



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot 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)

### Nader Rapport

12 december 2025,  
Nr. 6883114,  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,  
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

**Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 juli 2025, nr. 2025001665, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 oktober 2025, nr. W16.25.00193/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2025, no.2025001665, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet ter 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), met memorie van toelichting.*

*Met dit wetsvoorstel wordt de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit geïmplementeerd. Er worden twee nieuwe commune delicten in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, twee gedragingen aangemerkt als economische delicten, enkele strafverzwarende omstandigheden ingevoegd en de strafmaat voor dood door schuld in geval van roekeloos handelen wordt verhoogd. Ook worden in het Wetboek van Strafrecht definitiebepalingen opgenomen van de woorden 'ecosysteem' en 'beschermde habitat'.*

*De strafverhoging van dood door schuld is slechts voorgeschreven voor milieudelicten, maar wordt in algemene zin doorgevoerd. De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt hoe de voorgestelde strafverhoging zich verhoudt tot de aard en ernst van het delict, in het bijzonder voor niet-milieugerelateerde handelingen en mede in verhouding tot andere strafbare feiten.*

*De nieuwe strafbepalingen en de voorgestelde strafverzwarende omstandigheden hebben betrekking op schade die wijdverbreid, aanzienlijk en onomkeerbaar of langdurig is. Uit de toelichting volgt niet wat er onder het begrip 'langdurig' wordt verstaan. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.*

*Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de benodigde impuls aan toezicht en handhaving op het gebied van milieucriminaliteit.*

*In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.*

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert de bij dit wetsvoorstel gegeven toelichting aan te scherpen op drie onderdelen, te weten ten aanzien van de strafmaatverhoging voor het delict dood door schuld, de betekenis van het begrip 'langdurig', en de capaciteit voor toezicht en handhaving op het gebied van milieucriminaliteit.



Zoals in het hiernavolgende nog aan de orde komt, is de memorie van toelichting overeenkomstig het advies van de Afdeling op deze punten aangevuld.

## 1. Inhoud wetsvoorstel

*Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herziene richtlijn milieucriminaliteit.<sup>1</sup> Een groot deel van de in de richtlijn opgenomen delicten is in Nederland al aangemerkt als strafbaar feit. De herziening geeft echter aanleiding tot het aanmerken van twee gedragingen als economische delicten<sup>2</sup>, het introduceren van twee nieuwe strafbaarstellingen<sup>3</sup> en enkele strafverzwarende omstandigheden.<sup>4</sup>*

*Het voorstel introduceert twee nieuwe commune delicten die betrekking hebben op het verkopen en te koop aanbieden van waren waarvan het gebruik op grote schaal ten gevolge heeft dat een stof, voorwerp of energie op of in de bodem, lucht of het oppervlaktewater wordt gebracht.<sup>5</sup> Dit is strafbaar indien als gevolg daarvan aanzienlijke schade te duchten is aan de kwaliteit van de bodem, lucht of het oppervlaktewater, of aan een ecosysteem, dieren of planten.*

*Ook is strafbaar als door het handelen levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Een extra strafverzwaring is mogelijk in drie gevallen. Namelijk indien het feit (i) de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of een beschermde habitat, (ii) wijidverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of, een milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of (iii) indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft. De opzetvariant van dit delict kent een maximale strafdreiging tussen de acht en twaalf jaar gevangenisstraf, de schuldvariant van één of twee jaar.*

*Naast de introductie van de twee nieuwe commune delicten worden vier bestaande commune delicten uitgebreid met een strafverzwaringgrond. Het gaat om de delicten die zien op het veroorzaken van milieuverontreiniging (artikel 173a en 173b Sr) en het besmetten of blootstellen van mensen, dieren, planten of goederen aan ioniserende straling of radioactieve stoffen (artikel 161quater en 161quinquies Sr). De strafbaarstellingen zijn in reikwijdte nu beperkt tot gevallen waarin gevaar voor de openbare gezondheid of het leven te duchten is. Het voorstel breidt dit uit naar het (kunnen) veroorzaken van aanzienlijke schade aan de kwaliteit van bodem, lucht of het oppervlaktewater, dan wel aan een ecosysteem, dieren of planten. Eenzelfde formulering wordt hiervoor gebruikt als opgenomen in de voorgestelde nieuwe delicten.*

