

2012

De ontwikkeling van de
wetgeving en handhaving van
het milieustrafrecht in Nederland



Student: Ellis van Haren
Tilburg University
Mei 2012

De ontwikkeling van de wetgeving en handhaving van het milieustrafrecht in Nederland

**Masterscriptie
Student: Ellis van Haren
ANR: 990969
Opleiding: Rechtsgeleerdheid accent milieurecht
Docent: Mevr. mr. F.M Fleurke
Tilburg University
Mei 2012**

Voorwoord

Voor u ligt mijn master scriptie ter afsluiting van mijn opleiding rechtsgeleerdheid accent milieurecht. Ik wil graag dhr. J. de Vries Teamchef RMT van de Politie Midden en West Brabant bedanken voor de mogelijkheid om twee middagen met twee ervaren milieurechercheurs mee te mogen kijken. Dit was een leerzame ervaring en heeft het een grote bijdrage geleverd aan deze scriptie. Tevens wil ik hem bedanken voor het interview. Daarnaast wil ik graag Mevr. dr. mr. I.M. Koopmans en Dhr. A. de Wit van de Politie Academie bedanken voor het interview.

Voorts wil ik mevr. mr. F.M. Fleurke bedanken voor de goede begeleiding en de feedback. Verder wil ik graag mijn partner en familie danken voor hun steun. Tevens wil ik mijn zus bedanken voor het corrigeren en nakijken van mijn scriptie.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 6.
2. De ontstaansgeschiedenis van het milieustrafrecht	p. 8.
2.1 Inleiding	p. 8.
2.2 Ontstaansgeschiedenis van het algemene milieubeschermingsrecht	p. 8.
2.3 Ontstaansgeschiedenis van het milieustrafrecht	p.11.
2.3.1 Wet op de economische delicten	p.11.
2.3.2 Wetboek van strafrecht	p.12.
3. Wetswijzigingen en kritiek in het milieustrafrecht	p.15.
3.1 Wetswijzigingen en kritiek Wed	p.15.
3.1.1 Wetswijziging Wed	p.15.
3.1.2 Indeling van de milieudelicten	p.16.
3.1.3 Subjectieve elementen	p.17.
3.1.4 Strafbepalingen die zijn gericht tot overheidsorganen	p.17.
3.1.5 Analyse	p.18.
3.2 Wetswijziging art. 173a en 173b Sr	p.18.
3.2.1 Analyse	p.21.
3.3 Lex certa beginsel	p.21.
3.4 Zorgplichtbepalingen	p.23.
3.5 Administratieve afhankelijkheid	p.23.
3.5.1 Interpretatie en toepassing van milieuwetgeving door de strafrechter	p.24.
3.5.2 Toetsingsbevoegdheid van de strafrechter	p.25.
4. Europese Ontwikkelingen	p.28.
4.1 Historie Europees- en Internationaal milieustrafrecht	p.28.
4.2 Recente ontwikkelingen	p.29.
4.3 Implementatie van de richtlijn	p.31.
5. De ontwikkeling van de ultimum remedium gedachte	p.36.
5.1 Strafrechtelijke sancties`	p.36.
5.1.1 Strafbeschikking	p.36.
5.1.2 Transactie	p.37.
5.1.3 Schikking	p.38.
5.1.4 Sepot	p.38.
5.2 Bestuursrechtelijke sancties	p.39.
5.3 De ultimum remedium gedachte	p.40.
5.4 Analyse	p.44.
6. De praktijk van de strafrechtelijke handhaving	p.46
6.1 Met opsporing belaste instanties	p.46.
6.1.1 Openbaar Ministerie	p.46.
6.1.2 Politie	p.46.
6.1.3 Buitengewone opsporingsambtenaren	p.48.
6.1.4 Bijzondere opsporingsdiensten	p.48.
6.2 Selectie van zaken	p.49.
6.3 Haal zaken	p.50.
6.4 Geen milieuopsporing meer bij de politie	p.51.

6.5 Vervolging	p.53.
6.6 Voorstel Commissie Mans	p.55.
6.7 Nederlandse Omgevingsautoriteit	p.57.
6.8 Analyse	p.59.
7. Conclusie	p.61.
7.1 Milieustrafrecht wetgeving	p.61.
7.2 Strafrechtelijke handhaving	p.64.
Literatuurlijst	p.67.
Jurisprudentie	p.70.
Lijst met afkortingen	p.71.
Bijlage 1	p.72.
Bijlage 2	p.74.
Bijlage 3	p.81.

1. Inleiding

Er is al jaren veel kritiek op de milieustrafrechtwetgeving en de strafrechtelijke handhaving van de milieustrafrechtwetgeving.

Interessant is om te onderzoeken welke ontwikkelingen de milieustrafrechtwetgeving en de strafrechtelijke handhaving op het gebied van het milieustrafrecht heeft doorgemaakt en een toekomstvisie te schetsen voor het milieustrafrecht. Dit onderzoek is van belang om een overzicht te creëren van de knelpunten in het milieustrafrecht op zowel het gebied van handhaving als wetgeving en niet alleen te focussen op deelproblemen in het milieustrafrecht. De probleemstelling luidt dan ook: Op welke wijze heeft de milieustrafrechtwetgeving zich ontwikkeld vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw tot nu? En op welke wijze heeft de strafrechtelijke handhaving van de milieustrafrechtwetgeving zich in theorie en in de praktijk ontwikkeld vanaf de jaren 70 tot nu? En welk toekomstperspectief kan worden geschetst voor de milieustrafrechtwetgeving en de strafrechtelijke handhaving van de milieustrafrechtwetgeving in Nederland?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is ervoor gekozen om eerst een blik te werpen op het verleden, hoe is het milieustrafrecht ontstaan en met welke redenen? Dit onderwerp zal in het tweede hoofdstuk worden behandeld. Dit onderdeel is van belang om later te kunnen kijken welke ontwikkelingen de milieustrafrechtwetgeving heeft doorgemaakt.

In het derde hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de wetswijzigingen en de kritiek die is geleverd op de huidige milieustrafrechtwetgeving. Om een volledig beeld te krijgen van de ontwikkelingen op het gebied van de milieustrafrechtwetgeving zal in het vierde hoofdstuk gekeken worden naar de Europese ontwikkelingen op het gebied van de milieustrafrechtwetgeving.

In hoofdstuk vijf komen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties aan bod. Naar aanleiding daarvan zal de ultimatum remedium gedachte in theorie worden besproken. Op welke wijze heeft de ultimatum remedium gedachte zich ontwikkeld. En is inmiddels de ultimatum remedium gedachte in theorie verlaten?

Bij de eerste vijf hoofdstukken zal uitsluitend gebruik gemaakt worden van een literatuurstudie. Voor deze methode is gekozen, omdat de eerste vier hoofdstukken uitsluitend op theorie zijn gebaseerd.

In hoofdstuk zes zal een overzicht worden gegeven van verschillende instanties die belast zijn met de handhaving van het milieustrafrecht en welke knelpunten er zijn bij deze instanties. Tevens zal gekeken of de theorie omtrent de ultimatum remedium gedachte

overeenkomt met de praktijk. Om deze vraag te beantwoorden zal gebruik gemaakt worden van interviews afgenomen bij strafrechtelijke handhavers waaronder een officier van justitie, Politie chef RMT en een medewerker milieu van de politieacademie. Bovenstaande personen zijn dagelijks bezig met de strafrechtelijke handhaving van milieustrafrechtwetgeving en zijn dus een betrouwbare bron. Tevens is er voor gekozen om te concentreren op een politieregio, de politie Midden en West Brabant en de officier van justitie van het functioneel parket die ook werkzaam is in de politie Midden en West Brabant. Hiervoor is gekozen in verband met verschillende werkwijze van de politieregio's. Om toch een volledig beeld te krijgen zijn vragen van de interviews gebaseerd op grootschalige praktijkonderzoeken van andere onderzoekers. Tot slot zal uit bovenstaande ontwikkelingen een toekomstbeeld geschetst worden voor het milieustrafrecht op het gebied van handhaving en milieustrafrechtwetgeving. Deze toekomstvisie zal voor de milieustrafrechtwetgeving gebaseerd worden op recente (Europese) ontwikkelingen en aanbevelingen in de literatuur en hoe deze in verhouding staan tot elkaar. Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving zal met name gekeken worden welke knelpunten er zijn tussen bij de verschillende handhavende instanties en gekeken zal worden hoe deze problemen opgelost kunnen worden. Tot slot zullen er een aantal aanbevelingen worden gedaan.

2. De ontstaansgeschiedenis van het milieustrafrecht

In dit hoofdstuk zal eerst aandacht worden besteed aan de ontstaansgeschiedenis van het algemene milieubeschermingsrecht. Vervolgens zal ingegaan worden op de ontstaansgeschiedenis van de Wet economische delicten (hierna Wed) en het Wetboek van Strafrecht (hierna Sr). Om de ontwikkeling van het milieustrafrecht wetgeving te bepalen dient eerst de ontstaansgeschiedenis van de wetgeving te worden onderzocht.

2.1 Inleiding

Het milieustrafrecht is een relatief nieuw rechtsgebied dat naarmate er meer belangstelling kwam voor het welzijn van het milieu in de jaren '70 van de vorige eeuw is ontstaan.

Het milieustrafrecht kan gedefinieerd worden als het gedeelte van het strafrecht dat betrekking heeft op de overtreding van milieurechtelijke normen. De koppeling van de milieurechtelijke normen heeft te maken met de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Met administratieve afhankelijkheid wordt bedoeld dat het milieustrafrecht in zijn materiële norm afhankelijk is van het bestuursrecht. In veel gevallen is de niet-naleving van bestuursrechtelijke voorschriften, zoals vergunningsvoorschriften strafbaar gesteld. De bestuurlijke overheid stelt de vergunningsvoorschriften vast waarmee zij tegelijkertijd ook de voorwaarden voor strafbaarheid bepalen. In beginsel is alle milieuverontreiniging verboden tenzij er een vergunning is verleend of indien wordt voldaan aan bestuurlijke voorschriften.¹

Vanwege de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht, zal hieronder eerst de ontstaansgeschiedenis van het algemene milieubeschermingsrecht worden besproken.

2.2 De ontstaansgeschiedenis van het algemene milieubeschermingsrecht

G. Heine heeft in zijn onderzoek naar de historische ontwikkeling van het milieubeschermingsrecht aangetoond dat de wettelijke bescherming van het milieu een rijke geschiedenis kent.² Schaffmeister geeft daar enkele voorbeelden van in zijn artikel. “De antieke culturen rond de Middellandse Zee kenden reeds wetten met ecologische doelstellingen en handhaving daarvan door strafrechtelijke sancties”, aldus Schaffmeister.³ De Romeinen stelde opzettelijke verontreiniging van hun waterleidingen strafbaar, met hoge boetes als sanctie. In de middeleeuwen stond op bronvergiftiging zelfs de doodstraf. Voor de

¹ Hendriks, p. 3-8.

² Heine 1989, p. 116-131.

³ Geciteerd in Faure (red) 1991, p. 153.

bewoners van Napels gold in 1504 dat als zij hun afval niet naar de daarvoor bestemde plaatsen brachten, zij het risico namen om tot de galeien te worden veroordeeld of met de zweep door de straten van Napels te worden gejaagd.⁴ Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Indien de straffen niet tot het gewenste resultaat leidde werd ook vroeger bestuursdwang toegepast. Heine concludeert in zijn onderzoek “dat de milieu beschermende maatregelen in het verleden meestal tot doel hadden voorafgaande misstappen met het oog op handhaving, respectievelijk verder gebruik van Ressourcen te corrigeren. Als kenmerk van de historische ontwikkeling wordt de paralleliteit van menselijk ingrijpen in het milieu met stoornis effect en juridische afscherming van de Ressourcen, respectievelijk voorkoming van overmatige belasting geconstateerd”.⁵

Het opkomen van beschermde milieumaatregelen houdt verband met de schaarste van het milieu. Hierbij kan men denken aan rooibouw. Individuele gebruikers denken vaak aan hun eigen belang (economisch belang) en niet aan de duurzaamheid van het milieu. Om dit op te lossen dient het individueel gebruikersrecht te worden beperkt door middel van kwantitatieve begrenzingen, hierbij kan men denken aan verschillende quota zoals het visquota.⁶

In de Hinderwet van 1875, die een reactie was op de opkomende industrialisering is voor een dergelijke methode gekozen. De Hinderwet van 1875 was van oorsprong antropocentrisch. Dit betekent dat andere dan menselijke gevolgen geen reden konden zijn om een vergunning te weigeren. Op grond van art. 11 van de Hinderwet van 1875 kon een vergunning alleen geweigerd worden op grond van vrees voor gevaar, voor schade aan eigendommen, bedrijven of de gezondheid of vrees van ernstige aard.⁷

Bij de herziening van de Hinderwet in 1981 werd de reikwijdte van de wet aanzienlijk verruimd. De Hinderwet had betrekking op bezwaren van milieuhygiënische aard in de ruime betekenis van het woord. Ook de aantasting van landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en ecologische waarden vielen onder de reikwijdte van de Hinderwet. Na deze herziening was de Hinderwet niet langer antropocentrisch van aard. Het milieubelang werd ruimer uitgelegd en werd aan het milieubelang zwaarder gewicht toegekend.⁸

Voor bepaalde activiteiten diende een vergunning te worden aangevraagd bij de plaatselijke overheid, en met het oog op beperking van overlast, hinder en schade kon de plaatselijke overheid voorwaarden aan een dergelijke vergunning verbinden.

⁴ Faure 1991, p.153 e.v.

⁵ Heine 1989, p. 131.

⁶ Faure 1991, p.153 e.v.

⁷ Jongma 2002, p.157-166.

⁸ Jongma 2002, p.157-166.

Indien men kijkt naar de naoorlogse milieuwetgeving kan men de conclusie trekken dat deze grotendeels is beïnvloed door grote milieuschandalen, waarbij de wetgever een tekort aan normatieve regels, preventief toezicht en repressieve correctie signaleerde. In de jaren '60 werden een aantal wetten ontworpen die betrekking hadden op gebleken gevaarlijkheid van bijzondere stoffen. In de jaren '70 ontstonden een aantal milieuwetten ter bescherming van water, lucht en bodem.⁹

Het grootste deel van het internationale natuurbeschermingsrecht kwam in de jaren '70 van de vorige eeuw tot stand. De verdragen hadden betrekking op de bescherming van bepaalde diersoorten zoals het Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (CITES 1973) of het Verdrag inzake bescherming van trekkende diersoorten (Bonn 1979). Andere verdragen waren gericht op de bescherming van gebieden en habitats zoals bijvoorbeeld de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis (Ramsar 1971). Tevens is er een verdrag ter bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Parijs 1972). Het Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro 1992) heeft betrekking op zowel soorten als gebiedsbescherming. Deze vijf verdragen zijn de belangrijkste mondiale natuurbeschermingsverdragen.¹⁰

Het Europese en Internationale recht speelt een steeds grotere rol in het Nederlandse milieurecht. Het internationaal recht werkt direct door in het Nederlandse milieurecht door omzetting van de verdragsverplichtingen in de nationale milieuwetgeving. Dit geldt ook voor het Europese milieurecht dat door omzetting van de EU-richtlijnen doorwerkt in het nationale milieurecht. Er is dan een internationaalrechtelijke norm die via het Europese recht uiteindelijk doorwerkt in het Nederlandse milieurecht.¹¹

Doorgaans verloopt de doorwerking van het internationale milieurecht in het nationale milieurecht via het Europese recht. Het is echter ook mogelijk dat het internationale recht zelfstandig doorwerkt in het nationale omgevingsrecht. Dit is het geval als de EU geen partij is bij het verdrag of als het verdrag niet volledig omgezet is in EU wetgeving. Een voorbeeld hiervan is het Verdrag van Bern. Dit is een internationaal verdrag waarbij de EU zelf ook partij is. De EU heeft de daaruit voortvloeiende verplichtingen neergelegd in de Habitatrictlijn. Het Verdrag van Bern biedt in bepaalde opzichten meer bescherming dan de

⁹ Faure 1991, p. 155.

¹⁰ Boeve 2010, p.49.

¹¹ Boeve 2010, p.37.

Habitatrichtlijn. Indien Nederland alleen de Habitatrichtlijn zou omzetten in de nationale wetgeving zouden zij niet voldoen aan het Verdrag van Bern.¹²

In hoofdstuk vier zal verder ingegaan worden op recente ontwikkelingen in het Europese recht die invloed hebben op het nationale milieustrafrecht.

2.3 De ontstaansgeschiedenis van het milieustrafrecht

In de jaren '70 van de vorige eeuw was er nog maar weinig aandacht voor het milieustrafrecht. De uitvoering en normstelling van milieurecht was met name gericht op de regels van het bestuursrecht. Naarmate de normstelling en de uitvoering in een verder gevorderd stadium kwamen, ontstond meer aandacht voor de handhaving van het milieurecht. Met de aandacht voor de handhaving kwam ook de rol van het strafrecht in beeld.¹³

2.3.1 Wet op de economische delicten

In 1975 werd het strafrecht definitief betrokken bij handhaving van milieuregelgeving. Verschillende milieuwetten werden onder werking van de Wed gebracht. De Kernenergiewet, de Grondwaterwet en enkele strafbepalingen onder de Afvalstoffenwet zijn niet onder de werking van de Wed gebracht.¹⁴ Waarom de wetgever heeft gekozen om verschillende bestuursrechtelijke wetgeving onder de werking van de Wed te brengen is niet geheel duidelijk en eenduidig.¹⁵ In 1950 is de Wed in werking getreden met als doel het bevorderen van opsporing, vervolging en berechting van handelingen, welke schadelijk zijn voor het economisch leven. Er werd in wetsontwerpen en parlementaire stukken weleens de reden genoemd dat overtredingen van de wet in regel verband houden met het bedrijfsleven zoals staat vermeld in de Memorie van Toelichting (hierna MvT) bij het wetsontwerp verontreiniging zeewater.¹⁶ “Aangenomen mag worden dat de wetgever pragmatisch te werk is gegaan en de efficiëntere mogelijkheden van de Wed voor een adequate bestrijding van de milieudelicten ter beschikking wilde stellen” aldus Schaffmeister.¹⁷ Hendriks geeft aan dat de Wed een specifiek karakter heeft met betrekking tot de straffen en maatregelen en met

¹² Boeve 2010, p.38.

¹³ Hendriks 2010, p.4.

¹⁴ Faure (red) 1991, p. 158.

¹⁵ Faure (red) 1991, p. 158.

¹⁶ Memorie van Toelichting op wetsontwerp 12293, nr. 2&3, p. 6.

¹⁷ Geciteerd in Faure (red) 1991, p.158.

betrekking tot de bevoegdheden voor justitie en politie. Volgens Hendriks heeft dit specifieke karakter ertoe geleid dat verschillende bestuursrechtelijke milieuwetgeving onder de werking van de Wed is gebracht.¹⁸

2.3.2 Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht kende in het verleden geen bepalingen die het vervuilen van bodem, de lucht of het water strafbaar stelde. Men kende wel een artikel waarbij de vergiftiging van drinkwater strafbaar was gesteld. Deze bepaling werd aangemerkt als een misdrijf en bestraft met een maximale gevangenisstraf van 20 jaar.¹⁹

In 1969 kwam er meer aandacht voor het milieu in het Wetboek van Strafrecht. In 1969 werd de verontreiniging van oppervlaktewater strafbaar gesteld, op dit misdrijf stond een maximale gevangenisstraf van zes maanden. De opnemng van dit artikel hing samen met de totstandkoming van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (hierna Wvo). Ook in de Wvo werd de verontreiniging van oppervlaktewater strafbaar gesteld. Hierbij werd lozen in strijd met de vergunning of het lozen zonder vergunning strafbaar gesteld.²⁰

Op 1 maart 1989 zijn de artikelen 173a en 173b Wetboek van Strafrecht in werking getreden.²¹ De kern van delictomschrijving van deze artikelen is het opzettelijk en wederrechtelijk brengen van een stof in het milieu.

De belangrijkste reden voor de invoering van deze artikelen was dat de regering duidelijk wilde maken dat zij zware milieucriminaliteit ernstig achtte en deze diende te worden aangepakt. In 1989 dreunde verschillende internationale schandalen zoals Seveso (1976) en de olieramp met de Amoco Cadiz (Frankrijk 1978) nog na in de maatschappij. Deze twee rampen heeft de politiek en de wetgever wakker geschud. Een nationale oorzaak van invoering van art. 173a en 173b Sr was de ernstige bodemverontreiniging in de gemeente Lekkerkerk in de jaren '80.²²

De ene beleidsnota na de andere kwam tot stand en ook werden er verdergaande aanbevelingen geformuleerd om tot een betere bescherming van het leefmilieu te komen. Een voorbeeld van een dergelijke nota is de 'Zorgen voor morgen'.²³

¹⁸ Hendriks 2010, p. 23.

¹⁹ Faure 1991, p.159.

²⁰ Memorie van Toelichting op wetsontwerp 19020, nr. 3, p. 5.

²¹ Faure (red) 1991, p. 159.

²² Van Buuren (red) 1990, p 86.

²³ Faure (red) 1991, p. 18.

Een andere reden voor de invoering van art. 173a en 173b was dat de huidige regelingen in de Wed niet voldoende werden geacht om ernstige milieucriminaliteit te vervolgen. Door de invoering van art. 173a en 173b Sr konden ernstige milieumisdrijven gekoppeld worden aan een hoge strafbedreiging.

Tevens was men van mening dat de verjaringstermijnen voor milieudelicten uit sectorale milieuwetten te kort waren en dat het daardoor niet mogelijk was om ook na een langere tijd milieuvervuilers strafrechtelijk aan te pakken. Door de hoge strafbedreiging in art. 173a Sr en art. 173b Sr werden de verjaringstermijnen voor zware milieudelicten aanmerkelijk verlengd. Tevens konden de dwangmiddelen in het Wetboek van Strafvordering (hierna Sv) worden toegepast zoals het toepassen van voorlopige hechtenis en het aftappen van telefoons.²⁴

Uit de MvT blijkt dat de artikelen art. 173a en art. 173b Sr in het leven zijn geroepen om alle vormen van milieuverontreiniging te bestrijden waarbij gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor de ander te duchten is. De gezondheid van de mens hoeft niet meteen te zijn aangetast, voldoende is dat er een reële kans is dat er gevaar voor de gezondheid van de mens kan ontstaan. De persoon waartegen het gevaar is gericht hoeft niet nader te worden aangemerkt dit kunnen zowel levende mensen zijn, maar ook toekomstige generaties. Het veroorzaken van schade aan dier en plant valt niet onder de bepalingen.²⁵ Het is vreemd dat de schade aan dier en plant volgens de MvT niet onder de werking van de artikelen valt. Doordat er schade ontstaat voor dier en plant kan op den duur ook schade ontstaan voor de mens.²⁶

Hierop zal in het volgende hoofdstuk nader op in worden gegaan.

Zoals eerder aangegeven zijn in 1975 verschillende milieuwetten onder de werking van de Wed gebracht, de Kernenergiewet is echter niet onder de werking van de Wed gebracht. Het wetboek van strafrecht kent een tweetal artikelen, art. 161 quater en 161 quinquies, die het opzettelijk blootstellen en culpose blootstelling aan ioniserende straling strafbaar stellen.²⁷ Daarnaast kent het Wetboek van Strafrecht een aantal andere bepalingen waaronder omstandigheden milieuaspecten kunnen kleven zoals art. 157 Sr brandstichting, art. 158 Sr culpose brandstichting, art. 171 Sr culpose vernieling van een gebouw, art. 172 Sr opzettelijke vergiftiging van drinkwater, art. 429 onder 3 Sr diverse gevaarzettingsdelicten. Vaak wordt in het milieustrafrecht ook gebruik gemaakt van commune delicten waaraan geen milieubescherpende aspecten verbonden zijn, zoals valsheid in geschrifte. Vaak dient er

²⁴ Aalders 2007, p.157.

²⁴ Hendriks 2010, p.44.

²⁶ Memorie van Toelichting op wetsontwerp 19020, nrs. 1-3. p.8-12.

²⁷ Faure (red) 1991, p.158.

voldaan te worden aan meldingsplichten, indien hier aan is voldaan, maar niet de waarheid is vermeld kan men vervolgen voor valsheid in geschrifte. Indien er op grote schaal milieuvervuilende stoffen worden geloosd in een samenwerkingsverband kan er vervolgd worden voor deelname aan een criminele organisatie.³⁰

3. Wetswijzigingen en aanbevelingen in de milieustrafrechtwetgeving

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de belangrijke wijzigingen de milieustrafrechtwetgeving heeft doorgemaakt. Tevens zal ingegaan worden op de aanbevelingen in de literatuur om de milieustrafrecht wetgeving te verbeteren en de gevolgen van de administratieve afhankelijkheid voor het milieustrafrecht. Door deze onderwerpen te behandelen kan de toekomstvisie voor de milieustrafrechtwetgeving worden bepaald.

3.1 Wetswijzigingen en kritiek Wed

Hieronder zullen eerst de wetswijzigingen in de Wed besproken worden en vervolgens zal aandacht worden besteed aan de kritiek die wordt geuit op deze wetswijziging en de Wed.

