



Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten

Categorie: opsporing, vervolging, strafvordering

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 4 Wet RO

Afzender: College van procureurs-generaal

Adressaat: Hoofden van de parketten

Registratienummer: 2010A005

Datum vaststelling: 15-02-2010

Datum inwerkingtreding: 01-04-2010

Geldigheidsduur: 31-03-2014

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten (2000A013)

Relevante OM-beleidsregels: Richtlijn voor sv Bestuurlijke transactie milieudelicten (2000R003)

Aanwijzing handhaving milieurecht (2010A004)

Aanwijzing OM-afdoening (2010A001)

Wetsbepalingen: Art. 74 en 74c Sr

Art. 257b Sv

Art. 37 Wet op de economische delicten

Transactiebesluit milieudelicten van 8 juli 2000 (Stb. 2000, 320)

Jurisprudentie: –

Bijlage(n): –

Achtergrond

1. Inleiding

Een aspect van de handhaving van het milieurecht vormt de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur onder toezicht van het OM (hierna: *bestuurlijke transactie*). Deze bevoegdheid is gebaseerd op art. 37 van de Wet op de economische delicten (WED). Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur lichamen en personen belast met een publieke taak (hierna: *het bestuur*) aan te wijzen en dezelfde (transactie)bevoegdheid te verlenen als aan de officier van justitie is verleend op basis van art. 74 Sr. Het bestuur dient de transactiebevoegdheid uit te oefenen binnen de in het Transactiebesluit milieudelicten van 8 juli 2000 (*Stb. 2000, 320*) bepaalde grenzen alsmede onder toezicht van en volgens de richtlijnen van het openbaar ministerie (art. 37, lid 2 WED). Ook mag van het bestuur worden verwacht dat het bij de toepassing van de bestuurlijke transactiebevoegdheid gebruik maakt van het algemeen kader dat geldt binnen het OM (zie de Aanwijzing handhaving milieurecht). Deze bevoegdheid geldt vooralsnog voor een zestal pilots en voor een beperkte periode. De pilots betreft de arrondissementen: Leeuwarden, Zwolle, Den Bosch, Rotterdam, Middelburg en Haarlem. De bestuurlijke organisaties die aan de pilots deelnemen zijn: De directeur-generaal van Rijkswaterstaat en het dagelijks bestuur van het waterschap Friesland, de directeur van de Algemene Inspectiedienst, het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant, de hoofdinspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Veere en Vlissingen, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Beverwijk, Castricum, Heemskerk en alsmede de directeur van de directie Douane van de Belastingdienst. De bestuurlijke transactie zal in het kader van de implementatie van de Wet OM-afdoening (*Stb. 2006, 330*) worden omgezet naar een bestuurlijke strafbeschikking milieu.

Al naar gelang de omstandigheden en afhankelijk van het feit of tegen overtreding van het desbetreffende milieudelict de bestuurlijke weg openstaat, kan het bestuur voortaan een keuze maken tussen toepassing van een bestuursrechtelijk (bijv. dwangsom of bestuursdwang) of een strafrechtelijk handhavingsinstrument of van beide instrumenten. Hierdoor is een gedifferentieerde aanpak van milieudelicten mogelijk. Het bestuur heeft, onverlet de bevoegdheden van het OM, voortaan de mogelijkheid zelf strafrechtelijk handhavend op te treden in situaties waarin dat met de bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen voorheen niet goed of niet mogelijk was. De transactiebevoegdheid aan het bestuurlijk bevoegd gezag op basis van art. 37 WED past in het streven naar een snelle afdoening van eenvoudige milieuovertredingen.

Het feit dat het bestuur de bevoegdheid heeft een transactie aan te bieden ten aanzien van de delicten genoemd in het Transactiebesluit, impliceert niet dat het OM voor deze delicten geen transactie meer zal kunnen aanbieden. Daar waar het bestuur geen gebruik maakt van zijn transactiebevoegdheid kan het OM in beginsel zelf (al dan niet via de politie) een transactie aanbieden of een strafbeschikking uitvaardigen.



Voor wat betreft de buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de in het besluit genoemde gemeenten bepaalt het Transactiebesluit milieudelicten in art. 12 dat zij voor specifieke feiten uit de bijlage niet meer beschikken over hun transactiebevoegdheid op grond van art. 74c Sr. Het Transactiebesluit milieudelicten staat er echter niet aan in de weg dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn strafbeschikkingsbevoegdheid gebruikt voor de zaken die hij bevoegd is op te sporen én die zijn genoemd in artikel 3.3 onder b van het Besluit OM-afdoening. Voor de toepassing van deze strafbeschikkingsbevoegdheid door buitengewoon opsporingsambtenaar gelden de aanwijzing OM-afdoening en de Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

2. Praktijk buiten de bestuurlijke transactie milieudelicten

2.1. Politietransactie

De overtredingen waarvoor afdoening door middel van een politietransactie, een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking^{1 2} is toegestaan, zijn limitatief vermeld in art. 3 van het Transactiebesluit 1994 juncto de bijlage bij dat besluit respectievelijk in artikel 3.3 onder b van het Besluit OM-afdoening juncto de bijlage bij dat besluit. Voorzover het gaat om milieu kan een transactie worden aangeboden of een strafbeschikking worden uitgevaardigd voor overtredingen van bepalingen uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer die betrekking hebben op afvalstoffen juncto de model-APV en de model-Afvalstoffenverordening, alsmede het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen. De overtredingen moeten op heterdaad zijn geconstateerd. Voor misdrijven op het terrein van het milieu kan de politie geen transactie aanbieden en ook geen strafbeschikking uitvaardigen.

2.2. OM-transactie

In 1996 heeft het OM in alle arrondissementen een lik-op-stukbeleid met betrekking tot milieudelicten geïntroduceerd. Het OM hanteert zijn transactiebevoegdheid op grond van art. 74 Sr uitsluitend in zaken die het wettig en overtuigend bewezen acht en in de regel niet bij ernstige milieudelicten.

Samenvatting

Deze aanwijzing regelt de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur onder toezicht van het OM.

Opsporing

1. Buitengewone opsporingsambtenaren

Om de transactiebevoegdheid te kunnen uitoefenen, moet het bestuur buitengewone opsporingsambtenaren tot zijn beschikking hebben die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten en het opstellen van het proces-verbaal waarvoor het betrokken bestuursorgaan transactiebevoegdheid is toegekend (art. 6, derde lid, onder a Transactiebesluit milieudelicten). Slechts in bijzondere omstandigheden is het wenselijk dat het bestuur na overleg met de officier van justitie een beroep kan doen op een politieambtenaar voor het opstellen van het benodigde proces-verbaal (art. 6, derde lid, onder b, en vierde lid).

2. Opmaken proces-verbaal

Het proces-verbaal dient te worden opgemaakt naar aanleiding van een concrete verdenking van een strafbaar feit. Het proces-verbaal kan de vorm hebben van een zogenaamde **verkort proces-verbaal**. Op basis hiervan wordt door het bestuur een transactie aangeboden. Men dient er te allen tijde rekening mee te houden dat indien de verdachte het transactieaanbod niet aanvaardt, een uitgebreid proces-verbaal moet worden opgemaakt. Hiervoor zijn de gegevens in het verkort proces-verbaal onvoldoende. Derhalve zullen de volledige gegevens, die mogelijk nodig zijn voor een **uitgebreid proces-verbaal**, op enigerlei wijze moeten worden vastgelegd. Een uitgebreid proces-verbaal dient ter verdere vervolging te worden ingezonden bij de officier van justitie van het arrondissement waarbinnen de overtreding is begaan.

¹ Zie voor het onderscheid tussen een politiestrafbeschikking en een bestuurlijke strafbeschikking de Aanwijzing OM-afdoening.

² De Wet OM-afdoening wordt per zaakstroom ingevoerd. Voorlopig zal daarom de transactie nog naast de strafbeschikking blijven bestaan. Als een zaak voldoet aan de in de Aanwijzing OM-afdoening opgenomen beleidsmatige criteria voor het uitvaardigen van een strafbeschikking, mag echter geen transactie worden aangeboden.



Het feit dat het proces-verbaal bij voorkeur wordt opgemaakt door hiertoe speciaal opgeleide buitengewone opsporingsambtenaren moet voldoende garantie bieden voor de inhoudelijke kwaliteit ervan.

3. Beslag

Ingevolge art. 18 WED zijn opsporingsambtenaren te allen tijde bevoegd tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Vatbaar voor inbeslagneming zijn ingevolge art. 94 Sv alle voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel, als bedoeld in art. 36e Sv te ontnemen, alsmede alle voorwerpen waarvan de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen.

In het kader van het Transactiebesluit milieudelicten kan slechts tot inbeslagneming worden overgegaan indien het voorwerpen betreft waarvan de onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen. Dit laatste kan slechts indien deze voorwerpen van zodanige aard zijn, dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang (art. 36c Sr). Art. 6 sub e van het Transactiebesluit sluit beslag in kader van verbeurdverklaring uit. Bovendien behoeft ingevolge art. 18, tweede lid WED de inbeslagneming ten behoeve van verbeurdverklaring de toestemming van de officier van justitie.

Naast het transactiebedrag kan eveneens het vrijwillig afstand doen van het/de inbeslaggenomen voorwerp(en) als voorwaarde worden gesteld. Deze eis vloeit voort uit het feit dat het hier voorwerpen betreft die nimmer in het bezit van de verdachte hadden mogen worden aangetroffen. Door betaling van het transactiebedrag doet de beslagene, blijkens de tekst van het transactievoorstel, tevens afstand van het /de inbeslaggenomen voorwerp(en). Indien afstand is gedaan, maar niet wordt ingegaan op het transactievoorstel, dient in het uitgebreid proces-verbaal hiervan apart mededeling te worden gedaan.

Voor de bewaring en opslag van de inbeslaggenomen goederen wordt verwezen naar het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen, *Stb.* 1995, 699. Indien wordt overgegaan tot inbeslagneming van voorwerpen die niet geschikt zijn voor opslag (art. 10 van genoemd Besluit) dient zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op de eerstvolgende werkdag volgend op de inbeslagneming, contact te worden opgenomen met de officier van justitie in het arrondissement waarbinnen het feit is begaan.

Vervolg

Wanneer het bestuur een proces-verbaal inzendt nadat de verdachte het aanbod tot transigeren niet heeft aanvaard, zal het OM in beginsel tot vervolging overgaan. Dat wil zeggen dat het OM de zaak voor de rechter brengt, dan wel zelf de verdachte nog een schikking aanbiedt. Het OM zal in de praktijk alleen seponeren om juridisch-technische redenen.

Strafvordering

1. Grenzen aan de bestuurlijke transactiebevoegdheid

De grenzen aan de bestuurlijke transactiebevoegdheid komen overeen met de grenzen die voor de uitoefening van de transactie- en strafbeschikkingsbevoegdheid door opsporingsambtenaren gelden. Uit het Transactiebesluit milieudelicten volgen vier grenzen aan de bestuurlijke transactiebevoegdheid:

1. De bestuurlijke transactiebevoegdheid blijft beperkt tot die feiten die eenvoudig van aard zijn, veel voorkomen, gemakkelijk op te sporen en bewijsbaar zijn, alsmede die niet tot veel discussie met de verdachte leiden (art. 3 Transactiebesluit milieudelicten). Deze criteria sluiten aan bij de criteria die het OM hanteert voor lik-op-stuk-zaken.
2. Het stellen van voorwaarden waaraan de verdachte moet voldoen ter voorkoming van strafvervolging is beperkt tot die voorwaarden die het OM in de praktijk in het merendeel van de gevallen stelt en die passen bij de typen milieudelicten (art. 5 Transactiebesluit milieudelicten):
 - Het betalen aan de staat van een geldsom. De te betalen geldsommen zullen op vaste bedragen worden gefixeerd, met uitzondering van de situatie dat het bestuur toestemming van de officier van justitie heeft gekregen om van het vaste bedrag af te wijken. Hieraan ligt o.a. de reden ten grondslag dat het bestuur niet kan beoordelen in welke verhouding de bedragen staan tot het algemene beleid van strafoplegging, het OM daarentegen wel.
 - Het afstand doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor onttrekking aan het verkeer.
 - Het stellen van de reparatoire voorwaarde ex art. 36 WED ('strafrechtelijke bestuursdwang'). Het stellen van deze voorwaarde wordt nadrukkelijk beperkt tot die gevallen waarin deze voorwaarde zonder problemen voor het OM gesteld kan worden. In de richtlijn voor strafvordering is per transigeerbaar feit aangegeven of het bestuur de reparatoire voorwaarde mag



stellen en wat de inhoud van die voorwaarde zal zijn.

3. Van de transactiebevoegdheid kan slechts worden gebruik gemaakt conform het gestelde in deze aanwijzing en de richtlijn voor strafvordering 'bestuurlijke transactie milieudelicten'.
4. Toezicht door het OM (zie hierna paragraaf 2.1.1.).

2. Relatie OM en bestuur

2.1. Toezicht door het OM

2.1.1. Melding door het bestuur aan het OM van de uitgestuurde transacties

Art. 37 lid 2 WED schrijft voor dat de bestuurlijke transactiebevoegdheid wordt toegepast onder toezicht van de officier van justitie.

- Het bestuur is verplicht iedere vier weken aan de betrokken officier van justitie een lijst te sturen waarop is aangetekend voor welke feiten het bestuur in die periode gebruik heeft gemaakt van zijn transactiebevoegdheid (art. 11, tweede lid Transactiebesluit milieudelicten). Deze lijst gaat vergezeld van een afschrift van de verkorte processen-verbaal (de originelen gaan deel uitmaken van de eventuele uitgebreide processen-verbaal).
- Telkens na het verstrijken van een vierwekelijkse periode wordt een kopie van de lijst ingezonden aangevuld met de mutaties van de afgelopen vier weken, zoals voor welke feiten en op welke datum de verdachte aan de gestelde transactievoorwaarde(n) heeft voldaan. Dit is van belang in verband met de beklagprocedure (art. 552a Sv). Tevens wordt op de lijst achter de naam van de verdachte de datum van inzending genoteerd van het uitgebreid proces-verbaal bij de zaken waarbij niet is ingegaan op het transactievoorstel.
- Indien een uitgebreid proces-verbaal is opgemaakt, wordt dit ingezonden aan het parket. Het uitgebreid proces-verbaal dient vergezeld te gaan met het eerder ingezonden verkorte proces-verbaal waarop wordt gemeld dat niet is voldaan aan de bestuurlijke transactie.

2.1.2. Overtredingen van kernbepalingen

Het OM gaat ervan uit dat het bestuur bij het toepassen van de bestuurlijke transactiebevoegdheid rekening houdt het algemeen kader dat geldt binnen het OM (zie Aanwijzing handhaving milieurecht). Indien het bestuur van mening is dat in afwijking van de aanwijzing handhaving milieurecht toch strafrechtelijk moet worden opgetreden maakt het hiervan melding op de lijst als bedoeld onder 2.1.

2.1.3. Melding van de gevallen waarin geen transactie is aangeboden

Ook de gevallen waarin het bestuur afziet van het aanbieden van een transactie – terwijl zulks wel geboden was op grond van de aanwijzing handhaving milieurecht – worden gemeld. Het OM behoudt immers de eigen bevoegdheid tot het aanbieden van een transactie of het instellen van een vervolging. Indien het OM van mening is dat alsnog (al dan niet via de politie) strafrechtelijk dient te worden opgetreden, wordt – na overleg met het bestuursorgaan – alsnog proces-verbaal opgemaakt.

2.1.4. Melding van gevallen waarin het bestuursorgaan niet van zijn transactiebevoegdheid gebruik mag maken

Indien zich één van de situaties voordoet als bedoeld in art. 3 van het Transactiebesluit, waarin het bestuur niet bevoegd is een transactieaanbod te doen, maakt het bestuur hiervan melding aan het OM. In geval voor de overtreding een proces-verbaal is opgemaakt, wordt dit volgens de gebruikelijke procedure aan het OM aangeboden.

2.2. Samenwerking tussen OM en bestuur

Het is noodzakelijk dat het OM en bestuur nauw met elkaar samenwerken en afspraken maken. In een strafrechtelijk complement bij de provinciale bestuursovereenkomsten wordt per politieregio de bijdrage van het strafrecht aan de gezamenlijke handhaving van de milieuwetgeving neergelegd. In een preambule bij het strafrechtelijke complement en de provinciale bestuursovereenkomsten werken provincie en OM de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving uit. Het formuleren van spelregels voor de hantering van handhavingsinstrumenten, zoals de bestuurlijke transactiebevoegdheid, maakt deel hier deel van uit.

Zo dikwijls als de door het bestuur ingezonden lijsten hiertoe aanleiding geven of anderszins daartoe de behoefte bestaat, treedt de officier van justitie in overleg met het desbetreffende bestuursorgaan en vice versa.



2.3. Correctiemogelijkheid hoofdofficier van justitie

De hoofdofficier van justitie kan bepalen – na overleg met het bestuur – dat met het oog op het belang van een goede rechtsbedeling in bepaalde gebieden binnen zijn arrondissement of in bepaalde zaken het bestuur geen gebruik maakt van zijn transactiebevoegdheid. Het betreft geen taakverwaarlozingsregeling aangezien ervan wordt uitgegaan dat het bestuur zich tot het uiterste zal inspannen om de gezamenlijke prioriteitenstelling in het kader van de bestuursovereenkomst na te komen. Met name bij projectmatige handhaving (hetzij gebiedsgericht, hetzij thematisch) is het aan te bevelen dat tijdelijk geen gebruik wordt gemaakt van de transactiebevoegdheid indien de doelstelling van het project hier aanleiding tot geeft (analyse van bepaalde ketens, etc.).

3. Betalingstermijn transactie

Voor de betaling van de aangeboden transactie kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid van contante betaling binnen 14 dagen. Dit zal zich *uitsluitend kunnen* voordoen in de gevallen waarin de overtreder niet beschikt over een bekende woon- of verblijfplaats in Nederland waarheen het transactievoorstel kan worden verzonden. Voor de girale betalingen bedraagt de termijn zes weken.

Overgangsrecht

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.