36876 Implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG (Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit)

Nr. 27 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2026

Met deze brief doe ik de toezegging gestand die ik tijdens het wetgevingsoverleg van 12 oktober 2026 over het wetvoorstel ter implementatie van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit heb gedaan om een vergelijking te maken tussen enerzijds het arrest van de Hoge Raad uit 1984 dat ik in het wetgevingsoverleg aanhaalde,[1] en anderzijds de situatie met betrekking tot wederrechtelijkheid in het implementatiewetsvoorstel en de richtlijn.[2]

In deze brief ga ik eerst in op het bepaalde over wederrechtelijkheid en vergunningen in Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG (hierna: de richtlijn) en de implementatie daarvan. Vervolgens bespreek ik het arrest van de Hoge Raad uit 1984. Daarna maak ik een vergelijking tussen beide.

Aan het slot van deze brief geef ik mijn appreciatie van het gewijzigde amendement van het lid Sneller (Kamerstuk 36 876, nr. 24, ter vervanging van nr. 9). Dat amendement betreft eveneens het thema wederrechtelijkheid.

De richtlijn en het wetsvoorstel

De richtlijn verplicht lidstaten ertoe om ter bescherming van het milieu een aantal in de richtlijn omschreven gedragingen strafbaar te stellen wanneer deze gedragingen wederrechtelijk zijn (artikel 3, eerste lid). Voor de toepassing van deze richtlijnverplichting moet een gedraging als wederrechtelijk worden aangemerkt wanneer deze – kort samengevat – in strijd is met voorschriften uit het Europese milieurecht dan wel met wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaat of met besluiten van een bevoegde autoriteit van de lidstaat waarmee daaraan uitvoering wordt gegeven (hierna kortheidshalve: strijd met milieuwetgeving). Wanneer deze gedragingen uit hoofde van een door een bevoegde autoriteit afgegeven machtiging[3] worden begaan moeten deze gedragingen niettemin als wederrechtelijk worden aangemerkt als de machtiging op frauduleuze wijze of door middel van corruptie, afpersing of dwang is verkregen, of als de machtiging ‘kennelijk in strijd is met relevante materiële wettelijke vereisten’. Dat laatste betekent, zoals blijkt uit de overwegingen bij de

[1] Kamerstuk 36 876.
[2] TZ202610-123.
[3] In het Nederlandse stelsel gaat het met name om een vergunning of ontheffing.

richtlijn, dat sprake moet zijn van een duidelijke en aanzienlijke schending van relevante materiële wettelijke vereisten. Daaraan is niet voldaan als slechts sprake is van schendingen van procedurele vereisten of minder belangrijke elementen van de machtiging (overweging 10). In de overwegingen bij de richtlijn is geëxpliciteerd dat de plicht om te waarborgen dat machtigingen wettig zijn daarmee niet van de autoriteiten naar de marktdeelnemers verschuift.

In het kader van de implementatie van de richtlijn is in de memorie van toelichting uiteengezet dat het begrip 'wederrechtelijkheid' in de Nederlandse strafwetgeving niet is gedefinieerd en dat de strafrechter van geval tot geval beoordeelt of de bewezenverklaarde feiten als wederrechtelijk kunnen worden aangemerkt.[4] In milieuzaken komt daarbij belangrijk gewicht toe aan de vraag of de verdachte over een vergunning beschikte en of de verdachte zich aan de aan de vergunning verbonden voorschriften heeft gehouden. In de memorie van toelichting is opgenomen dat strafrechtelijke aansprakelijkheid in de regel niet aan de orde is als een verdachte een vergunning heeft en in lijn met de daaraan verbonden voorschriften handelt. Dit kan echter anders liggen als de bedrijfsactiviteiten op grond van de vergunning naar de huidige maatstaven evident (duidelijk en aanzienlijk) in strijd zijn met de geldende milieuregelgeving. In dat geval kan wel sprake zijn van wederrechtelijk handelen. In die gevallen moet voor de vergunninghouder zonder meer kenbaar zijn dat de kern van de vergunning niet meer voldoet aan de (inmiddels aangescherpte) milieuregelgeving.

Het arrest uit 1984

In het wetgevingsoverleg vroeg het lid Van der Plas hoe wordt gewaarborgd dat iemand die alle benodigde informatie eerlijk heeft verstrekt en zijn vergunning naleeft, niet strafrechtelijk de rekening gepresenteerd krijgt voor fouten of nalatigheid van het bevoegd gezag. In mijn antwoord op deze vraag heb ik een arrest van de Hoge Raad van 13 november 1984[5] aangehaald.

In die zaak stond centraal dat de verdachte zou hebben toegelaten dat derden verblijf hielden op of in een kampeerplaats, zonder dat aan hem een geldige kampeerexploitatievergunning was verleend. De verdachte beschikte weliswaar over een vergunning, maar die vergunning was strijdig met de in die zaak relevante verordening (en dat wist de verdachte).