*In het Wetboek van Strafrecht worden daarnaast twee artikelen opgenomen met een definitiebepaling van het woord 'ecosysteem' en van het woord 'beschermde habitat' (resp. artikel 90decies en artikel 90undecies Sr).*

*Tot slot wordt in de Wet op de economische delicten (WED) een strafverzwaringgrond opgenomen voor misdrijven die een economisch delict betreffen en zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1 WED. De voorgestelde strafverzwaringgrond ziet volgens de toelichting op de meest ernstige verschijningsvormen van milieucriminaliteit die tot milieuschade op grote schaal leiden. Hiermee wordt onder andere beoogd om gedragingen die verband houden met 'ecocide' te sanctioneren.<sup>6</sup>*

## 2. Strafmaatverhoging dood door schuld

*Naast de milieuspecifieke delicten bevat het voorstel ook een verhoging van het strafmaximum van dood door schuld in de vorm van roekeloosheid van vier naar vijf jaar.<sup>7</sup> Aanleiding hiervoor is de minimale maximumstraf die de richtlijn voorschrijft voor handelen met 'grove nalatigheid' als gevolg waarvan iemand komt te overlijden. Weliswaar heeft dit voorschrift uit de richtlijn enkel betrekking op handelen dat in strijd is met de daar voorgeschreven milieudelicten, maar lidstaten wordt de*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zo worden artikel 16.43, eerste lid, Omgevingswet (handelen in strijd met de mer(beoordelings)plicht) en artikel 5 Wet voorkoming verontreiniging door schepen via de WED aangemerkt als strafbare feiten ter implementatie van artikel 3 van de richtlijn.

<sup>3</sup> Voorgestelde artikelen 173c en 173d Sr.

<sup>4</sup> In artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr en in artikel 6, eerste lid, WED.

<sup>5</sup> In de toelichting omschreven als 'het met opzet in de handel brengen van een product waarvan het grootschalig gebruik leidt tot normoverschrijdende emissies van schadelijke stoffen'.

<sup>6</sup> Zie overweging 21 van de herziene richtlijn.

<sup>7</sup> Artikel 307, tweede lid, Sr.



mogelijkheid gegeven dit door te voeren via meer algemene strafbepalingen.<sup>8</sup> Daar wordt in dit geval voor gekozen.

*Ter toelichting wordt gewezen op de systematiek die is gekozen bij de introductie van het tweede lid van artikel 307 Sr.<sup>9</sup> De wetgever overwoog toen dat culpoze delicten die gevaar meebrengen voor de algemene veiligheid van personen of goederen onder omstandigheden die daartoe aanleiding geven, kunnen worden vervolgd onder de algemene grondslag in het artikel van dood door schuld. Op die manier hoeft niet voor ieder van deze delicten een aparte strafverzwaring te worden opgenomen in het geval sprake is van roekeloos handelen. Het opnemen van een strafverzwaringsgrond in de vorm van roekeloosheid bij specifieke milieudelicten zou deze systematiek doorbreken.<sup>10</sup>*

*De Afdeling wijst erop dat als gevolg van deze benadering met de strafverhoging niet alleen milieudelicten worden geraakt. Alle handelingen die onder artikel 307, tweede lid, Sr kunnen vallen worden voortaan bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar. Van belang daarbij is dat de hoogte van een sanctie primair een uitdrukking van de aard en ernst van het strafbare feit is.<sup>11</sup> Dat verhoging van het strafmaximum ten aanzien van milieudelicten passend is, brengt niet direct met zich mee dat dit ook geldt voor ander roekeloos handelen dat een ander het leven kost. De toelichting gaat hier onvoldoende op in.*

*Ook wordt daarbij niet betrokken hoe deze strafverhoging zich verhoudt tot bijvoorbeeld het strafmaximum van dood door schuld zoals neergelegd in artikel 307, eerste lid, Sr. In de huidige wetsbepaling is sprake van een verdubbeling van het strafmaximum indien de schuld bestaat in de vorm van roekeloosheid. Dat geldt ook bij handelen dat leidt tot zwaar lichamelijk letsel en dood in het verkeer.<sup>12</sup> Met het voorstel wordt het strafmaximum meer dan verdubbeld bij dood door schuld.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting aanvullend te motiveren hoe de voorgestelde strafverhoging zich verhoudt tot de aard en ernst van het delict, in het bijzonder voor niet-milieugerelateerde handelingen en mede in verhouding tot andere strafbare feiten.*