3.1.1 Wetswijziging Wed

In februari 1994 zijn de milieudelicten uit art. 1 Wed gehaald en ondergebracht onder art. 1a Wed. De achterliggende gedachte achter deze wetswijziging was de milieudelicten herkenbaar op een plaats in de Wed op te nemen.²⁸ Volgens de MvT wordt daarmee niet alleen de overzichtelijkheid verhoogd, maar ook dat op alle milieudelicten een sanctie stelsel van toepassing is, dat het stelsel van opsporingsbevoegdheden en rechterlijke competentie is geüniformeerd.²⁹ In de Memorie van Toelichting wordt als belangrijkste criterium genoemd voor het onderbrengen van milieudelicten onder art. 1a Wed dat het “moet gaan om feiten die een directe aantasting van het milieu opleveren, dan wel daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen” en dat “de in de eerste categorie van art. 1a WED opgenomen strafbaarstellingen uit de sectorale milieuwetten aan dit criterium voldoen”.³⁰ Tevens zijn de straffen – met name boetes- voor de milieudelicten verhoogd. Voor de strafmaat zijn de delicten uit de categorieën van art. 1a Wed ondergebracht in art. 6 Wed. Doordat de strafmaxima zijn verhoogd is tevens bereikt dat bij verdenking van deze strafbare feiten een langere verjaringstermijn geldt en dat bij verdenking zwaardere middelen van het Wetboek van Strafrecht kunnen worden toegepast. Men kan hierbij denken aan de voorlopige hechtenis, aanhouding buiten heterdaad en de inverzekeringstelling.³¹ Art. 1a Wed is opgedeeld in drie categorieën. De eerste categorie betreffen de ernstige milieudelicten. Indien deze feiten opzettelijk gepleegd zijn dan betreft het een misdrijf op

²⁸ MvT, TK 1992-1993, 23 196 nr. 3, p.8.

²⁹ MvT, TK 1992-1993, 23 196 nr. 3, p.8.

³⁰ MvT, TK 1993-1994, 23 196, nrs. 1-3, p. 5 - 12.

³¹ Hendriks 2010, p. 24.

grond van art. 2 lid 1 Wed en vallen ze onder de zware strafmaxima van art. 6 lid 1 sub 1 Wed. Op de overtredingen in de eerste categorie zijn de straffen van art. 6 lid 1 sub 3 Wed van toepassing. De tweede categorie milieudelicten van art 1a Wed valt onder de strafbedreiging van art. 6 lid 1 sub 2 Wed voor de misdrijven en art. 6 lid 1 sub 4 Wed voor de overtredingen. De derde categorie milieudelicten betreffen overtredingen en hierop zijn de strafmaxima van art. 6 lid 1 sub 4 Wed van toepassing.³²

De achterliggende gedachte van de wetgever achter deze indeling is als volgt: de delicten die zijn ondergebracht in de eerste categorie betreffen milieubepalingen waarvan de overtreding van deze bepalingen direct schade aan of aantasting van het milieu met zich meebrengt, dan wel daarvoor een ernstige en directe bedreiging vormt. De delicten die zijn opgenomen in de tweede en derde categorie betreffen voornamelijk delicten als het niet nakomen van administratieve verplichten. Bijvoorbeeld het te laat opsturen van documenten of niet of te laat voldoen aan meldingsverplichtingen.³³

3.1.2 Indeling van de milieudelicten onder de verschillende categorieën in de Wed

De wetgever is niet erg consequent geweest met de indeling van de milieudelicten onder de verschillende categorieën. In verschillende AMvB's die op grond van milieuwetten kunnen worden uitgevaardigd of reeds zijn uitgevaardigd en waarvan overtreding blijkt art. 1a Wed onder de zware eerste categorie milieudelicten valt komen administratieve verplichtingen voor. Eenzelfde punt van kritiek kan worden gegeven ten aanzien van andere delicten die zijn opgenomen de zwaarste categorie art. 1a Wed. Het algemeen verbod om vergunningvoorschriften te overtreden bijvoorbeeld art. 6.20 lid 3 Waterwet of art. 2.3 Wabo. In veel van deze vergunningvoorschriften komen een aantal voorschriften voor waarvan overtreding geen onmiddellijke aantasting of bedreiging van het milieu oplevert maar toch vallen zij onder de categorie van de zwaarste strafbedreiging.³⁴

De wetgever is zich hiervan bewust, maar een splitsing van twee soorten feiten in de AMvB zou een gecompliceerde ingreep zijn en de leesbaarheid en hanteerbaarheid van de regelingen sterk verminderen.³⁵

In Duitsland is al veel onderzoek gedaan naar milieustrafrechtwetgeving. Nederland kan daar een goed voorbeeld aan nemen. Hendriks is van mening dat met een relatief eenvoudige ingreep het probleem opgelost kan worden. In Duitsland maakt men in milieuwetten een

³² Hendriks 2010, p. 25.

³³ Hendriks 2010, p. 26-28.

³⁴ Hendriks 2010, p.26.

³⁵ MvT, TK 1992-1993, 23 196, nr.3, p.13.

terminologisch onderscheid in de voorschriften die aantasting of bedreiging van het milieu betreffen en voorschriften die dat niet doen, zoals de administratieve plichten.³⁶ De Duitsers maken onderscheid in paragraaf 4 van de Wasserhaushaltgesetz in Benutzungsbedingungen en Auflagen. De benutzungsbedingungen maken een wezenlijk deel uit van een vergunning en bepalen de reikwijdte van het vergunde. Overtreding van dergelijke voorschriften heeft rechtstreeks betrekking op het milieu of het oppervlaktewater. Auflagen bepalen niets omtrent de reikwijdte van de vergunning, maar betreffen administratieve verplichtingen zoals registratie- en meetverplichtingen. Een dergelijke systematiek zou ook in Nederland toegepast kunnen worden.³⁷

3.1.3 Subjectieve elementen

Regelmatig komt het voor dat in een bepaald milieurechtelijk verbod een subjectief element is ingebracht. Een voorbeeld: Art. 13 Wet bodembescherming bevat de zinsnede ‘die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door de handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast. Art. 13 Wet bodembescherming is ondergebracht onder art. 1a sub 1 Wed en opzettelijke overtreding daarvan is een misdrijf. Opzet moet volgens de strafrechtleer gericht zijn op het ‘weten’ en of het ‘redelijkerwijs vermoeden’. Dan is er sprake van opzettelijk weten en opzettelijk redelijkerwijs vermoeden, en dit zijn vreemde varianten.³⁸

“De wetgever dient er op toe te zien dat als het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen wordt gemaakt via een schuldbegrip, dat de strafbepaling zelf niet al een schuldbegrip bevat, want wanneer dat al zo is ontstaat er onzin in plaats van een strafbaar feit in misdrijfvorm aldus Buiting”.³⁹ In de praktijk blijkt dat de rechter geen reden ziet om niet te veroordelen in de misdrijfvariant en wordt er ook gebruik gemaakt van deze artikelen.⁴⁰ Echter indien de bedoeling is om een misdrijf ten laste te leggen moet opzet wel in de tenlastelegging worden opgenomen of tot uitdrukking worden gebracht.⁴¹

3.1.4 Strafbepalingen die zijn gericht tot overheidsorganen

Tevens wijst Buiting op het feit dat bij een lezing van de strafbepalingen een aantal strafbepalingen zijn gericht tot overheidsorganen. Een voorbeeld hiervan is een bepaling uit

³⁶ Hendriks 2010, p.27.

³⁷ Hendriks 2010, p. 27.

³⁸ Hendriks 2010, p.38.

³⁹ Van Buuren 1990, p.84.

⁴⁰ Hendriks p. 38.

⁴¹ HR 24 april 2007, NJ 2008, 357.

een milieuwet die een opdracht bevat aan bijvoorbeeld de minister of het college van burgemeesters en wethouders om bepaalde algemene regels op te stellen. Indien de betreffende bepaling wordt opgenomen in art. 1a Wed dan is overtreding van de eenmaal gestelde algemene regels strafbaar. Art. 1a Wed spreekt van overtreding van voorschriften bij of krachtens, valt eigenlijk ook het gebod aan het overheidsorgaan onder de werking van de strafbepaling. Dit betekent dat indien het overheidsorgaan verzuimt de algemene regels op te stellen dan plegen zij een strafbaar feit.⁴² Dit is waarschijnlijk niet de bedoeling van de wetgever geweest en heeft ook nog niet tot problemen in de praktijk geleid.⁴³

3.1.5 Analyse

De kritiek op de Wed zijn naar mijn mening met name gericht op de wetgevingstechniek van de wetgever. De indelingen van de milieudelicten onder verschillende categorieën, de subjectieve elementen en de strafbepalingen die zijn gericht tot overheidsorganen hebben in de praktijk nog geen problemen opgeleverd. De artikelen worden gewoon toegepast in de praktijk.

De wetgever krijgt al ruim 30 jaar kritiek op de wijze van strafbaarstelling van de Wed en doet hier niets mee. Zoals eerder genoemd zijn de Duitsers een voorloper op het gebied van Milieustrafrecht. Critici en hebben gebruik gemaakt van de kennis van de Duitsers en gekeken of een dergelijk systeem eventueel met aanpassingen kan worden toegepast in Nederland. Ondanks alle oplossingen die zijn voorgedragen, ziet het er naar uit dat wijziging van de Wed niet hoog op het prioriteitlijstje staat van Den Haag.

3.2 Wetswijziging art. 173a en 173b Sr

Art. 173a en art. 173b Sr zijn in 1989 ingevoerd en tot 2004 ongewijzigd gebleven. Voor de toepassing van art. 173a en art. 173b moest blijken de wettekst aan drie voorwaarden worden voldaan: er diende wederrechtelijk een stof in de bodem, water of lucht zijn gebracht en hiervan moet gevaar voor de openbare gezondheid te duchten zijn geweest. Tot 2004 gold er nog een derde vereiste voor strafbaarheid namelijk, dat de dader het te duchten gevaar kende of dat hij ernstige redenen had om dit te vermoeden. Het was niet voldoende indien dit objectief vast kwam te staan dat van de handeling gevaar was te duchten er diende ook vastgesteld te worden of de verdachte van deze wetenschap kennis had dan wel een reden had om het een en ander te vermoeden. In augustus 2004 is de Wet terroristische misdrijven in

⁴² Van Buuren (red) 1990, p. 72.

⁴³ Rb Groningen 6 juni 2002, *LJN* AE3848.

werking getreden en is dit derde delictsbestanddeel geschrapt. De Wet terroristische misdrijven vloeide voort uit het EU Kaderbesluit Inzake Terrorismebestrijding dat werd vastgesteld naar aanleiding van de aanslagen van september 2001 in New York. In de literatuur is weinig kritiek gegeven op deze wijziging in art. 173a Sr. De bedoeling van de Wet Terrorismebestrijding was het voorzien in strafbaarstelling of hogere strafbedreiging voor gedragingen of misdrijven in het geval deze worden gepleegd met een terroristisch oogmerk. Het Kaderbesluit van de EU verplichtte tot strafbaarstelling van, onder meer, het laten ontsnappen van gevaarlijke gassen waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht. Deze strafbaarstelling was al opgenomen in art. 173a Sr echter het kaderbesluit stelde niet de eis dat de schuldige van het te duchten gevaar moet weten of dit redelijkerwijs moet vermoeden met als gevolg dat deze zinsnede werd geschrapt uit art. 173a Sr.⁴⁴ Daarnaast vermeldde de wetgever dat de materiële gevolgen van de aanpassing gering zijn. De wetgever motiveerde dit als volgt in de MvT: “Wetenschap van de gevaarlijkheid van de betreffende stof hoeft ook thans niet bewezen te worden; bewijs van het (redelijkerwijs moeten vermoeden) volstaat. Indien het gevaar (te duchten) was, hetgeen betekent dat het (voor een normaal mens) voorzienbaar moet zijn geweest. Is dat het geval, dan zal ook gauw van (redelijkerwijs vermoeden) van het gevaar sprake zijn”.⁴⁵

Zoals al eerder aangegeven, wordt de gezondheid van de mens in deze artikelen beschermd en niet het milieu te weten dieren of planten, dit is onder meer gebleken in de TCR zaak.⁴⁶ In deze zaak werden de leidinggevende van afvalverwerkingsbedrijf Tank Cleaning Rotterdam vervolgd vanwege het plegen van milieudelicten, die werden gecamoufleerd door onder andere het plegen van valsheid in geschrifte en het manipuleren van monsters. De verdachte zijn wel veroordeeld maar niet op grond van de artikelen 173a en 173b Sr. Uit het onderzoek van Faure en de Roos is gebleken dat artikel 173a en 173b weinig wordt toegepast in de praktijk en men als alternatief gebruik maakt van het bijzondere strafrecht in de Wed.⁴⁷

Het is dan ook een kritiek punt dat ernstige schade voor het milieu die geen schade voor de mens oplevert niet onder de werking van art. 173a en art. 173b Sr vallen.

Uit de MvT blijkt dat met het bestanddeel wederrechtelijk op het handelen zonder vergunning wordt bedoeld. Er wordt daarom voor gepleit om het begrip wederrechtelijk te schrappen uit de twee strafbepalingen, zodat er autonome commune strafbepalingen ontstaan.⁴⁸ Dit betekent

⁴⁴ Hendriks 2010, p. 48-49.

⁴⁵ MvT, Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3, p.7.

⁴⁶ Hof den Haag 16 april 1996, NJ 1996, 574.

⁴⁷ Faure (red) 2001, p. 160.

⁴⁸ Hendriks 2010, p.50.

indien men vergunningconform handelt of handelt overeenkomstig milieuregelgeving en daarbij schade veroorzaakt in het milieu toch strafbaar is.⁴⁹

In 2001 hebben Faure, de Roos en Visser een onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van VROM over de wenselijkheid en mogelijkheid tot herformulering van de milieustrafrecht- bepalingen. Hierbij hebben zij ook rekening gehouden met de Convention of the Protection of the Environment through criminal law, het verdrag wat in 1998 door de Raad van Europa is opgesteld.⁵⁰ De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat een hervorming van de strafbepalingen noodzakelijk was. Uit het onderzoek werden drie modellen van noodzakelijke strafbaarstelling onderscheiden, het model van de abstracte gevaarzetting. De abstracte gevaarzettingsdelicten kunnen vergeleken worden met de huidige strafbaarstelling in de Wed. De concrete gevaarzettingsdelicten gaan een stap verder dan de abstracte gevaarzettingsdelicten. Er wordt een strafrechtelijke bescherming geboden onafhankelijk van de voorgaande schending van administratieve voorschriften. De administratieve afhankelijkheid blijft behouden, maar is relatief. Echter het naleven van administratieve voorschriften werkt in beginsel rechtvaardigend. Bij de autonome delicten is er geen sprake van administratieve afhankelijkheid.⁵¹

Alle drie de modellen hebben zo zijn voor en nadelen en de slotsom is dan ook dat er een combinatie van het drie verschillende delictstype noodzakelijk zijn. Door een wijziging van de artikelen 173a en 173b kunnen concrete gevaarzettingsdelicten en zelfstandige milieudelicten die zijn gericht op de bescherming van het leefmilieu in het Nederlandse strafrecht worden ingevoerd. De bepalingen kunnen worden gesplitst met enerzijds een concreet gevaarzettingsdelict, dat de wederrechtelijke emissie in het milieu strafbaar stelt. Hierbij kan men uitsluitend emissie eisen of dat er bij emissie gevaar te duchten dient te zijn voor het leefmilieu. Van belang hierbij is dat het veroorzaken van concreet gevaar voor het milieu volstaat en dat het teweegbrengen van een gevolg niet is vereist. Hierbij kan onderscheid gemaakt tussen een culpoze en opzettelijke variant.⁵²

Verder kan het bestanddeel wederrechtelijk verwijderd worden uit de artikelen 173a en 173b Sr zodat emissie in het milieu strafbaar wordt gesteld indien er sprake is van gevaar voor de menselijke gezondheid.

⁴⁹ L.M. Koopmans, *Nieuwe richtlijn van de Europese Commissie inzake milieubescherming door middel van het strafrecht. Oude wijn in nieuwe milieuzakken of toch niet?*, Jurisprudentie milieurecht 2007-6, p.505.

⁵⁰ Faure (red) 2001, p.161.

⁵¹ Visser en de Lange (red) 2007, p.50.

⁵² Faure (red) 2001, p.163-164.

Indien de bovenstaande aanbevelingen van Faure verwerkt zouden worden, zouden de twee voornaamste problemen met betrekking tot art. 173a en 173b worden opgelost, de wederrechtelijkheid wordt losgelaten waardoor dit geen voorwaarde voor strafbaarheid meer is. En een zelfstandige strafbepaling wordt gecreëerd waardoor het leefmilieu wordt beschermd.

3.2.1. Analyse

Met betrekking tot de bepalingen in het wetboek van strafrecht, de artikelen 173a en 173b is sinds de invoering in 1989 veel kritiek geuit en tot op heden is deze kritiek nog steeds hetzelfde. Dit heeft tot gevolg gehad dat beide artikelen vrijwel niet zijn toegepast en in de gevallen waarin zij zijn toegepast niet of nauwelijks resultaat hebben gehad.⁵³

Indien de kritiek in de literatuur door de wetgever niet genegeerd was, had de rechter waarschijnlijk hogere straffen uitgedeeld in bijvoorbeeld de TCR zaak. Opmerkelijk is dat zelfs een dergelijke geruchtmakende zaak de wetgever niet kan bewegen om autonome commune strafbepalingen op te stellen of in ieder geval het bestaande milieustrafrecht opnieuw te bekijken. Het betreft hier vooral leemtes in de wetgeving.⁵⁴ In het volgende hoofdstuk zal gekeken worden hoe deze aanbevelingen uit het onderzoek van Faure zich verhouden tot de recente Europese ontwikkelingen op het gebied van het milieustrafrecht.

3.3 Lex certa-beginsel

Een gevolg van de gelede normstelling is dat het soms een heel gepuzzel is om te weten wat er nu strafbaar is gesteld. De wetgever is verplicht zo duidelijk mogelijke strafbepalingen op te stellen ook wel het lex certa-beginsel genoemd. Volgens de Hoge Raad: “gaat het om het feit of de norm voldoende concreet duidelijk maakt welke gedragingen strafbaar zijn gesteld en de verdachte voldoende in staat stelt zijn gedrag daarop af te stemmen, ook al maken de aard en de inhoud van deze bepaling een zekere vaagheid van de delictsomschrijving onmogelijk”.⁵⁵

In het milieustrafrecht is men vaak van mening dat een groot aantal milieustrafrecht bepalingen het lex certa-beginsel in feite niet kan doorstaan. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de regels die vaag zijn en regels die wel duidelijk zijn, maar moeilijk te achterhalen zijn. Alleen de lastige achterhaalbaarheid levert geen strijd op met het

⁵³ Visser en de Lange (red) 2007, p.73.

⁵⁴ Visser en de Lange (red)2007, p. 83.

⁵⁵ HR 30 juni 2009, NJ 2009,481.

lex certa-beginsel. Schaffmeister is van mening dat burgers zich “van te voren met niet al te grote inspanning en kosten op de hoogte kunnen stellen wat van hen wordt verwacht”.⁵⁶ Echter de Roos is van mening dat ondernemers die toch bij uitstek de normadressaat van de economische milieudelicten zijn, mag worden verwacht “dat zij op dit punt de nodige alertheid ten toon spreiden”.⁵⁷ De Hoge Raad heeft zich ook uitgelaten over dit standpunt met betrekking tot art. 6 van de Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties wel of niet voldeed aan de eisen van art. 1 lid 1 Sr. De Hoge Raad was van mening “de aard en inhoud van de aan de hier toepasselijke voorschriften ten grondslag liggen norm maakt enerzijds een zekere vaagheid in de delictsomschrijving onvermijdelijk, terwijl anderzijds die voorschriften voldoende concreet zijn om de betrokkene in staat te stellen zijn gedrag daarop af te stemmen. Van professionele marktdeelnemers mag worden verlangd dat deze zich terdege laten informeren over de beperkingen waaraan hun gedragingen zijn onderworpen”.⁵⁸ De rechter zal dus niet snel aannemen dat er strijd is met het lex certa-beginsel. Dit betekent echter niet dat de wetgever nodeloos ingewikkelde wetgeving kan blijven opstellen. Door de ingewikkeldheid van de regelgeving neemt de kans toe dat door de verdachte succesvol een beroep kan worden gedaan op rechtsdwaling. Echter is op dit moment de kans niet groot dat de rechter een dergelijk beroep zal honoreren.⁵⁹

De materiële normen in het milieurecht en milieustrafrecht worden beïnvloed door technische aspecten. Hendriks is van mening dat in de “milieustrafrechtelijke norm vaak (mede) is uitgedrukt in technische grootheden”. Volgens hem brengt het legaliteitsbeginsel nu mee dat de technische gegevens die in de norm zijn opgenomen of waaruit de norm bestaat, in de norm zelf voldoende dient te zijn gespecificeerd’.⁶⁰ Het tweede vereiste met betrekking tot het lex certa-beginsel betreft dat het technische karakter van de norm impliceert of de norm wel of niet overtreden is, dit zal veelal beantwoord moeten worden aan de hand van technisch onderzoek. Verschillende onderzoeksmethoden kunnen tot verschillende resultaten leiden, wat tot gevolg kan hebben dat uit het ene onderzoek blijkt dat de norm wel is nageleefd en in het andere onderzoek de norm niet is nageleefd. Met als gevolg dat het technisch onderzoek dat voor de bewijslevering deel uit maakt van de materiële norm. In de norm dient dus opgenomen te worden opgenomen op welk technisch onderzoek de normsteller de –

⁵⁶ Faure (red) 1991, p. 166.

⁵⁷ De Roos 1994, p. 108-109.

⁵⁸ HR 4 oktober 2005, M en R 2006, 24 m.n.t. Hendriks inzake het begrip afvalstoffen.

⁵⁹ Hendriks 2010, p. 107.

⁶⁰ Hendriks 2010, p. 108.

technische- norm heeft gebaseerd. Aangezien de technische vereisten deel uitmaken van de norm dienen deze vooraf voor de betrokkene kenbaar te zijn.⁶¹

3.4 Zorgplichtbepalingen

Zorgplichtbepalingen zijn een belangrijke categorie in de strafrechtelijke praktijk. De kern van een dergelijke bepaling betreft dat de normadressaat een plicht wordt opgelegd, indien een bepaald gevaar dreigt of zich reeds heeft voorgedaan, alle maatregelen te nemen die van hem redelijkerwijs kunnen worden gevergd, of dat hem handelingen worden verboden waarvan hij weet of redelijkerwijs moet weten dat daardoor gevaar voor het milieu kan ontstaan. Een veelgeuite kritiek op deze zorgplichtbepalingen is in de vaagheid van de norm. Met vaagheid wordt met name bedoeld op het begrip redelijkerwijs in de norm. Hierbij rijst de vraag of de zorgplichtbepalingen in het milieustrafrecht in strijd zijn met het lex certa-beginsel. Hendriks is van mening dat de wetgever terughoudend dient te zijn om op grote schaal zorgplichtbepalingen op te nemen in de wetgeving. Naar zijn mening kunnen zorgplichtbepalingen voldoende specificierend vermogen bezitten. Er kan objectief worden vastgesteld of er een gevaar dreigt voor het milieu en welke maatregelen zouden moeten worden genomen. Door de objectieve vaststelling en de gegevens vervolgens te koppelen aan de verdachte, wordt voorzien in een zekere beperking van de strafbaarheid.⁶²

3.5 Administratieve afhankelijkheid

Zoals eerder aangegeven is heeft het milieustrafrecht in belangrijke mate betrekking op een geheel van administratieve regels, de administratieve afhankelijkheid. Zowel op theoretisch- als praktisch vlak speelt de administratieve afhankelijkheid een grote rol in het milieustrafrecht. Welke problemen brengt de administratieve afhankelijkheid met zich mee voor de Wed en art. 173a en 173b Sr?

Nederland is niet het enige land dat worstelt met de administratieve afhankelijkheid. Ook de Duitsers kennen de administratieve afhankelijkheid. Het milieustrafrecht in Duitsland is aanzienlijk verder ontwikkeld als in Nederland. In Duitsland is veel onderzoek gedaan en veel literatuur verschenen over het milieustrafrecht. Dit komt omdat in Duitsland al veel meer wijzigingen hebben plaatsgevonden in het milieustrafrecht, wat verschillende discussies heeft

⁶¹ Hendriks 2010, p. 108-110.

⁶² Hendriks 2010, p.112.

opgeroepen in de wetenschappelijke kringen.⁶³ Ook in Duitsland heeft de administratieve afhankelijkheid veel inkt doen vloeien aldus Faure.⁶⁴

Een nadeel van de administratieve afhankelijkheid is dat het bestuur van te voren beslist wat als strafwaardig kan worden omschreven met als gevolg dat de strafrechtelijke sanctionering hierdoor beperkt wordt. De strafbaarstelling via het bestuursrecht heeft ook voordelen. Onder meer het “lex certa beginsel: alleen de overtreding van welbepaalde vergunningsplichten of emissievormen wordt strafbaar gesteld”, aldus Faure.⁶⁵ Een alternatief hierop is het strafbaar stellen van elke aanmerkelijke verontreiniging, wat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel zou kunnen komen te staan. Echter hierbij dient een opmerking van Mulder vermeld te worden waarin hij aangeeft dat “het twijfelachtig is of een strafbaarstelling van verontreiniging ipso facto in strijd zou zijn met het lex certa beginsel. Er is immers op gewezen dat open delictomschrijvingen in het strafrecht onvermijdelijk zijn en dat de rechter de strafbepalingen interpreterend dient te actualiseren in het concrete geval”.⁶⁶

Tiedemann is van mening dat het bestuur beter in staat is dan de strafrechter om de toegelaten vorm van verontreiniging te bepalen en merkt hierbij de administratieve afhankelijkheid aan als onmisbaar vanuit het streven naar een effectief milieubeleid.⁶⁷ Indien in het algemeen verontreiniging strafbaar zou worden gesteld dient de strafrechter te bepalen wat de toegelaten hoeveelheid en vorm van verontreiniging is.⁶⁸ De Duitsers zijn daarom van mening dat er van een zekere administratieve afhankelijkheid van het strafrecht geen afstand kan worden gedaan. Een andere reden die wordt aangegeven is de eenheid van de rechtsorde. Wat door het bestuur verboden wordt moet ook in het strafrecht als wederrechtelijk worden beschouwd.⁶⁹

3.5.1 Interpretatie en toepassing van milieuwetgeving door de strafrechter

Als gevolg van de administratieve afhankelijkheid zal de strafrechter milieurechtelijke regels moeten toepassen. In sommige gevallen zal de strafrechter zich expliciet moeten uitlaten over de toepasselijkheid van een strafbepaling of over de interpretatie van de bestanddelen van een strafbepaling. Een verdachte kan bijvoorbeeld als verweer in de strafzaak aanvoeren dat de

⁶³ Faure (red) 1999, p. 33-45.

⁶⁴ Faure (red) 1991, p. 94.

⁶⁵ Faure (red) 1991, p. 94.

⁶⁶ Faure (red) 1991, p. 94.

⁶⁷ Tiedeman 1988, p. 344.

⁶⁸ Faure (red) 1991, p. 94.

⁶⁹ Faure (red) 1991, p. 95.

wet niet van toepassing is, omdat een bepaalde feitelijke situatie niet onder de wet valt. De verdachte voert bijvoorbeeld aan dat de door hem gestorte stof geen afvalstof is.⁷⁰ De strafrechter dient zich dan uit te spreken over de toepassing van interpretatie van milieurechtelijke bepalingen die oorspronkelijk bestuursrechtelijk zijn. De vraag die hierbij kan rijzen is of de strafrechter zich moet laten leiden door of zelfs gebonden is aan de bestuursrechtelijke gangbare interpretatie. In de literatuur wordt er vanuit gegaan dat het strafrecht een zodanig eigen karakter heeft dat de strafrechter niet gebonden is aan de interpretatie uit andere rechtsgebieden, dit wordt ook wel de autonomie van het strafrecht genoemd. Meestal zal de strafrechter bij interpretatiekwesies gebruik maken van de wetsgeschiedenis of de bedoeling van de wetgever, maar het staat de strafrechter vrij om anders te beslissen. Het is dus mogelijk dat de strafrechter en de bestuursrechter bepaalde begrippen anders interpreteren en beslissingen maken die lijnrecht tegenover elkaar staan. Met betrekking tot de rechtszekerheid kan dit een minder wenselijke gang van zaken zijn. Hendriks is echter van mening dat ‘de autonomie van de strafrechter behouden dient te blijven, omdat we te maken hebben met een rechtsgebied wat een ander doel heeft dan het bestuursrecht en ingrijpende sancties kent en daarvoor kunnen andere, zwaardere eisen gelden’.⁷¹ Uit de praktijk blijkt dat uit het gros van de gevallen de bestuursrechter en de strafrechter dezelfde beslissing nemen.⁷²

3.5.2 Toetsingsbevoegdheid van de strafrechter

Er kunnen ook problemen ontstaan wanneer de regelgeving waar de strafrechtzaak op gebaseerd is in strijd is met hogere of Europese regels. Kan de rechter in een dergelijk geval de nationale regeling waarop de strafrechtzaak is gebaseerd onverbindend verklaren of buiten toepassing laten?⁷³

Een probleem ontstaat als het bestuur een vergunning afgeeft die niet had mogen worden afgegeven. De overtreder zal zich dan op zijn vergunning beroepen indien hem wordt verweten dat hij heeft gehandeld zonder vergunning. Volgens de wettelijke regelgeving is de overtreder dan niet in overtreding, omdat hij over een vergunning beschikt. Kan de strafrechter in een dergelijk geval de door de overtreder ingeroepen vergunning toetsen op rechtmatigheid en eventueel verder buiten beschouwing kan laten? Om deze vraag te

⁷⁰ Hendriks 2010, p. 58.

⁷¹ Hendriks 2010, p. 60.

⁷² Hendriks 2010, p. 60.

⁷³ Hendriks 2010, p. 80.

beantwoorden dient er onderscheid te worden gemaakt tussen de toetsing van algemene verbindende voorschriften en de toetsing van (individueel geldende) beschikkingen.⁷⁴

Er mag aangenomen worden dat de strafrechter een algemene verbindende regels zoals een wet, AMvB of een ministeriële regeling waarop de strafbaarheid is gebaseerd op zijn rechtmatigheid mag toetsen. Indien de rechter oordeelt dat de bestreden strafbepaling in strijd is met hogere regelgeving, zal hij de bepaling onverbindend verklaren. Dit heeft als gevolg dat de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolging.⁷⁵

Met betrekking tot de beschikkingen kan de betrokkene in tegenstelling tot de algemene verbindende voorschriften tegen de inhoud en formulering opkomen in bezwaar of administratief beroep. De vraag die van vervolgens rijst is of de strafrechter ervan uit moet gaan dat de beschikkingen formele rechtskracht hebben ook al heeft de verdachte geen gebruik gemaakt om bezwaar of administratief beroep in te stellen tegen de beschikking of dat de strafrechter een dergelijke beschikking zelfstandig kan toetsen?⁷⁶

In de literatuur is een discussie gaande of de strafrechter bevoegd is om beschikkingen te toetsen. Buruma en Daalder zijn tegen de toetsing van beschikkingen door de strafrechter omdat de strafrechter niet de juiste instantie is om bestuursrechtelijke beslissingen te toetsen. De strafrechter is immers niet toegerust om de in het bestuursrechtelijke traject betrokken en te betrekken belangen af te wegen. Een ander argument tegen de toetsing is dat ook in het burgerlijkrecht en het bestuursrecht de rechter niet vrij staat om beschikkingen waartegen geen beroep meer openstaat te toetsen.

De administratieve rechtsgang geeft diegene waartegen de beschikking is gericht de mogelijkheid om bezwaar of beroep tegen de beschikking in te stellen, maakt diegene daarvan geen gebruik kan gesteld worden dat hij zich in de beschikking berust.

Tevens brengt het toetsen van de strafrechter van beschikkingen veel werk met zich mee. De strafrechter dient bij de toetsing van de beschikking de betreffende milieuwet te toetsen, eventuele uitvoeringsbepalingen toetsen en eventuele beginselen van behoorlijk bestuur.⁷⁷

Onder andere zijn de Visser, Faure, en Koopmans voor de toetsing van beschikkingen door de strafrechter – zij het soms onder voorbehoud. Hiervoor worden de volgende argumenten aangedragen. De onaangename consequenties die het zou hebben als de mogelijkheid niet zou bestaan. Dit zou als gevolg hebben dat de verdachte veroordeeld kan worden op grond van

⁷⁴ Hendriks 2010, p. 80.

⁷⁵ Hendriks 2010, p. 81, zie ook Koopmans 1996, p. 154 e.v.

⁷⁶ Hendriks 2010, p. 82.

⁷⁷ Buruma 1993, p. 112.e.v. en Y. Buruma en E.J. Daalder, *Formele rechtskracht in het strafrecht*, tijdschrift voor publiek- en privaatrecht 1994-7, p.320-334.

een overtreding waarvan het voorschrift in strijd is met het recht. De taak van de rechter bij de kwalificatievraag van art. 350 Sv is niet alleen om te onderzoeken of een bepaalde handeling onder de wettelijke delictomschrijving valt, maar welk strafbaar feit het bewezen verklaarde oplevert. En bij deze taak hoort ook een onderzoek naar de rechtmatigheid van de overtreden norm. De strafrechter kan hierbij niet zijn gebonden aan het besluit van het bestuur. Het strafrecht is in tegenstelling tot het privaatrecht en het bestuursrecht een ingrijpend sanctierecht. Bij een dergelijk ingrijpend sanctierecht is het moeilijk te begrijpen dat er sancties worden opgelegd naar aanleiding van een overtreding van onrechtmatige voorschriften.⁷⁸

De Hoge Raad heeft zich in de zaak Mobil Oil uitgelaten over de kwestie. De Hoge Raad overwoog dat “ in beginsel van de rechtmatigheid van de vergunning dient te worden uitgegaan, nu deze kennelijk niet is bestreden in de daartoe openstaande rechtsgang. De woorden in beginsel laten eventueel nog ruimte over voor toetsing.”⁷⁹

Naar mijn mening is voor beide stellingen iets te zeggen, echter dient men de impact van het strafrechtelijke sanctiemiddel niet te onderschatten. En het lijkt mij op grond van de rechtszekerheid niet kunnen dat een verdachte veroordeeld wordt naar aanleiding van een overtreding van onrechtmatige voorschriften. Echter de Hoge Raad heeft in zijn uitspraak nog enige ruimte over gelaten voor toetsing.

⁷⁸ Faure (red) 1990, p. 87 e.v., Faure (red) 1991, p.117 e.v.Koopmans 1996, p. 154 e.v.

⁷⁹ HR 11 januari 1994, M en R 1994,85 m.nt. Hendriks.

4. Europese ontwikkelingen

Het milieurecht heeft een grensoverschrijdend karakter. Hierbij kan men denken aan delicten die in een land worden gepleegd, maar de schadelijke gevolgen van dit delict overschrijden de landsgrens, bijvoorbeeld door middel van luchtverontreiniging of waterverontreiniging. Ook is het mogelijk dat een delict feitelijk in twee landen wordt gepleegd. Doordat het milieurecht een grensoverschrijdend karakter heeft zijn Europese richtlijnen van belang om milieuvervuiling tegen te gaan en de samenwerking tussen de verschillende landen te bevorderen.⁸⁰ Ongeveer 70 procent van de geldende milieuwet- en regelgeving in Nederland heeft Europese wortels.⁸¹ Het internationale milieurecht werkt door in het Europese milieurecht wat op zijn beurt weer doorwerkt in de nationale wetgeving. In dit hoofdstuk worden uitsluitend de Europese ontwikkelingen op het gebied van het milieustrafrecht besproken. Deze Europese ontwikkelingen zijn van belang om een volledig toekomstbeeld voor de nationale milieustrafrechtwetgeving te kunnen schetsen.

4.1 Historie Europees milieustrafrecht

Het Europese strafrecht ontwikkelde zich moeizaam. Vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw zijn verschillende pogingen gedaan om de Europese Unie ook op het strafrechtelijke gebied bevoegdheden te geven. De lidstaten waren echter niet bereid om de Commissie op dergelijke gebieden meer bevoegdheden te geven. In de jaren '80 van de vorige eeuw leed de EU grote financiële verliezen en leed imagoschade. Dit is een van de aanleidingen geweest voor de totstandkoming van de pijlerstructuur.⁸²

De derde pijler is ingevoerd bij het Verdrag van Maastricht in 1993. De pijler betrof de intergouvernementele samenwerking. Deze pijler is met name belangrijk voor het formele strafrecht. Het doel van de derde pijler was samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999 is het doel van de derde pijler beperkt tot politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Inmiddels is de pijlerstructuur verlaten met de invoering van het Verdrag van Lissabon.⁸³

⁸⁰ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.496.

⁸¹ Faure 2008, p.41.

⁸² Faure 2008, p.23.

⁸³ Faure 2008, p.23.

4.2 Recente ontwikkelingen

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van Europese milieuregelgeving is het Europees verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht van de Raad van Europa in 1998.⁸⁴

De ratio achter het Verdrag is de verontrusting over het toenemende aantal milieudelicten en de gevolgen daarvan. Dergelijke milieudelicten overschrijden steeds vaker de grenzen van de lidstaten waar de delicten plaatsvinden. Tevens hebben niet alle lidstaten dezelfde regels omtrent de vervolging van milieudelicten. Dit kan als gevolg hebben dat bedrijven een EU lidstaat zoeken om zijn bedrijf te vestigen waar de milieuregels het soepelst zijn. De lidstaten die zijn aangesloten bij de Raad van Europa zijn van mening dat aan het milieu een hoog beschermingsniveau dient te worden toegekend en dat daarbij de rol van het strafrecht van belang is. Voor een goede samenwerking tussen de verschillende lidstaten dient er sprake te zijn van uniforme wetgeving.⁸⁵

Uit de toelichting van het Verdrag blijkt dat wereldwijd met name de bestuursorganen belast zijn met de uitvoering van de handhaving en het strafrecht volgend is. Door de invoering van het Verdrag wil men een grotere rol aan de strafrechtelijke handhaving toekennen. Het Verdrag maakt onderscheid in drie categorieën strafbepalingen waaronder ordening, het milieu en de gezondheid van personen. In de genoemde volgorde genieten deze categorieën een oplopende bescherming via het strafrecht.⁸⁶

Het Verdrag lag vanaf 4 november 1998 gereed voor ondertekening, maar er waren niet voldoende landen die het verdrag ondertekenden en ratificeerden.⁸⁷

Op 28 januari 2000 heeft Denemarken het initiatief genomen om een kaderbesluit te wijden aan hetzelfde onderwerp als het Verdrag.⁸⁸ Dit met als doel het verdrag op korte termijn te operationaliseren binnen de Europese Unie. De Raad heeft het kaderbesluit op 27 januari 2003 aangenomen.⁸⁹

Het gevolg van de vaststelling van dit kaderbesluit was dat de internationale regeling verplichtte dat in bepaalde gevallen het milieu zelf het object van strafrechtelijke bescherming dient te zijn. Dit betekende dat in sommige gevallen de relatie met de bestuursrechtelijke regelgeving moest worden losgelaten. Nederland wist nog niet of zij aan deze verplichting

⁸⁴ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Trb. 2005, 17.

⁸⁵ Faure 2008, p.26.

⁸⁶ Faure 2008, p.26.

⁸⁷ <http://conventions.coe.int>. Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Cetsno :172.

⁸⁸ Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

⁸⁹ Faure 2008, p. 28.

kon voldoen, maar diende ondanks dat toch een wetsvoorstel in om aan het kaderbesluit te voldoen. Het wetsvoorstel bestond uit het voorstel om het bestanddeel wederrechtelijk uit art. 173a en 173b Sr te schrappen, waardoor autonome delicten zouden ontstaan. In de nota van wijziging werd besloten om het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel door het brengen van stoffen in het milieu apart strafbaar te stellen in een nieuw tweede lid van art. 173a en 173b Sr.⁹⁰

De Commissie heeft echter een procedure bij het Hof van Justitie aangespannen om het kaderbesluit te laten vernietigen. De Commissie was van mening dat het betreffende onderwerp in een richtlijn (1^e pijler) diende te worden geregeld en niet in een kaderbesluit (3^e pijler), met de achterliggende gedachte van het Kaderbesluit was de Commissie het wel eens. De motivatie van de Commissie was als volgt: op grond van de eerste pijler heeft de Commissie als initiatief recht voor de wetgeving. Dit is van belang omdat diegene die het initiatief neemt de inhoud en de reikwijdte van de regel bepaalt. Een ander punt wat van belang is dat in de eerste pijler voor het beleidsterrein milieu een besluit kan worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit in de derde pijler. Tevens geldt voor regelgeving uit de eerste pijler een handhavingplicht. Tevens heeft het Hof van Justitie in de eerste pijler volledige prejudiciële rechtsmacht en bestaat er een inbreukprocedure bij het Hof met betrekking tot het niet naleven van gemeenschapsverplichtingen. Samengevat betekent dit dus dat de invloed op de feitelijke strafrechtelijke handhaving binnen de lidstaten groter is in de eerste pijler dan in de derde pijler.⁹¹

Het Hof was van mening dat de “gemeenschapswetgever de lidstaten in een richtlijn inderdaad kan verplichten om ernstige inbreuken op het gemeenschapsrecht op het terrein van milieubeleid strafbaar te stellen in hun wetgeving, omdat men het gebruik van strafrechtelijke sancties onontbeerlijk acht om een wezenlijke doelstelling van het EG-Verdrag te bereiken”. Tevens is de is het Hof van mening dat de artikelen 1 tot en met 7 van het Kaderbesluit “wegens het doel en de inhoud ervan, de bescherming van het milieu als hoofddoel hebben, en om die reden hadden moeten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 175 EG”.

Op 13 september 2005 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het kaderbesluit diende te worden vernietigd.⁹² Als gevolg hiervan werd het Nederlandse wetgevingsproces opgeschort.

⁹⁰ Faure 2008, p.32-40.

⁹¹ Faure 2008, p.32-40.

⁹² Hof van Justitie 13 september 2005, Commissie tegen de Raad, C-176/03.

De Commissie heeft op 9 februari 2007 een nieuwe concept richtlijn ontworpen. De vraag die hierna is gerezen of de Commissie ook bevoegd is naast de harmonisatie strafrechtelijke handhaving van gemeenschapsrecht, bevoegd is om de aard en de soort sanctie voor te schrijven. Het Hof van Justitie oordeelt hierover dat anders dan de Commissie stelt, dit niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap (inmiddels EU) behoort.⁹³

Dit heeft als gevolg gehad dat de richtlijn opnieuw aangepast moest worden. Op 19 november 2008 werd de Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht vastgesteld.⁹⁴

De achterliggende gedachte achter de richtlijn komt overeen met de achterliggende gedachte achter het verdrag en het kaderbesluit. De Commissie is van mening dat in sommige gevallen het strafrecht alleen voldoende afschrikkende werking heeft en daarmee impliceert de Commissie dat de bestuursrechtelijke handhaving niet voldoet. De strafrechtelijke onderzoeksmiddelen zijn doeltreffender en de onpartijdigheid van de instanties die het onderzoek verrichten achten zij ook van belang.⁹⁵

Opmerkelijk is dat de EU steeds meer bevoegdheden krijgt op het gebied van regelgeving. En het ligt ook steeds meer voor de hand dat de Commissie met meer verordeningen gaat komen op het gebied van het milieustrafrecht of het reguliere strafrecht. Hierdoor vreest men ervoor dat het opportuniteitsbeginsel zal worden uitgehold en het gedoogbeleid niet meer zou kunnen worden uitgevoerd.⁹⁶

4.3 Implementatie van de richtlijnen

Hierbij rijst natuurlijk de vraag wat deze richtlijn betekent voor het Nederlandse milieustrafrecht.⁹⁷

In artikel 3 van de richtlijn worden ernstige milieudelicten opgesomd. Deze delicten tonen veel overeenkomsten met de artikelen in het Wetboek van Strafrecht. De richtlijn spreekt van lozen van een materie en ioniserende straling. Ondanks dat de artikelen 173a en 173b Sr spreken over stof in plaats van een materie, komen de delicten in grote mate overeen. Hetzelfde geldt voor de artikelen 161 quinques en 161 quater Sr. Primair is het beschermde

⁹³ HvJ 23 oktober 2007, NJ 2008,48 m.nt. Mok.

⁹⁴ Richtlijn 2008/99/EG van het Europese Parlement de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

⁹⁵ Faure 2008, p.29.

⁹⁶ Faure 2008, p.39.

⁹⁷ Hendriks 2010, p.52-53.

rechtsgoed in de richtlijn de gezondheid van de mens. Echter de richtlijn kent nog een tweede beschermd rechtsgoed, de ecologische rechtsgoederen.⁹⁸

Artikel 3 lid 1 van de richtlijn luidt; *het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*

Het eerste gedeelte komt overeen met de artikelen in het Wetboek van Strafrecht. Het tweede gedeelte sluit meer aan bij de bepalingen van de Wed. Het milieu als beschermd rechtsgoed staat met name centraal in bijvoorbeeld de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewater.

De richtlijn voorziet in een aantal minimumregels en de lidstaten zijn vrij om strengere bepalingen op te nemen. De wetgever kan twee mogelijkheden hanteren om de richtlijn te implementeren.⁹⁹

- De wetgever kiest er voor om art. 173a en 173b en de artikelen 161 quinquies en 161 quater Sr te schrappen en deze te vervangen door de integrale stafbepalingen van art. 3 van de richtlijn. Hierbij zou dan het rechtsgoed milieu een zelfstandige bescherming in het Wetboek van Strafrecht krijgen. Hiermee zou de leemte in de wetgeving waarop vele critici al jaren op aandringen worden aangevuld.

Dit heeft als gevolg dat de wetgever dient te breken met de huidige systematiek.

Hierbij kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij het Duitse model. In het Duitse Strafgesetzbuch worden sinds 1980 in de titel Straftaten gegen die Umwelt in paragraaf 324 tot en met 330d de ecologische rechtsgoederen beschermd. Er wordt dan een aparte titel milieu in het Wetboek van Strafrecht opgenomen.¹⁰⁰

- Een andere mogelijkheid is dat de wetgever vasthoudt aan de huidige systematiek. Indien de delicten uit de richtlijn die betrekking hebben op het rechtsgoed van het menselijk leven geïmplementeerd worden in het Wetboek van Strafrecht en de overige delicten komen dan terecht in de bijzondere sectorale milieuwetten. Dit is een

⁹⁸ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.498.

⁹⁹ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.499.

¹⁰⁰ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.499.

omslachtige procedure, want dit betekent dat artikel 3 van de Richtlijn uit elkaar moet worden gehaald en dat de diverse bepalingen verspreid dienen te worden onder de verschillende bijzondere wetten. Deze procedure kost veel tijd en geld en er zijn geen zichtbare voordelen aan verbonden aldus van Ham.¹⁰¹

Van Ham verwijst naar de methode van de Duitsers om een zelfstandige titel in het Wetboek van Strafrecht te wijden aan milieustrafrechtbepalingen. De Duitsers hebben uitgebreid aandacht besteed aan de vraag waarom milieustrafrechtbepalingen dienen te worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en niet bijvoorbeeld in een andere wet zoals de Wed of de Wet milieubeheer. De gedachte hierachter is als volgt: een van de redenen was dat rechtsgoederen: water, bodem en lucht levensnoodzakelijke goederen zijn, en daarmee is de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht gerechtvaardigd.¹⁰² Tevens zou het opnemen van de rechtsgoederen water, lucht en bodem uitsluiten dat deze delicten worden aangemerkt als bagatellen. Ook zou het opnemen van dergelijke artikelen in het Wetboek van Strafrecht een zekere preventieve werking hebben en het milieubewustzijn van de bevolking vergroten. In het geval van concrete gevaarzettingsdelicten kan beargumenteerd worden dat de ecologische rechtsgoederen zoals een schone bodem, water en lucht even beschermingswaardig zijn als de goede zeden of het eigendomsrecht. Tevens sluiten de argumenten van de Belgen aan op die van de Duitsers.¹⁰³

De bovenstaande argumenten zijn naar mijn mening voldoende om een aparte titel in het Wetboek van Strafrecht in te stellen. Indien men kijkt naar de doelstelling van de richtlijn 2008/99/EG is dat er een hoog beschermingsniveau aan het milieu dient te worden toegekend. Dan is het aannemelijk om aan het milieu een zelfde beschermingsniveau toe te kennen als de goede zeden of het eigendomsrecht. De nieuwe bepalingen dienen dan ook naar mijn mening opgenomen te worden in een aparte milieutitel in het Wetboek van Strafrecht.

Tevens pleit van Ham ervoor om de artikel 3 van de Richtlijn letterlijk op te nemen in een nieuwe titel in het Wetboek van Strafrecht. Of dit een verstandige methode is valt te bezien. In het vorige hoofdstuk zijn de aanbevelingen van het onderzoek van Faure aan bod gekomen met betrekking tot hervorming van de artikelen 173a en 173b Sr. In de aanbevelingen van het onderzoek van Faure is rekening gehouden met het verdrag inzake de bescherming van het

¹⁰¹ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.499.

¹⁰² Faure (red) 2001, p. 130.

¹⁰³ Faure (red) 2001, p. 131.

milieu doormiddel van het strafrecht.¹⁰⁴ Inmiddels is het verdrag vervangen voor de richtlijn 2008/99 EG, maar deze komt in grote lijnen overeen met het verdrag. Echter er is een groot verschil de wederrechtelijkheid wordt in de richtlijn niet losgelaten, er hoeft pas strafrechtelijke aansprakelijkheid in de wet te worden opgenomen voor het geval de gedraging wederrechtelijk is. Art. 3 van de Richtlijn 2008/99/EG spreekt van wederrechtelijkheid als er strijd is met de wettelijke bepaling, een bestuursrechtelijk voorschrift van een lidstaat of een besluit ter zake bevoegd orgaan van een lidstaat ter uitvoering van het daarvoor bedoelde gemeenschapsrecht. Faure pleitte ervoor in zijn onderzoek om de term wederrechtelijkheid los te laten in sommige gevallen.¹⁰⁵ Er dient in een uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk ingrijpen mogelijk te zijn ondanks dat de vergunningsvoorschriften zijn nageleefd. Indien er sprake is van zware milieuverstoring.¹⁰⁶

Men zou ervoor kunnen kiezen om bij een aantal delicten de wederrechtelijkheid los te laten bijvoorbeeld bij art. 3 sub a en b van de richtlijn. De lidstaten zijn immers vrij om strengere bepalingen vast te stellen.

De methode van van Ham om letterlijk de artikelen van de richtlijn rechtstreeks op te nemen in ons Wetboek van Strafrecht is dan niet meer mogelijk. Echter kan wel met enige aanpassing de artikelen uit de richtlijn grotendeels worden overgenomen. Hierbij dient men ook zeker rekening te houden met de aanbevelingen die zijn gedaan door Faure in 2001 en een mix van abstracte gevaarzettingsdelicten, concrete gevaarzettingsdelicten en autonome delicten. Deze methode zal het meeste tegemoet komen aan de kritiek van de afgelopen jaren in de literatuur.

Echter de implementatie termijn van de richtlijn verliep op 26 december 2010. De wetgever heeft echter nog geen wetsvoorstel ingediend ter implementatie van de richtlijn. De wetgever kan met de implementatie van deze richtlijn een wetsvoorstel indienen waarbij de kritiek die de afgelopen jaren is geleverd op de milieustrafwetgeving grotendeels teniet wordt gedaan. Echter de wetgever heeft de afgelopen jaren zich weinig aangetrokken van de kritiek die wordt geleverd op de Nederlandse milieustrafrechtwetgeving en zoals ook uit de vorige hoofdstukken is gebleken is de kritiek al sinds de invoering van de artikelen 173a en 173b Sr hetzelfde. Dus het valt echter te bezien of de wetgever dit keer wel de meest praktische methode zal kiezen en naar de kritiek van verschillende critici zal luisteren.

¹⁰⁴ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Trb. 2005,17.

¹⁰⁵ Faure (red) 2001, p. 163-164.

¹⁰⁶ Faure (red) 2001, p. 146.

5. De ontwikkeling van de ultimum remedium gedachte

In dit hoofdstuk zullen eerst de verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties worden besproken die worden toegepast in het milieustrafrecht. Qua strafrechtelijke sancties zullen alleen de buitengerechtelijke sancties en voorlopige maatregelen worden besproken. Vervolgens zal de ontwikkeling van de ultimum remedium gedachte in theorie worden besproken. In hoofdstuk zes zal gekeken worden of deze theorie overeenkomt met de praktijk van de strafrechtelijke handhaving in het milieurecht.

5.1 Strafrechtelijke sancties.

Het OM heeft een vervolgingsmonopolie en is bevoegd tot vervolging in strafzaken op grond van art. 167 lid 2 Sv. Het OM heeft de bevoegdheid om van vervolging af te zien. Het OM kan een zaak op verschillende manieren buitengerechtelijk afdoen doormiddel van het uitvaardigen van een strafbeschikking, transactie, schikking of een zaak (voorwaardelijk) seponeren. Tevens zullen er een aantal voorlopige maatregelen worden besproken. De reguliere strafrechtelijke sancties zoals gevangenisstraf en taakstraf zullen hier niet verder worden besproken.

5.1.1 Strafbeschikking

De OvJ heeft op grond van art. 257a Sv de mogelijkheid om een strafbeschikking uit te vaardigen voor overtredingen of misdrijven waar niet meer dan zes jaar gevangenisstraf op is gesteld. De officier kan een geldboete tot het wettelijke toegestane maximum opleggen, een taakstraf van maximaal 180 uur, een schadevergoedingsmaatregel, de maatregel onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen en diverse aanwijzingen geven. Tegen alle Wed-delicten kan in beginsel een strafbeschikking worden uitgevaardigd, omdat de milieudelicten die zijn opgenomen in art. 1a Wed op grond van art. 6 Wed maximaal een gevangenisstraf van zes jaar kan worden opgelegd. Art. 36 Wed bepaalt dat in de strafbeschikking aanwijzingen kunnen worden gegeven ten aanzien van hetgeen dat wederrechtelijk is nagelaten, tenietgedaan hetgeen wederrechtelijk is verricht en dat prestaties tot het goedmaken van een en ander worden verricht, alles op kosten van de verdachte, voor zover niet anders is bepaald.

De verdachte waartegen de strafbeschikking is gericht kan binnen veertien dagen verzet aantekenen. Indien verzet wordt aangetekend wordt de zaak voorgelegd aan de rechter. Indien de verdachte niet reageert wordt de strafbeschikking onherroepelijk.

De strafbeschikking zal op termijn het voorwaardelijk sepot en de transactie gaan vervangen. Op welke termijn dit gaat geschieden is nog niet duidelijk. Indien aan de vereisten in de Aanwijzing OM afdoening is voldaan mag er in beginsel geen transactie worden aangeboden.¹⁰⁷

5.1.2 Transactie

Op grond van art. 74-74c Sr kan een transactie worden uitgevaardigd. Op grond van art. 74 kan de OvJ ter voorkoming van strafvervolgung een of meer voorwaarden stellen. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan voorkomt dit in beginsel strafvervolgung. De OvJ kan een transactie aanbieden voor overtredingen en misdrijven waarop naar wettelijke omschrijving niet meer dan zes jaar gevangenisstraf op is gesteld. In de praktijk wordt vaak de betaling van een geldboete op grond van art. 74 lid 2 sub a Sr gezien als belangrijkste transactievoorwaarden. De boete kan oplopen tot het maximaal op te leggen bedrag door de rechter.

De voordelen zijn dat een transactie snel is afgewikkeld en in de regel wordt de transactie niet openbaar gemaakt. De verdachte is niet verplicht om op het transactieaanbod in te gaan, maar kan hierdoor wel negatieve publiciteit voor zijn bedrijf vermijden. Het OM biedt een transactie aan indien zij van mening zijn dat het bewijs tegen de verdachte is geleverd en dat er geen sprake kan zijn van een strafuitsluitingsgrond. De verdachte heeft de mogelijkheid zodra hij een transactie krijgt aangeboden zijn strafdossier op te vragen bij het FP.¹⁰⁸

In zaken waarin hoge transacties kunnen worden aangeboden heeft het OM besloten dat in dergelijke gevallen een terughoudend beleid geldt, waarbij het uitgangspunt is dat in beginsel de zaak aan de rechter dient te worden voorgelegd. Dit is vastgelegd in de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties van het OM. De reden hiervan is dat het OM van mening is dat een openbare terechtzitting in een dergelijk geval vanwege de maatschappelijke en rechterlijke controle wenselijk is.¹⁰⁹

Het betreft zaken met een transactie van meer dan 50.000 euro of om transacties waarbij het totale bedrag dat met de transactie is gemoeid, hoger is dan 500.000 euro en om transacties in bijzondere principiële zaken die hebben geleid tot maatschappelijke bezorgdheid of onrust. Vaak wordt er dan ook in overleg met de verdachte een persbericht uitgevaardigd.

¹⁰⁷ Hendriks 2010, p. 236-237.

¹⁰⁸ Zie bijlage 2.

¹⁰⁹ Hendriks 2010, p. 238-239.

Een voordeel is dat het OM met een transactie snel kan op treden en een lik op stuk beleid kan voeren. Volgens de Aanwijzing handhaving milieurecht staat dat bij de afdoening van veel voorkomende - hiermee wordt bedoeld op eenvoudige en minder ernstige milieuzaken - alleen normbevestiging en bewustmaking en, voor zover nodig, ontmoediging zal worden beoogd. Door snelheid kan dit gerealiseerd worden. Binnen drie maanden na in sturen van het proces verbaal wordt de verdachte geïnformeerd over de vervolgbeslissing van het OM.¹¹⁰ Echter schrikt een transactie minder af, de verdachte hoeft immers niet voor de rechter te verschijnen, wel dient hij zich te verantwoorden voor de OvJ indien de OvJ van mening is dat er een taakstraf dient te worden opgelegd.

5.1.3 Schikking

“De schikking op grond van art. 511c Sv heeft als doel te voorkomen dat de verdachte of veroordeelde in een gerechtelijke procedure tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel betrokken wordt of – als deze al aanhangig is- dat een rechtelijke uitspraak hieromtrent achterwege blijft”.¹¹¹ Het OM kan tot aan de rechtelijke uitspraak in de ontnemingsprocedure met de verdachte een schikking aangaan. Indien de verdachte akkoord gaat met de schikking moet hij de Staat een geldbedrag betalen of voorwerpen overdragen ter gehele of gedeeltelijk ontneming van het geschatte wederrechtelijke voordeel, dat hij door middel van of uit de baten van het feit waarvoor hij is vervolgd of soortelijke feiten heeft verkregen. Een schikking kan in tegenstelling tot de transactie wel worden aangegaan ter zake misdrijven waar een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is gesteld. Volgens de MvT is de schikking ook bedoeld voor ernstige strafzaken die zich niet lenen voor transactie.¹¹²

5.1.4 Sepot

Het OM heeft de bevoegdheid om een strafzaak tot aan het aanbrengen van een zaak ter terechtzitting te seponeren op grond van art. 167 lid 2 en 244 lid 1 Sv. Er kunnen twee soorten sepot worden onderscheiden het technisch sepot en het beleidssepot. Een technisch sepot houdt in dat het de OvJ van verdere vervolging afziet, omdat het bewijsmateriaal voor een bewezenverklaring ontoereikend is of dat er sprake is van een strafuitsluitingsgrond. De OvJ gaat over tot een beleidssepot als hij van mening is dat met het oog op het algemeen belang beter is een zaak te seponeren dan te vervolgen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een

¹¹⁰ Hendriks 2010, p. 241.

¹¹¹ Hendriks 2010, p. 243.

¹¹² TK 1989-1990, 21 504, nr.3, p.51.

gedoogsituatie of de verdachte heeft de milieuschade opgeruimd of de onwettige situatie beëindigd.

De OvJ heeft op grond van art. 244 lid 3 Sv ook de mogelijkheid om een voorwaardelijk sepot op te leggen. Het doel van een voorwaardelijk sepot is om de verdachte zich anders te laten gedragen ten opzichte van het milieu. Hierbij kan bijvoorbeeld de voorwaarde worden gesteld dat de verdachte de milieuschade dient te vergoeden, moet investeren in milieuvorzieningen, het opruimen van verontreiniging of het uit laten voeren van een milieu audit in zijn bedrijf.¹¹³

5.2 Bestuursrechtelijke sancties

Het bestuur heeft de mogelijkheid om een bestuurlijke transactie onder het toezicht van het OM op grond van art. 37 Wed uit te vaardigen. Deze bevoegdheid is voortgekomen uit de behoefte van het bestuur voor een extra handhavingsmiddel en omdat de bestuurlijke boete niet op een korte termijn kon worden gerealiseerd.¹¹⁴ In het transactiebesluit milieudelicten van 8 juli 2000 zijn de grenzen waarbinnen dit dient te geschieden opgenomen. Tevens dient het bestuur de Aanwijzing Handhaving Milieurecht van het OM hierbij in acht te nemen. Deze bevoegdheid is op dit moment nog een pilot in de arrondissementen: Leeuwarden, Zwolle, Den Bosch, Rotterdam, Middelburg en Haarlem. Hierbij wordt het bestuur de mogelijkheid gegeven om te kiezen tussen bestuursrechtelijke sancties (dwangsom, bestuursdwang, intrekking vergunning) en een strafrechtelijke sanctie (de bestuurlijke transactie). De transactie kan worden uitgevaardigd voor overtredingen van:

- Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer die betrekking hebben op afvalstoffen juncto de model apv en de model-afvalstoffenverordering
- Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen

Art. 37 lid 3 Wed bepaalt dat de bestuurlijke transactiebevoegdheid wordt toegepast onder toezicht van de OvJ. Het bestuur is verplicht iedere vier weken aan de betrokken officier een lijst te sturen in welke gevallen het bestuur gebruik heeft gemaakt van de transactiebevoegdheden. Deze lijst gaat vergezeld met de verkorte processen verbaal die zijn opgemaakt. Naderhand dient het bestuur nog een uitgebreid proces verbaal in te sturen. Tevens dient het bestuur te melden wanneer zij geen gebruik maken of geen gebruik mogen maken van hun transactiebevoegdheden, zodat het OM nog de mogelijkheid heeft om

¹¹³ Hendriks 2010, p.245.

¹¹⁴ Hendriks 2010, p.241.

strafrechtelijk op te treden in een dergelijk geval. De bestuurlijke transactie mag maximaal 1200 euro bedragen aldus art. 5 van het Transactiebesluit Milieudelicten.

De bestuurlijke transactie zal vervangen worden door de bestuurlijke strafbeschikking op grond van art. 257ba Sv. Echter dient bij AMvB nog vastgesteld te worden aan welke lichamen of personen belast met een publieke taak deze bevoegdheden worden toegekend. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. Het is dus nog niet duidelijk wanneer de bestuurlijke strafbeschikking zal worden ingevoerd, maar een aantal bestuurders kan tot die tijd gebruik maken van de bestuurlijke transactie.¹¹⁵

Daarnaast beschikt het bestuur sinds 2007 over de mogelijkheid van de bestuurlijke boete op grond van de Wet bestuurlijke overlast in de openbare ruimte. Op grond van deze wet kan de gemeente bestuurlijke boetes op leggen bij veelvoorkomende overlast zoals wildplassen en het niet opruimen van hondenpoep.¹¹⁶

In de landelijke strategie handhaving is voor de handhavingsorganisaties een sanctiestrategie opgesteld waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. In de sanctiestrategie is vermeld dat het strafrecht geen ultimatum remedium is maar een gelijke positie inneemt ten opzichte van de bestuursrechtelijke handhaving. Het bestuur en het OM dienen samen te handhaven. In de sanctiestrategie is een schema opgenomen in welke gevallen het bestuur handhavend dient op te treden.¹¹⁷ Tevens beschikt het bestuur over de dwangsom, bestuursdwang en de mogelijkheid om een vergunning in te trekken. Deze sancties zullen niet verder worden toegelicht.

5.3 De ultimatum remedium gedachte

In 1975 stond de gedachte centraal dat de reguliere handhaving van het milieurecht een taak was van het openbaar bestuur, waarbij gebruik gemaakt diende te worden van bestuursrechtelijke instrumenten. Toepassing van het strafrecht was een ultimatum remedium. Dit betekent dat strafrechtelijke sanctionering alleen van toepassing is als de bestuursrechtelijke middelen te kort schieten. Het strafrecht werd dus in die jaren aangemerkt als een laatste redmiddel, omdat het een zwaar handhavingsmiddel was, dat alleen moet

¹¹⁵ Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten d.d. 15 februari 2010, Stcrt 2010,2961.

¹¹⁶ Sackers 2008, p.24.

¹¹⁷ Landelijke Strategie Handhaving 2004, p.5.

worden toegepast als de andere handhavingsmiddelen niet toereikend zijn. Deze visie werd ook weergegeven in de nota Handhaving Milieurecht in 1980.¹¹⁸

In de tweede helft van de jaren '80 kwam er verzet tegen de ultimum remedium gedachte. Van Bunt betoogde als eerste op een studiedag voor de Vereniging van Milieurecht in 1987 dat het strafrechtelijk optreden niet als een ultimum remedium moet worden gezien. Van de Bunt bespreekt en weerlegt drie motiveringen tegen de ultimum remedium gedachte. De eerste motivering benadrukt het uitzonderingskarakter met het argument dat strafsancities door de intentie van de leedtoevoeging anders zijn dan de administratieve sancties. Belifante was in 1957 van mening dat er een principiële onderscheid bestond tussen administratieve sancties en strafrechtelijke sancties, omdat de administratieve sancties zoveel mogelijk de bedoeling hadden om de oorspronkelijke toestand te herstellen, terwijl een strafrechtelijke sanctie extra leed toevoegt.¹¹⁹ Zijn collega Mulder was het hier niet mee eens en wees in 1957 overeenkomsten aan tussen beide type sancties en schaarde deze sancties onder de term “dwangmiddelen tot handhaving van het publieke recht”. “Beslissend voor de toepassing van een dwangmiddel is of deze in de gegeven situatie het belang van de gemeenschap kan dienen, in de vorm van bijvoorbeeld bewaking van het bedreigde rechtsgoed, inscherping dat niet naleven van een verbod niet kan worden geduld” aldus Mulder.¹²⁰ Corstens, Enschede, Prins en Mulder waren in de jaren '80 van mening dat er geen essentieel onderscheid is tussen strafrecht en administratief recht. Mulder was een van de vroegvertegenwoordigers van de functionalistische stroming. Onder de functionalisering wordt verstaan dat het strafrecht niet meer wordt gezien als een volledig op zichzelf staand geïsoleerd discipline, maar als een functie in het sociale systeem van de staat, gericht op de doeleinden, die de staat zoekt te verwezenlijken.¹²¹

De strafrechtelijke sancties die doorgaans opgelegd worden in milieustrafrechtzaken zijn: voorlopige maatregelen en voorwaarden te stellen bij de transactie door het OM. Deze sancties zijn meer gericht op het herstellen of het beëindigen van de onrechtmatige situatie, dan het toevoegen van leed. De administratieve sancties hebben niet alleen een reparatoire functie, denk hierbij aan de in 2009 ingevoerde bestuurlijke boete op grond van art. 5.40 Awb, die gekenmerkt wordt door zijn bestraffende sanctie. Tevens kunnen de administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties elkaar overlappen zoals de strafrechtelijke en de administratieve boete. Geconcludeerd kan worden dat de strafrechtelijke sancties niet

¹¹⁸ Kamerstukken II 1980-1981, 16 805, nr. 2. p.12.

¹¹⁹ Van de Bunt 1987, p. 15.

¹²⁰ Mulder 1957, p.51 e.v.

¹²¹ Davelaar van Tongeren 1980, p.32.

alleen leed toevoegend zijn maar ook beogen om de onrechtmatige situatie te herstellen of te beëindigen en dat de bestuurlijke en strafrechtelijke sancties niet wezenlijk van elkaar verschillen.

Het strafrecht wordt aangemerkt als een zwaar middel omdat het wezenlijk kenmerk van de straf opzettelijke leedtoevoeging is. Tevens kent het strafrecht de zwaarste middelen zoals de vrijheidsbenemende strafprocessuele dwangmiddelen en sancties. Vrijheidsbenemende dwangmiddelen worden weinig opgelegd, aldus van de Bunt. In 1985 werden er slechts 22 vrijheidsstraffen opgelegd in milieustrafrechtzaken.¹²² Uit cijfers van het CBS blijkt ook dat er in het jaar 2000 en 2009 in vergelijking met reguliere strafzaken weinig vrijheidsstraffen zijn opgelegd in milieustrafrechtzaken.¹²³ Als er zo weinig vrijheidsstraffen worden opgelegd is het volgens van de Bunt niet aannemelijk om een zwaardere positie aan het strafrecht toe te kennen.¹²⁴ Tevens geeft van de Bunt aan dat er te veel nadruk wordt gelegd op het zware sanctiemiddel – de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf- die opzettelijk leedtoevoeging beoogt en bewerkstelligd. Het strafrechtelijke sanctiearsenaal biedt meerdere mogelijkheden dan alleen de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Denk hierbij aan de boete of een buitengerechtelijke afdoening.

De derde motivering betreft de primaire verantwoordelijkheid van de bestuurlijke handhaver.¹²⁵ Het bestuur is in beginsel eerst verantwoordelijke voor de handhaving van het milieurecht, door de primaire verantwoordelijkheid bij het bestuur te leggen wordt een ultimatum remedium karakter gecreëerd voor het strafrecht. Indien het bestuur ook daadwerkelijk zijn verantwoordelijkheid neemt kan weinig tegen deze ultimatum remedium gedachte ingebracht worden. Faalt echter het bestuurlijk optreden, wordt de zaak anders. Het bestuurlijk optreden laat nog al eens te wensen over en vaak worden milieuovertredingen oogluikend toegestaan door het bestuur. Het OM dient in een dergelijk geval het bestuur te corrigeren en alsnog op te treden.

Van de Bunt is van mening dat het strafrechtelijke optreden en het bestuursrechtelijke optreden een gelijkwaardige plaats zou moeten in nemen met als gevolg dat het administratieve recht en het strafrecht elkaar zouden moeten aanvullen.¹²⁶

In geval van een milieuovertreding moet als eerste gekeken worden met welk middel het meest effectief het doel bereikt kan worden. Hierbij dient geen onderscheid gemaakt te

¹²² Van de Bunt 1989, p. 23.

¹²³ De Lange (red.) 2010, p. 135.

¹²⁴ Van de Bunt 1989, p.23.

¹²⁵ Van de Bunt 1989, p. 28-29.

¹²⁶ Van de Bunt 1989, p.14.

worden tussen strafrechtelijke middelen en administratiefrechtelijke middelen. Van de Bunt is van mening dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties niet wezenlijk van elkaar verschillen. De oplossing van het gerezen probleem dient voorop te staan en die dient de weg naar de oplossing te bepalen, aan de hand hiervan wordt dan een instrument gekozen om het probleem op te lossen. Hierbij dient ook naar de voorgeschiedenis van het probleem te worden gekeken. Was er sprake van een gedoogsituatie?, Wat was de houding van het bestuur ten opzichte van de overtreder? En is er al vaker een dergelijke overtreding gepleegd? Indien er sprake is van nalatigheid van het bestuur zal het OM zich waarschijnlijk niet geroepen voelen om een dergelijke overtreding strafrechtelijk aan te pakken, dit neemt niet weg dat het OM verplicht is op te treden in geval er sprake is van ernstige verstoring van de rechtsorde. Het OM blijft een eigen verantwoordelijkheid houden net zoals het betrokken bestuur. Van Bunt is van mening dat “het strafrecht niet een soort medicijn is voor bestuurlijke nalatigheid”.¹²⁷

Tevens kan het strafrecht functioneren als drukmiddel ter ondersteuning van een bestuurlijke sanctie. Een voorbeeld hiervan zijn de zaken EMK/Uniser en Booy Clean de betreffende zaken werden door de OvJ deels afgedaan met een schikking met daaraan verbonden een aantal voorwaarden, zoals het op kosten van de overtreder ongedaan maken van de door hem veroorzaakte milieuverontreiniging of milieuschade. Een zinvolle wijze van toepassing van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen met als uitgangspunt het hoogste milieurendement dient centraal te staan volgens van de Bunt. De oplossing van een gedeeltelijke schikking stelt het hoogste milieurendement centraal, maar is dit de juiste overweging? Dient er geen sprake te zijn van persoonlijk leed voor de overtreders door middel van het verschijnen voor de rechter? Van de Bunt is van mening dat in dit geval de juiste weg is gekozen, maar hij sluit zeker niet uit dat in sommige gevallen de zaak voor de rechter dient te komen.¹²⁸

Tot 1993 werd vastgehouden aan de ultimum remedium gedachte. In 1993 kwamen in het Nationaal Milieubeleidsplan 2, Milieu als Maatstaf zinnen voor als “bestuurlijk optreden en het optreden van de politie en justitie (zijn) aanvullend en ondersteunend ten opzichte van elkaar”.¹²⁹ In dit rapport werd ook nog gesproken van strafrechtelijke handhaving als complement bij opzet of grove schuld van de dader, bij milieuschade van enige betekenis en bij recidive. De ultimum remedium gedachte was nog niet geheel verlaten, maar het lijkt of

¹²⁷ Van de Bunt 1989, p.14.

¹²⁸ Van de Bunt 1989, p. 15-16.

¹²⁹ Kamerstukken II 1993-1994, 23 560, nr.2.

de kritiek in de wetenschappelijke kring weerslag begint te krijgen. In 1994 werd geheel afstand gedaan van de ultimatum remedium gedachte in de Leidraad Milieu. Hierbij werd een gelijkwaardige rol aangenomen voor de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.¹³⁰

5.4 Analyse

Het bestuur heeft verschillende manieren om te handhaven zoals de dwangsom, bestuursdwang, intrekking vergunning, in sommige gevallen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke transactie. De officier van justitie heeft echter ook de beschikking over een aantal reparatoire sancties op grond van art. 8c Wed zoals het opleggen van de verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht en prestaties tot goedmaken van een en ander op kosten van de veroordeelde.

Indien men de middelen gaat vergelijken die de strafrechtelijke handhaver en de bestuursrechtelijke handhaver tot zijn beschikking hebben kan men de conclusie trekken dat de bestuursrechtelijke handhaver over minder middelen beschikt om zwaardere milieuzaken te bestraffen. Neem hierbij het voorbeeld van de bestuurlijke transactie het bestuur kan 'slechts' een transactie opleggen van maximaal 1200 euro. Een dergelijke transactie kan dus alleen van toepassing zijn op lichte milieuovertredingen. Tevens kan de bestuurlijke boete alleen ingezet worden voor lichte vergrijpen. De strafrechtelijke handhaver heeft meer mogelijkheden om zwaardere milieuzaken buitengerechtelijk af te doen doormiddel van een transactie of strafbeschikking.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat vanuit de EU steeds meer regelgeving opgesteld wordt voor het milieustrafrecht, met als achterliggende gedachte dat er een grotere rol moet worden toegekend aan de strafrechtelijke handhaving in het milieurecht.

Het verlaten van de ultimatum remedium gedachte in theorie zou moeten betekenen dat de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiepakketten een eigen karakter hebben: de toepassing van het ene pakket sluit de toepassing van het andere pakket niet uit.¹³¹

Er is naar mijn mening wel veel voor te zeggen terughoudend te zijn met de toepassing van strafrecht vanwege de nadelige (stigmatisering) ingrijpende gevolgen (vrijheidsbeneming) van strafrechtelijk optreden. Indien men aanneemt dat de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving een gelijkwaardige plaats innemen en er wordt gekeken naar het gezeten

¹³⁰ Openbaar Ministerie, *Leidraad Milieu. Leidraad voor strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Den Haag: 1994, p.27.

¹³¹ TK 1980-1981, 16805, nr.1-2, p.12-13.

probleem en met welke middelen dit probleem het meest effectief kan worden opgelost zullen de stigmatiserende ingrijpende gevolgen van het strafrechtelijk optreden alleen toegepast worden wanneer dit is vereist. Op basis van de bovenstaande argumenten ben ik het met van de Bunt eens.

6. De praktijk van de handhaving

Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de handhaving van het milieustrafrecht in Nederland? In dit hoofdstuk zullen als eerst de verschillende instanties behandeld worden die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het milieustrafrecht. Vervolgens zullen verschillende knelpunten met betrekking tot de handhavingsinstanties besproken worden. Hierbij zal ook aandacht worden besteed op welke wijze het OM het opportuniteitsbeginsel invult met betrekking tot milieuzaken. Tevens hebben we in hoofdstuk vijf gezien dat volgens de theorie de ultimatum remedium gedachte is verlaten, maar wordt dit ook toegepast in de praktijk? Is er in de praktijk sprake van een gelijkwaardige positie of neigt men nog steeds naar de ultimatum remedium gedachte en wordt het strafrecht alleen toegepast in de zware zaken?

Hierbij zal gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeken en literatuur, maar ook zal er gebruik worden gemaakt van interviews die zijn afgenomen van medewerkers van het FP en de politie Midden en West Brabant.

6.1 Met Opsporing belaste instanties

In Nederland zijn verschillende instanties met de opsporing van milieudelicten belast. Hieronder zal een overzicht gegeven worden van deze verschillende instanties.

6.1.1 Openbaar Ministerie

Op grond van art. 141 Sv zijn de officieren van justitie belast met de opsporing van strafbare feiten. Een OvJ geeft leiding aan een opsporingsonderzoek en kan daartoe bevelen geven op grond van art. 148 lid 2 Sv aan overige opsporingsambtenaren. De opsporing en vervolging van milieudelicten valt onder het Functioneel Parket (hierna FP). FP is een onderdeel van het Openbaar Ministerie (hierna OM) en stuurt de politie en bijzondere opsporingsdiensten aan zoals de Algemene inlichtingen dienst en de VROM-IOD en vervolgt de misdrijven die deze diensten aandragen.¹³²

6.1.2 Politie

De politie is op grond van art. 141 Sv belast met de opsporing van alle strafbare feiten. De politie heeft dus een wettelijke taak bij de opsporing van milieudelicten. De politie beschikt naast de basispolitiezorg over 25 regionale milieuteams (hierna RMT). Het RMT is belast met

¹³² Hendriks 2010, p.210.

de opsporing van middelzware milieucriminaliteit. In het RMT zijn rechercheurs werkzaam die zijn gespecialiseerd op het gebied van milieucriminaliteit. Tevens beschikt de politie over zes Interregionale Milieuteams (hierna IMT) die belast zijn met de opsporing van zware bovenregionale milieucriminaliteit. De groep Milieu binnen IPOL, de intelligence dienst van het Korps Landelijke Politie Diensten richt zich ondermeer op de ondersteuning van de IMT's en RMT's door coördinatie van informatie en het aanbieden van netwerken.

De basispolitiezorg en de buitengewone opsporingsambtenaren (hierna BOA's) vervullen een signaalfunctie voor de RMT's.¹³³

De politie maakt onderscheid tussen drie soorten milieudelicten: de grijze milieuwetgeving: betreft inrichtingen, bodem/grond, de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet; en de groene milieuwetgeving: betreft bescherming van plant- en diersoorten en hun gebieden, de Flora- en faunawet; - de blauwe milieuwetgeving: betreft het lozen op oppervlaktewater, dempen van watergangen, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Dit geeft weer dat de politie over een brede kennis dient te bezitten om een dergelijke signaalfunctie te kunnen vervullen van het RMT. Papieren aangiftes met betrekking tot milieu komen zelden binnen bij de politie, want dieren of planten kunnen immers zelf geen aangifte doen. Tenzij er sprake is van een milieuramp zoals de brand bij Chemie Pack in Moerdijk. Dit betekent dat milieuzaken in beginsel haalzaken zijn, de politie moet zelf actief op zoek naar milieuovertredingen.

De basispolitiezorg heeft twee functies enerzijds het zelfstandig afhandelen van eenvoudige milieudelicten die een directe negatieve uitwerking hebben op de leefbaarheid in woongebieden of het buitengebied en anderzijds het signaleren van milieuovertredingen – de oog- en oorfunctie. Opmerkelijk is dat tijdens de oprichting van de RMT's besloten is om geen extra geld toe te kennen aan de basispolitiezorg ten behoeve van de milieutaak¹³⁴ Het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijk relaties had aan justitie voorgesteld om 160 bve in te zetten voor de basis politie milieutaak.¹³⁵ Helaas is van deze visie afgeweken en zijn er geen gelden aangewend voor de politiemilieutaak in de basis politiezorg.¹³⁶ De basispolitiezorg heeft een belangrijke oog en oor functie voor het RMT, ik vind het dan ook opmerkelijk dat hier uiteindelijk niet in is geïnvesteerd. Het onderwerp milieu wordt vaak – niet onterecht en niet alleen door de politie – als ingewikkeld en lastig ervaren.¹³⁷

¹³³ Hendriks 2010 p.211.

¹³⁴ Brief van de inspecteur-generaal van VROM aan de staatssecretaris en de minister t.b.v. het bewindsliedenoverleg van 26 september 2003, kenmerk VI/SIG 3769.

¹³⁵ Een bve is een budget verdeel eenheid. Dit zijn eenheden waarmee personeel en materieel binnen de politie bekostigd wordt.

¹³⁶ De Ridder 2009, p. 15-18.

¹³⁷ H. Ruessink, *Blauw signaleert grijs en groen milieu*, Tijdschrift voor de politie, 2008-12, p. 12-15.

Ingewikkeld, omdat er een uitgebreid en snel veranderend pakket aan wet- en regelgeving van toepassing is. Dit benadrukt nogmaals het belang van de signaalfunctie van de basispolitiezorg en het belang om de kennis van deze politiemedewerkers up to date te houden. Politiemedewerkers krijgen in hun basisopleiding een onderdeel milieu, dit is echter niet voldoende om een goede signaalfunctie voor het RMT te vervullen.¹³⁸

Ruessink is van mening dat er meer aandacht dient te komen voor training van de medewerkers van de basispolitiezorg.¹³⁹ Ik sluit mij volledig aan bij deze mening. Tijdens mijn werkzaamheden bij de politie heb ik gezien dat veel medewerkers van de basispolitiezorg weinig interesse hebben in de handhaving van de milieutaak. Ook uit het interview met de politieacademie blijkt dat de interesse voor milieu bij de politiemedewerkers laag is.¹⁴⁰ In zijn artikel geeft Ruessink daarvoor geen oplossing. Men kan de medewerkers wel extra trainen, maar als de interesse voor het welzijn van het milieu ontbreekt zal, naar mijn mening de signaalfunctie van de basispolitiezorg niet verbeteren. Tevens kampt de politie met een tekort aan executief personeel en zal er zonder extra geld of nieuwe medewerkers weinig tijd worden vrijgemaakt voor de handhaving van het milieu.

6.1.3 Buitengewone opsporingsambtenaren

De buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) vervullen een belangrijke functie in de opsporing van milieudelicten. Op grond van art. 17 lid 1 Wed worden BOA's voor de Wed milieudelicten aangewezen. Een BOA is vaak slechts bevoegd tot opsporing van delicten waarvoor die aanwijzing geldt op grond van art. 142 Sv, maar aan een BOA kan ook een algemene onderzoeksbevoegdheid worden toegekend op grond van art. 141 Sv. Verschillende ambtenaren bij het rijk, provincies, de waterschappen en gemeentes hebben BOA's in dienst. Op het gebied van milieu beschikken de BOA's over een grote mate van deskundigheid.¹⁴¹

6.1.4 Bijzondere opsporingsdiensten

In januari 2002 is de VROM inlichtingen – en opsporingsdienst (hierna VROM-IOD) operationeel geworden. Deze dienst is met de strafrechtelijke handhaving van ernstige delicten zoals die voortvloeien uit de handhaving van beleidsinstrumentele wetgeving van VROM, waaronder milieu. Het VROM-IOD verleent bijstand aan politiekorpsen en andere handhavingsinstanties en verricht strafrechtelijke onderzoeken van bovenregionale aard. De

¹³⁸ H. Ruessink, *Blauw signaleert grijs en groen milieu*, Tijdschrift voor de politie, 2008-12, p. 12-15.

¹³⁹ H. Ruessink, *Blauw signaleert grijs en groen milieu*, Tijdschrift voor de politie, 2008-12, p. 12-15.

¹⁴⁰ Zie bijlage 1 interview Dhr. de Wit programma manager milieu politieacademie.

¹⁴¹ Hendriks 2010, p.112.

Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (hierna Wbo) voorziet in een viertal bijzondere opsporingsdiensten ressorterend onder vier ministeries, waaronder de VROM-IOD. Op grond van art. 3 Wbo zijn de opsporingsdiensten met de opsporing van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op beleidsterreinen van de betreffende ministeries. Hieruit volgt dat de ambtenaren van deze diensten belast kunnen zijn met de opsporing van strafbare feiten, daarom is aan de opsporingsambtenaren van deze dienst een algemene opsporingsbevoegdheid toegekend op grond van art. 141 sub d Sv. De Algemene inspectiedienst dienstonderdeel opsporing van het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit is met name gericht op de handhaving van het “groene”milieurecht, ook deze opsporingsdienst valt onder de Wbo. Beide genoemde diensten beschikken over een eigen criminele inlichtingen eenheid.

6.2 Selectie van zaken

De middelgrote opsporingsonderzoeken die door de RMT's, IMT's en bijzondere opsporingsdiensten worden gedraaid, moeten worden geselecteerd in selectie overleggen. Er zijn drie selectie overleggen: Het Interregionaal Selectieoverleg (ISO), het Landelijk Selectieoverleg (LSO) en de Milieukamer. In deze overlegvormen wordt door de voorzitter bepaald welke zaken wel of niet onderzocht gaan worden.¹⁴²

Het idee van een opsporingsonderzoek komt voort uit een signaallijst. Ieder korps houdt een dergelijke signaallijst bij. De signaallijst wordt samengesteld door informatiespecialisten die hun informatie van de verschillende opsporingsdiensten verkrijgen en van de speciale inlichtingendiensten van bijvoorbeeld de KLPD. Op een dergelijke signaallijst staan vermoedens of sterke vermoedens van overtreding van milieudelicten. Het FP overlegt met de opsporingsdiensten welke signalen verwerkt dienen te worden in een preweegdocument.¹⁴³

Een preweegdocument is een gestandaardiseerd formulier waarop medewerkers van een RMT, IMT of Buitengewone Opsporingsdiensten een puntsgewijze gestandaardiseerde beschrijving geven van de verschillende aspecten van een zaak. Het FP bepaalt tevens welke opsporingsinstantie het preweegdocument opstelt, hierbij wordt gekeken naar capaciteit en expertise. Nadat het preweegdocument is opgesteld wordt het overgedragen aan de (gebiedsgebonden) OvJ van het FP. De (gebiedsgebonden) OvJ van het FP beoordeelt of het preweegdocument geschikt is voor inbreng in het ISO. Is dit het geval, dan wordt het ingebracht. Er zijn zes verschillende Interregionale Selectie Overleggen. Iedere IMT-regio

¹⁴² De Ridder 2009, p.59.

¹⁴³ De Ridder 2009, p.59.

kent een ISO. Het ISO wordt voorgezeten door het teamhoofd milieu van een handhavingseenheid van het FP.¹⁴⁴

Verder bestaat het ISO uit het teamhoofd van het IMT en de teamhoofden van de RMT's in de IMT-regio. Het teamhoofd milieu van het FP heeft in dit overleg een beslissende stem. Het ISO beslist of een preweegdocument zich leent voor een uitwerking in een projectvoorstel. Een projectvoorstel is een uitwerking van de aanpak van een zaak. Projectvoorstellen die worden ingebracht door het IMT worden behandeld door het LSO en de Milieukamer.¹⁴⁵

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het FP vooraf al een selectie kan maken van welke opsporingsonderzoeken wel of niet gedraaid gaan worden. Een vraag die hierbij rijst is wat gebeurd er met alle andere punten op de signaallijst? Nu zullen niet alle punten op de signaallijst vatbaar zijn voor onderzoek. Er moet voldoende redelijk vermoeden zijn om een dergelijk onderzoek te kunnen draaien. Worden de keuzes gemaakt worden op basis van capaciteit? Welke afwegingen worden er dan gemaakt? Stelt men op dat moment het milieu centraal of kijkt men met welke zaak het eenvoudigst een veroordeling bewerkstelligd kan worden? En worden de signalen die niet in een opsporingsonderzoek worden opgenomen in de wacht gezet of overgedragen aan een andere opsporingsinstantie?

Uit het interview met Mevr. Koopmans blijkt dat er maar weinig signalen verwerkt worden in preweegdocumenten en dat zij tot op heden niet heeft meegemaakt dat er keuzes moesten gemaakt worden welke zaken wel of niet behandeld worden. Ook komt het voor dat signalen in een preweegdocument verwerkt worden, maar daar niet in thuis horen, omdat het bijvoorbeeld een eenvoudige overtreding is.¹⁴⁶ Teamchef J. de Vries heeft dezelfde ervaring.¹⁴⁷ Als oorzaak hiervan wordt aangegeven dat de RMT's over te weinig personeel beschikken OvJ Koopmans ervaart dit ook zo in haar dagelijkse werkzaamheden.¹⁴⁸ Tevens geeft Dhr. de Vries aan dat de huidige informatievoorziening niet op orde is en dat daar meer in moet worden geïnvesteerd zodat er meer signalen verwerkt kunnen worden in preweegdocumenten.¹⁴⁹

6.3 Haal zaken

Zoals al eerder aangegeven zijn milieuzaken haalzaken. Dit betekent dat er bijna nooit aangifte wordt gedaan van milieudelicten. De politie moet de milieudelicten dus zelf

¹⁴⁴ De Ridder 2009, p.59.

¹⁴⁵ De Ridder 2009, p.59.

¹⁴⁶ Zie bijlage 2 Interview OvJ Koopmans.

¹⁴⁷ Zie bijlage 3 Interview Teamchef J. de Vries.

¹⁴⁸ Zie bijlage 2 Interview OvJ Koopmans.

¹⁴⁹ Zie bijlage 3 Interview Teamchef J. de Vries

opsporen. Soms geeft de bestuurlijke handhaver overtredingen van de milieudelicten door aan de politie.¹⁵⁰

Uit het rapport van de Ridder blijkt dat veel RMT's kampen met te weinig medewerkers. Tevens is het lastig om kwalitatief goede medewerkers te vinden. Operationele chefs van de RMT's klagen dat hun medewerkers veel tijd kwijt zijn met het volgen van opleidingen en minder tijd kunnen besteden aan de opsporing van milieudelicten.¹⁵¹ Het OM heeft bepaald dat de RMT's zich met name dienen te richten op 'betekenisvolle zaken'. Hiermee doelt het OM op de zwaardere milieudelicten. Echter worden door de verschillende RMT's het begrip 'betekenisvolle zaken' anders geïnterpreteerd.¹⁵² Indien er meer signalen zouden zijn zou misschien meer geïnvesteerd worden in personeel. Met betrekking tot de reguliere strafzaken maken verschillende korpsen gebruik van mini-recherches of 6-uurs teams. Dit zijn teams die zijn gericht op de behandeling van eenvoudige aangiftes. Deze teams zijn opgericht om de reguliere recherche te ontlasten, aangezien er niet voldoende capaciteit was om alle aangiftes te behandelen. Indien er misschien meer werklast zou komen voor de RMT's op het gebied van lichtere zaken zou men eventueel kunnen overwegen om een dergelijk team in te zetten om de eenvoudige milieudelicten te onderzoeken, zodat de RMT's zich kunnen concentreren op de 'betekenisvolle zaken'. Teamchef J. de Vries geeft dit ook aan. Vaak worden lichte milieuovertredingen doorgezet naar de politiemedewerkers met een taakaccent milieu. Meestal belanden deze zaken op de stapel en worden niet snel afgewerkt. Dit komt omdat de taakaccenthouders milieu ook zich bezig dienen te houden met reguliere zaken en vaak gaan deze zaken voor. Een 6-uurs team zou daar de oplossing voor zijn en in de politie Regio Midden en West Brabant zijn ze aan het proberen om dit op te zetten.¹⁵³ Tevens heeft de politie een lage prioriteit wat betreft de opsporing van milieucriminaliteit. Vaak hebben de reguliere zaken zoals de overvallen, woninginbraken etc. voorrang.

6.4 Geen milieuopsporing bij de politie

Echter mevrouw Koopmans is van mening dat in de toekomst eventueel de opsporing van milieuzaken ondergebracht zou kunnen worden bij een onafhankelijke autoriteit omdat het probleem bij de politie met name een cultuurprobleem is. Er is weinig interesse voor het onderwerp milieu. Cultuurproblemen bij een organisatie zijn lastig op te lossen. Een oplossing daarvoor is om het gebied milieu geheel weg te halen bij de politie en onder te brengen bij een

¹⁵⁰ De Ridder 2009, p. 86.

¹⁵¹ De Ridder 2009, p. 79-81.

¹⁵² De Ridder 2009, p. 85-86.

¹⁵³ Zie bijlage 3 Interview Teamchef J. de Vries.

onafhankelijke instantie. Nadeel hiervan is dat de politie toch die signaalfunctie vervult en toch vaak tegen milieuproblemen aanloopt tijdens hun dagelijkse werkzaamheden. Een ander nadeel is dat de kennis bij de politie over milieuovertredingen verouderd omdat zij geen specialisten meer hebben zoals een RMT. Een RMT kan speerpunten aangeven waar de politie medewerkers op moeten letten. Alles bij de politie weghalen is geen oplossing. Er moet meer geïnvesteerd worden in de kennis en bereidwilligheid van politieambtenaren om hun ogen, oren en neus open te houden voor milieuovertredingen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren zoals scholing, maar ik denk dat een praktijkgerichte aanpak beter werkt. De politieambtenaren zouden eigenlijk verplicht stage moeten lopen bij een RMT of een lezing krijgen van een medewerker van het RMT hoe zij milieuovertredingen kunnen herkennen. Om de politieambtenaren tegemoet te komen zou er een centraal meldpunt kunnen instellen waarbij politiemedewerkers dergelijke overtredingen kunnen melden en bijvoorbeeld de politieambtenaar alleen een proces verbaal bevindingen op te laten maken en de onafhankelijke organisatie of een aparte afdeling binnen de politie het opsporingsonderzoek te laten verrichten. Dit heeft als voordeel dat de politieambtenaar alleen zijn oog, neus en oren open hoeft te houden voor milieuovertredingen en minimaal belast is met de administratieve afhandeling van een overtreding of misdrijf. Dit heeft ook als voordeel dat de politieambtenaar zich verder bezig kan houden met andere werkzaamheden zoals zijn reguliere taken.

Geconcludeerd kan worden dat de politie toch een belangrijke signaalfunctie vervult in de opsporing van milieudelicten en dat de politie moet blijven investeren in de kennis van zijn personeel met betrekking tot het herkennen van milieuovertredingen.

De Vries geeft aan dat een onafhankelijke autoriteit een droomscenario is en waarschijnlijk nooit vervuld zal worden, omdat men dan capaciteit gaat afnemen van de politieorganisatie. Dit zal volgens hem dusdanig veel weerstand opwekken bij de korpsleidingen dat een dergelijk plan nooit van de grond zal komen. Indien er extra financiële middelen beschikbaar zullen komen zou een dergelijke autoriteit gerealiseerd kunnen worden. Hij geeft aan dat op dit moment met name geïnvesteerd dient te worden in de informatievoorziening en een 6-uurs team gericht op eenvoudige milieuzaken. Dit is volgens hem de meest haalbare situatie op dit moment.¹⁵⁴

Naar mijn mening zou er verder onderzoek gedaan moeten worden naar de mogelijkheid om een dergelijke autoriteit op te richten. Met name de budgetoverheveling bij verschillende

¹⁵⁴ Zie bijlage 3 Interview Teamchef J. de Vries.

overheidsorganisaties kan bij een oprichting van een dergelijke autoriteit voor problemen zorgen. Dit neemt niet weg dat men toekomstvisies moet blijven houden en onderzoek moet blijven doen naar verbeter mogelijkheden.

6.5 Vervolging

Het OM beslist aan de hand van de aanwijzing handhaving milieurecht of een zaak wel of niet vervolgd wordt. De aanwijzing houdt het volgende in: de hoofdzaak ervan is een stelsel van kernbepalingen uit het milieurecht. De kernbepalingen dienen onverkort te worden nageleefd. Bij een overtreding van een kernbepaling dient dus strafrechtelijk te worden opgetreden, tenzij de overtreding:

- niet doelbewust is begaan, én
- een kennelijk incident betreft, en
- gering van omvang is

Bij overtreding van andere bepalingen dan kernbepalingen wordt niet vervolgd, tenzij er sprake is van de volgende omstandigheden:

- directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole, of:
- de handelwijze van de overtreder duidt op een calculerende of malafide instelling, of:
- er bestaat een aanmerkelijke kans dat door niet optreden de overtreding op grotere schaal navolging vindt, of:
- de overtreding komt reeds voor op een zodanig grote schaal dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden, terwijl er geen bestuurlijk bevoegd gezag is dat doeltreffend kan optreden, of:
- internationaal recht dwingt tot handhavend optreden en er is geen bestuurlijk bevoegd gezag is dat doeltreffend kan optreden, of:
- er is sprake van een voortdurende overtreding, waarbij onder voortdurend wordt verstaan 'herhaald' of 'voortgezet', of:
- er is sprake van een overtreding waarbij hercontrole door het bestuur illusoir is.

Met kernbepalingen worden bedoeld die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.¹⁵⁵

Indien men een keus dient te maken tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in een milieuzaak kan men twee benaderingen onderscheiden, een principiële en een praktische benadering. De principiële benadering heeft zijn aangrijpingspunt in de ernst van de overtreding: ‘hoe groter het kwaad, des te meer aanleiding voor strafrechtelijk optreden’. Bij de praktische benadering kiest men voor een instrument of een combinatie van instrumenten. De keus van de instrumenten wordt bepaald door inzicht in de effectiviteit van dat instrument in de gegeven situatie. De aanwijzing milieurecht van het openbaar ministerie is met name gericht op de principiële benadering. De principiële benadering neigt naar de ultimum remedium gedachte door het strafrecht alleen toe te passen in geval van “groot kwaad”. Hierbij neigt het OM in zijn beleid naar de ultimum remedium gedachte terwijl er volgens de theorie meer gekozen zou moeten worden voor de praktische benadering.

In algemene zin kan worden gezegd dat vooral de opsporing en vervolging van zware en georganiseerde milieucriminaliteit niet op het vereiste niveau is. Uit de cijfers blijkt dat er de afgelopen jaren een verschuiving is van “kleinere” naar meer “betekenisvolle” zaken. Tussen 2006 en 2007 is het aantal zittingen voor milieuzaken van de meervoudige kamer met tien procent gestegen.¹⁵⁶

Tevens worden er meer en hogere boetes opgelegd. De instroomcijfers van het FP geven een daling aan van het aantal gevallen van fraude en milieucriminaliteit die het FP in behandeling neemt. De neerwaartse trend weerspiegelt de concentratie op zwaardere misdrijven.¹⁵⁷

Uit cijfers van het FP uit 2006-2009 blijkt dat 60% van de zaken die binnenkomen bij FP worden afgedaan met een transactie.¹⁵⁸ Dit gebeurt vooral bij lichtere zaken. Bij ernstige milieudelicten of als de verdachte eerder veroordeeld is voor een milieudelict wordt er geen transactie aangeboden.

Dit impliceert dat het FP uit gaat van de ouderwetse ultimum remedium gedachte. Echter het FP geeft aan in haar beleidsdocumenten dat zij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zien als gelijkwaardige partijen, maar in de praktijk blijkt dit anders te zijn.¹⁵⁹ Uit het interview met Mevr. Koopmans blijkt dat het FP inderdaad nog steeds uitgaat van de

¹⁵⁵ Aanwijzing handhaving Milieurecht, 20 oktober 2011, Stcrt. 2010, nr. 2953.

¹⁵⁶ De Ridder 2009, p. 128.

¹⁵⁷ De Ridder 2009, p. 128.

¹⁵⁸ Hendriks 2010, p.239.

¹⁵⁹ Aanwijzing handhaving Milieurecht, 20 oktober 2011, Stcrt. 2010, nr. 2953.

ultimatum remedium gedachte. Mevrouw Koopmans is van mening dat op dit moment de ultimatum remedium gedachte het juiste uitgangspunt is. De oorzaak hiervan is de houding van de bestuurlijke handhaver. In de praktijk blijkt dat het de samenwerking tussen het OM en de bestuursrechtelijke handhaving niet soepel verloopt. Dit komt met name door de huidige instelling van de bestuurlijke handhaver die niet voldoende gebruik maakt van zijn handhavingsmogelijkheden en te véél waarschuwingen geeft. De oorzaak hiervan is dat de bestuurlijke handhaver vaak de economische groei en werkgelegenheid boven het welzijn van het milieu stelt. Deze werkwijze van het bestuur wekt weerstand op bij het FP met als gevolg dat de samenwerking niet soepel verloopt. Regelmatig zet de bestuurlijke handhaver zaken door naar de politie of het functioneel parket waar zij zelf niet voldoende handhavend hebben opgetreden en de zaak dan van zich afschuiven, omdat ze niet juist hebben gehandeld en niet weten hoe ze het probleem op moeten lossen. Deze praktijken bevorderen de verstandhouding tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaver niet. Hieronder zal het voorstel van de commissie Mans besproken worden en zal bekeken worden in hoeverre dit voorstel bovenstaande problematiek kan oplossen.

6.6 Voorstel Commissie Mans

Decennia lang verschijnen er al rapporten en adviezen over de noodzaak dat de handhaving in het milieurecht moet worden verbeterd.

De Commissie Mans heeft onderzoek gedaan naar de noodzaak om de handhaving in het omgevingsrecht te verbeteren en is tot de conclusie gekomen dat het probleem bij de handhaving van het omgevingsrecht wordt gevormd door: “fragmentatie, gepaard gaande met de vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen”.¹⁶⁰

De Commissie heeft in dit verband de volgende conclusies getrokken: Omdat er ruim 500 verschillende instanties zich bezighouden met de handhavingstaak is het niet mogelijk om een kritische massa te organiseren met de vereiste menskracht en deskundigheid. En doordat er vele instanties met de handhaving zijn belast is er sprake van grote onrechtvaardigheid ten opzichte van burgers en bedrijven door de verschillen in aanpak van de handhaving. Door de fragmentatie is het moeilijk en kostbaar om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden. Tevens vormen de fragmentatie en

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2007/08, 22 343, nr. 201, p.38-39.

gebrekkige informatie-uitwisseling een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.¹⁶¹

Er is dus niet alleen sprake van versnippering van de communicatie binnen de bestuurlijke kolom, maar ook in de relatie tussen bestuur enerzijds en politie en OM anderzijds.

De Commissie Mans heeft voorgesteld om regionale omgevingsdiensten in het hele land te vormen die toezicht houdt op de naleving en eventueel de benodigde handhavingsbesluiten kan voorbereiden, terwijl de bevoegdheid om die besluiten te nemen en te effectueren bij de besturen van gemeenten en provincies blijft. Echter dit zullen uitsluitend bestuurlijke diensten zijn. Er is wel voorgesteld om de diensten, overeenkomstig de reikwijdte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een breed omgevingsrechtelijk werkgebied te geven, waarbij niet de strekking is dat per se alle handhavingstaken bij de gemeenten weg zouden moeten. De Commissie Mans heeft voorgesteld om 25 regionale omgevingsdiensten in te stellen overeenkomstig met de huidige 25 politieregio's om de samenwerking met het openbaar ministerie en de politie te vergroten.

Het kabinet heeft in een brief van 6 november 2008 de voorstellen van de Commissie Mans grotendeels overgenomen en daar aan toegevoegd dat zij ook de vergunningverlening bij regionale omgevingsdiensten willen onderbrengen. Inmiddels is er geknabbeld aan de eerste kabinetsreactie van het advies. Er is in overleg tussen de minister van VROM en Vereniging Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg besloten dat in plaats van samenwerking van bovenaf opgelegde regionale omgevingsdiensten de provincies en gemeenten samen de regionale omgevingsdiensten zullen gaan oprichten. Tevens is afgesproken dat de taken van deze diensten ten behoeve van de gemeente beperkt zullen blijven tot milieugerelateerde onderwerpen met betrekking tot inrichtingen. Deze afspraken zijn vastgelegd in de package deal.¹⁶² In de package deal is tevens de naam gewijzigd en zullen de diensten regionale uitvoeringsdienst gaan heten. Tevens zijn gemeenten en provincies vrij om meerdere taken onder de regionale uitvoeringsdiensten te brengen dan landelijk is afgesproken. Ondanks dat door middel van de package deal het voorstel van de Commissie Mans is ingeperkt is de auteur Michiels in zijn artikel 'Regionale handhaving van omgevingsrecht een noodzakelijk goed' van mening dat er 'eindelijk voor het hele land werk wordt gemaakt van samenwerking en professionalisering van de handhaving door middel van omgevingsdiensten, ook al zullen

¹⁶¹ Kamerstukken II 2007/08, 22 343, nr. 201, p.38-39.

¹⁶² F.C.M.A Michiels, *Regionale handhaving van omgevingsrecht een noodzakelijk goed*, TO 2009-3, p. 100 ev.

het in eerste instantie met name milieudiensten zijn'. De regionale uitvoeringdiensten dienen in 2012 operationeel te zijn.¹⁶³

6.7 Nederlandse Omgevingsautoriteit

Biezeveld pleit in zijn artikel "Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit" voor een onafhankelijk milieutoezicht.¹⁶⁴ Biezeveld heeft zijn pleidooi gebaseerd op verschillende milieuschandalen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in Nederland en de conclusies die hieruit voortgevloeid zijn. Hieronder zullen een aantal voorbeelden van dergelijke milieuschandalen genoemd worden.

Op 25 februari 2011 heeft een onafhankelijke commissie geoordeeld dat de provincie Zeeland zich meerdere malen welwillend heeft opgesteld ten aanzien van de vergunningverlening bij het bedrijf Thermos. De provincie heeft hiermee niet voldoende balans bewaard tussen het bedrijfsbelang en het algemeen belang. Deze meewerkende houding heeft ook invloed gehad op de handhaving en de provincie heeft niet voldoende gehandhaafd. Thermos is een bedrijf in Vlissingen waarbij een te hoge uitstoot van dioxine en cadmium werd geconstateerd, hierdoor ontstonden neerslaande rookpluimen. Deze rookpluimen verzorgde overlast bij omwonenden.

In 1982 kwam de Uniser affaire aan het licht, hierbij werd geconcludeerd dat de bestuurlijke handhaver financiële en economische belangen zwaarder had laten wegen dan milieu- en gezondheidsbelangen.¹⁶⁵

Daarop volgde het milieuschandaal bij TCR, die op grote schaal het milieu vervuilde tussen 1984 en 1994.¹⁶⁶ De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat hechte belang aan het functioneren van de havenontvangstinstallatie in de Rotterdamse haven. Hierbij speelde de verplichtingen uit het Marpol-verdrag en de economische belangen van de haven een grote rol.

In 2006 heeft de Probo Koala 400 ton vloeibaar afval illegaal geëxporteerd van Amsterdam naar de Ivoorkust. De gemeente Amsterdam heeft destijds besloten om niet te handhaven

¹⁶³ F.C.M.A Michiels, *Regionale handhaving van omgevingsrecht een noodzakelijk goed*, TO 2009-3, p. 106.

¹⁶⁴ G.A. Biezeveld (red), *Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit*, Tijdschrift voor Toezicht 2011-2, p. 9-33.

¹⁶⁵ Rechtbank Breda 15 februari 1982, M en R 1983, nr. 37, m.nt. P.J.P Tak.

¹⁶⁶ Rechtbank Rotterdam 13 oktober 1995, M en R 1996, nr. 14, m.nt. A. de Lange (TCR I) en Hof Den Haag 17 april 1996, NJ 1996, 574 (TCR II).

omdat dit mogelijk ongewenste financiële consequenties zou hebben voor de gemeente Amsterdam.¹⁶⁷

Uit bovenstaande voorbeelden kan afgeleid worden dat de bestuurlijke handhaver zich te vaak laat leiden door financiële en economische belangen in plaats van milieubelangen.

Hierdoor is er weinig vertrouwen in het milieutoezicht en is er geen sprake van gelijke marktomstandigheden (level playing field). Biezeveld stelt voor om een zelfstandig bestuursorgaan op te richten, de Nederlandse Omgevingsautoriteit (NOa). Een autoriteit die qua onafhankelijkheid vergelijkbaar is met bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten of de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Het voordeel van een dergelijke autoriteit is dat de huidige versnippering in de handhaving wordt opgelost door alles onder te brengen in een onafhankelijke autoriteit en daarmee wordt dus ook de communicatie en samenwerking tussen de bestuursrechtelijke handhaver en het FP vereenvoudigd. Tevens dient de autoriteit geen verantwoording meer af te leggen aan de provincie of gemeente, waardoor zij minder onder politieke druk handhaven.¹⁶⁸

Tevens heeft het Europese hof van Justitie twee eisen gesteld die de lidstaten in acht moeten nemen bij de handhaving van Europese wetgeving, het effectiviteitsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel. Dit zouden aanwijzingen kunnen zijn voor Nederland om een dergelijk systeem in te voeren.¹⁶⁹

De commissie Mans heeft geconcludeerd dat “fragmentatie gepaard gaat met vrijblijvendheid en samenwerking en uitvoering. Gemeente zijn over de gehele linie zeer terughoudend om meer te doen dan alleen waarschuwen. De ontoereikende handhaving op gemeentelijk niveau komt volgens de commissie grotendeels niet voort uit onwil of nalatigheid, maar uit de omstandigheid dat de schaal van gemeenten te klein is voor de schaal waarop de handhaving van de milieuregelgeving moet plaatsvinden”.¹⁷⁰ De commissie heeft hierbij niet de link gelegd met de economische en financiële belangen die de bestuurlijke handhaver vaak boven het milieu belang stelt. De commissie Mans heeft een voorstel neergelegd - wat inmiddels in uitvoering is - om regionale omgevingsdiensten in te stellen. Biezeveld is van mening dat regionale omgevingsdiensten de efficiëntie en de functionaliteit van de milieuhandhaving ten goede zal komen, maar dat dit zal nog niet de eerder genoemde knelpunten oplossen. De bestuurlijke druk zal blijven bestaan in een dergelijk systeem.

¹⁶⁷ Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2193, Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2068, Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2149, Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2052, Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2106, Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2185.

¹⁶⁸ G.A. Biezeveld (red), *Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit*, Tijdschrift voor Toezicht 2011-2, p. 9-33.

¹⁶⁹ Hof van Justitie 21 september 1989, zaak C-68/88.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 130, p. 38.

Een half jaar na de brand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede is in 2001 de kaderstelling visie op toezicht uitgebracht waarbij is vastgesteld dat organisaties, burgers, de minister en het parlement er op moeten kunnen vertrouwen dat het bestuurlijke toezicht met name transparant, onafhankelijk en professioneel wordt uitgevoerd. Dit is ook een belangrijke aanwijzing voor de overheid om een dergelijke instantie in te voeren, omdat het huidige bestuurlijke toezicht hieraan niet voldoet.¹⁷¹

6.8 Analyse

Gezien de eisen die het Europese Hof stelt aan het toezicht en de conclusies die kunnen worden getrokken uit verschillende milieuschandalen waarbij de bestuurlijke handhaver heeft gefaald en de verschillende onderzoeken van onafhankelijke commissies kan gesteld worden dat het een goed idee is om een dergelijke onafhankelijke autoriteit in te voeren op het gebied van milieu. Dit kan als gevolg hebben dat er beter gehandhaafd wordt en in de toekomst minder milieuschandalen zullen zijn.¹⁷²

Het advies van Biezeveld biedt meer voordelen dan het voorstel van de commissie Mans, die uitsluitend verschillende bestuurlijke handhavers onderbrengen bij een organisatie, de regionale uitvoeringsdiensten. Het voorstel van de commissie Mans zal alleen de communicatie en informatievoorziening tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaver verbeteren, omdat zij nu een vast aanspreekpunt hebben. Echter een ander probleem wordt niet benadrukt door de commissie Mans, dat de bestuurlijke handhaver vaak het economische groei boven het welzijn van het milieu stelt. Dit komt omdat de bestuurlijke handhaver verantwoording dient af te leggen aan de gemeente of provincie. Dit gaf OvJ Koopmans ook aan in haar interview.¹⁷³ De bestuurlijke handhaver stelt vaak economische belangen boven het welzijn van het milieu met als gevolg dat ze niet of niet voldoende handhaven. Door deze instelling van de bestuurlijke handhaver verloopt de samenwerking met het FP niet goed. Biezeveld geeft hiervoor een oplossing door een Omgevingsautoriteit in te stellen, hierdoor dienen de bestuurlijke handhavers geen verantwoording meer af te leggen aan de provincies en de gemeentes met als gevolg dat zij kunnen gaan handhaven. Indien de bestuurlijke handhaver aan het FP laat zien dat zij bereid zijn om te handhaven, zal de samenwerking tussen beide beter verlopen. Dit zou ook betekenen dat de ultimatum remedium gedachte niet alleen in de theorie, maar ook in de praktijk zal worden verlaten. Hierbij dient wel vermeld te

¹⁷¹ G.A. Biezeveld (red), *Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit*, Tijdschrift voor Toezicht 2011-2, p. 9-33.

¹⁷² G.A. Biezeveld (red), *Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit*, Tijdschrift voor Toezicht 2011-2, p. 9-33.

¹⁷³ Zie bijlage 2 Interview OvJ Koopmans.

worden dat men niet te strikt van de theorie moet uitgaan. Indien het efficiënter is om het bestuur de eenvoudige zaken zelf af te laten handelen door middel van een bestuurlijke transactie dan moet dit zeker gedaan worden. Hierbij dient voor ogen te worden gehouden dat de bestuurlijke transactie een strafrechtelijke maatregel is. In de toekomst zal wellicht de bestuurlijke boete verder ontwikkeld worden en kan het bestuur deze boete geheel zelf opleggen. In principe doet het FP nu niet anders. Eenvoudige overtredingen worden vaak afgedaan met een transactie. Er is geen reden om aan te nemen dat deze functie niet door het bestuur kan worden overgenomen. Mits de mentaliteit van de bestuurder veranderd en ook daadwerkelijk gaat handhaven. Maar één ding dient naar mijn idee voorop te staan en dat is het belang van het milieu. Indien de strafrechtelijke handhaver en de bestuurlijke handhaver weer gaan samenwerken dienen beiden het belang van het milieu centraal te stellen en hierbij moet het niet uitmaken of er nu een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk middel dient te worden ingezet. Voordat de samenwerking tussen beide handhavers optimaal is zal er nog enige tijd verstrijken. Biezeveld heeft met zijn aanbevelingen wel uiteindelijk - na vele andere rapporten over de mislukte handhaving – de juiste knelpunten aangeduid.

Tevens zal er een beter level playing field zijn tussen de verschillende bedrijven. De vraag die wel weer rijst is: zal de overheid ook echt actie ondernemen? De vele milieuschandalen vanaf 1980 – inmiddels zijn we 30 jaar verder - hebben de overheid niet kunnen bewegen om actie te ondernemen.

7. Conclusie

Op welke wijze heeft de milieustrafrechtwetgeving zich ontwikkeld vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw tot nu? En op welke wijze heeft de strafrechtelijke handhaving van de milieustrafrechtwetgeving zich in theorie en in de praktijk ontwikkeld vanaf de jaren 70 tot nu? En welk toekomstperspectief kan worden geschetst voor de milieustrafrechtwetgeving en de strafrechtelijke handhaving van de milieustrafrechtwetgeving in Nederland?

7.1 Milieustrafrechtwetgeving

Het milieustrafrecht is een relatief nieuw rechtsgebied en is in de jaren 70 van de vorige eeuw ontstaan. Het milieustrafrecht is in zijn materiële norm afhankelijk van het algemene milieubeschermingsrecht. Het algemene milieubeschermingsrecht kent een rijkere historie. De Romeinen stelden al de opzettelijke verontreiniging van hun waterleidingen strafbaar, met hoge boetes als sanctie. In de middeleeuwen stond op bronvergiftiging zelfs de doodstraf.¹⁷⁴ Indien men kijkt naar de naoorlogse milieuwetgeving kan men de conclusie trekken dat deze grotendeels is beïnvloed door grote milieuschandalen, waarbij de wetgever een tekort aan normatieve regels, preventief toezicht en repressieve correctie signaleerde. In de jaren '60 werden een aantal wetten ontworpen die betrekking hadden op gebleken gevaarlijkheid van bijzondere stoffen. In de jaren '70 ontstonden een aantal milieuwetten ter bescherming van water, lucht en bodem.¹⁷⁵ Het grootste deel van het internationale natuurbeschermingsrecht kwam in de jaren '70 van de vorige eeuw tot stand.¹⁷⁶

Tot de jaren 70 was er nog maar weinig aandacht voor het milieustrafrecht. In 1975 werd het strafrecht definitief betrokken bij handhaving van milieuregelgeving.¹⁷⁷ Verschillende milieuwetten werden onder werking van de Wed gebracht. Waarom de wetgever heeft gekozen om verschillende bestuursrechtelijke wetgeving onder de werking van de Wed te brengen is niet geheel duidelijk en eenduidig.¹⁷⁸

Het Wetboek van Strafrecht kende in het verleden geen bepalingen die het vervuilen van bodem, de lucht of het water strafbaar stelde. Men kende wel een artikel waarbij de

¹⁷⁴ Faure 1991, p. 153 e.v.

¹⁷⁵ Faure 1991, p.155.

¹⁷⁶ Boeve 2010, p. 39-40.

¹⁷⁷ Backes 2006, p. 485-490.

¹⁷⁸ Hendriks 2010, p.4.

vergiftiging van drinkwater strafbaar was gesteld. In 1969 werd de verontreiniging van oppervlaktewater strafbaar gesteld.¹⁷⁹

In maart 1989 zijn de artikelen 173a en 173b Sr in werking getreden. De oorzaak van de invoering van deze artikelen had te maken met verschillende internationale milieuschandalen waaronder Seveso (1976), de olieramp met de Amoco Cadiz (Frankrijk 1978) en de bodemvervuiling in Lekkerkerk in jaren '80.¹⁸⁰ De werking van de artikelen in de Wed werden niet voldoende geacht om ernstig milieuvervuilend handelen tegen te gaan. Daarom werd er voor gekozen om de artikelen 173a en 173b in te voeren, zodat ernstige milieumisdrijven konden worden gekoppeld aan een hogere strafbedreiging. Door de hogere strafbedreigingen werden de verjaringstermijnen voor zware milieudelicten aanmerkelijk verlengd waardoor het mogelijk werd om milieuvervuilers ook na langere tijd strafrechtelijk aan te pakken.¹⁸¹

Sinds de jaren 80 zijn er weinig wijzigingen geweest in het milieustrafrecht. In februari 1994 zijn de milieudelicten uit art. 1 Wed gehaald en ondergebracht onder art. 1a Wed. De wetgever heeft met de indeling van de milieudelicten in art. 1a Wed de plank misgeslagen door administratieve plichten en meldingsplichten op te nemen in art. 1a Wed. Schending van dergelijke verplichtingen veroorzaakt geen directe schade aan het milieu. Echter de doelstelling volgens de MvT was om alleen feiten die een directe aantasting van het milieu opleveren, dan wel daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen op te nemen in art. 1a Wed. De wetgever is zich daarvan bewust, maar is van mening dat het een ingrijpende wetstechnische ingreep zou zijn om dergelijke problemen te voorkomen. In de praktijk hebben de artikelen in de Wed geen problemen opgeleverd en zijn van deze toegepast. De artikelen 173a en 173b zijn in 1989 ingevoerd om ernstig milieuvervuilend handelen te vervolgen, echter uit de praktijk blijkt dat de artikelen vrijwel niet toegepast en in de gevallen waarin zij zijn toegepast niet of nauwelijks resultaat hebben gehad.¹⁸² Met als gevolg dat er al jaren veel kritiek is op de strafbaarstelling van de artikelen 173a en 173b Sr.

In 2001 heeft Faure onderzoek gedaan in opdracht van het ministerie van VROM of de hervorming van de artikelen 173a en 173b noodzakelijk is. Men kwam tot de conclusie dat hervorming van deze artikelen noodzakelijk is. Tevens is er voor gepleit om een zelfstandige bepaling wordt gecreëerd waardoor het leefmilieu wordt beschermd en de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk ingrijpen mogelijk te maken ondanks dat de

¹⁷⁹ Faure (red) 1991, p.159.

¹⁸⁰ Van Buuren (red) 1990,p. 86.

¹⁸¹ Faure (red) 1991, p. 18.

¹⁸² Visser en de Lange (red) 2007, p.73.

vergunningvoorschriften zijn nageleefd. Faure heeft tijdens zijn onderzoek ook rekening gehouden met het Europees verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht van de Raad van Europa in 1998.¹⁸³

Voortvloeiend uit bovenstaande verdrag is op 19 november 2008 is de richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht vastgesteld. Deze richtlijn kan een oplossing bieden voor de bovenstaande problematiek.¹⁸⁴

In art. 3 van de richtlijn staan verschillende milieudelicten strafbaar gesteld waaronder de bescherming van de ecologische rechtsgoederen. Echter is de wederrechtelijkheid nog steeds een vereiste voor strafbaarheid bij de bescherming van de ecologische rechtsgoederen. Faure pleitte ervoor in zijn onderzoek om een zelfstandige bepaling wordt gecreëerd waardoor het leefmilieu wordt beschermd en de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk ingrijpen mogelijk te maken ondanks dat de vergunningvoorschriften zijn nageleefd.¹⁸⁵

Van Ham pleit ervoor om de artikelen 173a en 173b en art. 161 en de artikelen 161 quinquies en 161 quater Sr te schrappen en deze te vervangen door de integrale strafbepalingen in art. 3 van de richtlijn. Dit heeft als gevolg dat de wetgever dient te breken met de huidige systematiek. Hierbij kan de wetgever net zoals de Duitsers een aparte titel milieu in het Wetboek van Strafrecht opnemen en de integrale strafbepalingen van art. 3 van de richtlijn hier onder brengen.¹⁸⁶ Een andere optie is volgens van Ham om de delicten uit de richtlijn die betrekking hebben op het rechtsgoed van het menselijk leven geïmplementeerd worden in het Wetboek van Strafrecht en de overige delicten komen dan terecht in de bijzondere sectorale milieuwetten. Dit is een omslachtige procedure, want dit betekent dat artikel 3 van de Richtlijn uit elkaar moet worden gehaald en dat de diverse bepalingen verspreid dienen te worden onder de verschillende bijzondere wetten.¹⁸⁷

De eerste optie om de integrale bepalingen van art. 3 van de richtlijn op te nemen in een aparte titel in het Wetboek van Strafrecht is een aannemelijk voorstel. In Duitsland is veel onderzoek gedaan naar de vraag waarom milieustrafrechtbepalingen dienen te worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Een aantal argumenten hiervoor zijn dat: de rechtsgoederen water, bodem en lucht levensnoodzakelijk goederen zijn en daarmee is de

¹⁸³ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Trb. 2005,17.

¹⁸⁴ Richtlijn 2008/99/EG van het Europese Parlement de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

¹⁸⁵ Faure (red) 2001, p. 146.

¹⁸⁶ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.499.

¹⁸⁷ H.J.A. van Ham, *De invloed van Europa op de gemeengevaarlijke milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht*, Strafol 2007-5, p.499.

strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht gerechtvaardigd.¹⁸⁸ Tevens zou het opnemen van deze rechtsgoederen in het Wetboek van Strafrecht uitsluiten dat deze delicten aangemerkt worden als bagatellen. Tevens kan het opnemen van dergelijke rechtsgoederen in het Wetboek van Strafrecht een preventieve werking hebben op het milieubewustzijn van de bevolking. Met betrekking tot de concrete gevaarzettingsdelicten kan beargumenteerd worden dat ecologische rechtsgoederen zoals bodem en water en lucht even beschermingswaardig zijn als het eigendomsrecht of de goede zeden.¹⁸⁹ Tevens is de doelstelling van de richtlijn om een hoger beschermingsniveau aan het milieu toe te kennen. Het is een aannemelijke stap om vervolgens dergelijke delicten op te nemen in het Wetboek van Strafrecht zodat aan het milieu eenzelfde beschermingsniveau kan worden toegekend als bijvoorbeeld het eigendomsrecht of de goede zeden. Echter van Ham pleit ervoor om de art. 3 van de richtlijn letterlijk op te nemen in een aparte milieutitel in het Wetboek van Strafrecht. Naar mijn mening dient er bij de implementatie van de richtlijn ook gekeken te worden naar het onderzoek van Faure uit 2001 en dan met name naar de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk ingrijpen mogelijk te maken ondanks dat de vergunningsvoorschriften zijn nageleefd.¹⁹⁰ Het is immers voor de lidstaten toegestaan om strengere wetgeving op te stellen. Indien de wetgever het bovenstaande advies zou uitvoeren zou men tegemoet komen aan de kritiek die de afgelopen jaren is geuit op het milieustrafrecht. De implementatietermijn van de richtlijn verliep op 26 december 2010. De wetgever heeft echter nog geen wetsvoorstel ingediend ter implementatie van de richtlijn.

7.2 Strafrechtelijke handhaving

De politie kampt met diverse problemen omtrent de milieuopsporing. Het FP heeft besloten dat de RMT's zich met name dienen te richten op "betekenis volle zaken". Echter op het ISO overleg worden te weinig "betekenis volle zaken" ingebracht en uitgewerkt in de preweegdocumenten. Als oorzaak wordt hiervan gegeven dat de RMT's te veel focussen op de lichtere zaken. Dit zou eventueel opgelost kunnen worden door 6 uren teams de eenvoudige zaken te laten behandelen, zodat de RMT's zich kunnen concentreren op de zwaardere zaken. Tevens wordt aangegeven dat de slechte informatie voorziening de oorzaak hiervan is. Milieuzaken zijn vaak haal zaken en men is vaak afhankelijk van de oog neus en oor functie van de basispolitiezorg en de bestuurlijke handhaver. Beide dienen deze

¹⁸⁸ Faure (red) 2001, p.130.

¹⁸⁹ Faure (red) 2001, p.131.

¹⁹⁰ Faure (red) 2001, p. 146.

informatie te delen met elkaar. De oprichting van de Regionale Uitvoeringsdiensten kunnen wellicht de communicatie tussen de politie en de bestuurlijke handhaver verbeteren. Men heeft dan nog maar een aanspreekpunt per politieregio wat de samenwerking zou moeten vergroten.

Tevens schort het nog aan de oog, neus en oor functie van de medewerkers van de basispolitiezorg. Tijdens de oprichting van de RMT's is geen geld geïnvesteerd in de kennis van de basiszorgpolitied medewerkers, dit is een slechte zaak. De interesse bij de politie voor milieuzaken is laag en vaak hebben de medewerkers niet voldoende kennis. Dit is een cultuur probleem en zeer lastig op te lossen. Algemeen bekend is dat het opleiden van medewerkers niet effectief is, indien zij geen interesse hebben in het onderwerp. Men zou eventueel milieu agenten kunnen werven, die passie voor het milieu hebben, het probleem daarbij is dat de politie dergelijke agenten vaak ook inzetten voor het reguliere politiewerk, want dit heeft toch vaak prioriteit, met als gevolg dat deze agenten zich nog maar minimaal met milieu bezig houden. Een oplossing daarvoor zou zijn om de milieuopsporing in zijn geheel weg te halen bij de politie en onder te brengen bij een andere autoriteit of dienst. Dit heeft het voordeel dat de milieuzaken niet meer hoeven te concurreren met de reguliere werkzaamheden. Een nadeel is dat de medewerkers van de basispolitiezorg tijdens hun reguliere werkzaamheden regelmatig tegen milieudelicten aanlopen en zij toch een signaalfunctie blijven vervullen. Dus de politie zal hoe dan ook moeten gaan investeren in zijn medewerkers om ze te interesseren en op te leiden op het gebied van milieu.

In 1975 stond de gedachte centraal dat de reguliere handhaving van het milieurecht een taak was van het openbaar bestuur, waarbij gebruik gemaakt diende te worden van bestuursrechtelijke instrumenten. Toepassing van het strafrecht was een ultimatum remedium. Dit betekent dat strafrechtelijke sanctionering alleen van toepassing is als de bestuursrechtelijke middelen te kort schieten.

In de tweede helft van de jaren '80 kwam er verzet tegen de ultimatum remedium gedachte en uiteindelijk heeft men de ultimatum remedium gedachte in 1993 verlaten.¹⁹¹

In de praktijk blijkt dat de ultimatum remedium gedachte nog niet is verlaten. Dit blijkt onder meer uit het interview met OvJ Koopmans. Het FP is van mening dat het strafrecht alleen toegepast moet worden in de zwaardere zaken.¹⁹² Op dit moment worden de eenvoudigere

¹⁹¹ Kamerstukken II 1993-1994, 23 560, nr.2.

¹⁹² Zie bijlage 1 Interview OvJ Koopmans.

zaken afgedaan doormiddel van buitengerechtelijke afdoening, zoals transacties en strafbeschikkingen. Uit cijfers van het FP blijkt dat 60 % van de zaken die binnen komen bij het FP worden afgedaan met een transactie. Dit zijn vaak de lichte overtredingen. Hieruit kan afgeleid worden dat het FP van mening is dat alleen ‘betekenis volle zaken’ voor de strafrechter dienen te komen en dus nog uit gaat van de ouderwetse ultimum remedium gedachte. Het FP is van mening dat de bestuurlijke handhaver te weinig gebruik maakt van zijn handhavingsbevoegdheden. De bestuurlijke handhaver stelt vaak economische belangen boven het welzijn van het milieu met als gevolg dat ze niet of niet goed handhaven. Door deze instelling van de bestuurlijke handhaver verloopt de samenwerking met het FP niet goed. Het FP is van mening dat de bestuurlijke handhaver alle eenvoudige zaken eventueel zelf af zou kunnen doen door middel van een bestuurlijke strafbeschikking of een bestuurlijke boete, zodat het FP zich bezig kan houden met zwaardere zaken. Echter dient de instelling van de bestuurlijke handhaver te veranderen om de samenwerking te verbeteren.

De commissie Mans heeft gepleit om regionale uitvoeringsdiensten op te richten om de versnippering van de bestuurlijke handhaving tegen te gaan, dit lost echter nog niet het probleem op dat de bestuurlijke handhaver economische belangen boven het welzijn van het milieu stelt. Aangezien de Regionale Uitvoeringsdiensten nog steeds verantwoording dienen af te leggen aan de gemeente of provincie. De Regionale Uitvoeringsdienst kunnen wel tegemoet komen aan de communicatie problemen. Echter Biezeveld is van mening dat men een Nederlandse Omgevingsautoriteit moet oprichten. Uit het onderzoek van Biezeveld is ook gebleken dat de bestuurlijke handhaver vaak economische belangen boven het belang van het milieu heeft gesteld, die als gevolg hebben gehad dat er verschillende milieurampen in Nederland zijn geweest.¹⁹³ De Nederlandse Omgevingsautoriteit zou een zelfstandig bestuursorgaan zijn waarbij de politieke druk tot het minimum beperkt is. Om de ultimum remedium gedachte ook in de praktijk te verlaten zal er gekeken moeten worden of er een Nederlandse Omgevingsautoriteit kan worden opgericht. Het voorstel van de Commissie Mans om de Regionale Uitvoeringsdiensten op te richten voldoet niet om de bovenstaande problematiek op te lossen. Gezien de eisen die het Europese Hof stelt en de vele milieuschandalen die zijn veroorzaakt door nalatig gedrag van de bestuurlijke handhaver is het noodzakelijk dat er een dergelijke Nederlandse Omgevingsautoriteit komt.¹⁹⁴ Indien deze er komt zal de ultimum remedium gedachte op den duur ook in de praktijk worden verlaten.

¹⁹³ G.A. Biezeveld (red), *Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit*, Tijdschrift voor toezicht 2011-2, p. 9-33.

¹⁹⁴ 172 G.A. Biezeveld (red), *Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit*, Tijdschrift voor Toezicht 2011-2, p. 9-33.

Hierbij dient men niet strikt van de theorie uit te gaan. Hierbij dient ook gekeken te worden naar het belang van het milieu en dat dient centraal te staan. Tevens zou het bestuur eventueel zelf de eenvoudige zaken af kunnen doen door een bestuurlijke transactie (een strafrechtelijke maatregel) of misschien in de toekomst met een bestuurlijke boete. In principe doet het FP nu niet anders.

Op grond van bovenstaande conclusie kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Met de implementatie van Richtlijn 2008/99/EG er voor te zorgen dat de kritiek die al jaren op de milieustrafrechtwetgeving wordt geleverd te niet te doen.
- Verder onderzoek doen naar de mogelijkheid om een Omgevingsautoriteit op te richten met als doel de samenwerking tussen de bestuursrechtelijke handhaver en de strafrechtelijke handhaver te verbeteren.
- De politie dient meer tijd en geld te investeren in de medewerkers van de basispolitiezorg om deze geïnteresseerd te krijgen voor milieuzaken.
- De mogelijkheid bekijken om de milieuoopsporing in zijn geheel weg te halen bij de politie, zodat de milieuzaken een hogere prioriteit krijgen.

Literatuurlijst

Aalders 2007

M.V.C. Aalders & R. Uylenburg, *Het milieurecht als proeftuin 20 jaar Centrum voor Milieurecht*, Groningen/Amsterdam: Europe Law Publishing 2007.

Backes 2006

Ch.W. Backes (red), *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Beijen 2010

B.A. Beijen, *de kwaliteit van milieurichtlijnen*, Hoofddorp: Boom Juridische uitgevers 2010.

Boeve 2010

M.N. Boeve (red), *Omgevingsrecht*, Groningen/Amsterdam: Europe Law Publishing 2010.

Van de Bunt 1989

H.G van de Bunt (red), *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989.

Buruma 1993

Y. Buruma, *De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*, Arnhem: Gouda Quint 1993.

Van Buuren 1990

P.J.J. van Buuren (red), *Milieurecht in stelling: Utrechtse opstellen over actuele thema's in het milieurecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1990.

Davelaar van Tongeren 1980

Davelaar-van Tongeren (red), *Strafrecht in perspectief*, Arnhem: Gouda Quint 1980.

Heine 1989

G. Heine, *Ökologie und Recht: Zur historischen Entwicklung normativen Umweltschutzes*, GA 1989.

Hendriks 2010

L.E.M Hendriks, *Milieustrafrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

De Lange 2010

N.E. de Lang (red.) , Kalidien, S.N. (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC, CBS 2010.

Faure 1991

M.G. Faure (red), *Zorgen van heden*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

Faure 1999

M.G. Faure (red), *De strafrechtelijke bescherming van het leefmilieu in België, Duitsland en Nederland*, Groningen: Intersentia Uitgevers 1999.

Faure 2008

M.G. Faure, *Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht*, Deventer: Boom Juridische uitgevers 2008.

Jongma 2002

M.P. Jongma, *De milieuvergunning: een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, Deventer: Kluwer 2002.

Koopmans 1996

I.M Koopmans, *De strafbaarstelling van milieuverontreiniging*, Arnhem: Gouda Quint 1996.

Mulder 1957

A. Mulder, *De verhouding van administratieve sancties en straffen*, Haarlem: Tjeenk Willink 1957.

Visser 2007

M.J.C. Visser & A. de Lange (red), *Milieustrafrecht Onderzoek en Aanbeveling voor de praktijk*, Den Haag: WODC Boom Juridische uitgevers 2007.

De Ridder 2009

J. de Ridder, *Grip op milieuzaken: Evaluatie van de strafrechtelijke handhaving*, Den Haag, WODC 2009.

De Roos 2008

Th.A. de Roos, *Strafbaarstelling van economische delicten*, Arnhem: Gouda Quint 1987.

Sackers 2009

H.J.B. Sackers (red), *Kronieken in het Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Struiksma 2007

N. Struiksma (red), *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*, Den Haag: WODC 2007.

Tiedemann 1998

K. Tiedemann & U. Kindhäuser, *Umweltstrafrecht – Bewährung oder Reform?*, NStZ 1988.

Jurisprudentie

Rechtbank

Rechtbank Breda 15 februari 1982, M en R 1983, nr. 37, m.nt. P.J.P Tak.

Rechtbank Rotterdam 13 oktober 1995, M en R 1996, nr. 14, m.nt. A. de Lange (TCR I).

Rechtbank Groningen 6 juni 2002, *LJN* AE3848.

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2193.

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2068.

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2149.

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2052.

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2106.

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, *LJN* BN2185.

Hoge Raad

Hoge Raad 17 december 1985, *NJ* 1986,591.

Hoge Raad 26 januari 1990, *AB* 1990, 108 m.nt. Kleijn.

Hoge Raad 11 januari 1994, M en R 1994,85 m.nt. Hendriks.

Hoge Raad 4 oktober 2005, M en R 2006, 24 m.n.t. Hendriks inzake het begrip afvalstoffen.

Hoge Raad 24 april 2007, *NJ* 2008, 357.

Hoge Raad 30 juni 2009, *NJ* 2009,481.

Hof

Hof Den Haag 16 april 1996, *NJ* 1996, 574.(TCR II).

EHRM

EHRM 21 februari 1981, *NJ* 1988,937.

Hof van Justitie

Hof van Justitie 21 september 1989, zaak C-68/88.

Hof van Justitie 13 september 2005, Commissie tegen de Raad, C-176/03.

Lijst met Afkortingen

AID – Algemene Inspectie Dienst

AMvB - Algemene Maatregel van Bestuur

AWB - Algemene Wet Bestuursrecht

BPZ - Basispolitiezorg

BOA - Buitengewoon Opsporingsambtenaar

BW - Burgerlijk Wetboek

CBS - Centraal Bureau voor de Statistiek

CIE - Criminele Inlichtingen Eenheid

Dienst IPOL – Dienst Internationale Politiesamenwerking

EHRM - Europese Hof voor de Rechten van de Mens

EU – Europese Unie

FIOD – Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

FP - Functioneel Parket

FTE – Full- time equivalent

IMT - Interregionaal Milieu Team

ISO – Interregionaal Selectie Overleg

KLPD – Koninklijke Landelijke Politie Dienst

LNV – Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit

LSO – Landelijk Selectie Overleg

OvJ - Officier van Justitie

MvT - Memorie van Toelichting

NOa – Nederlandse Omgevingsautoriteit

SIOD – Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

Sr - Wetboek van Strafrecht

Sv - Wetboek van Strafvordering

RMT - Regionaal Milieu Team

VROM - Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

VROM-IOD - Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu inlichtingen opsporingsdienst

Wabo - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wbo – Wet bijzondere opsporingsdiensten

Wed - Wet op de economische delicten

WODC- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum

Bijlage 1

Interview Dhr. A. de Wit programmamanager lectoraat milieucriminaliteit, Milieu expertise centrum Politie Nederland op 11 oktober 2011.

V: Is er iets met de aanbevelingen van Dhr. Ruessink in zijn artikel “Blauw signaleert grijs en groen milieu gedaan?” (o.a. aanvullende opleidingen)

A: In het initieel onderwijs is de milieuwetgeving en de praktijk daarvan opgenomen. Er zijn aanvullende opleidingen voor collega's uit de BPZ, onder andere voor vuurwerk, voor Flora- en Faunawet en dergelijke. Er zijn themadagen over bepaalde thema's, bijvoorbeeld bodem, of nieuwe wetgeving zoals de WABO, de Waterwet, de omgevingsvergunning en dergelijke. Met name de themadagen zijn toegankelijk voor alle collega's, maar niet iedereen is geïnteresseerd en wordt bereikt.

V: Zijn er andere ontwikkelingen die aantonen dat men investeert in de kennis van de basispolitiezorg op het gebied van milieu?

A: Ook op PKN-politiekennisnet staat veel milieu-informatie ter ondersteuning van de basispolitiezorg.

V: Krijgen de basispolitiezorg medewerkers in hun opleiding alleen theorie of ook praktijkonderwijs door middel van bijvoorbeeld casussen? Met name het herkennen van milieuovertredingen of dient men dat in praktijkstages bij het korps te leren?

A: Het onderwijs wordt natuurlijk ook met casuïstiek aangeboden. De praktijkstages zijn een belangrijke aanvulling. Een belangrijke factor is de student zelf, waar kiest hij hij/zij voor en wie betreft hij daarbij? Binnen de basispolitiezorg zijn er taakaccenthouders milieu, we noemen die nu milieuagenten, aangewezen die per week extra tijd hebben speciaal voor milieu. Die tijd staat wel eens onder druk door andere urgenties. Ze zijn er ook zelf bij om tijd te claimen bij hun chefs.

V: Voldoet het huidige milieuonderdeel in de opleiding van de basiszorgpolitie-medewerkers zodat, zij hun signaalfunctie voor het RMT goed kunnen vervullen?

A: Het kan altijd beter, maar ik realiseer me dat er meer wordt aangeboden in het initieel onderwijs dan milieu en dat er van de collega's ook meer gevraagd wordt dan milieu. De politie wordt gemiddeld aangestuurd door de waan van de dag en dat betreft toch meer de

veelvoorkomende criminaliteit, veiligheid en openbare orde. De burgers komen gemiddeld niet klagen bij de politie over milieucriminaliteit.

Het is mijn inziens zo dat het onderwijs belangrijk is, soort voorwaardelijk om er iets aan te kunnen doen, maar de mensen zelf moeten het ook doen. Er is bij de Nederlandse politie vaak snel het argument dat het ingewikkeld is, dus begint men er niet aan, of roept om onderwijs. Onderwijs kan niet alles oplossen. De mensen moeten aan de gang, dus niet mitsen en maren, maar gewoon aanpakken en zien waar 't schip strandt. Een beroep doen op de deskundigen etc. etc. Het gaat om je buikgevoel, bewustwording van wat er in de samenleving gaande is en waar je aan bijdrage aan kunt leveren.

Bijlage 2

Interview Mevr. dr. mr. I.M. Koopmans officier van justitie Functioneel Parket te 's Hertogenbosch op 8 november 2011.

V: Wat gebeurt er met de signalen op de signaallijst die niet worden verwerkt in een preweegdocument en preweegdocumenten die niet worden verwerkt in een projectvoorstel en vervolgens worden ingebracht in het ISO overleg?

A: Ik werk doorgaans niet op deze manier. Ik neem af en toe deel aan dit overleg. Ik heb wat kritiek op het ISO-overleg, naar mijn mening zitten daar te veel teamchefs van de politie en maar één officier van justitie. Er zouden meer officieren deel moeten nemen aan het ISO overleg. Het OM dient uiteindelijk te bepalen naar welke zaken onderzoek wordt gedaan en niet de politie.

V: Op basis van welke overwegingen kiest de gebiedsgebonden milieu officier van justitie van het Functioneel Parket ervoor om een signaal te verwerken in een preweegdocument of om een preweegdocument te verwerken in een projectvoorstel?

A: Ik heb nog niet meegemaakt dat wij prioriteiten hebben moeten stellen, omdat we daar simpelweg te weinig zaken voor hebben. Ik heb in de Politie Midden en West Brabant 22 fte op het RMT en in Zeeland heb ik 8 fte. Tijdens het onderzoek naar de brand in Moerdijk was het hele RMT bezig met het onderzoek naar de brand in Moerdijk. Ik heb veel moeite moeten doen extra personeel te krijgen om goed onderzoek te kunnen doen naar de brand. De tegenstelling tot het reguliere strafrecht is groot. Indien er een junk wordt doodgestoken zit daar binnen no time een team voor rechercheurs op, terwijl voor een grote milieuzak als in Moerdijk veel moeite moet worden gedaan om voldoende personeel te krijgen om de zaak te onderzoeken

V: Het is dus niet zo dat er soms prioriteiten moeten worden gesteld in het ISO overleg?

A: Nee, als er al een preweegdocument wordt ingeleverd van enige omvang dan heeft deze vaak betrekking op bijvoorbeeld drie sijsjes (vogels) die in een kooi zitten waar ze niet horen zitten. Dat is een te kleine zaak die niet in een preweegdocument dient te worden verwerkt

V: Het OM heeft bepaald dat de RMT's zich met name dienen te richten op 'betekenis vollezen'. Ik heb gelezen dat ieder RMT en IMT dit begrip anders interpreteren.

Klopt dat?

A: In principe dient de officier dat uit te dragen wat daar onder wordt verstaan. In deze club zitten we aardig op een lijn. De politie doet eigenlijk zijn werk daarin niet. In het begin toen de RMT's en IMT's zijn gestart, hadden we recht op 480 fte, terwijl we recht hadden op anderhalf keer zo veel mensen, maar de politie stelt niet voldoende personeel aan om milieuzaken te behandelen. De politie houdt zich niet aan het aantal processen verbaal en informatieproducten wat ze dienen aan te leveren volgens de richtlijnen van het FP. De CIE houdt zich voornamelijk bezig met drugs en niet met milieu, dus daarin wilde de politie ook niet meewerken. We blijven achter de feiten aan lopen. Het systeem op papier werkt goed, maar in de praktijk werkt het niet. Het functioneert niet, omdat de politie zich niet aan de richtlijnen houdt die zijn vastgesteld.

V: Klopt het dat de politie over te weinig kennis beschikt om de milieuzaken voldoende te onderzoeken?

A: Dat is een tweede punt. De politie beschikt inderdaad over te weinig kennis en opleiding om de milieuzaken te behandelen.

V: Is het zo indien de politiemedewerkers over voldoende kennis beschikken dat zij dan vaak weer worden overgeplaatst?

A: Dat is niet helemaal waar. Dat speelt alleen soms bij de IMT's. Als je eenmaal bij het RMT zit wordt je vaak niet overgeplaatst, tenzij men carrière wil maken in het management, maar dat wil niet iedere politiemedewerker.

V: Het OM heeft bepaald dat de RMT's zich met name dienen te richten op 'betekenis vollezen' Hiermee doelt het OM op de zwaardere milieudelicten. Bent u van mening dat het FP met een dergelijk beleid de nadruk legt op de ultimatum remedium gedachte van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht?

A: Dat is in principe ook zo. Waarom dienen wij de taak van het bestuur over te nemen. Het strafrecht is een ingrijpend middel en dient gereserveerd te worden voor de zwaardere zaken.

V: U bent niet van mening dat er een samenwerking moet komen tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaver?

A: Nee, het strafrecht is een ingrijpend middel en moet je gebruiken voor ernstige kwesties. En dat moet je niet gebruiken om een toezicht te ondersteunen. Het toezicht moet eerst zorgen dat zij zelfstandig en goed hun toezichttaak kunnen uitvoeren. Vaak legt het bestuur bijvoorbeeld dwangsom op, maar legt hem niet ten uitvoer of ze waarschuwen alleen. Ik vind dat niet dat daarin strafrechtelijk moet worden opgetreden. Als het bestuur effectief heeft opgetreden en bijvoorbeeld een dwangsom ook werkelijk ten uitvoer heeft gelegd is het mogelijk om te kijken of de strafrechtelijke handhaving hulp kan bieden. Ik ben het niet met die theorie eens dat het bestuursrecht en het strafrecht elkaar dienen aan te vullen. Het bestuursrecht moet eerst volwassen worden en gebruik gaan maken van hun handhavingsbevoegdheden. Het bestuursrecht verschuilt zich achter het feit dat het niet werkt, wat logisch is als het niet wordt toegepast en vervolgens dient het strafrecht het op te lossen. Dat is ook de filosofie van het FP. Het bestuur moet zijn eigen broek ophouden, want wij doen daar niet aan mee. Wij hebben daar niet het capaciteit en het geld voor.

V: In het beleid van het FP met name in de Aanwijzing handhaving milieurecht staat dat het FP uitgaat van een gelijkwaardige positie van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in het milieurecht.

A: Hier wordt door de officieren anders over gedacht. Het beleid wordt vastgesteld door het FP in den Haag. Het beleid is al twintig jaar zo. Maar wij doen het anders. Wij krijgen vaak vanuit het bestuur de vraag of er iemand van het RMT mee kan om te constateren dat er een overtreding is begaan en of de medewerkers van het RMT proces verbaal willen opmaken, maar dat doen we niet. Het bestuur beschikt zelf over BOA's die bevoegd zijn om een proces verbaal op te maken. Vaak krijgen we dan te horen dat de BOA nog nooit een dergelijk verbaal heeft opgemaakt. Ik ben van mening dat zij dit dan eens zelf moeten gaan proberen. Ik heb niet voldoende capaciteit bij het RMT om dat te doen.

V: Bent u van mening dat milieuzaken “haalzaken” zijn?

A: Nee daar ben ik het niet mee eens. Alle zaken die ik in mijn portefeuille heb zijn ze me gewoon komen brengen. Indien je oog neus en oren open doet struikel je over de milieudelicten.

V: Maar zit daar niet het probleem dat de reguliere politieagent geen interesse heeft in milieu?

A: Dat klopt.

V: Is het nooit zo dat het bestuur een zaak voordraagt aan de politie?

A: Soms doen ze dat wel, maar dan weten ze zelf vaak niet wat ze met die zaak aan moeten of er niets in hebben gedaan. Wij hebben het beleid nu dat het bestuur zelf deze zaken moet afhandelen.

V: Denkt u dat een mini recherche gericht op milieuzaken of zou het werken mensen speciaal te werven als milieuagent?

A: Nee, de reguliere politie zou gewoon zijn oren, ogen en neus open moeten houden. Het maakt geen verschil of de burger de wet overtreedt op het gebied van het Wetboek van Strafrecht of de Wed. Het milieurecht is niet ingewikkeld.

V: Maar het is ingewikkeld als mensen geen interesse hebben voor het milieu, dan krijgt het milieu geen prioriteit.

A: Precies, maar daarom moet de politie de milieuzaken net zo belangrijk gaan vinden als de reguliere zaken. En zich niet alleen richten op drugs en overvallen. De politie moet zijn oogkleppen af zetten en zien dat er meer strafbaar is gesteld dan alleen de delicten die zij opsporen.

V: Kunnen al deze punten niet door gecommuniceerd worden naar de politie om verbetering te krijgen?

A: De politie gaat reorganiseren per 1 januari 2012 en ze willen eigenlijk het hele RMT afschaffen. Nu is dat gelukkig niet gelukt. Ze maken toch fte vrij voor het RMT, maar het zijn er weer minder dan die 480 fte die we hadden. De politie krijgt al 10 jaar geld van VROM om meer te investeren in de milieuhandhaving, maar besteed dit aan andere zaken. Eigenlijk is dat subsidiefraude. Politie werkt niet goed mee. Collega Biesevelde heeft onlangs gepleit dat er een onafhankelijke milieuautoriteit moet komen, dat te vergelijken is met de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de Autoriteit Financiële Markten. Daar zou eigenlijk een opsporingsdienst onder moeten zitten van 100 fte die in Nederland de milieucriminaliteit moeten oppakken. De politie moet volledig buiten spel worden gezet. De politie heeft met name een cultuurprobleem, omdat er te weinig interesse is voor het milieu. Cultuurproblemen

zijn lastig op te lossen en waarschijnlijk zal het nooit worden opgelost en daarom dient de politie zich met name bezig te houden met het reguliere strafrecht en niet met milieuzaken. Tevens dient de handhaving weggehaald te worden bij de provincies, gemeenten, waterschappen etc. Deze instanties handelen onder politieke druk en zijn altijd bang voor werkgelegenheid en boze gezichten en treden daarom niet naar behoren op. Duurzaamheid, veiligheid en milieu zijn altijd ondergeschikt aan economische groei en werkgelegenheid. Dit kan ook gecombineerd worden.

V: Uit cijfers van het FP uit 2006-2009 blijkt dat 60% van de zaken die binnenkomen bij FP worden afgedaan met een transactie. Dit gebeurt vooral bij lichtere zaken. Bij ernstige milieudelicten of als de verdachte eerder veroordeeld is voor een milieudelict wordt er geen transactie aangeboden. Waar is dit beleid op gebaseerd?

A: Dat is al jaren standaardbeleid bij het FP. Ik heb weinig met de transacties te maken. Mijn secretaris beoordeeld in welke zaken een transactie wordt aangeboden. Indien de transactie niet betaald wordt, ga ik met de zaak naar de rechter. Al deze transactiezaken zouden ook door het bestuur kunnen worden afgehandeld. Transactie worden aangeboden aan first offenders. We zijn benieuwd hoe dit gaat lopen als het bestuur meer transacties zou gaan afwerken.

V: Dient de verdachte zich nog verantwoorden voor de officier van justitie indien hij een transactie krijgt aangeboden?

A: Ja dat doen wij alleen als we van mening zijn dat er een taakstraf dient te worden opgelegd.

V: Kan de verdachte zijn dossier inzien als hij een transactie krijgt aangeboden?

A: Ja de verdachte kan zijn dossier opvragen als hij de transactie binnen krijgt en kan als hij het dossier heeft ingezien alsnog bepalen of hij wel of niet de transactie betaald.

V: Gebeurt het weleens als een transactiezaak op zitting komt dat de rechter oordeelt dat er niet voldoende bewijs is?

A: Ja het gebeurt weleens dat een parketsecretaris een zaak verkeerd inschat. Indien wij het dossier niet voldoende vinden wordt het door de eerste beoordelaars teruggestuurd naar de politie met het verzoek om het dossier te verbeteren.

V: Bent u van mening dat de officieren van justitie niet vaak genoeg gebruik maken van hun reparatorie sancties zoals bijvoorbeeld het stilleggen van een onderneming?

A: De rechter kent dit vaak niet toe. Ik heb een zaak gehad waarbij een boer zijn vee verwaarloosde. Ik had als eis gesteld een boete en een voorwaardelijke stillegging van een jaar van de onderneming met als voorwaarde dat de boer zijn veestapel van 20 koeien zou terugbrengen naar 10 koeien binnen drie maanden. De rechter nam deze eis over in zijn vonnis op 5 oktober vorig jaar. De secretaris heeft na een half jaar de AID laten kijken of de boer inmiddels aan de voorwaarde had voldaan, dit was echter niet gebeurd en heeft proces verbaal opgemaakt. Ik ben vervolgens naar zitting gegaan en ik heb een vordering tot tenuitvoerlegging gedaan. De rechter hield de zaak aan en was van mening dat er het proces verbaal niet voldeed. Er is toen opnieuw proces verbaal opgemaakt om dat het nog steeds niet in orde was. Vorige week stond ik opnieuw bij de rechter en zei ik: “ik persisteer bij mijn vordering en wil dat het vonnis tenuitvoer wordt gelegd”. Omdat na 13 maanden nog steeds niets was gebeurd. De rechter heeft de zaak nogmaals aangehouden en de verdachte diende voor 1 januari 2012 te voldoen aan de voorwaarde van het vonnis. Hoe geloofwaardig ben je dan nog? Rechters zijn vaak bang om een bedrijf stil te leggen. Het is voor een rechter eenvoudiger om een junk te voordelen dan een verdachte die verkeerd in hetzelfde milieu als hij, die hoogopgeleid is en er netjes uitziet.

V: Denkt u dat het bestuur over voldoende middelen beschikt om te handhaven?

A: Ja het bestuur kan handhaven met een vuist. Maar ze maken geen gebruik van deze middelen. Ze maken teveel gebruik van waarschuwingen. Dit is ook aangetoond door de commissie Mans. Waarschuwingen schrikken niet genoeg af. Er wordt vaak vooraf aangekondigd wanneer de handhavers komen en vaak komen ze ook maar één keer per jaar.

V: Uit het onderzoek van J. de Ridder blijkt dat de politie van mening is dat het FP te vaak schikt, te lage straffen eist en te weinig optreedt tegen natuurlijke personen. Het FP geeft aan dat de meeste aangeleverde zaken vaak ‘bagatellen’ zijn en dat hier nu eenmaal geen hoge straf op staat. Met betrekking tot het grote aantal schikkingen vindt het FP dat er te weinig kwalitatief goede dossiers worden aangeleverd door de politie. Merkt u dat ook?

A: Ja, het gemiddelde opleidingsniveau bij de politie is mbo-niveau. Ondanks dat medewerkers erg betrokken zijn en hun best doen, maar toch is er niet voldoende kwaliteit. Het opgemaakte proces verbaal wordt vervolgens meegenomen naar zitting en daar zitten drie

mensen met een wetenschappelijke opleiding en een advocaat met een wetenschappelijke opleiding. Deze personen gaan aan de slag met een proces verbaal wat is geschreven door een mbo'er dan is het niet vreemd dat dergelijke stukken afgekeurd worden. Er dient meer niveau te komen, maar dat geldt eigenlijk voor de hele strafrechtspleging. Wij werken veel met de FIOT, de CIOT en Arbeidsinspectie. Dit zijn allemaal hoger opgeleide mensen dat zie ik ook in het proces verbaal wat ik krijg en dat houdt ook meer stand in de rechtszaal. Er zijn weinig organisaties die voldoende kennis hebben van het milieu om milieuzaken goed te behandelen. De enige organisatie die ik ken is de KLPD te water die heeft geïnvesteerd in hun medewerkers en ze allemaal een opleiding milieukunde laten volgen, en dat zie je ook.

Bijlage 3

Interview dhr. J. de Vries Teamchef RMT Politie Midden en West Brabant op 23 november 2011.

V: Neemt u wel eens deel aan het ISO-overleg?

A: Daar neem ik regelmatig aan deel.

V: In welke frequentie is het ISO-overleg?

A: Ongeveer een keer in de zes weken en maximaal tien keer per jaar.

V: Wat gebeurt er met de signalen op de signaallijst die niet worden verwerkt in een preweegdocument en preweegdocumenten die niet worden verwerkt in een projectvoorstel en vervolgens worden ingebracht in het ISO-overleg?

A: Dit gebeurt zelden, de laatste keer had ik wel van mijn operationele chef vernomen dat er veel preweegdocumenten en projectvoorstellen zijn besproken in het ISO-overleg. Ik heb het zelf de afgelopen anderhalf jaar nog niet meegemaakt.

V: Op basis van welke overwegingen kiest de gebiedsgebonden milieu officier van justitie van het Functioneel Parket ervoor om een signaal te verwerken in een preweegdocument of om een preweegdocument te verwerken in een projectvoorstel?

A: In eerste aanleg is voor mij de leidraad of het gaat over milieucriminaliteit of dat het gaat over ernstige milieucriminaliteit. Dit is voor mij de eerste graadmeter of het onderwerp thuis hoort op het ISO-overleg. Er worden regelmatig milieuovertredingen besproken in het ISO-overleg, die niet daar thuis horen. Dat zijn zaken waarbij korte klappen kunnen worden uitgedeeld en die werk je als team af en daar hoef je niet met elkaar over te discussiëren.

V: Uit onderzoek is gebleken dat er weinig signalen verwerkt worden in preweegdocumenten. Wat is hier de oorzaak van?

A: Volgens mij is de oorzaak tweeledig. De eerste oorzaak is dat we te weinig signalen binnen krijgen over mogelijke milieucriminaliteit. En de tweede oorzaak is als we al signalen krijgen dan hebben we te weinig informatierechercheurs en informatie netwerken om van die signalen compacte preweegdocumenten te maken.

V: Mevrouw Koopmans gaf aan dat de CIE zich voornamelijk richt op drugs en overvallen is dat een oorzaak dat er te weinig signalen binnen komen?

A: Daar heeft ze op zich gelijk in met betrekking tot de CIE. Een andere analyse is dat de politie zich de laatste jaren met name is gaan richten op de milieuopsporing. Wij zijn de verbinding kwijtgeraakt met de verschillende toezichthouders en handhavers. Je kunt milieucriminaliteit pas aanpakken als je verbinding hebt met de verschillende bestuurlijke handhavers. We hebben destijds gekozen om ons te richten op de opsporing maar niet te investeren in het informatienetwerk, en daarom zijn we de verbinding kwijtgeraakt.

Milieucriminaliteit is haalcriminaliteit en dat moet je investeren in het opsporen van signalen en dat is onvoldoende gedaan.

V: Welke rol denkt u dat de BPZ daar in heeft? Vervullen zij deze signaalfunctie goed?

A: Gemiddelde interesse bij de BPZ voor milieuzaken is laag. Ten tweede dienen zij daar ook voor opgeleid te worden. Een voorbeeld daarvan is dat een medewerker van de BPZ de ene dag een braakliggend terrein ziet en de volgende dag ziet hij een terrein met 500 kuip grond op ligt, dat nemen ze aan als een gegeven. Ze denken gewoon daar ligt grond. Maar ze bedenken zich niet dat het misschien vervuilde grond kan zijn. Als ze opgeleid zouden zijn dan zouden ze dat kunnen weten dat je niet zomaar overal grond mag neergooien. Het is dus niet alleen gebrek aan interesse maar het is ook een stukje niet weten, niet kennen en niet kunnen herkennen. Sinds de jaren '80 spreekt men al over de oog, neus en oorfunctie van de BPZ en het lijkt wel of we een beetje bij het onvermogen blijven hangen. We denken dat we dat kunnen organiseren, maar ik denk dat we het nooit voor elkaar zullen krijgen.

V: Ik heb navraag gedaan bij Dhr. de Wit van de politieacademie over de inhoud van de opleiding van de BPZ medewerkers met betrekking tot milieu. Meneer de Wit gaf aan dat iedere politiemedewerker in zijn opleiding milieuonderwijs krijgt. Meneer de Wit gaf aan dat ze bij de politie minder moeten denken maar ook moeten doen. Dus waarschijnlijk is de kennis er wel, maar als mensen geen interesse hebben voor het milieu dan kan het nooit werken.

A: Dat klopt. Arie de Wit bekijkt het van het perspectief van de politieacademie, maar ik kijk vanuit het korps. Er wordt mondjesmaat aandacht besteed aan milieuonderwijs. Van onze 3000 medewerkers is er maar een fractie goed opgeleid. Als medewerkers eenmaal opgeleid zijn gaat het goed, maar binnen de politie verandert men veel van functie. Dan heb je iemand opgeleid maar gaat hij daarna bijvoorbeeld bij de vreemdelingendienst werken, dan wordt er

niets meer gedaan met die kennis en vervaagt deze kennis. Een nadeel van milieuwetgeving is dat het snel veranderd. Dat leidt tot een soort moeheid bij politiemensen omdat ze constant hun kennis moeten updaten.

V: Er zijn nu ook taakaccenthouders milieu, wat zijn uw ervaringen hiermee?

A: Wij streven ernaar om bij ieder team een taakaccenthouder milieu te hebben. We zijn ook aan reorganisaties onderhevig. Dit heeft als nadeel dat er taakaccenthouders milieu worden overgeplaatst met als gevolg dat een aantal teams geen taakaccenthouder milieu hebben en de andere teams hebben er dan bij wijze van drie.

V: Functioneren de taakaccenthouders milieu goed? Wat zijn uw ervaringen?

A: Wij volgen de prestaties van die medewerkers en dat is heel erg verschillend. Van sommige opgeleide taakaccenthouders horen we niets meer en andere taakaccenthouders die worden productief en gaan zelf de mogelijkheden zoeken om een controle te doen, toezicht te houden en bekeuringen uit de delen. Het onderscheid zich van de mensen die er echt iets mee willen doen en medewerkers waar je nooit meer iets van hoort. Bij die medewerkers merk je dat ze gedwongen zijn om dat taakaccent te accepteren en de opleiding te volgen.

V: Welke taken heeft de taakaccenthouder milieu?

A: De thema's waar ze mee werken zijn meestal afval, vuurwerk en we willen ook dat ze zich richten op het geluidstoezicht in de horeca. En in een enkel geval kan er een eenvoudige asbestbehandeling bij zitten.

V: En op het gebied van groene milieuovertredingen?

A: Daar richten de taakaccenthouder milieu zich niet op. Ze houden zich weinig tot niet bezig met de milieubeschermdende regelgeving

V: Beschikt uw RMT over voldoende werk?

A: We beschikken over voldoende werken, maar we richten ons nog te veel op lichte milieuovertredingen. We zouden ons meer moeten richten op zwaardere milieucriminaliteit. Lichtere zaken proberen we vaak door te zetten naar de taakaccenthouders milieu.

V: Werkt dat goed?

A: Vaak belanden deze zaken op de stapel. Bij bloed en spoed sneuvelen milieuzaken. Maar ook verkeerszaken en zaken met betrekking tot bijzondere wetten.

V: Denkt u dat een 6-uur team gericht op milieuzaken zou kunnen functioneren?

A: Absoluut. Dat proberen we nu via de werkvoorbereiding voor elkaar krijgen dat dergelijke zaken die voldoen aan de criteria als bekende dader, niet te ingewikkeld feit en het een zaak is die binnen 6 uur kan worden afgewerkt worden doorgezet naar het 6-uurs team.

V: Het voordeel is dan ook dat het RMT meer tijd krijgt om zich te richten op grotere zaken denkt u niet?

A: Ja zeker. Hiermee beoog je ook een stukje herstel dat de taken van het bestuurlijke toezicht en het strafrechtelijke toezicht dat die meer in elkaars verlengde komen te liggen. Nu wordt er met teleurstelling naar elkaar toe gereageerd. Het FP verwijt het bestuur dat ze te weinig interessante informatie aanleveren en het bestuur reageert teleurgesteld over het feit dat als ze een keer een strafrechtelijk optreden vragen dat de politie er dan niet is. Ik denk dat als het bestuur ziet dat de politie meer actie onderneemt om zaken op te pakken dat het vertrouwen dan hersteld wordt.

V: Merkt u dat de bestuurlijke handhaver economische belangen en werkgelegenheid boven het welzijn van het milieu stelt?

A: Daar ben ik het mee eens. In de tijd dat het economisch goed gaat dan vindt de politieke bestuurder dat ze de werkgevers niet lastig moeten vallen met beperkende regels, controles etc. En als er sprake is van een economische recessie dan zijn we als de dood om de ondernemer vanuit de handhaving nog lastiger te maken. Er zijn zowel tijdens economische voorspoed en als recessie redenen te bedenken om niet te gaan handhaven. Dat merk je in allerlei facetten. Het bestuur belooft al jaren te gaan handhaven, maar er verandert niet veel. Daarom wordt er nu ook over gesproken om regionale uitvoeringsdiensten op te richten. Ook daarin zie ik de lokale politieke invloed doorwerken. Ze willen het pakket van de regionale uitvoeringsdiensten zo smal mogelijk houden.

V: Dhr. Biezeveld pleit erover om een onafhankelijke dienst op te stellen. Wat vindt u daarvan?

A: Geen enkele dienst is onafhankelijk. Alles hangt onder de paraplu van een departement. En als een minister onder druk wordt gezet in de tweede kamer dan zal de minister er ook alles aan doen om die druk op hem te laten afnemen.

V: Een ZBO is de meest onafhankelijke autoriteit die men kan oprichten. Er zal altijd een invloed zijn van de minister, maar deze is wel zeer beperkt en het zal allicht beter zijn dan hoe het nu is. Denkt u niet?

A: Hoe minder politieke invloed op de handhaving hoe beter deze handhaving zal zijn. Maar een geheel onafhankelijke dienst zal er nooit komen. Het voorstel van de Commissie Mans is al dusdanig ingeperkt.

V: Het voordeel is ook van een 6-uurs team dat daar vaak studenten zitten of medewerkers die tijdelijk door ziekte hun taak als politieagent niet kunnen uitvoeren. Dan worden zij gedwongen om kennis te maken met milieuzaken en dat kan de oog, neus en oorfunctie in de toekomst ten goede doen. Denkt u dat ook?

A: Ja dat is ook zo.

V: Op welke wijze zet het bestuur zaken door aan het RMT?

A: Morgen heb ik bijvoorbeeld een overleg met de teamleiding. En in dit overleg bespreken we alle externe signalen die zijn binnengekomen. Het meeste wat hier binnenkomt zijn brieven van bestuursorganen waarin ze naar de bedrijven toe aangeven dat ze een controle hebben uitgevoerd en dat ze bij die controle overtredingen hebben vastgesteld. En meestal is dat een brief met een vooraankondiging van bestuursdwang of een dwangsom. Wij kijken naar die brieven in die zin dat we proberen te ontdekken of er sprake is van onherstelbare milieuschade, calculerend gedrag en recidive. We hebben een aantal toetspunten die we nalopen en dan valt de beslissing of we er wel of niets mee doen. Indien wij er niets mee doen berichten we naar het bestuur dat we het voor kennis hebben aangenomen. Of we vinden dat het naar het lokale politie team moet ter informatie of wij vinden dat de lokale politie de zaak moet oppakken. Dan wordt de zaak doorgestuurd naar de afdeling werkvoorbereiding en deze afdeling zet de zaak dan weer uit bij een lokale politieman met het verzoek de zaak op te pakken.

V: Zijn dat voornamelijk zaken waarbij het bestuur slechts een vooraankondiging heeft gedaan van een dwangsom of bestuursdwang?

A: We hebben in Brabant een handhavingsstrategie afgesproken tussen alle samenwerkende en niet samenwerkende handhavingsorganisaties en daarin staat wanneer de politie de autonome bevoegdheid heeft om een zaak op te pakken. We zijn niet meer volgend aan het bestuur. Criteria die gehanteerd worden zijn met name recidive, malafide instelling, ernstige milieuschade.

V: Gebeurt het ook dat bestuur zaken doorzet waar niet op juiste wijze is gehandhaafd?

A: Dat gebeurt ook. Dan krijgen we meestal een telefoontje en dan gaan we kijken wat we voor elkaar kunnen betekenen.

V: De politie accepteert ook dergelijke zaken als de bestuurlijke handhaver zijn werk niet voldoende heeft gedaan?

A: Ik heb daar persoonlijk geen problemen mee, maar het FP denkt daar anders over. In dat soort zaken hebben wij altijd even telefonisch overleg met het FP of we een dergelijke zaak moeten onderzoeken en of het FP ook tot vervolging over gaat. Anders is het zonde van de capaciteit die we erop zetten.

V: Hoe vindt u dat de samenwerking met het bestuur verloopt?

A: Aan informatie-uitwisseling aan de voorkant zou ontzettend veel verbeterd kunnen worden, maar een platform wat hiervoor zou kunnen dienen heb ik nog niet gevonden. Het milieu heeft een enorme praatcultuur maar een besluitvormingscultuur zit er niet in.

V: Heeft u direct contact met bestuur?

A: Ik heb bijna geen contact met het bestuur. Als ik contact heb met het bestuur is het in regio- overleggen. Waarbij de hoofden van de verschillende diensten bij elkaar komen en projecten over controles bespreken. In dat soort overleggen deel ik weinig mee omdat daar voor de politie weinig rendement valt uit te halen. In een dergelijk overleg wordt niet over concrete zaken gesproken. Dergelijke overleggen zijn met name interessant voor toezichthouders. De rol van de politie komt pas in beeld als de toezichthouder bevindingen doet en dat de politie een zaak moet oppakken.

V: Vindt u dat de medewerkers van de RMT's over voldoende kwaliteit en kennis beschikken om hun werk goed uit te kunnen voeren?

A: Er moet in ieder geval meer niveau komen. Soms zit dat op vakmatige competenties bijvoorbeeld een goed verhoor kunnen doen of de rechercheur in een nieuwe digitale wereld. Maar ook het niveau van denken, vooruit en terugdenken. In sommige gevallen zal een master niveau beter kunnen werken. Daarin zijn ontwikkelingen gaande.

V: Ik zag dat de politie tegenwoordig ook recherchekundige werft op het gebied van milieu.

A: Dat klopt. Ik heb ook een recherchekundige in opleiding in mijn team en dat werkt prima. Als je echt criminaliteit wil ontdekken bij een procestechnologisch bedrijf dan moet je daar ook mensen voor werven. Zoals de technische, chemische en biologische kant. Deze kennis kan je ook inhuren bij andere diensten, maar je moet daar als politie ook kennis tegenover kunnen zetten.

V: Dient de strafrechtelijke milieuhandhaving bij de politie te blijven of zou een onafhankelijke instantie beter functioneren?

A: Ik zou meer willen denken in de instrumenten die je wil inzetten om de milieuwetgeving na te leven. Ik ben zelf van de ouderwetse tijd waarin het bestuur met name herstelsancties had en het strafrecht punitieve sancties had. Nu zie je dat het bestuur meer punitieve instrumenten krijgt en de strafrechtelijke handhaver meer herstelinstrumenten krijgt. De politie heeft zich ontwikkeld als een uitvoeringsorganisatie. De politie richt zich steeds meer door capaciteitsproblemen op de opsporing dit geldt ook voor het milieu. Ik hoop dat na de reorganisaties in ieder team nog een aantal medewerkers overblijven die hart voor het milieu hebben. En die ook milieuhandhaving gaan uitvoeren.

V: Denkt u niet dat een onafhankelijke organisatie die zich uitsluitend kan richten op milieuhandhaving en opsporing en geen prioriteiten hoeft te stellen beter zal functioneren?

A: Dat kennen we wel bijvoorbeeld de VROM IOD. Als je een dergelijk plan opstelt begeef je je op strategisch glad ijs en zal iedere korpsleiding in opstand komen omdat je dan capaciteit af gaat romen bij de politieorganisatie. Het idee is charmant en heeft interessante en

voordelige kanten, maar bij een dergelijk plan kan je tegenkrachten oproepen die uitermate sterk zijn.

V: En indien er nieuwe medewerkers worden aangesteld voor zo'n dienst?

A: Doorgaans werkt het zo dat als het ene departement het werk van het andere departement overneemt dan gaat dat gepaard met overheveling van budgetten. Het is in Nederland niet zo dat men in één keer een nieuwe dienst gaat oprichten. Als je een advies geeft moet je je niet alleen richten op het meest optimale advies maar ook op het meest haalbare advies.

V: Ik denk dat op dit moment het meest haalbare is als de informatievoorziening wordt verbeterd en dat er een 6-uurs team komt gericht op eenvoudige milieuovertredingen denkt u niet?

A: Ja dat zal op dit moment het meest haalbare zijn. Misschien dat in de toekomst de financiële middelen beschikbaar zijn om een onafhankelijke dienst op te richten. Veel mensen die werkzaam zijn in het milieu hunkeren daar al hun hele leven naar. Een dergelijk model is al eerder voorgesteld, maar de vraag is: waarom krijgen we dat niet voor elkaar? Wat zou er moeten gebeuren om een dergelijke dienst wel te kunnen organiseren?