafrecht voor het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen', omdat het strafmaximum voor het te duchten laten zijn van 'aanzienlijke milieuschade' van dezelfde hoogte (artikel 173c Sr) is of hoger (artikelen 161quater en 173a Sr) is dan het strafmaximum dat in de Richtlijn (artikel 5 lid 2 onder b) wordt voorgeschreven voor het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen'. In samenhang beschouwd leidt het College uit het bovenstaande af dat de minister van mening is dat onder de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht voor het te duchten laten zijn

van 'aanzienlijke milieuschade' ook het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen' moet worden begrepen.

Het College heeft om twee redenen moeite met het standpunt van de minister. In de eerste plaats acht het College het van belang dat de strafbaarstellingen niet alleen qua strafmaximum maar ook qua kwalificatie in overeenstemming zijn met de Richtlijn. Door in het Wetboek van Strafrecht geen aparte, gekwalificeerde strafbaarstelling op te nemen voor het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen' kan de gedraging die beantwoord aan de Richtlijnsomschrijving bij een vervolging in Nederland niet als zodanig worden gekwalificeerd. Daardoor blijkt uit de kwalificatie van het strafbare feit niet de ernst van het feit, en is er dus geen sprake van 'fair labelling'.

In de tweede plaats leidt de redenering van de minister tot vragen en onduidelijkheden over de uitleg van de nieuwe strafbaarstellingen. Er zijn belangrijke verschillen tussen het te duchten laten zijn van 'aanzienlijke milieuschade' en het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen'. Een eerste verschil is dat het voor de strafbaarstelling van 'aanzienlijke schade' voldoende is dat de schade 'dreigt te worden veroorzaakt' (formulering Richtlijn) of 'te duchten is' (formulering Wetboek van Strafrecht). Hierbij is de dreiging van het gevaar dus voldoende, ook als de negatieve gevolgen niet daadwerkelijk intreden. Voor de gekwalificeerde strafbaarstelling is echter het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen' noodzakelijk, waarbij het gevolg dus wel moet intreden. Een tweede verschil is de omvang van de schade die wordt vereist. Bij 'aanzienlijke milieuschade' is de schadedrempel voor strafrechtelijke aansprakelijkheid gezien de preambule van de Richtlijn veel lager dan bij het 'rampzalige gevolgen'. Doordat in de memorie van toelichting 'aanzienlijke milieuschade' regelmatig wordt aangeduid als 'rampzalige milieuschade' ontstaat verwarring. Het is denkbaar dat in de rechtszaal zal worden betoogd dat de schade nog niet is ingetreden, of de veroorzaakte schade nog niet ernstig genoeg is om te spreken van 'rampzalige milieuschade', en dat daarom niet voldaan is aan de eisen van de nieuwe strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht wanneer deze worden uitgelegd in het licht van de memorie van toelichting. Dit zou onwenselijk zijn, omdat daarmee de eisen die in het licht van de Richtlijn moeten worden gesteld aan de strafbaarheid van het te duchten laten zijn van 'aanzienlijke milieuschade' veel te hoog worden.

Het College acht het wenselijk als in het Wetboek van Strafrecht alsnog de gekwalificeerde strafbaarstelling van het veroorzaken van 'rampzalige gevolgen' apart wordt opgenomen. Te denken valt aan het toevoegen van een extra sub aan de strafbaarstellingen van in ieder geval de artikelen 161quarter, 173a en 173c Sr (de opzetdelicten) die overeenkomt met hetgeen wordt geregeld in het voorgestelde artikel 6 lid 1 onder 2 WED. Hoewel artikel 3 lid 3 Richtlijn daartoe

niet verplicht, zou een uitbreiding naar de culpoze delicten van artikel 161quinquies, 173b en 173d Sr ook kunnen worden overwogen. Het College kan zich daarbij voorstellen dat de strafmaxima daarbij in overeenstemming met de Richtlijn en de WED worden gebracht. In dat geval zou het opzettelijk te duchten laten zijn van 'aanzienlijke milieuschade' tot een maximale gevangenisstraf van 6 jaren kunnen leiden, terwijl op het opzettelijk veroorzaken van 'rampzalige gevolgen' een maximale gevangenisstraf van 8, 9 of 10 jaren kan worden gesteld. Voor de culpoze delicten kan een vergelijkbare differentiatie worden aangebracht.

Een aandachtspunt van meer technische aard is dat artikel 5 lid 2 onder d Richtlijn vereist dat op de gedragingen als genoemd in artikel 3 lid 2 onder a tot en met l, p, s en t Richtlijn een maximale gevangenisstraf staat van ten minste vijf jaren. Voor zover het gedragingen betreft die strafbaar zijn gesteld via de WED is het dus noodzakelijk dat het aanknopingspunt voor de strafbaarheid is opgenomen in artikel 1 onder 1 WED of artikel 1a onder 1 WED. Alleen in die gevallen is de maximale gevangenisstraf ten hoogste zes jaren (zie artikel 6 lid 1 onder 1 WED). Het College constateert dat in ieder geval voor wat betreft hetgeen is opgenomen in artikel 2 lid 2 onder h Richtlijn twijfels zijn of aan deze voorwaarde is voldaan. Uit artikel 2 lid 2 onder h Richtlijn volgt de verplichting tot strafbaarstelling van scheepseigenaren die hun schip niet laten recyclen in een op een Europese lijst opgenomen faciliteit (de norm zelf staat in artikel 6 lid 2 onder a Verordening 1257/2013). Het College hecht nadrukkelijk belang bij deze strafbaarstelling, omdat er regelmatig sprake is van opsporing en vervolging inzake de onrechtmatige sloop van schepen. Volgens de memorie van toelichting zijn er uitvoeringsvoorschriften opgenomen in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Het is voor het College niet zonder meer duidelijk aan welke voorschriften de minister refereert, en welke link kan worden gelegd tussen artikel 6 lid 2 onder a Verordening 1257/2013 en de in de artikel 1a onder 1 WED genoemde bepalingen van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Er zijn verder ook uitvoeringsvoorschriften voor Verordening 1257/2013 opgenomen in de Regeling vaststelling regels scheepsrecyclinginrichtingen. Ook deze uitvoeringsvoorschriften zien niet direct op de scheepseigenaar. Bovendien wordt als grondslag van deze regeling artikel 9.5.2 Wet milieubeheer genoemd, en die bepaling staat in artikel 1a onder 2 WED (met een strafmaximum van twee jaren). Het College verzoekt om te verhelderen waarom voor deze richtlijnbeepaling geen nadere implementatiewetgeving nodig is.

Nadere toelichting gebruikte begrippen

Met de implementatie van de Richtlijn worden nieuwe, nog niet eerder gebruikte begrippen geïntroduceerd in het Nederlandse strafproces. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt over deze begrippen vrijwel geen aanvullende toelichting gegeven naast hetgeen al in de Richtlijn en de preambule staat. De lidstaten krijgen hiervoor wel de ruimte. De Europese wetgever verwacht (blijkens

de preambule) van de lidstaten dat zij "de desbetreffende strafrechtelijke delicten nauwkeuriger definiëren". Door het ontbreken van een aanvullende toelichting blijven er veel vragen bestaan over de precieze betekenis van de nieuwe begrippen. Uiteindelijk zal er uiteraard ook in de praktijk een nadere uitleg moeten worden gegeven aan de wettelijke begrippen. Het gebrek aan handvatten in de wetsgeschiedenis zal de discussie hierover echter bemoeilijken. Het is voorzienbaar dat het hierdoor langer gaat duren om strafzaken die zijn gebaseerd op de nieuwe strafbaarstellingen definitief af te doen. Ook is het voorzienbaar dat er sneller artikel 12 Sv-klachten worden ingediend als het openbaar ministerie besluit tot een sepot na aangifte, vanwege onduidelijkheid over de reikwijdte van de strafbaarstellingen. Het College verzoekt de minister daarom een nadere invulling en nauwkeurigere definitie te geven van de in het wetsvoorstel gebruikte begrippen, zeker voor zover deze begrippen tot nu toe nog niet bekend waren in het Nederlandse strafrecht. In dit kader kan nog worden opgemerkt dat de in de Richtlijn gebruikte begrippen weliswaar autonoom Europees recht zijn en daardoor eventueel een van het nationale recht van de lidstaten afwijkende invulling kunnen krijgen in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, maar dit mag er niet aan in de weg staan dat de minister voldoende duiding en houvast geeft over de uitleg van nieuwe Nederlandse strafbaarstellingen.

Het eerste begrip dat nadere toelichting behoeft is het begrip 'ecosysteem'. Met artikel 90decies wordt een definitie van ecosysteem opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Deze definitie is letterlijk overgenomen uit artikel 2 lid 2 onder c Richtlijn. In de memorie van toelichting wordt een korte toelichting gegeven die zeer nauw aansluit op hetgeen over ecosysteem is toegelicht in de preambule bij de Richtlijn. Er worden enkele voorbeelden gegeven van wat geen ecosysteem is (bijenkorf, mierenhoop, boomstronk), zonder positieve voorbeelden van ecosystemen. Hierdoor blijft onduidelijk wat precies met ecosysteem wordt bedoeld. Dat geldt eveneens voor een tweede milieubegrip in het wetsvoorstel dat niet nader wordt toegelicht: 'milieuwaarde'. In het kader van een nadere definitie zou ook kunnen worden toegelicht hoe de omvang van een ecosysteem kan worden vastgesteld, zodat daaruit kan worden afgeleid wanneer er sprake is van een 'ecosysteem van aanzienlijke omvang' (dat is opgenomen in de omschrijving van de 'rampzalige gevolgen' in artikel 6 lid 1 onder 2 WED).