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 herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit) laat de nationale wetgever de ruimte om bij de omzetting van de bepalingen uit de richtlijn die betrekking hebben op strafrechtelijke delicten die de dood van een persoon veroorzaken een beroep te doen op de algemene nationale bepalingen die zien op 'opzettelijke doodslag' en 'doodslag door grove nalatigheid' (zie overweging 30 bij de richtlijn), zoals ook de Afdeling constateert. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat 'het veroorzaken van de dood door grove nalatigheid' tegen deze achtergrond in het Nederlandse recht kan worden geïmplementeerd als 'dood door schuld in de vorm van roekeloosheid'. Dit is strafbaar gesteld in artikel 307, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Om te voldoen aan het in artikel 5, tweede lid, onder c, van de richtlijn voorgeschreven minimale strafmaximum wordt met onderhavig wetsvoorstel de straf voor dood door schuld in de vorm van roekeloosheid verhoogd van vier jaar naar vijf jaar.

De wetgever heeft bij de introductie van roekeloosheid als strafverzwarende omstandigheid in het Wetboek van Strafrecht beoogd een adequate bestraffing mogelijk te maken in gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen. Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 12. Bij die totstandkoming is expliciet gekozen voor een wetssystematiek waarbij geen aparte voorzieningen zijn getroffen voor het geval schuld bij de gemeengevaarlijke delicten zoals opgenomen in Boek 2, Titel VII, Sr – waaronder de strafbaarstellingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan deze richtlijn – zou bestaan uit roekeloosheid. De wetgever heeft, onder meer met het oog op consistentie in strafmaat, bewust gekozen voor een strafverzwaring in geval van dood door schuld die bestaat uit roekeloosheid via de algemene strafbaarstelling in artikel 307, tweede lid, Sr.

Met deze wetssystematiek is door de wetgever de keuze gemaakt om gedragingen waarin sprake is

<sup>8</sup> Overweging 30 preambule bij de herziene richtlijn milieucriminaliteit.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, onder 2. Adviezen over het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel H, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 14–15.

<sup>10</sup> De enige uitzondering hierop is de Wegenverkeerswet, waar wel een delictspecifieke strafverhogingsgrond is opgenomen ten aanzien van roekeloos handelen, zie artikel 6 jo. 175, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld T.A. de Roos, Het grote onbegrip: emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht, Amsterdam: Balans 2000, p. 58–59 en eerdere adviezen van de Afdeling inzake Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie (Kamerstukken II 2023/24, 36 460, nr. 4), de Verhoging strafmaxima en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel (Kamerstukken II 2022/23, 36 414, nr. 4) en Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling cryptoactiva (W06.25.00022/III).

<sup>12</sup> Resp. artikel 308 Sr en Artikel 6 jo. 175, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994.



van dood door schuld in de vorm van roekeloosheid van vergelijkbare ernst te beschouwen. Daarmee staat het verwijt dat de betrokkene op roekeloze wijze het leven van zijn medemens op het spel heeft gezet centraal; aan de specifieke context van het delict wordt in zoverre geen bijzondere rol toegevoegd. Dit betekent dat het niet voor de hand ligt om ter implementatie van de richtlijn nu een onderscheid te maken tussen verschillende soorten delicten. Teneinde recht te doen aan de verplichting dat een strafmaximum van vijf jaren moet gelden indien een aantal in de richtlijn opgenomen gedragingen uit 'grove nalatigheid' is begaan en zij de dood van een persoon hebben veroorzaakt, is er in lijn met deze systematiek dan ook voor gekozen om het strafmaximum van artikel 307, tweede lid, Sr te verhogen.

De Afdeling heeft verder opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen het strafmaximum voor het delict dood door schuld in vorm van roekeloosheid als omschreven in artikel 307, tweede lid, Sr en de maximumstraf die geldt in gevallen waarin de schuld niet bestaat uit roekeloosheid. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de richtlijn enkel verplicht te voorzien in een maximale gevangenisstraf van vijf jaar voor zover een aantal in de richtlijn opgenomen delicten de dood van een persoon veroorzaken en uit 'grove nalatigheid' (naar Nederlands recht: roekeloosheid) zijn begaan. De in het wetsvoorstel opgenomen strafmaatverhoging voor artikel 307, tweede lid, Sr is overeenkomstig deze verplichting. De richtlijn noopt niet tot het herzien van de strafmaten op dood door schuld waarin geen sprake is van roekeloosheid. Het kabinet heeft zich daarom beperkt tot de in het wetsvoorstel opgenomen strafmaatverhoging.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande aangevuld.

### 3. Langdurige schade

*De nieuw voorgestelde strafbepalingen en de strafverzwarringsgronden hebben betrekking op schade die wijdverbreid, aanzienlijk en onomkeerbaar of langdurig is. In de toelichting wordt ingegaan op hoe die begrippen moeten worden ingevuld, met uitzondering van het begrip 'langdurig'. Ook uit de richtlijn volgt niet wat hieronder moet worden verstaan.*

*De Afdeling wijst erop dat het gebruik van open normen in strafbaarstellingen niet altijd kan worden voorkomen. De grenzen van de strafbepaling kunnen tot op zekere hoogte in de rechtspraak nader worden gepreciseerd. Het moet voor burgers en de rechtspraak echter wel voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar zijn welke handelingen, onder welke omstandigheden, strafbaar zijn (dit wordt het *lex certa*-beginsel of bepaaldheidsgebod genoemd), zodat iedereen zich daarnaar kan gedragen.<sup>13</sup> Duidelijke afbakening en invulling zijn onontbeerlijk voor de bewaking van de rechtszekerheid. Daarnaast voorkomt een duidelijke afbakening dat strafbaarstellingen te ruim worden geformuleerd waardoor zij ook gevallen bestrijken waarvan niet bedoeld is deze als strafbaar aan te merken.*

*Het is dan ook voor de rechtspraak van belang dat in de toelichting duidelijkheid wordt gegeven over wat moet worden verstaan onder het bestanddeel 'langdurig'.<sup>14</sup> Is beoogd hieraan een vaste termijn te verbinden?<sup>15</sup> Zo'n vaste termijn biedt een duidelijk handvat, maar kan voor bepaalde milieudelicten een te beperkende werking hebben. Het hanteren van een vaste termijn is daarbij in de richtlijn ook niet voorgeschreven.*

*De Afdeling merkt daarbij op dat het voorstelbaar is dat de termijn kan verschillen naar gelang het type ecosysteem of habitat dat is aangetast. Uit de toelichting blijkt echter niet dat een dergelijke invulling van het begrip 'langdurig' is bedoeld is. Ook blijkt nu onvoldoende hoe dit begrip dient te worden afgezet tegen het begrip 'onomkeerbaar'.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken wat onder het begrip 'langdurig' wordt verstaan.*

Op grond van artikel 3, derde lid, van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit zijn lidstaten verplicht ten aanzien van een aantal voorgeschreven delicten te voorzien in een gekwalificeerde strafbaarstelling in onder andere de gevallen waarin een milieudelict wijdverbreide en aanzienlijke schade tot gevolg heeft die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van

<sup>13</sup> Zie artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7 van het EVRM.

<sup>14</sup> In haar eerdere advies over het initiatiefwetsvoorstel inzake de strafbaarstelling van ecocide heeft de Afdeling ook vragen gesteld over de uitleg van het aldaar eveneens in de delictomschrijving gehanteerde begrip 'langdurig'. Advies over het Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide (Wet strafbaarstelling ecocide), Raad van State, van 27 maart 2024.

<sup>15</sup> In het advies over genoemd initiatiefvoorstel is onder andere gewezen op de Franse strafbaarstelling voor ecocide die het begrip 'duurzame schadelijke milieueffecten' aan een termijn van zeven jaar koppelt.



aanzienlijke omvang of milieuwaaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water.

De schade dient zowel 'wijdverbreid en aanzienlijk' als 'onomkeerbaar' of 'langdurig' te zijn. Deze begrippen dienen in onderlinge samenhang met elkaar te worden gezien, nu sprake is van een cumulatieve opsomming. Dat betekent dat de schade zowel wijdverbreid en aanzienlijk als onomkeerbaar of langdurig moet zijn.

In de toelichting werd al ingegaan op de betekenis van de begrippen 'wijdverbreid', 'aanzienlijk' en 'onomkeerbaar'. De Afdeling adviseert ook het begrip 'langdurig' in de toelichting nader te duiden. In het advies wordt er terecht op gewezen dat open normen in strafbaarstellingen soms niet kunnen worden voorkomen, maar dat een duidelijke afbakening en invulling van belang zijn. Overeenkomstig de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting dan ook aangevuld. Daarin is verhelderd dat de beoordeling of sprake is van 'langdurige' schade mede afhankelijk is van het type ecosysteem of habitat dat is aangetast, waardoor hiervoor geen algemene, concrete termijnen, kunnen worden gegeven. In algemene zin kan bij 'langdurig' worden gedacht aan schade die in de regel omkeerbaar is, maar die bijvoorbeeld niet op natuurlijke wijze kan worden hersteld, of waarbij de natuurlijke hersteltermijn een langere periode beslaat.<sup>16</sup>

#### 4. Handhaving

*De herziening van de richtlijn milieucriminaliteit is ingegeven door het feit dat milieucriminaliteit de afgelopen jaren is uitgegroeid tot de op drie na grootste criminaliteitsvorm ter wereld en de omvang jaarlijks toeneemt met 5 tot 7%.<sup>17</sup> Het vormt daarmee een ernstige bedreiging voor het behalen van de doelstellingen inzake het terugdringen van vervuiling, beheer van afvalstoffen en behoud van biodiversiteit. Volgens de toelichting vindt de regering het dan ook van belang dat hier effectief en daadkrachtig tegen wordt opgetreden. Zowel de nieuwe strafbaarstellingen als de geïntroduceerde strafverzwaringsgronden moeten dit mogelijk maken.*

*In de adviezen van politie en openbaar ministerie is opgemerkt dat met dit wetsvoorstel een fundamentele verandering van het huidige milieustrafrecht wordt bereikt, door een verschuiving van een antropocentrische naar een ecocentrische benadering van de strafbaarstelling van milieudelicten.*

*Dit roept de vraag op in hoeverre in opsporing en vervolging bij een schaarse capaciteit prioriteit kan en zal worden gegeven aan de handhaving van de met deze wet doorgevoerde vernieuwing van het milieustrafrecht. De toelichting biedt daarin slechts in geringe mate inzicht. De effectiviteit van de met de implementatiewet voorgestelde vernieuwing van het milieustrafrecht is afhankelijk van een impuls aan toezicht en handhaving. De vraag is hoe daarin wordt voorzien.*

*De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.*

De Afdeling wijst op de uitdaging om, gelet op de beperkte capaciteit, voldoende prioriteit te kunnen geven aan de bestrijding van milieucriminaliteit. De opmerkingen van de Afdeling hebben dan ook aanleiding gegeven tot aanvulling op dit punt van de memorie van toelichting.

De maatschappelijke aandacht voor milieucriminaliteit is de afgelopen jaren toegenomen, mede door incidenten en de bredere discussie over de gevolgen van economische activiteiten voor het milieu. Zowel in internationale gremia als op nationaal niveau, onder meer via het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH)<sup>18</sup>, is sprake van een groeiende erkenning van het belang van een effectieve aanpak van milieucriminaliteit. Deze toenemende aandacht draagt bij aan een sterkere agendering en prioritering van het onderwerp.

In het kader van het IBP VTH zijn belangrijke stappen gezet ter versterking van de handhaving van milieuwetgeving. Een belangrijk resultaat daarvan is de formalisering van de Strategische Milieukamer (hierna: SMK). De daarbij behorende Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit zal een belangrijke rol spelen bij het verder prioriteren van de handhaving van milieucriminaliteit. Ook is vanuit de financiële middelen die in het kader van de richtlijn beschikbaar zijn gesteld onder andere budget vrijgemaakt ter ondersteuning van de SMK (zie hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting).

<sup>16</sup> Vgl. Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC (COM(2021)0851 – C9 0466/2021 – 2021/0422(COD)(COD)), p. 30, 98 en 271.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, 1. Algemeen, 1. Inleiding, onder verwijzing naar de Mededelingen van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het opvoeren van de strijd tegen milieucriminaliteit (COM/2021/814 final).

<sup>18</sup> Voortvloeiend uit de aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen in het rapport 'Om de leefomgeving', Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 295, en rapporten van de Algemene Rekenkamer (o.a. 'Handhaven in het duister'), Kamerstuk 22 343, nrs. 294 en 297.



Verder is vanaf 2023 structureel een budget van twee miljoen euro vrijgemaakt voor het OM ten behoeve van de aanpak van milieucriminaliteit.

Ook ontvangt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vanaf 2022 een structureel bedrag, oplopend tot 6 miljoen euro in drie jaar. Deze middelen zijn aangewend voor de versterking van de aanpak van milieucriminaliteit. In dat kader is de capaciteit van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (ILT-IOD) structureel uitgebreid.

