

Vergaderjaar 2022–2023

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 663

Milieubeleid

Nr. 348

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2025

In het commissiedebat vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van 13 september jl. (Kamerstukken 22 343 en 28 633, nr. 345) is toegezegd uw Kamer te informeren over de reden waarom geen voorlichting is gevraagd aan de Raad van State met betrekking tot de Europese eis dat sancties die doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn en de doorzettingsmacht voor milieucriminaliteit en het VTH-stelsel op rijksniveau zoals aangegeven in de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december 2021¹. Met deze brief wordt u hierover geïnformeerd. Verder wordt u geïnformeerd over de motie van het lid Hagen en het lid Sneller om expliciet in de Wet Economische Delicten op te nemen dat de sancties op milieudelicten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn (Kamerstuk 22 343, nr. 344). Daarnaast wordt u geïnformeerd over de besteding in 2022 van de coalitieakkoordgelden voor de versterking van het VTH-stelsel.

Voorlichting Raad van State

De Commissie-Van Aartsen heeft tien aanbevelingen gedaan om het VTH-stelsel milieu te versterken.² Aanbeveling 3 roept op tot het geven van meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging. In de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december 2021 zijn verschillende stappen weergegeven om aan deze aanbeveling opvolging te geven. Deze zijn reeds in uitvoering, en vinden daarnaast opvolging binnen het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP). Wat betreft de eerste twee stappen (versterking van de *governance* van de opsporing van milieucriminaliteit, en meer prioriteit voor opsporing van milieucriminaliteit bij OM en politie) vinden al diverse acties plaats. Zo zijn er twee werksessies georganiseerd voor meer

¹ Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 311.

² Commissie-van Aartsen, «Om de leefomgeving» (2021). Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 295.

prioriteit, capaciteit en inzet voor de strafrechtelijke handhaving en vervolging.³ Ook wordt milieucriminaliteit benoemd in de volgende Veiligheidsagenda. Daarnaast is besloten om de Strategische Milieukamer een formele positie te geven. Ook op het terrein van de derde stap in de brief (extra capaciteit hele keten), zijn al belangrijke acties in gang gezet. Zo wordt een structureel bedrag (in drie jaar oplopend naar 6 miljoen euro) gereserveerd voor de versterking van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), ten behoeve van de aanpak van milieucriminaliteit. Hiervoor wordt de capaciteit van de ILT/IOD (Inlichtingen en Opsporingsdienst) uitgebreid. Ook het OM krijgt structureel extra middelen. Vanuit de coalitieakkoordgelden voor de versterking van de justitiële keten wordt vanaf 2023 2 miljoen euro vrijgemaakt ter versterking van de aanpak van milieucriminaliteit. Als vierde stap is in de brief van 13 december 2021 aangegeven dat op korte termijn advies zou worden gevraagd aan de Raad van State over de wijze waarop de doorzettingmacht voor milieucriminaliteit en het VTH-stelsel op rijksniveau het beste kan worden georganiseerd. Aangegeven is dat onderdeel van de adviesaanvraag zou zijn hoe de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties in de uitvoering van de handhaving (bestuurs- en strafrecht) geborgd kan worden. Hoewel dit niet een concrete aanbeveling betrof vanuit de Commissie-Van Aartsen, vinden we het beantwoorden van deze vragen, als een van de vier stappen, van belang om opvolging te kunnen geven aan aanbeveling 3.

Sinds begin dit jaar hebben diverse gesprekken plaatsgevonden over dit onderwerp tussen de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Justitie en Veiligheid (JenV) en het Functioneel Parket (FP). Daarbij is geconstateerd dat de in december jl. geformuleerde vraag uit twee losse elementen bestaat: 1) het organiseren van doorzettingmacht voor milieucriminaliteit en het VTH-stelsel op rijksniveau en 2) hoe de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties beter geborgd kan worden. Over het laatste element heeft het lid Van Esch (Partij voor de Dieren) tijdens het commissiedebat VTH van 13 september jl. vragen gesteld.

Bij de hiervoor genoemde gesprekken is geconstateerd dat de jurisprudentie van het Europese Hof over sanctionering erop neerkomt dat lidstaten voor overtredingen van Unierechtelijke regels in de wet- en regelgeving moeten voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties, die vergelijkbaar zijn met sancties voor overtredingen van puur nationaal recht. Deze aan sancties gestelde eis is standaard opgenomen in Europese regels op alle Europese beleidsterreinen. Nederland heeft in wet- en regelgeving erin voorzien dat officieren van justitie en rechters doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen kunnen eisen en opleggen, maar zij zullen wel altijd rekening houden met de omstandigheden van de casus en de verdachte(n). Gelet hierop blijft evenwel de vraag bestaan of binnen het nationale milieubeleid de sanctionering in de praktijk afdoende is. Dit betreft vooral een beleidsmatige vraag, dan wel een oordeel dat is voorbehouden aan de rechter. Het betreft dus geen strikt juridische vraag waar de Raad van State voorlichting over kan geven. Dit doet niet af aan de stelselverantwoordelijkheid die de Staatssecretaris van IenW heeft als het gaat om het VTH-stelsel, of de verantwoordelijkheid die de Minister van JenV heeft voor de strafrechtelijke aanpak. Het onderwerp is opgepakt binnen pijler 2 van het IBP. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid zal in dat kader

³ De Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Inspectie Leefomgeving en Transport, het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Nationale Politie en de omgevingsdiensten waren hierbij aanwezig.

onderzoek laten doen naar de straftoemeting bij (ernstige) milieudelicten. Het gaat dan om de sanctietoepassing bij ernstige milieudelicten in de praktijk en eventuele belemmeringen bij het opleggen van een doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sanctie. Daarbij is evident dat de rechter gaat over de strafoplegging en de onderbouwing daarvan. Daar treden wij niet in en daarin willen wij ook niet treden.