Een tweede begrip om nader toe te lichten is 'grotere schaal'. Dit begrip wordt gebruikt in de nieuwe strafbaarstellingen voor het verkopen of te koop aanbieden van waren waarvan het gebruik 'op grotere schaal' de uitstoot van (schadelijke) stoffen tot gevolg heeft. Allereerst valt op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over 'grootschalige gebruik' en zelfs 'grootschalige gebruik op een grotere schaal'. Dit is verwarrend, omdat in het dagelijkse spraakgebruik 'grootschalig' een andere connotatie heeft dan 'op grotere schaal'. Daar komt bij dat in de memorie van toelichting de opmerking in de preambule over 'op grotere

schaal' wordt herhaald, waarbij wordt opgemerkt dat er ook strafbaarheid kan zijn als een op de "Europese markt gebracht product slechts door een klein aantal personen wordt gebruikt, maar dit gebruik toch aanzienlijke schade aan het milieu of de menselijke gezondheid zou kunnen veroorzaken". De vraag rijst vervolgens wanneer er met inachtneming van dit voorbeeld geen grotere schaal is. Is dat uitsluitend als de betreffende waren aan een gering aantal personen zijn verkocht, en bij dit geringe gebruik de schade (nog) niet kan worden aangemerkt als aanzienlijk? En wordt dit dan ook met 'grootschalig' bedoeld?

Een derde begrip waarvoor een nadere toelichting wenselijk is, is 'aanzienlijke schade'. Weliswaar wordt in navolging van artikel 3 lid 6 van de Richtlijn in de memorie van toelichting nog overwogen dat voor het bepalen van de omvang van de schade rekening kan worden gehouden met "(i) de referentietoestand van het aangetaste milieu, (ii) de vraag of de schade van lange, middellange of korte duur is, (iii) de ernst van de schade en (iv) de omkeerbaarheid van de schade". Daarmee blijft echter in het midden wanneer schade moet worden aangemerkt als aanzienlijk, en welke schade onder deze drempel blijft. Een nadere toelichting zou vorm kunnen krijgen aan de hand van voorbeelden – waarbij kan worden aangenomen dat de gedraging wederrechtelijk is. Is met de vernieling van een dassenburcht aanzienlijke schade aan een ecosysteem of dieren te duchten of toegebracht? Is met het omkappen van een eeuwenoude, iconische boom aanzienlijke schade aan planten te duchten of toegebracht? Is met de lozing van giftige stoffen – zoals niet-toegelaten gewasbestrijdingsmiddelen of zeer zorgwekkende stoffen als arseen en lood – in een meer dat leidt tot vissterfte in dat meer aanzienlijke schade aan de kwaliteit van oppervlaktewater of aan dieren te duchten of toegebracht? Is met het (voor de duidelijkheid: wederrechtelijk) in de grond brengen van substantiële hoeveelheden (kunst)mest aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem of aangrenzend oppervlaktewater te duchten of toegebracht? Is met het dumpen van autobanden in een beschermd natuurgebied aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem of aan planten en dieren te duchten of toegebracht?

In het verlengde hiervan is het vierde begrip dat toelichting behoeft de uitleg van wat tot nu toe aangeduid is als 'rampzalige gevolgen'. In de Richtlijn en artikel 6 lid 1 onder 2 WED staat in de omschrijving dat hier sprake van is bij 'wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is'. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat begrippen als 'wijdverbreid' en 'onomkeerbaar' in de Richtlijn niet nader zijn gedefinieerd. Het is prettig dat vervolgens een korte aanvullende toelichting wordt geboden. Zo wordt over wijdverbreid opgemerkt "dat de milieuschade zich moet uitstrekken over een groot gebied of over een groot aantal mensen, dieren, planten of andere onderdelen van het milieu". Toch laat dit nog steeds de nodige vragen open. Wat is dan een groot gebied? Wat zijn een groot aantal mensen of dieren? Ook hierbij

zouden voorbeelden kunnen helpen om te verduidelijken wanneer hiervan sprake is. Is het lozen van giftige stoffen in een rivier wat leidt tot de sterfte van duizend vissen een rampzalig gevolg? Is het gebruik van vervuilde grond voor het ophogen van de grond waarop een woonwijk wordt gebouwd waardoor planten in die wijk niet willen groeien een rampzalig gevolg? Is het slopen van een schip op een strand in India waardoor giftige stoffen de bodem van het strand en zee indringen een rampzalig gevolg? Is het op de markt brengen van honderdduizend auto's die meer stikstof uitstoten dan wettelijk toegelaten een rampzalig gevolg? Is het in Nederland binnensmokkelen van tien slagstanden van olifanten een rampzalig gevolg?

Overige opmerkingen

Het College constateert dat er in de strafbaarstelling van artikel 173d Sr een woord lijkt te zijn weggefallen. Verondersteld wordt dat het de bedoeling van de minister is om strafbaar te stellen "degene aan wiens schuld te wijten is dat wederrechtelijk waren **worden** verkocht of te koop worden aangeboden".

Uitvoeringsconsequenties

Het College verwacht dat het voorliggende wetsvoorstel de komende jaren kan bijdragen aan een versterkte opsporing en vervolging van milieucriminaliteit. Ook artikel 1.6, 1.7 en 1.7a Omgevingswet en het daarop gebaseerde Besluit activiteiten leefomgeving bieden aangescherpte milieunormen die kunnen leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. De verwachting binnen het openbaar ministerie is dat dit nieuwe normenkader de komende jaren in het algemeen gaat leiden tot meer aangiften en meer afdoeningsbeslissingen. De verwachting is ook dat de resulterende milieustrafzaken complex en groot kunnen zijn. In dit verband is nog van belang dat de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer bij brief van 14 november 2024 heeft geïnformeerd dat het kabinet € 3 miljoen zal investeren in de versterkte aanpak van milieucriminaliteit, onder andere in het kader van de implementatie van de herziene milieurichtlijn, en dat een deel van die financiële versterking bedoeld is om extra officieren van justitie en parketsecretarissen te werven.²

Specifiek met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel ter implementatie van de herziene milieurichtlijn is de verwachting dat de nieuwe strafbaarstellingen van artikel 173c en 173d Sr (en het nieuw te beschermen rechtsgoed in de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr) zullen leiden tot extra aangiften. Op dit moment kan het College geen goede inschatting maken van het aantal extra strafzaken dat moet worden behandeld vanwege deze (voor Nederland) nieuwe strafbare die volgen uit het voorliggende wetsvoorstel. Het College verwacht

² Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 32, p. 4.

Datum 6 februari 2025
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 9/9

evenwel dat de gevolgen hiervan kunnen worden opgevangen met de versterkingen die de minister van Justitie en Veiligheid reeds heeft aangekondigd. Na inwerkingtreding van het voorstel zal het openbaar ministerie de extra instroom van zaken, en ook de eventuele toename van artikel 12 Sv-klachten, gedurende enige tijd te monitoren om te bezien of deze verwachting in de praktijk wordt bewaarheid.

De Richtlijn vereist tevens de verstrekking van analyses en statistische gegevens aan de Europese Commissie. Deze gegevens kunnen in beginsel uit de systemen van het openbaar ministerie worden gehaald, en kunnen daarom zonder extra kosten worden verstrekt.

Hoogachtend,

[REDACTED]
procureur-generaal

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres

Ministerie van Justitie en Veiligheid

[REDACTED]

2500EH Den Haag
Nederland

ILT

Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Contactpersonen

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Datum 4 februari 2025
Betreft HUF toets Implementatiewet herziene Europese
Richtlijn milieucriminaliteit
Uw kenmerk [REDACTED]

Datum
4 februari 2025

Geachte [REDACTED]

De ILT is op 9 december 2024 verzocht [REDACTED] een HUF-toets uit te brengen over het wetsvoorstel Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit. In het onderstaande beoordeelt de ILT het wetsvoorstel op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid vanuit de taak van de ILT. Tevens wordt ingegaan op de benodigdheden om uitvoering te geven aan de herziene richtlijn.

A. Handhaafbaarheid

Uitbreiding reikwijdte strafbaarstelling

De ILT constateert dat de herziene richtlijn een uitbreiding van de mogelijkheden voor de bestrijding van milieucriminaliteit geeft. Dit is zeer gewenst om de toenemende milieucriminaliteit effectief aan te pakken en de leefomgeving te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van deze vormen van criminaliteit. De ILT is dan ook blij met de toegenomen aandacht voor het belang van de aanpak van de milieucriminaliteit en met de herziene richtlijn die het belang daarvan onderstreept. De ILT verwacht een aanzienlijke toename van zaken als gevolg van nieuwe strafbaarstellingen, zoals het in de handel brengen van producten die op grote schaal emissies en vervuiling tot gevolg hebben, het illegaal gebruik van ozonafbrekende stoffen, radioactief materiaal, kwik, illegale energie-emissies en het ontwijken van de MER-plicht.