De Hoge Raad stelt in het arrest (r.o. 7.1.2 en 7.1.3) dat een vergunninghouder er in zijn algemeenheid op mag vertrouwen dat de vergunning overeenkomstig de wettelijke voorschriften is verstrekt en dat hij gerechtigd is van deze vergunning gebruik te maken, ook wanneer later zou blijken dat zij in strijd is met een wettelijk voorschrift en dus ten onrechte is afgegeven. De Hoge Raad maakt vervolgens op dat uitgangspunt een uitzondering voor een geval als in het arrest aan de orde waarin de verlening van de vergunning een ook voor de verdachte

[4] Kamerstuk 36 876, nr. 3, p. 10-12.
[5] NJ 1985, 294.

zo onmiskenbare wetsschending opleverde dat hij had moeten begrijpen dat de vergunning niet aan hem verleend had mogen worden.

Het arrest van de Hoge Raad heeft betrekking op een andere situatie dan in het wetsvoorstel, maar is mijns inziens in een bredere context bruikbaar. Uit het arrest leid ik af dat het uitgangspunt van de Hoge Raad is dat de vergunning leidend is, ook wanneer later blijkt van strijd met een wettelijk voorschrift, maar dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin een uitzondering op dat uitgangspunt moet worden gemaakt, zoals het geval is bij een zo onmiskenbare wetsschending dat ook de verdachte had moeten begrijpen dat de vergunning niet aan hem verleend had mogen worden.

Deze uitspraak ondersteunt mijns inziens dat een vergunning er in beginsel voor zorgt dat van strafbaarheid geen sprake is, maar dat daar bij uitzondering toch sprake van kan zijn. Een voorbeeld daarvan is een onmiskenbare wetsschending, zoals hiervoor beschreven.

<u>De verhouding tussen de rechtspraak en implementatie</u>

Een richtlijnconforme uitleg van wederrechtelijkheid brengt mee dat een vergunning niet in alle situaties strafrechtelijke aansprakelijkheid uitsluit. In geval dat de vergunning op frauduleuze wijze, door afpersing, corruptie of dwang is verkregen (het eerste uitzonderingsgeval), of als de vergunning ‘kennelijk in strijd is met relevante materiële wettelijke vereisten’ (het tweede uitzonderingsgeval) kan, ondanks het bezit van een vergunning, toch sprake zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Deze twee door de richtlijn genoemde gevallen waarin handelen met een vergunning desondanks als wederrechtelijk moet worden aangemerkt, zijn zodanig strikt geformuleerd dat daaruit kan worden afgeleid dat ook de richtlijn uitgaat van het uitgangspunt dat een vergunning leidend is. Slechts bij duidelijke en aanzienlijke strijd met milieuregelgeving of ernstige onregelmatigheden (zoals fraude) bij de verkrijging van de vergunning, moet vergunningsconform handelen volgens de richtlijn als wederrechtelijk worden aangemerkt. Het gebruik van het woord ‘zelfs’ in de relevante zinsnede van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn (‘zelfs indien ze worden begaan uit hoofde van een (…) machtiging’) en overweging 10 – waarin wordt benadrukt dat de plicht om te waarborgen dat machtigingen wettig zijn niet verschuift van de bevoegde autoriteiten naar marktdeelnemers – ondersteunen dat een vergunning ook op grond van de richtlijn in beginsel de wederrechtelijkheid aan de gedraging ontneemt. Een en ander leidt er dus toe dat de richtlijn zo kan worden begrepen dat vergunningsconform handelen in beginsel het wederrechtelijke karakter aan de gedraging ontneemt, tenzij sprake is van de twee in de richtlijn genoemde gevallen.

In de hierboven besproken rechtspraak uit 1984 is bepaald dat een vergunning strafrechtelijke aansprakelijkheid niet uitsluit in geval van een onmiskenbare wetsschending als daar beschreven, waarin het tweede uitzonderingsgeval uit de richtlijn kan worden herkend.

In dit verband kan verder met betrekking tot het eerste uitzonderingsgeval uit de richtlijn (het geval waarin de vergunning op frauduleuze wijze of door corruptie, afpersing of dwang is verkregen) nog worden gewezen op een uitspraak van de Hoge Raad uit 1987.[6] In deze uitspraak – die betrekking had op het feitelijk leidinggeven aan het gebruik van een luchtvaartterrein in strijd met ministeriële voorschriften – was onder andere aangevoerd dat geen sprake was van een verboden gedraging omdat een ontheffing was verleend. Het daartoe aangevoerde middel slaagde niet, omdat de ontheffing in die zaak op een valse grondslag berustte. In het aanvraagformulier was namelijk een valse reden opgegeven voor de vertraging in de vluchtuitvoering.