Verder wordt binnen de politie bezien op welke wijze de beschikbare capaciteit het meest doelmatig kan worden ingezet. Daarbij gaat het niet alleen om de omvang van de capaciteit, maar ook om het maken van de juiste keuzes binnen de prioritering van de milieutaak van de politie. In dat kader is recent het High Impact Environmental Crime (HIEC) team opgericht, dat zich richt op de aanpak van de zwaardere vormen van milieucriminaliteit met grote maatschappelijke impact. Deze vormen van milieucriminaliteit omvatten illegale activiteiten die ernstige schade toebrengen aan het milieu en de samenleving. Dergelijke misdrijven hebben vaak een grote ecologische, economische en gezondheids-impact, en vereisen gespecialiseerde opsporing en handhaving. Met deze uitbreiding wordt de expertise en kennis bij de politie vergroot.

Tot slot zullen de statistische gegevens die overeenkomstig artikel 22 van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit worden verzameld niet alleen een beeld geven van het aantal geregistreerde milieudelicten, maar ook inzicht bieden in de inzet en prioritering van capaciteit binnen de handhaving van milieucriminaliteit.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De vice-president van de Raad van State*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een enkele technische verbetering in het wetsvoorstel aan te brengen. In het nieuw voorgestelde artikel 90undecies is een verwijzing naar de Omgevingswet opgenomen. Daarnaast is in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wet op de economische delicten (hierna: WED) een verwijzing aangepast naar aanleiding van de voorgestelde wijziging in onderdeel 1° van artikel 1a van de WED. Verder is in de memorie van toelichting een nadere precisering aangebracht in de verwijzingen naar de relevante bepaling in de Omgevingswet in de toelichting bij artikel 3, tweede lid, onder q, van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F. van Oosten.*



## Advies Raad van State

No. W16.25.00193/II  
's-Gravenhage, 8 oktober 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2025, no.2025001665, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet ter 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), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wordt de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit geïmplementeerd. Er worden twee nieuwe commune delicten in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, twee gedragingen aangemerkt als economische delicten, enkele strafverzwarende omstandigheden ingevoegd en de strafmaat voor dood door schuld in geval van roekeloos handelen wordt verhoogd. Ook worden in het Wetboek van Strafrecht definitiebepalingen opgenomen van de woorden 'ecosysteem' en 'beschermde habitat'.

De strafverhoging van dood door schuld is slechts voorgeschreven voor milieudelicten, maar wordt in algemene zin doorgevoerd. De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt hoe de voorgestelde strafverhoging zich verhoudt tot de aard en ernst van het delict, in het bijzonder voor niet-milieugerelateerde handelingen en mede in verhouding tot andere strafbare feiten.

De nieuwe strafbepalingen en de voorgestelde strafverzwarende omstandigheden hebben betrekking op schade die wijdverbreid, aanzienlijk en onomkeerbaar of langdurig is. Uit de toelichting volgt niet wat er onder het begrip 'langdurig' wordt verstaan. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.

Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de benodigde impuls aan toezicht en handhaving op het gebied van milieucriminaliteit.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.

### 1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herziene richtlijn milieucriminaliteit.<sup>1</sup> Een groot deel van de in de richtlijn opgenomen delicten is in Nederland al aangemerkt als strafbaar feit. De herziening geeft echter aanleiding tot het aanmerken van twee gedragingen als economische delicten<sup>2</sup>, het introduceren van twee nieuwe strafbaarstellingen<sup>3</sup> en enkele strafverzwarende omstandigheden.<sup>4</sup>

Het voorstel introduceert twee nieuwe commune delicten die betrekking hebben op het verkopen en te koop aanbieden van waren waarvan het gebruik op grote schaal ten gevolge heeft dat een stof, voorwerp of energie op of in de bodem, lucht of het oppervlaktewater wordt gebracht.<sup>5</sup> Dit is strafbaar indien als gevolg daarvan aanzienlijke schade te duchten is aan de kwaliteit van de bodem, lucht of het oppervlaktewater, of aan een ecosysteem, dieren of planten.

Ook is strafbaar als door het handelen levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Een extra strafverzwaring is mogelijk in drie gevallen. Namelijk indien het feit (i) de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of een beschermde habitat, (ii) wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of, een milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of (iii) indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft. De opzetvari-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zo worden artikel 16.43, eerste lid, Omgevingswet (handelen in strijd met de mer(beoordelings)plicht) en artikel 5 Wet voorkoming verontreiniging door schepen via de WED aangemerkt als strafbare feiten ter implementatie van artikel 3 van de richtlijn.

<sup>3</sup> Voorgestelde artikelen 173c en 173d Sr.

<sup>4</sup> In artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr en in artikel 6, eerste lid, WED.

<sup>5</sup> In de toelichting omschreven als 'het met opzet in de handel brengen van een product waarvan het grootschalig gebruik leidt tot normoverschrijdende emissies van schadelijke stoffen'.



ant van dit delict kent een maximale strafdreiging tussen de acht en twaalf jaar gevangenisstraf, de schuldvariant van één of twee jaar.

Naast de introductie van de twee nieuwe commune delicten worden vier bestaande commune delicten uitgebreid met een strafverzwarringsgrond. Het gaat om de delicten die zien op het veroorzaken van milieuverontreiniging (artikel 173a en 173b Sr) en het besmetten of blootstellen van mensen, dieren, planten of goederen aan ioniserende straling of radioactieve stoffen (artikel 161quater en 161quinquies Sr). De strafbaarstellingen zijn in reikwijdte nu beperkt tot gevallen waarin gevaar voor de openbare gezondheid of het leven te duchten is. Het voorstel breidt dit uit naar het (kunnen) veroorzaken van aanzienlijke schade aan de kwaliteit van bodem, lucht of het oppervlaktewater, dan wel aan een ecosysteem, dieren of planten. Eenzelfde formulering wordt hiervoor gebruikt als opgenomen in de voorgestelde nieuwe delicten.

In het Wetboek van Strafrecht worden daarnaast twee artikelen opgenomen met een definitiebepaling van het woord 'ecosysteem' en van het woord 'beschermde habitat' (resp. artikel 90decies en artikel 90undecies Sr).

Tot slot wordt in de Wet op de economische delicten (WED) een strafverzwarringsgrond opgenomen voor misdrijven die een economisch delict betreffen en zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1 WED. De voorgestelde strafverzwarringsgrond ziet volgens de toelichting op de meest ernstige verschijningsvormen van milieucriminaliteit die tot milieuschade op grote schaal leiden. Hiermee wordt onder andere beoogd om gedragingen die verband houden met 'ecocide' te sanctioneren.<sup>6</sup>

## 2. Strafmaatverhoging dood door schuld

Naast de milieuspecifieke delicten bevat het voorstel ook een verhoging van het strafmaximum van dood door schuld in de vorm van roekeloosheid van vier naar vijf jaar.<sup>7</sup> Aanleiding hiervoor is de minimale maximumstraf die de richtlijn voorschrijft voor handelen met 'grove nalatigheid' als gevolg waarvan iemand komt te overlijden. Weliswaar heeft dit voorschrift uit de richtlijn enkel betrekking op handelen dat in strijd is met de daar voorgeschreven milieudelicten, maar lidstaten wordt de mogelijkheid gegeven dit door te voeren via meer algemene strafbepalingen.<sup>8</sup> Daar wordt in dit geval voor gekozen.

Ter toelichting wordt gewezen op de systematiek die is gekozen bij de introductie van het tweede lid van artikel 307 Sr.<sup>9</sup> De wetgever overwoog toen dat culpoze delicten die gevaar meebrengen voor de algemene veiligheid van personen of goederen onder omstandigheden die daartoe aanleiding geven, kunnen worden vervolgd onder de algemene grondslag in het artikel van dood door schuld. Op die manier hoeft niet voor ieder van deze delicten een aparte strafverzwaring te worden opgenomen in het geval sprake is van roekeloos handelen. Het opnemen van een strafverzwarringsgrond in de vorm van roekeloosheid bij specifieke milieudelicten zou deze systematiek doorbreken.<sup>10</sup>

De Afdeling wijst erop dat als gevolg van deze benadering met de strafverhoging niet alleen milieudelicten worden geraakt. Alle handelingen die onder artikel 307, tweede lid, Sr kunnen vallen worden voortaan bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar. Van belang daarbij is dat de hoogte van een sanctie primair een uitdrukking van de aard en ernst van het strafbare feit is.<sup>11</sup> Dat verhoging van het strafmaximum ten aanzien van milieudelicten passend is, brengt niet direct met zich mee dat dit ook geldt voor ander roekeloos handelen dat een ander het leven kost. De toelichting gaat hier onvoldoende op in.