De richtlijn voorziet tevens in een uitbreiding van de reikwijdte van de strafbaarstelling. De strafbaarstelling wordt dan niet alleen gekoppeld aan de gevolgen voor de gezondheid van personen en de volksgezondheid, maar ook als er sprake is van aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, bodem en oppervlaktewater.

De ILT verwacht door zowel de uitbreiding van de strafbaarstelling op bovengenoemde onderwerpen als de uitbreiding van de reikwijdte, een toename in het aantal aangiften en zaken voor de komen jaren.

Definities

In de herziene richtlijn wordt de strafbaarstelling verbreed naar gevallen waarin sprake is van aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, bodem en oppervlaktewater. In het wetsvoorstel wordt dit samengevat als rampzalige milieuschade. De richtlijn noch het wetsvoorstel geeft een definitie van aanzienlijke schade of rampzalige schade en ook geen criteria voor het bepalen of daar al dan niet sprake is van is. Ook de vertaling van de term aanzienlijke schade uit de richtlijn naar rampzalige milieuschade vindt de ILT beperkend. Rampzalige milieuschade suggereert alsof er pas kan worden opgetreden bij echt ontwrichtende milieuschade. Terwijl de richtlijn een veel bredere scope suggereert, nl. aanzienlijke milieuschade. Het gebrek aan definities baart de ILT zorgen en de ILT vraagt dan ook het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. De ILT is namelijk beducht op de risico's van toenemende juridisering en de daarmee samenhangende, toenemende onderzoekslast als de ILT geen houvast heeft wat onder aanzienlijke schade wordt verstaan en hoe aanzienlijke schade kan worden aangetoond. Ook als dit pas na verloop van tijd aan het licht komt. De herziene Richtlijn geeft in artikel 3 lid 6 wel een viertal wegingscriteria waarmee de ernst van de schade kan worden gemotiveerd. Dat biedt in elk geval enige houvast voor de weging, maar is geen oplossing van de onderzoekslast om per geval de aard en omvang van de schade te bepalen. Voor de ILT is dit een belangrijk punt, omdat de verwachting is dat de uitbreiding van de reikwijdte tot meer aangiftes zal leiden vanuit burgers en belangenorganisaties, omdat de gronden niet langer beperkt zijn tot gezondheidsschade. Deze trend is inmiddels al zichtbaar. Als er onvoldoende handvatten zijn om de schade te kunnen vaststellen, zal dit het proces van opsporing schaden en daarmee ook het vertrouwen van de samenleving in de rechtstaat. Het verzoek van de ILT is dan ook om in elk geval de vier afweegcriteria op te nemen in het wetsvoorstel en om de begrippen aanzienlijke milieuschade te definiëren en toe te lichten zodat het in de procesgang goed en eenduidig kan worden toegepast.

ILT

Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Datum

4 februari 2025

Nieuwe milieudelicten

De richtlijn is een uitbreiding en een herziening van de reeds bestaande richtlijn 2008/99. De lijst milieudelicten is geactualiseerd en uitgebreid. De meeste van deze milieudelicten zijn al onderwerp van toezicht bij de ILT (en/of bij de NVWA). Zoals hierboven al toegelicht, regelt de richtlijn voor een aantal onderwerp de strafbaarstelling, die er eerder nog niet was. Voor de ILT is er één nieuw milieudelict, nl. het in de handel brengen van een product waarvan grootschalig gebruik leidt tot emissies en milieuschade. Dit is te beschouwen als een uitbreiding van de producentenverantwoordelijkheid. De ILT ziet de nieuwe strafbaarstelling als laatste redmiddel om producten van de markt te kunnen halen die bij grootschalig gebruik evident tot milieuschade leiden. Tegelijk wil de ILT vooral blijven inzetten dat de wetgeving dusdanig is en blijft en waar nodig verbetert zodat dit soort producten niet de markt op kunnen worden gebracht. Dit voorkomt dat de milieuschade kan ontstaan.

De ILT kan zich vinden in de keuze om de implementatie van artikel 3 lid 2 onder b uit de richtlijn in aparte artikelen op te nemen, zijnde artikel 173 c en artikel 173 d WvSr. Goed dat niet is aangesloten bij artikel 174 en 175. Het bestanddeel "het schadelijk karakter verzwijgende" in die artikelen wordt inderdaad niet genoemd in de richtlijn milieucriminaliteit en zou beperkend werken.

Begrippen

De ILT vraagt ook aandacht voor de afstemming tussen begrippen. Artikel 3 lid 2 onder b Richtlijn spreekt over het in de handel brengen van producten. De NL Wetgever spreekt over "waren". In de MvT wordt geen aandacht besteed aan het verschil in deze twee begrippen en of het begrip "waren" synoniem is voor het begrip "producten". Artikel 174 WvSr gaat al over het begrip "waren". Het is veel duidelijker om in het nieuwe artikel 173 c en d het begrip "producten" te hanteren conform de richtlijn.

ILT
Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Datum
4 februari 2025

Het gaat in de Richtlijn om producten waarvan het gebruik op grotere schaal leidt tot het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materialen of stoffen, energie of ioniserende straling in de lucht, de bodem of het water. In het NL wetsvoorstel komt dit terug als "het gebruik op een grotere schaal ertoe leidt dat een stof of energie op of in de bodem, de lucht of het oppervlaktewater wordt gebracht dan wel dat de bodem, de lucht of het oppervlaktewater aan ioniserende straling wordt blootgesteld"

Ook hier wordt het begrip "een hoeveelheid materialen" niet meegenomen en lijkt de richtlijn te beperkend te worden geïmplementeerd. Ioniserende straling wordt ook hier gekoppeld aan "blootstelling" terwijl de richtlijn spreekt van het "brengen" van ioniserende straling in lucht, bodem en water. Het begrip "inbrengen" is iets anders dan "blootstellen". Een duidelijke toelichting wordt hierop niet gegeven. Radioactieve materialen (als schroot) kunnen ook in de bodem of water worden gebracht. Of is dit dan hetzelfde als "blootstellen"? Sommige gedragingen die in artikel 3 Richtlijn worden genoemd waren reeds opgenomen in het Wetboek van strafrecht maar behoeften wel tekstuele aanpassingen, zoals de artikelen 161 quater en 173 a en b WvSr. Maar waar de richtlijn spreekt van "een hoeveelheid materialen of stoffen, energie of ioniserende straling", in lucht, bodem of water brengen" is dat in het NL wetsvoorstel beperkt tot "stoffen en energie". In de MvT wordt niet uitgelegd waarom het begrip "een hoeveelheid materialen" niet is meegenomen. Het begrip "ioniserende straling" komt terug in artikel 161 quater maar is daar gekoppeld aan blootstellen/besmetten en niet aan de handeling "het inbrengen in lucht, bodem, water". In de MvT wordt niet uitgelegd waarom gekozen is voor het begrip blootstellen. Radioactief schroot kan bijvoorbeeld in de bodem worden gebracht. Is dit dan hetzelfde als blootstellen? Zonder toelichting lijkt het er nu op dat het NL wetsvoorstel afwijkt van de richtlijn en in beperkende zin. Daarnaast wordt het begrip "kwaliteit" van de bodem, de lucht en oppervlaktewater in art 173 a en b Sr niet uitgelegd. Door het begrip "kwaliteit" in de strafbepaling op te nemen zal het ook bewezen moeten worden. Het wekt nu de indruk dat je wel stoffen, materialen e.d. in bodem, lucht en water mag brengen als de "kwaliteit" maar niet wordt aangetast. Het vigerende artikel 173 a en b Sr bevat niet het woord "kwaliteit" en de ILT is er voorstander van om dit zo te laten en het begrip "kwaliteit" te laten vervallen.

Begrip "grove nalatigheid".

In artikel 3 lid 1 van de Richtlijn worden de lidstaten opgedragen de in lid 4 van dit artikel bedoelde gedragingen, indien zij ten minste uit grove nalatigheid worden begaan, strafbaar te stellen wanneer die gedragingen wederrechtelijk zijn. Het begrip grove nalatigheid is noch in de richtlijn noch elders in het Europese strafrecht uitputtend gedefinieerd. Enige duiding geeft de richtlijn echter wel: het begrip 'grove nalatigheid' dient volgens het Hof te worden opgevat als dat dit een onopzettelijk handelen of nalaten impliceert waardoor de aansprakelijke persoon een gekwalificeerde schending begaat van zijn zorgvuldigheidsplicht die hij in acht

had moeten en had kunnen nemen rekening gehouden met zijn hoedanigheid, zijn kennis, zijn vaardigheden en met zijn individuele situatie (HvJ EU C-308/06, Intertanko e.a./Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2008:312, r.o. 76-77).

ILT
Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Deze in de richtlijn genoemde "gekwalficeerde schending" toont gelijkenis met de Garantenstellung. Dat is het beginsel dat de norm anders/strenger is bij een bepaalde vorm van deskundigheid of beroepsmatigheid. De drempel voor aansprakelijkheid is in die gevallen laag. Milieudelicten worden vaak gepleegd door ondernemingen, waarvan een bepaalde zorgvuldigheid en kennis mag worden verwacht.

Datum
4 februari 2025

Bij de bekendmaking van de implementatie van de vorige richtlijn (nr. 2008/99/EG) is door de minister van VenJ uiteengezet dat "met grove nalatigheid gepleegde delicten vallen onder de schulddelicten". Het bevreemdt de ILT dat in de MvT niet is gekozen om het begrip "grove nalatigheid in de MvT duiden als "schuld in de zin van grove nalatigheid".

Dit is niet nieuw en is vaker in een memorie van toelichting gehanteerd. Zie de regeling "Aanwijzing feitenonderzoek / strafrechtelijk onderzoek en vervolging in medische zaken"¹.

Het begrip "grove nalatigheid" te vertalen met "roekeloosheid" is te beperkt. Roekeloosheid is in het wetboek van strafrecht een strafverzwarende omstandigheid bij delicten waarbij een dodelijke afloop/ dan wel ernstig letsel is te betreuren. Een gevolg van gelijkstelling van grove nalatigheid met roekeloosheid is dat commune milieudelicten, zoals 173b Sr en het nieuwe 173d Sr, alleen in samenhang met artikel 307 of 308 Sr tot vervolging kunnen leiden. Milieudelicten die leiden tot andere gevolgen zoals verontreiniging aan het milieu vallen hier dan buiten. Dit leidt tot een afwijkende implementatie van de richtlijn. Ook hierom verzoekt de ILT om aanpassing en het schrappen van de gelijkstelling met roekeloosheid.

De ILT pleit ervoor het begrip "grove nalatigheid in de MvT te duiden als "schuld in de zin van grove nalatigheid" en ook globaal aan te geven waar men in de praktijk dan aan kan denken.

Zowel in de wegenverkeerswetgeving, als bij medische strafrechtzaken was behoefte aan een nadere invulling van deze begrippen en dat is bij de milieuwetgeving niet anders.²

Strafmaat

De Richtlijn geeft ruimte om de strafbaarstelling aan te passen. De ILT signaleert in de praktijk dat het gat te groot is tussen de strafmaat voor schuld en voor opzet in de artikel 173b en 173a. Dit grote verschil in strafmaat van 1 tot 12 jaar is niet goed uit te leggen. Zeker nu de zwaarste schuldvariant (grove nalatigheid) dicht tegen opzet aanzit. Uit de jurisprudentie van artikel 173 a wordt vaak niet helder waarom de rechter geen opzet heeft aangenomen. De milieugevolgen van onopzettelijke daden kunnen echter vaak ernstig zijn. Gezien het doel van de

¹ Aanwijzing feitenonderzoek / strafrechtelijk onderzoek en vervolging in medische zaken. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032580/2013-01-01>

² Het opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels" door Mr. R. (Rob) ter Haar en Mr. dr. M.J. (Mark) Hornman,

richtlijn adviseert de ILT om de strafmaat van 173b te heroverwegen en te verhogen naar 4 jaar.

Hetzelfde geldt voor artikel 173 d en artikel 175 Sr. Het verschil tussen 2 jaar en 12 jaar en één jaar en 15 jaar acht de ILT te groot, omdat het voor de feitelijke vervuiling van de leefomgeving niet uitmaakt of een delict al dan niet met opzet is gepleegd.

ILT
Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Datum
4 februari 2025

Strafmaat dood door schuld verhoogd van 4 naar 5 jaar

De straf voor grove nalatigheid uit herziene Richtlijn vraagt om aanpassing van artikel 307 Wetboek van Strafrecht. Het wetsvoorstel zoekt de aansluiting bij het 2^e lid waar schuld door roekeloosheid al een hogere bestraffing kent, dan het meer generieke schuld uit het 1^e lid van het betreffende artikel. Zie hetgeen eerder al is opgemerkt tav roekeloosheid. Deze verhoging van de strafmaat zal met name van betekenis zijn voor verkeersovertredingen, medische fouten e.d. Roekeloosheid is meer een term voor gedragingen in het verkeer. Schuld in het milieurecht zit meer in onvoorzichtigheid, gebrek aan voorzorg en nalatigheid.

Intrekken verouderde vergunning

De richtlijn voorziet in artikel 3 1^e lid in een bepaling om vergunningen in te kunnen trekken als de vergunningen door de wijze van verkrijgen, de technische ontwikkelingen of de loop van de tijd evident in strijd zijn met de wet- en regelgeving. Dit is analoog aan wat sinds 1 januari 2024 in de Omgevingswet is geregeld. Zie artikel 1.7a OW. Veel ervaring is er overigens nog niet mee. Jurisprudentie zal de komende jaren moeten uitwijzen in welke situaties de intrekking van een vergunning een geëigend middel is om overtredingen en het aanhoudend toebrengen van schade aan te leefomgeving te beëindigen.

B. Inhoudelijke kanttekeningen bij de richtlijn

Afvalstoffen

De richtlijn voorziet in artikel 3,2^e lid onder f in een strafbaarstelling van verschillende verboden gedragingen met betrekking tot afvalstoffen. Gezien de discussie omtrent het begrip afvalstof zal hier slechts beperkte invulling aan gegeven kunnen worden. Dit is omdat de uitleg van het begrip afvalstof in de afgelopen jaren diffuus geworden is als gevolg van onder andere de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de circulaire economie en de invloed van diverse politieke en economische belangen. Dit geeft namelijk de gelegenheid om afvalstromen om te dopen tot bijproducten of een einde-afvalstatus toe te kennen. Deze bijproducten veroorzaken meer dan eens op grote schaal verontreiniging van de leefomgeving. De huidige beperkte formulering van de richtlijn en de vertaling daar van in dit wetsvoorstel zal de betekenis van deze bepaling zeer gering zijn om dit kaliber praktijken te kunnen aanpakken. Dit draagt niet bij aan het bereiken van de doelstelling van de richtlijn, namelijk het effectief kunnen optreden tegen bedrijven en natuurlijke personen die bewust en opzettelijk schade toebrengen aan de leefomgeving.

Recidive

De richtlijn maakt het na een veroordeling mogelijk om een beroepsverbod op te leggen aan natuurlijke personen of een verbod op bepaalde bedrijfsactiviteiten bij rechtspersonen. Het lastige is dat er vaak veel tijd overheen gaat tot een veroordeling en dat een rechtspersoon of een natuurlijk persoon tot die tijd

gewoon door kan gaan met malafide praktijken. De ILT vindt het een gemiste kans dat er geen mogelijkheid is of er voor de tussenliggende tijd voorzieningen getroffen hadden kunnen worden om milieuschadelijk gedrag eerder te kunnen stoppen. Net zoals bijvoorbeeld in de verkeersregelgeving rijbewijzen worden ingenomen en verplichte cursussen moeten worden gevolgd.

ILT
Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Datum
4 februari 2025

C. Uitvoerbaarheid

Capaciteits- en kennisniveau

De richtlijn verplicht dat er voldoende mensen, kennis en middelen moet zijn om uitvoering te geven aan het doel van de richtlijn, namelijk het tegengaan van milieucriminaliteit. De concrete invulling wordt aan de lidstaten overgelaten. De ILT verwacht dat de herziene richtlijn meer capaciteit zal vragen. Dit komt door:

- De uitbreiding van de strafbaarstelling op een aantal reeds bovengenoemde onderwerpen;
- De uitbreiding van de reikwijdte naar schade aan het milieu, waardoor meer aangiften te verwachten zijn;
- Meer onderzoekslasten om de omvang van de schade in de verschillende casussen vast te stellen, zeker als in het wetsvoorstel geen goede definities en handvatten worden opgenomen over schadebegrippen en hoe die kunnen worden bepaald of berekend.

Vanwege de verwachte toename in het werk van de ILT, pleiten we daarom voor versterking van de gehele strafrechtketen op het milieudomein. Versterking over de gehele keten is cruciaal voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en het oplossen van de huidige capaciteitsproblemen in de strafrechtketen. Effectieve aanpak van de milieucriminaliteit slaagt alleen als de gehele keten wordt versterkt. De ILT heeft inmiddels een claim neergelegd bij het verantwoordelijke departement IenW.

Ten aanzien van kennis zet de ILT in op versterking van de vakkennis via het intern trainings- en opleidingsprogramma. Dit is niet alleen voor het versterken van de inhoudelijke kennis op het milieudomein, maar ook op het verbeteren van de strafrechtelijke kennis en de toepassing daarvan. Investeren op deze beide onderdelen in hun samenhang vergroot de effectiviteit van de opsporing.

Financieel

De kern van de financiële claim van de ILT is dat er een extra team en extra juridische BOA-ondersteuning en coördinatie nodig zal zijn vanwege de verwachte toename van het aantal aangiften en de nieuwe taakvelden. Tevens wordt een impuls gegeven aan de opleidingen.

Nationale strategie

De richtlijn voorziet in een verplicht tot het opstellen van een nationale strategie. De ILT verwacht dat dit via het SMK wordt opgepakt, maar dat hiervoor mede een beroep zal worden gedaan op de ILT voor het leveren van voorbereiding en analyses.

Internationale samenwerking

De ILT ondersteunt de versterking van de internationale samenwerking in de opsporing op milieugebied uit de richtlijn. Het wetsvoorstel geeft in de Memorie van

Toelichting een opsomming van de huidige samenwerking. Onduidelijk is of dit afdoende is. De ILT adviseert om aandacht te schenken aan de rol van de recent formeel ingestelde Strategische Milieukamer en om ook aandacht te geven aan het vraagstuk van internationale gegevensuitwisseling rond natuurlijke personen. Het punt is nl dat artikel 15a en 17 van de Wet politiegegevens een grondslag biedt voor de internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie, maar in de praktijk loopt het niet soepel en er veel (technische) hobbels. Het nu wettelijk implementeren van de richtlijn zonder aandacht voor de huidige problemen in de gegevensuitwisseling maakt de gegevensuitwisseling niet beter.

ILT
Inlichtingen- en
Opsporingsdienst ILT
Expertise

Datum
4 februari 2025

De ILT ziet verder de volgende mogelijkheden om de internationale samenwerking te verbeteren, zoals het informeren van Europol over onderzoeken, Europol cross checks te laten uitvoeren en (rest)informatie te delen met andere lidstaten.

Rapportageverplichtingen

De richtlijn kent ook een rapportageverplichting. Dit zal naar verwachting door het ministerie van Justitie en Veiligheid worden gecoördineerd. Volgens de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel zal een aantal bestaande dashboards moeten worden aangepast. De omvang hiervan is op dit moment nog niet bekend, maar de inschatting is dat dit voor de ILT als een van gegevensleveranciers niet heel ingrijpend zal zijn.

Aanpassingen lagere regelgeving

Een aantal zaken uit de richtlijn vraag om aanpassingen in de lagere regelgeving nodig. Het gaat om het Besluit geïmporteerde broeikasgassen en ozonafbrekende stoffen en de bijbehorende Regeling. De ILT zal zowel het besluit als de regeling te zijner tijd op consequenties voor de ILT bezien.

Waarborgen rechtsgang

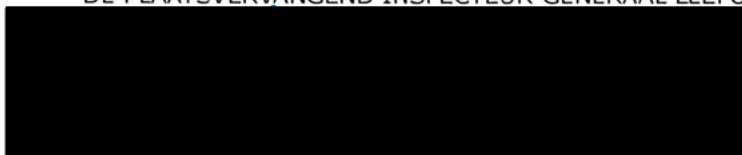
Blijkens de memorie van toelichting dient het begrip betrokken publiek te worden onderscheiden van begrip slachtoffer. Het artikel is niet bedoeld om slachtofferschap toe te kennen aan personen die niet als slachtoffer kunnen worden aangemerkt. Het artikel lijkt hiermee collectieve aangiftes en beroepen op herstelrecht te ontmoedigen. Dat vindt de ILT een onterechte inperking, vooral omdat het al zo lastig om een eenduidig oorzakelijk verband aan te tonen tussen milieuschade en de gezondheidseffecten daarvan op een concreet persoon.

Afsluiting

Ik dank u voor de gelegenheid om te reageren op de uitvoering van de Richtlijn en het ontwerp van de Implementatiewet. We hopen dat het bovenstaande van nut zal zijn in het vervolg traject van de implementatie.

Met vriendelijke groet,

DE PLAATSVERVANGEND INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN



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

Aan: Ministerie Justitie en Veiligheid
[REDACTED]
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersoon

Datum
5 februari 2025

nota

Implementatie inzake de bescherming van het milieu
door middel van het strafrecht en tot vervanging van de
Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG

Inleiding

Op 10 december 2024 heeft u een verzoek ingediend om een HUF-toets uit te voeren op het concept wetsvoorstel inzake de bescherming van het milieu door middel van strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG. Hierbij doe ik u de uitkomsten van de toets toekomen met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de wet (hierna: implementatie richtlijn milieucriminaliteit).

De herziene richtlijn is een actualisatie en uitbreiding van de Richtlijn 2008/99. De belangrijkste wetwijzigingen zijn:

- De verplichting om verschillende milieudelicten strafbaar te stellen die nog niet onder de eerdere richtlijn vielen (zoals, kort samengevat, het in de handel brengen van een product waarvan grootschalig gebruik leidt tot emissies waardoor aanzienlijke schade voor de mens of het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt).
- Vaststelling van minimale strafmaxima voor verdere internationale harmonisatie.
- Toepassing van dynamische wetgevingstechniek, waardoor sectorale wijzigingen automatisch doorwerken in de richtlijn milieucriminaliteit.
- Versterking van nationale strategie, onderlinge gegevenswisseling, internationale samenwerking en de zorg voor voldoende capaciteit.

Context

De herziene richtlijn milieucriminaliteit geeft een uitbreiding van de mogelijkheden voor de bestrijding van milieucriminaliteit. De NVWA is van mening dat deze ontwikkeling gewenst is om milieucriminaliteit te bestrijden en de water-, lucht en bodemkwaliteit en biodiversiteit te borgen op de publieke belangen waar zij toezicht op houdt. De richtlijn biedt handvatten om milieucriminaliteit en de gevolgen ervan binnen deze publieke belangen effectiever aan te pakken. Ook biedt deze richtlijn

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling**Datum**

5 februari 2025

handvatten om meer integraal samen te werken op nationaal (artikel 21 opstellen nationale strategie bestrijding van strafrechtelijke milieudelicten) en op internationaal niveau (artikel 20).

De kern van de richtlijn wordt gevormd door artikel 3 waar een opsomming van twintig milieudelicten is opgenomen, waarbij ook een aantal nieuwe strafbaarheidsstellingen zoals bijvoorbeeld het in de handel brengen van producten die op grote schaal emissies en vervuiling tot gevolg hebben en illegale houthandel en de invoer van invasieve soorten zijn opgenomen.

De NVWA voorziet een toename van het aantal aangiftes. Enerzijds door een uitbreiding van het aantal nieuwe milieudelicten die zijn opgenomen in de richtlijn, anderzijds door de grote maatschappelijke aandacht. Ook het aantal zaken tegen de overheid zal waarschijnlijk toenemen, door het onvoldoende toepassen van het voorzorgsbeginsel.

Het is daarom van cruciaal belang dat de definities in de richtlijn duidelijk zijn en de capaciteit in de lidstaten op orde is. Dit laatste wordt in diverse artikelen voorgeschreven (artikel 17, beschikbaarheid van middelen en artikel 18, opleiding). Bovendien is het voor een goede handhaving noodzakelijk dat de capaciteit van de strafrechtketen milieucriminaliteit bij zowel opsporingsdiensten en politie als Openbaar Ministerie en de rechterlijke toereikend is.

ConclusieHandhaafbaar-, uitvoerbaar- en fraudebestendigheid

Het wetsvoorstel is handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig, mits de juridische verbeterpunten zoals beschreven onder het kopje "Handhaafbaarheid", doorgevoerd worden:

- Met name het gebruik van algemene termen zoals bijvoorbeeld schade aan het milieu en schade aan personen dienen duidelijker gedefinieerd te worden.
- In de MvT wordt gesteld dat het begrip 'grove nalatigheid' (de zwaarste schuldvariant) aansluit bij 'roekeloosheid'. Deze gelijkstelling kan mogelijk problemen opleveren in de bewijsvoering en zal leiden tot een hogere bewijslast. Het ligt meer voor de hand om grove nalatigheid in de MvT te duiden als schuld in de zin van "grove nalatigheid."
De voor gestelde aanpassing heeft tot gevolg dat de strafmaat van de schulddelicten uit de artikelen 173b, 173d (nieuw) en 175 Sr wordt verhoogd. Daarbij ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de strafverhoging die is voorgesteld voor artikel 307 Sr.

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling**Datum**

5 februari 2025

- Een complexiteit bij de uitvoering van de richtlijn milieucriminaliteit is beschikbaarheid (en financiering) van de strafrechtketen. De verwachting is dat de NVWA meer aangiftes krijgt, hetgeen betekent dat niet alleen de NVWA meer kennis en capaciteit nodig heeft, maar dat de capaciteit van de gehele strafrechtketen voor het onderwerp milieucriminaliteit toereikend moet zijn om de zaken af te kunnen doen.
- De NVWA is er voorstander van als coördinatie van de nationale en internationale samenwerking, de rapportageverplichting en het opstellen van de nationale strategie bij de Strategische Milieukamer (SMK) komt te liggen.

ToelichtingHandhaafbaarheid**Vaststellen van schade**

In de Richtlijn en in de memorie van toelichting (hierna: MvT) wordt op verschillende plekken gesproken over het begrip 'schade aan het milieu en schade aan personen'. In de richtlijn wordt niet beschreven hoe en door welke partij deze schade vastgesteld moet worden. Bovendien is het begrip schade aan continue verandering onderhevig als gevolg van nieuwe inzichten.

Het bepalen van de schade wordt eveneens bemoeilijkt omdat met name milieuschade zich vaak pas geruime tijd na het delict openbaart. Hierdoor is het vaststellen van causaal verband complex. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van ernstig letsel aan personen. In veel gevallen is het nauwelijks vast te stellen of schade is ontstaan door het plegen van een delict. Wel worden in de richtlijn vier elementen genoemd waarmee rekening gehouden kan worden bij de vaststelling van de schade. Die elementen zijn ruim geformuleerd.

De onduidelijkheid rondom het begrip schade als bedoeld in de richtlijn moet worden opgelost wil de richtlijn handhaafbaar zijn. De NVWA is van mening dat een definitie van het begrip 'aanzienlijke milieuschade' moet worden opgenomen in de richtlijn waarin de vier elementen zoals wel al beschreven in de richtlijn nader worden uitgewerkt.

Grove nalatigheid versus roekeloosheid

In de MvT wordt in artikel 3, vierde lid gesteld dat het begrip 'grove nalatigheid' aansluit bij (de zwaarste schuldvariant) 'roekeloosheid'. Deze gelijkstelling leidt ertoe dat strafbare handelingen die passen binnen de delictsomschrijvingen zoals bedoeld in de artikelen 173b, 173d (nieuw) en 175 Sr alleen maar tot een vervolging kunnen leiden indien sprake is van dodelijke afloop of zwaar lichamelijk letsel.

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling**Datum**

5 februari 2025

In het scenario dat één van deze artikelen ten laste wordt gelegd, is altijd tegelijkertijd vervolging noodzakelijk voor artikel 307, 2^e lid of 308 2^e lid Sr. Die artikelen bieden alleen uitkomst in het geval van dodelijke afloop of zwaar lichamelijk letsel. Juist bij milieudelicten is in veel gevallen sprake van een ander gevolg zoals bijvoorbeeld schade aan een ecosysteem.

De strafverzwarende omstandigheid van roekeloosheid is specifiek in het leven geroepen voor gevallen als voorzien in artikel 175 Wegenverkeerswet 1994.¹

Het ligt meer voor de hand om grove nalatigheid in de MvT te duiden als schuld in de zin van "grove nalatigheid." Dit is onder meer bij medische zaken ook zo gedaan.² Voor milieudelicten is het begrip "grove nalatigheid" ook passend vanwege de Garantenstelling. Dat is het beginsel dat de norm anders/strenger is bij een bepaalde vorm van deskundigheid of beroepsmatigheid. De drempel voor aansprakelijkheid is in die gevallen laag.

Ten slotte kan de gelijkstelling van het begrip 'grove nalatigheid' met 'roekeloosheid' mogelijk problemen opleveren in de bewijsvoering en zal leiden tot een hogere bewijslast. Ter illustratie; een verdachte onderneming zal bij een delict als bewijs aanvoeren dat men wellicht op grove wijze nalatig is geweest, maar niet roekeloos. Dat kan worden onderbouwd met de aanwezigheid van procedures en protocollen die niet- of slecht zijn nageleefd. Maar waarvan niet gezegd kan worden dat deze totaal afwezig waren (wat zou passen bij roekeloosheid).

Als de reden voor deze gelijkstelling is dat er een gat ontstaat tussen de culpa delicten in het wetboek van strafrecht dan zou de discussie over de strafmaat moeten gaan. Deze gelijkstelling gaat problemen opleveren in de bewijsvoering van culpa delicten.

Strafmaat

De hierboven uiteengezette zienswijze over grove nalatigheid zou er volgens de NVWA toe moeten leiden dat de strafmaat van de schulddelicten uit de artikelen 173b, 173d (nieuw) en 175 Sr wordt verhoogd. Daarbij ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de strafverhoging die is voorgesteld voor artikel 307 Sr.

Omzet strafbare gedragingen richtlijn in wetsvoorstel

De richtlijn spreekt in artikel 3, 2^e lid onder a. en b. over "een hoeveelheid materialen of stoffen, energie of ioniserende straling", in lucht, bodem of water brengen.

Dit is in het wetsvoorstel beperkt tot "stof of energie" in lucht, bodem of water brengen. In de MvT wordt niet uitgelegd waarom de begrippen "een hoeveelheid materialen en ioniserende straling" niet zijn meegenomen.

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 28484, nr. 3, p. 11.

² Aanwijzing feitenonderzoek / strafrechtelijk onderzoek en vervolging in medische zaken.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0032580/2013-01-01>

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling**Datum**

5 februari 2025

Zonder toelichting lijkt het er nu op dat het wetsvoorstel afwijkt van de richtlijn en wel in beperkende zin.

Omvang schade

Artikel 5 van de richtlijn verplicht een natuurlijke persoon om de schade te herstellen. De vraag die de NVWA hierbij heeft is tot welk punt de schade hersteld dient te worden. Ook hier zullen uitdagingen liggen bij het vaststellen van het causaal verband. De NVWA heeft behoefte aan nadere duiding van dit artikel.

(Onderzoek)middelen

In artikel 17 wordt voorgeschreven dat lidstaten doeltreffende en evenredige onderzoeksmiddelen ter beschikking stellen. De NVWA heeft behoefte aan nadere duiding van doeltreffend en evenredig.

Uitvoerbaarheid

Buiten de verduidelijking die nodig is op de punten die zijn genoemd onder het kopje handhaafbaarheid, zal een belangrijk aspect voor de uitvoerbaarheid van deze richtlijn het capaciteitsvraagstuk zijn.

Rol NVWA en de richtlijn milieucriminaliteit

De NVWA houdt toezicht op de volgende onderwerpen die in de richtlijn milieucriminaliteit aan de orde komen. De NVWA doet strafrechtelijk onderzoek op deze onderwerpen:

- Gewasbeschermingsmiddelen
- Meststoffen
- Natuur
- Dierlijke bijproducten
- Productveiligheid (artikel 2b)

Binnen de richtlijn milieucriminaliteit vallen de onderwerpen waar de NVWA toezicht op houdt en in geval van mogelijke strafbare feiten de NVWA-IOD strafrechtelijk onderzoek moet uitvoeren onder de volgende bepalingen artikel 3 onder a, b, c, d, m, n, o, p, q, r, s, en t.

Capaciteit

De richtlijn verplicht dat er voldoende mensen, kennis en middelen moet zijn om uitvoering te geven aan het doel van de richtlijn, waarbij de concrete invulling aan de lidstaten wordt overgelaten.

Bovendien is in de richtlijn een uitbreiding van de strafbaarheidstelling voorzien, is er een uitbreiding van de reikwijdte van het begrip schade aan het milieu en zal meer onderzoek nodig zijn om de omvang van de schade per zaak te bepalen.

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling**Datum**

5 februari 2025

De NVWA voorziet dat een capaciteitsuitbreiding nodig is, maar kan op dit moment nog geen inschatting geven van de omvang.

Vanwege de verwachte toename in het werk van de NVWA, pleiten we daarom voor een integrale blik op de gehele strafrechtketen op het milieudomein. Versterking over de gehele keten is cruciaal voor het bereiken van een hogere ambitie conform de doelstellingen van de richtlijn en draagt bij aan het oplossen van de huidige capaciteitsproblemen in de strafrechtketen.

Op basis van deze richtlijn en de voorgestelde uitbreiding verwacht de NVWA een toename van het aantal aangiften. Als gevolg daarvan kan een toenemend beroep worden gedaan op de BOA- en opsporingscapaciteit van onder andere de NVWA. De NVWA kan een ruimere inzet ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving alleen uitvoeren als daarvoor ook de benodigde financiering beschikbaar komt. De afspraken over beschikbaarheid van capaciteit en financiering worden gemaakt in overleggen over het handhavingsarrangement met het OM en LVVN en over het werkprogramma (jaarplan) waarin jaarlijks de prioriteiten met VWS en LVVN worden afgesproken. Indien deze afspraken leiden tot een groter aantal BOA-PV's en strafdossiers vanuit de NVWA dan vraagt dat dat ook de overige schakels in de strafrechtketen evenredig worden versterkt om dat aantal zaken af te doen.

Daarnaast is de NVWA van mening dat er op regelmatige basis onderzoek gedaan moet worden naar het effect van de invoering van deze richtlijn; gaan er meer aangiftes komen, is de capaciteit bij de verschillende partijen in de strafrechtketen voldoende en wat zijn de ervaringen rond de bewijsvoering? De NVWA pleit ervoor om een jaar na invoering van de richtlijn een dergelijke evaluatie uit te voeren om en zo nodig daarop te acteren.

Samenwerking

Op basis van de genoemde artikelen die extra capaciteit vragen en de inschatting dat het aantal aangiften zal toenemen door implementatie van deze richtlijn is de verwachting dat de NVWA moet investeren in kennis en capaciteit om enerzijds de milieucriminaliteit tegen te gaan en haar rol in de keten vorm te geven en anderzijds aan de verplichtingen uit de richtlijn te voldoen.

Daarnaast zijn artikelen opgenomen die een investering in mensen, kennis, middelen vergen binnen de gehele strafrechtketen waar het milieucriminaliteit betreft:

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling**Datum**

5 februari 2025

- Samenwerking tussen lidstaten en de Commissie, en instellingen, organen, bureaus of agentschappen van de Unie.
- Opstellen van een nationale strategie
- Gegevensuitwisseling
- Verslaglegging

De NVWA is er sterk voorstander van dat bovenstaande elementen door de SMK worden gecoördineerd waarbij de opsporingsdiensten de gegevens aanleveren. Dit zal zowel capaciteit van de NVWA vergen alsook van de SMK.

Zoals onder het kopje samenwerking al is aangegeven is een goed onderbouwde schatting van het aantal FTE op dit moment niet te geven. De NVWA zou graag zien dat dit onderwerp wordt van bespreking in de Strategische Milieukamer waarbij de capaciteitsuitbreiding van de strafrechtketen op het gebied van milieucriminaliteit door alle partijen in evenredigheid wordt opgepakt. Met daarbij de nadruk op versterking van de gehele keten en niet slechts de opsporingsinstanties.

Fraudebestendigheid

Met betrekking tot de fraudebestendigheid leidt deze toets niet tot opmerkingen.

Notitie

Aan

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Kopie aan

Vorbereidingsgroep Strategische Milieukamer

Datum

21-1-2025

Documentnummer

[REDACTED]

Project

Consultatie

Auteur

ODNL

Onderwerp

Consultatie concept-implementatiewetsvoorstel herziene milieurechtlijn
EU/2024/1203

ODNL is op 9 december 2024 verzocht een HUF-toets uit te brengen over het wetsvoorstel Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit. In deze notitie beoordeelt DCMR, als één van de omgevingsdiensten, als uitvoeringsorganisatie, het wetsvoorstel op uitsluitend de uitvoerbaarheid van de richtlijn. DCMR is bekend met de beoordelingen van het Functioneel Parket en de ILenT op het implementatiewetsvoorstel en onderschrijft deze.

De herziene richtlijn is een actualisatie en uitbreiding van de Richtlijn 2008/99 en geeft een belangrijke impuls voor het milieustrafrecht. Wij vinden dit een goede zaak, want milieucriminaliteit houdt zich niet aan grenzen.

Zoals ook in de Memorie van Toelichting is aangegeven is de bestaande Nederlandse strafwetgeving grotendeels al in lijn met de richtlijn. Ter implementatie vindt slechts een beperkt aantal aanscherpingen plaats die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

Zorgplichten

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat het kabinet het van groot belang acht dat tegen milieudelicten effectief en daadkrachtig kan worden opgetreden.

Uit het eerste lid van artikel 3 blijkt dat als voorwaarde voor de strafbaarstelling dat de gedragingen wederrechtelijk ('unlawful') moeten zijn. Van wederrechtelijkheid is blijkens deze bepaling sprake indien de gedraging in strijd is met – kort samengevat – voorschriften uit het Europese milieurecht dan wel een nationaal wettelijk voorschrift of een besluit van een bevoegde autoriteit van een lidstaat waarmee uitvoering wordt gegeven aan zo'n wettelijk voorschrift.

Dergelijke gedragingen zijn ook wederrechtelijk als ze worden begaan op basis van een machtiging ('authorisation': in het Nederlandse stelsel wordt hiermee met name op een vergunning of ontheffing gedoeld) die is verkregen op frauduleuze wijze of door middel van corruptie, afpersing of dwang. Van een wederrechtelijke gedraging is eveneens sprake 'indien die machtiging kennelijk in strijd is met materiële wettelijke vereisten'.

De Uniewetgever brengt daarmee tot uitdrukking dat het enkel beschikken over een vergunning of ontheffing die formele rechtskracht heeft, geen vrijbrief betekent om (bedrijfs)activiteiten uit te voeren die (evident) in strijd zijn met het Europese milieurecht.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat voorgaande is gevat in de zorgplichten uit de Omgevingswet en dat de samenloop van de vergunning(voorschriften) en zorgplichten van belang zijn voor de implementatie van onderhavige richtlijn.

Indien duidelijk wordt dat het handelen van de verdachte duidelijk in strijd is met een toepasselijke zorgplicht, kan dat handelen in een strafzaak in voorkomende gevallen ook als wederrechtelijk worden aangemerkt.

Zorgen over uitvoerbaarheid

Wij willen ten aanzien van dit punt aangeven dat wij ons zorgen maken over de uitvoerbaarheid hiervan. De Afdeling Advisering van de Raad van State is hier al eerder kritisch over geweest in haar advies over de Invoeringswet Omgevingswet. Door de Afdeling Advisering wordt verwacht dat door het gebruik van open termen in specifieke zorgplichten zich in de praktijk regelmatig geschillen zullen voordoen over de invulling daarvan, met name via handhaving. Dit kan tot rechtsonzekerheid leiden. Dat wringt volgens de Afdeling des te meer nu specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet niet alleen bestuursrechtelijk maar ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

Naast de kritiek van de Afdeling is in een recente bestuursrechtelijke uitspraak¹ gebleken dat de rechtbank - bij bepaling of sprake is van de overtreding van specifieke zorgplichten - aansluit bij het in de rechtspraak ontwikkelde criterium 'ernstige nadelige gevolgen'. Dit betekent dat alleen in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, er sprake kan zijn van de overtreding van de specifieke zorgplicht.

Gezien bovenstaande trekken wij in twijfel of met de verwijzing naar de zorgplichten uit de Omgevingswet voldoende invulling wordt gegeven aan de voorwaarde voor de strafbaarstelling van artikel 3, zoals voorgeschreven in de Richtlijn.

Uit het eerste lid van artikel 3 blijkt dat als voorwaarde voor de strafbaarstelling dat de gedragingen wederrechtelijk ('unlawful') moeten zijn.

Rampzalige milieuschade

In de herziene richtlijn wordt de strafbaarstelling verbreed naar gevallen waarin sprake is van aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, bodem en oppervlaktewater. In het wetsvoorstel lijkt dit te worden samengevat als rampzalige milieuschade.

Ontbreken van eenduidige definities

Rampzalige milieuschade lijkt aan te geven dat er pas kan worden opgetreden bij catastrofale milieuschade. Het gaat om gevallen waarin sprake is van milieuschade die vergelijkbaar is met 'ecocide'. Ook wordt gesproken over aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater dan wel aanzienlijke schade wordt veroorzaakt of kan veroorzaken aan een ecosysteem, dieren of planten. Het ontbreken van eenduidige definities werkt de toenemende juridisering nog meer in de hand. Wij vragen derhalve aandacht voor eenduidige definities en om tot verduidelijking te komen van de termen ecocide, aanzienlijke en rampzalige milieuschade.

¹ (ECLI:NL:RBMNE:2024:4910)

20250228-061-0029



Afzender

Staf Korpsleiding

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Rubricering

Niet Vertrouwelijk

Datum 21 februari 2025
Ons kenmerk [REDACTED]
Uw kenmerk [REDACTED]

Behandeld door Staf Korpsleiding
Kopie aan SMK
Bijlage(n)

Onderwerp Consultatieadvies concept-implementatiewetsvoorstel herziene Milieurichtlijn EU/2024/1203

Geachte [REDACTED]

Met uw brief van 9 december 2024 heeft u mij de gelegenheid gegeven een reactie te geven op het voorstel voor de implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit.¹ Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik.

Inleiding

De politie verwelkomt de Richtlijn daar deze op een evenwichtige wijze een fundamentele ontwikkeling betekent van een overwegend antropocentrisch naar meer ecocentrische benadering van het milieustrafrecht. Dit is in lijn met de professionele visie van de politie dat de drievoudige planetaire crisis door klimaatverandering, milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit een van de grootste maatschappelijke veiligheidsrisico's van nu en in de toekomst vormt.

Door de uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn wordt tevens het aantal gedragingen gereduceerd dat tot nog toe *awful but lawful* was. Voor het resterende zal de politie blijven streven naar het, zoveel mogelijk in SMK-verband, bestuurlijk rapporteren van situaties die vanuit milieuveiligheidsoogpunt onwenselijk maar strafrechtelijk niet handhaafbaar zijn.

Om daadwerkelijk te komen tot een, door de Richtlijn beoogd, passender en doeltreffender optreden tegen strafrechtelijke milieudelicten en de gevolgen daarvan, adviseert de politie een aantal zorgen en kanttekeningen bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in aanmerking te nemen en het voorstel hierop aan te passen.

Verder ziet de politie in de eisen die de Richtlijn stelt aan de capaciteit en kwaliteit van de milieuopsporing een wettelijke grondslag voor de ketenbrede versterking daarvan, zoals die ook reeds was aanbevolen door de Commissie van Aartsen en ontworpen binnen het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH.

¹ wetsvoorstel Implementatie van 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 (Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit)

Onder de kop 'Impactanalyse' wordt hieronder de benodigde versterking bij het korps beschreven om de herziene Richtlijn en implementatiewet uit te kunnen voeren. De politie heeft hiervoor reeds een initiële claim ingediend bij het ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van een eerste grove inschatting en zal op basis van een volwaardige impactanalyse, die is uitgevoerd in het kader van deze consultatieronde, nog een aanvullende claim indienen bij het departement.

Inhoudelijke opmerkingen

De politie schaaft zich achter de juridische analyses en kanttekeningen bij Richtlijn en implementatiewet die door de ketenpartners in de Strategisch Milieukamer (SMK), te weten FP, ILT, NVWA en Omgevingsdiensten zijn gemaakt, waarnaar ik graag verwijs.

In het bijzonder vraag ik aandacht voor de opmerkingen ten aanzien van:

- het gebrek aan nauwkeuriger definities van niet eerder gebruikte begrippen in het strafproces;
- onvoldoende duidelijk onderscheid tussen de begrippen 'aanzienlijke schade' en 'rampzalige schade/gevolgen' in de Memorie van Toelichting;
- de te beperkte uitleg van artikel 3 lid 2 onder b van de herziene Richtlijn in relatie tot de beoogde uitbreiding van de producentenverantwoordelijkheid;
- de inadequate aansluiting bij artikel 307, 2^e lid Sr (roekeloosheid) voor de straf voor grove nalatigheid zoals bedoeld in de herziene Richtlijn;
- de twijfel of met de verwijzing naar de zorgplichten uit de Omgevingswet voldoende invulling wordt gegeven aan de voorwaarde voor de strafbaarstelling van artikel 3, zoals voorgeschreven in de Richtlijn;
- de incomplete implementatie van artikel 3, 2e lid onder a. en b ten aanzien van 'een hoeveelheid materialen en ioniserende stoffen';
- de beperkte formulering van de Richtlijn en vertaling daarvan in het wetsvoorstel van gedragingen met afvalstoffen;
- het gebrek aan mogelijkheid tot het treffen van voorzieningen in de vaak lange periode voorafgaand aan een veroordeling;
- De benodigde aandacht voor meer en structurele internationale gegevensuitwisseling rond milieudelicten, waarbij de politie opmerkt dat dit zo vroeg mogelijk in het intelligenceproces moet worden overwogen, in ieder geval wanneer er sprake is van een aanwijzing zoals bedoeld in de Wed maar, indien dit noodzakelijk is voor een effectieve handhaving, ook relevante signalen uit toezicht;
- het in de Memorie van Toelichting ogenschijnlijk ontmoedigen van collectieve aangiftes en beroepen op herstelrecht.

Impactanalyse op capaciteit en kwaliteitseisen

De politie onderschrijft nadrukkelijk de stelling van de gezamenlijke SMK-partners dat de doelstellingen van de Richtlijn en het oplossen van de huidige capaciteits- en kwaliteitsproblemen in de strafrechtketen alleen bereikt kunnen worden als de gehele keten wordt versterkt. Ten behoeve hiervan beschrijf ik hier welke investering hiervoor bij de politie nodig is.

In dit verband is van belang dat de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer bij brief van 14 november 2024 heeft geïnformeerd dat het kabinet in ieder geval € 3 miljoen zal investeren in de versterkte aanpak van milieucriminaliteit, onder andere in het kader van de implementatie van de herziene Milieurichtlijn, en dat een deel van die financiële versterking bedoeld is om bij te dragen aan de benodigde doorontwikkeling naar een High Impact Environmental Crime Team (HIEC) bij de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies. In de voorbereiding op deze brief heeft de korpsleiding aangetekend dat dit slechts een eerste aanzet voor dekking van de totale implementatiekosten van de Richtlijn is, dat de totale implementatiekosten definitief worden vastgesteld op basis van een impactanalyse van het implementatiewetsvoorstel en Memorie van Toelichting, en dat dit zal leiden tot een aanvullende definitieve claim. Toekenning van deze claim is randvoorwaardelijk voor het kunnen uitvoeren van de implementatiewet door de politie.

Effectieve handhaving vergt een reeks aan gespecialiseerde vaardigheden. De Richtlijn onderkent dat de complexiteit van de uitdagingen die strafrechtelijke milieudelicten met zich meebrengen, de technische aard van dergelijke delicten, en de vereiste multidisciplinaire aanpak, een hoog niveau van juridische kennis en technische deskundigheid, alsook een hoog niveau van opleiding en specialisatie bij alle betrokken bevoegde autoriteiten vereisen. De Richtlijn stelt daarom eisen aan voldoende en gekwalificeerd personeel in artikel 17 en 18, waarbij de concrete invulling aan de lidstaten wordt overgelaten.

Dit moet mede worden beschouwd in het licht van wat de commissie Van Aartsen definieert als 'ondergrens' voor de politiemilieutaak, vertaald naar doelstelling van het Interbestuurlijke Programma Versterking VTH-stelsel en uitgewerkt in de door het korps vastgestelde Strategie Politiemilieutaak 2.0.

Daarbij zijn twee aspecten van belang:

- de totale gelabelde milieuopsporingsformatie en de bezetting daarvan, en
- het competentieniveau van die formatie en bezetting.

Hoewel de (binnen het IBP geüpdatete) kwaliteitscriteria voor het VTH-stelsel volgens de Omgevingswet primair gericht zijn op omgevingsdiensten, gemeenten en provincies (en mogelijk ook de rijksinspecties) moet de politie deze, waar toepasbaar, uiteraard ook gebruiken als benchmark voor de professionele standaarden van de politiemilieutaak.

Met de toegenomen complexiteit van milieuonderzoeken, ten tijde van een hoge natuurlijke uitstroom bij de politie en een ongelijk speelveld op de relevante arbeidsmarkt is conform de geldende spelregels van budgetneutraliteit reeds een voorschot genomen op de benodigde kwaliteitsslag. Voor de invoering van EU-richtlijn is een versterking van de kwaliteit in de volle breedte van de oorspronkelijke milieuopsporingsformatie noodzakelijk.

De huidige samenstelling van de milieuopsporingsformatie uit 2013, in termen van LFNP-functies, voldoet niet meer aan deze ondergrens van de onafhankelijke aanbeveling van Van Aartsen c.s. en daarmee niet aan de nieuwe Richtlijn. Gezien de technische en juridische complexiteit van het werkterrein dient er geïnvesteerd te worden in het niveau van de milieurecherche. Ook in vergelijking met het functieniveau van onze bijzondere opsporingspartners.

In kwantitatieve zin blijft de totale doelformatie van de teams Milieu bij de Diensten Regionale Recherche (DRR) gelijk aan het inrichtingskader 2013. Om ook kwalitatief aan de Richtlijn te kunnen voldoen is voor de indeling van de doelformatie in LFNP-functies een schaalbaar basismodel ontwikkeld voor de benodigde inrichting van een 'standaard TO-milieuteam'. Op basis van dit model is per eenheid tot een verdeling gekomen van de doelformatie naar LFNP-functies.

Voor de intelligence geldt dat het inrichtingskader uit 2013 in de praktijk niet voldoet aan de kwaliteitseisen en afspraken die zijn gemaakt in IBP-verband om, zoals ook de Richtlijn eist, te komen tot passende en doeltreffende handhaving. Er heeft daarom een herijking plaatsgevonden van de minimaal benodigde doelsterkte voor de milieu-intelligencetaak in de regionale eenheden.

Een kwalitatieve én kwantitatieve investering is tevens vereist voor de (door)ontwikkeling van een HIEC bij de Landelijke Eenheid voor Opsporing en Interventies. In de strategie Politiemilieutaak 2.0 werd, mede op basis van de aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen, reeds voorzien dat, om volwaardig uitvoering te kunnen geven aan de specifieke opsporingstaak van dit team in de aanpak van zware internationale vormen van milieucriminaliteit, een intensivering nodig is in niet alleen kwaliteit maar ook in formatie ten opzichte van het inrichtingsplan in 2013.

Vanwege de eisen die de Richtlijn stelt aan het vormen van een nationale strategie, multidisciplinaire ketensamenwerking, complementariteit van civiele, bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen en monitoring

van kwaliteit en presterend vermogen van de milieuopsporing, zal de politie ook haar landelijke adviesfunctie moeten versterken.

Evenals de uitvoeringspartners in de SMK, verwacht de politie dat de herziene Richtlijn zal leiden tot een toename van aangiftes en (haal)zaken als gevolg van nieuwe strafbaarstellingen en uitbreiding van de reikwijdte in combinatie met toegenomen maatschappelijke aandacht voor milieuveiligheid en de onzekerheid over het onvoldoende toepassen van generieke en specifieke voorzorgsbeginselen. De exacte omvang hiervan is niet vooraf volledig te kwantificeren. Bovendien is de feitelijke belasting van deze groei op de opsporingscapaciteit mede afhankelijk van de toepassing van het opportuniteitsbeginsel van het Openbaar Ministerie. Ervan uitgaande dat de door de politie geclaimde investering in kwaliteit wordt toegekend, en overwegende de inzet die het korps thans pleegt om de milieu-opsporingsformatie te bezetten, mag redelijkerwijs worden aangenomen dat deze groei in aangiftes en zaken vooralsnog kan worden opgevangen. Na versterking van de politieorganisatie en inwerkingtreding van de wet stelt de politie voor middels een tussentijdse invoeringstoets te beoordelen of de verwachting over de extra instroom van zaken in de praktijk wordt bewaarheid.

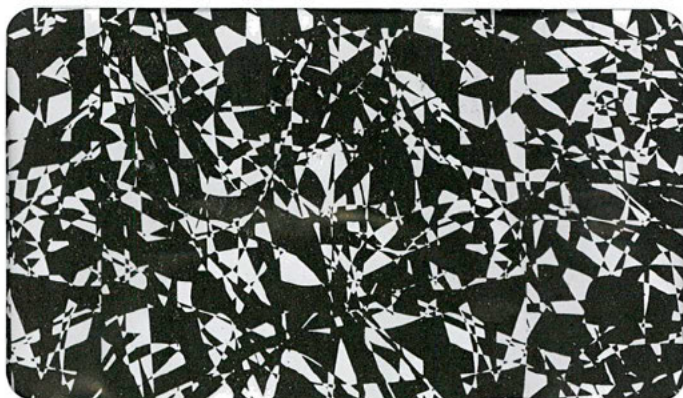
Monitoring en bijstelling

Mede op basis van de door de Richtlijn ingestelde monitor- en rapportageverplichtingen dienen in SMK-verband zowel de effecten van de invoering van de Richtlijn in beeld te worden gebracht als de mate waarin de geclaimde versterking van de keten (indien toegekend) daadwerkelijk kan anticiperen op die effecten en daadwerkelijk passender en doeltreffender kan optreden tegen strafrechtelijke milieudelicten en de gevolgen daarvan.

Met vriendelijke groet,
de korpschef van politie,
namens deze,

[REDACTED]
Portefeuillehouder Milieucriminaliteit

OPENBAAR MINISTERIE



Gezien scankamer
JenV

28 FEB. 2025

FMHaaglanden

28 FEB. 2025

Ontvangen

RC3CC - #X830X0X#00#0000#

20250228.061.0034