Er is – alles bijeengenomen – met de richtlijn en de implementatie daarvan dan ook geen sprake van een koerswijziging ten opzichte van het geldende Nederlandse strafrecht zoals daarvan uit deze rechtspraak blijkt. Een vergunninghouder kan en mag op zijn vergunning vertrouwen, maar er kunnen zich gevallen voordoen waarin een uitzondering op dat uitgangspunt moet worden gemaakt, waardoor ondanks dat de vergunninghouder in overeenstemming met zijn vergunning handelt, toch sprake kan zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Daarbij is relevant, zoals zowel uit de richtlijn als uit de genoemde uitspraak van de Hoge Raad uit 1984 volgt, dat niet iedere strijd van een vergunningsvoorschrift met een wettelijk voorschrift noopt tot de conclusie dat de betrokkene, ondanks het bezit van een vergunning, toch strafbaar is. Slechts bij evidente wetsschendingen of bij ernstige onregelmatigheden bij de totstandkoming van de vergunning (zoals fraude) kan dit anders zijn. Dat heb ik in het wetgevingsoverleg willen aangeven door dat arrest aan te halen. De burger die bij de vergunningverlening eerlijk alle informatie verstrekt en dan zijn vergunning krijgt, hoeft in principe dus niet te vrezen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Appreciatie van het gewijzigde amendement (nr. 24, ter vervanging van nr. 9)

Het lid Sneller heeft een gewijzigd amendement ingediend, ter vervanging van het amendement onder nummer 9. In het gewijzigde amendement is ten opzichte van het eerdere amendement het tweede subonderdeel aangevuld met dwang, corruptie en afpersing.

Het tweede subonderdeel is door de wijzigingen naar mijn oordeel in lijn met de richtlijn gebracht. De bezwaren die ik daartegen eerder naar voren heb gebracht zijn daarom niet langer van toepassing. Desondanks moet ik het amendement om de volgende redenen blijven ontraden.

Ik heb veel sympathie voor het amendement. Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg, in mijn appreciatie van de eerdere versie van het amendement, heb gezegd onderkent het kabinet dat vergunningen niet zomaar een vrijbrief zijn om activiteiten uit te voeren die evident in strijd zijn met milieuregelgeving. Het is echter niet nodig om de wet daarvoor aan te passen, omdat dit al in de eis van wederrechtelijkheid besloten ligt. Door middel van

[6] NJ 1987, 662.

richtlijnconforme interpretatie kan op dit punt invulling worden gegeven aan de richtlijn. De hiervoor aangehaalde uitspraken laten zien dat deze omstandigheden nu al een rol kunnen spelen bij de strafrechtelijke beoordeling. Daarnaast is het om twee nadere redenen ingewikkeld om deze uitzonderingen in een wettelijke bepaling te vervatten.

In de eerste plaats is dit om wetssystematische redenen onwenselijk. Hoe wederrechtelijkheid doorwerkt in de strafrechtelijke aansprakelijkheid verschilt per delict. In enkele gevallen is wederrechtelijkheid expliciet opgenomen als een delictsbestanddeel, soms ligt de wederrechtelijkheid ook besloten in andere delictsbestanddelen. En in andere gevallen fungeert wederrechtelijkheid (alleen) als een algemene aansprakelijkheidsvoorwaarde. Wederrechtelijkheid is ook niet in de wet gedefinieerd. Daarmee staat op gespannen voet dat in dit amendement alleen ten aanzien van een deelaspect van de wederrechtelijkheid (te weten: de verhouding tot de vergunning) wel een nadere regeling wordt getroffen. Dit staat op gespannen voet met de wetssystematiek terwijl het resultaat dat volgens de toelichting op het amendement wordt beoogd – kort gezegd: duidelijkheid scheppen over de vraag wanneer vergunningsconform handelen toch wederrechtelijk is – ook kan worden bereikt door een richtlijnconforme uitleg van het begrip wederrechtelijkheid. Het is immers een gegeven dat wettelijke bepalingen die uitvoering geven aan een richtlijn tezamen met die richtlijn het juridisch kader vormen dat bepalend is voor – in dit geval – de reikwijdte van strafrechtelijke aansprakelijkheid.

In de tweede plaats heb ik aarzelingen bij het opnemen van deze definitie omdat de rechtsontwikkeling nog gaande is. Gezien het feit dat de richtlijn – in zowel de bepalingen daarvan als in de overwegingen bij de richtlijn – ingaat op de wederrechtelijkheid zal die rechtsontwikkeling mogelijk ook weer verder doorgaan. Ik heb gezien dat het amendement de woorden ‘in ieder geval’ gebruikt, waardoor het amendement wel enige ruimte laat voor die ontwikkeling. Maar ik geef er de voorkeur aan die ontwikkeling ruimte te geven door de wederrechtelijkheid niet met aanvullende bepalingen in te kleuren. Juist op dit terrein, waar de rechtspraak genuanceerd over is en waarin eveneens het uitgangspunt – dat ook in de richtlijn tot uitdrukking komt – dat een burger moet kunnen vertrouwen op een door de overheid verstrekte vergunning, van groot belang is.

Ik wil nog eens benadrukken dat ik de beweegredenen achter het amendement begrijp. Mijn aarzelingen die zien op de wetssystematiek en de rechtsontwikkeling, zijn echter onverkort van toepassing op het amendement. Daarom blijf ik bij mijn eerdere appreciatie en ontraad ik het gewijzigde amendement.

Ik vertrouw erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel