

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

[REDACTED]

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

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.

Conclusie

Handhaafbaar-, 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.

- 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.

Toelichting

Handhaafbaarheid

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 delictsommschrijvingen 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.

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 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.

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>

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.

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:

- 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.