Ten aanzien van de wijze waarop de doorzettingsmacht in het VTH-stelsel op rijksniveau het beste georganiseerd kan worden, wordt momenteel heroverwogen welke route geschikt is voor de beantwoording van deze vraag. Het gaat met name over de vraag hoe binnen het Rijk de organisatie zodanig ingericht kan worden dat milieucriminaliteit het meest effectief aangepakt kan worden. Het versterken van de positie van de Strategische Milieukamer (SMK) en de aanpak van milieucriminaliteit binnen het IBP zijn relevante ontwikkelingen die meegenomen moeten worden voor het beantwoorden van deze vraag.

Motie van het lid Hagen en het lid Sneller over aanpak van milieucriminaliteit

De leden Hagen en Sneller hebben in hun aangehouden motie ⁴gevraagd om onder verwijzing naar de Europese Richtlijn 2008/99/EG⁵ expliciet in de Wet op de economische delicten (hierna: WED) op te nemen dat de sancties op milieudelicten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn, zodat de rechter in staat wordt gesteld om straffen op te leggen die in verhouding staan tot de overtreding.

Zoals eerder genoemd, is de verplichting tot het mogelijk maken van doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties een veelvoorkomende bepaling in Europese instrumenten op het gebied van het materiële strafrecht. Deze lichte vorm van harmonisatie kan worden beschouwd als een opdracht aan lidstaten om in het nationale recht dergelijke sancties mogelijk te maken, zonder dat daarbij gedetailleerde eisen worden gesteld aan de concrete hoogte van deze sancties. Aldus wordt lidstaten bij het bepalen van de concrete sanctiemodaliteiten en -hoogte ruimte gelaten om een eigen afweging te maken, zij het dat aard en hoogte van de sancties moeten overeenkomen met de sancties voor vergelijkbare nationale voorschriften. Artikel 5 van de eerdergenoemde richtlijn 2008/99/EG strekt er dus niet toe om in de WED «letterlijk» op te nemen dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. Wel moeten de sanctiemogelijkheden in de praktijk aan deze kenmerken voldoen. Voor de milieudelicten die onder richtlijn 2008/99/EG ressorteren en via de WED strafbaar zijn gesteld, is daarin voorzien door de strafposities die artikel 6 WED mogelijk maakt. Wat betreft de misdrijven gaat het dan om vrijheidsstraffen die afhankelijk van de ernst van de feiten variëren van strafmaxima van een jaar tot zes jaar gevangenisstraf.

Volledigheidshalve verdient nog opmerking dat een deel van de milieudelicten uit Richtlijn 2008/99/EG strafbaar is gesteld krachtens de WED en een ander deel strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr).⁶ In dat wetboek zijn zeer hoge strafmaxima opgenomen voor onder meer het (kort samengevat) opzettelijk verontreinigen van het milieu (artikel 173a Sr, strafmaxima van 12 of 15 jaar gevangenisstraf) en

⁴ Kamerstuk 22 343, nr. 344.

⁵ Meer specifiek: artikel 5 van Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 328).

⁶ Stcr. 2010, nr. 19612.

opzettelijke radioactieve besmetting (artikel 161quinquies Sr, strafmaxima van 15 of 30 jaar gevangenisstraf). Naar mijn oordeel voorziet het Nederlandse recht dan ook in voldoende mogelijkheden voor de officier van justitie en de rechter om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties voor milieudelicten te eisen respectievelijk op te leggen. Op dit moment is in Europees verband een herziening van Richtlijn 2008/99/EG in voorbereiding, waarbij ook de sanctiemogelijkheden voor milieudelicten tegen het licht worden gehouden. Bij de implementatie van deze richtlijn zal dus ook naar de hoogte van de sancties voor milieudelicten worden gekeken.

Besteding coalitieakkoordgelden versterking VTH-stelsel in 2022

In het coalitieakkoord is vanaf 2022 structureel 18 miljoen euro per jaar aan beleidsmiddelen voor de versterking van het VTH-stelsel.

Het rapport van de commissie Van Aartsen wordt volgens het coalitieakkoord betrokken bij de verdeling van de middelen. De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen worden opgevolgd in het IBP. Voor deze opvolging is ook inzet en capaciteit van de omgevingsdiensten nodig. Om direct vanaf het najaar van 2022 de omgevingsdiensten in staat te stellen een start te maken met de activiteiten die vanuit het IBP-programma noodzakelijk zijn, is met een regeling een specifieke uitkering aan alle 29 omgevingsdiensten van in totaal 15 miljoen euro mogelijk gemaakt.

Deze regeling van de Staatssecretaris van IenW is op 14 september jl. gepubliceerd in de Staatscourant⁷. Omgevingsdiensten hebben tot 15 oktober de tijd om een aanvraag in te dienen voor deze specifieke uitkering. Zij ontvangen de specifieke uitkeringen in twee rondes: 1/3 van het bedrag wordt in 2022 uitgekeerd; 2/3 van het bedrag volgt in januari 2023.

Hiermee wordt op de kortst mogelijke termijn een stevige impuls aan de omgevingsdiensten gegeven zodat zij aan de slag kunnen met de activiteiten die nodig zijn om de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen op te volgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁷ Stcrt. 2022, nr. 24446.