Ook wordt daarbij niet betrokken hoe deze strafverhoging zich verhoudt tot bijvoorbeeld het strafmaximum van dood door schuld zoals neergelegd in artikel 307, eerste lid, Sr. In de huidige wetsbepaling is sprake van een verdubbeling van het strafmaximum indien de schuld bestaat in de vorm van roekeloosheid. Dat geldt ook bij handelen dat leidt tot zwaar lichamelijk letsel en dood in het verkeer.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Zie overweging 21 van de herziene richtlijn.

<sup>7</sup> Artikel 307, tweede lid, Sr.

<sup>8</sup> Overweging 30 preambule bij de herziene richtlijn milieucriminaliteit.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, onder 2. Adviezen over het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel H, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 14–15.

<sup>10</sup> De enige uitzondering hierop is de Wegenverkeerswet, waar wel een delictspecifieke strafverhogingsgrond is opgenomen ten aanzien van roekeloos handelen, zie artikel 6 jo. 175, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld T.A. de Roos, Het grote onbegrip: emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht, Amsterdam: Balans 2000, p. 58–59 en eerdere adviezen van de Afdeling inzake Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie (Kamerstukken II 2023/24, 36 460, nr. 4), de Verhoging strafmaxima en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel (Kamerstukken II 2022/23, 36 414, nr. 4) en Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling cryptoactiva (W06.25.00022/III).

<sup>12</sup> Resp. artikel 308 Sr en Artikel 6 jo. 175, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994.



Met het voorstel wordt het strafmaximum meer dan verdubbeld bij dood door schuld.

De Afdeling adviseert in de toelichting aanvullend te motiveren hoe de voorgestelde strafverhoging zich verhoudt tot de aard en ernst van het delict, in het bijzonder voor niet-milieugerelateerde handelingen en mede in verhouding tot andere strafbare feiten.

### 3. Langdurige schade

De nieuw voorgestelde strafbepalingen en de strafverzwaringsgronden hebben betrekking op schade die wijdverbreid, aanzienlijk en onomkeerbaar of langdurig is. In de toelichting wordt ingegaan op hoe die begrippen moeten worden ingevuld, met uitzondering van het begrip 'langdurig'. Ook uit de richtlijn volgt niet wat hieronder moet worden verstaan.

De Afdeling wijst erop dat het gebruik van open normen in strafbaarstellingen niet altijd kan worden voorkomen. De grenzen van de strafbepaling kunnen tot op zekere hoogte in de rechtspraak nader worden gepreciseerd. Het moet voor burgers en de rechtspraak echter wel voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar zijn welke handelingen, onder welke omstandigheden, strafbaar zijn (dit wordt het *lex certa*-beginsel of bepaaldheidsgebod genoemd), zodat iedereen zich daarnaar kan gedragen.<sup>13</sup> Duidelijke afbakening en invulling zijn onontbeerlijk voor de bewaking van de rechtszekerheid. Daarnaast voorkomt een duidelijke afbakening dat strafbaarstellingen te ruim worden geformuleerd waardoor zij ook gevallen bestrijken waarvan niet bedoeld is deze als strafbaar aan te merken.

Het is dan ook voor de rechtspraak van belang dat in de toelichting duidelijkheid wordt gegeven over wat moet worden verstaan onder het bestanddeel 'langdurig'.<sup>14</sup> Is beoogd hieraan een vaste termijn te verbinden?<sup>15</sup> Zo'n vaste termijn biedt een duidelijk handvat, maar kan voor bepaalde milieudelicten een te beperkende werking hebben. Het hanteren van een vaste termijn is daarbij in de richtlijn ook niet voorgeschreven.

De Afdeling merkt daarbij op dat het voorstelbaar is dat de termijn kan verschillen naar gelang het type ecosysteem of habitat dat is aangetast. Uit de toelichting blijkt echter niet dat een dergelijke invulling van het begrip 'langdurig' is bedoeld is. Ook blijkt nu onvoldoende hoe dit begrip dient te worden afgezet tegen het begrip 'onomkeerbaar'.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken wat onder het begrip 'langdurig' wordt verstaan.

### 4. Handhaving

De herziening van de richtlijn milieucriminaliteit is ingegeven door het feit dat milieucriminaliteit de afgelopen jaren is uitgegroeid tot de op drie na grootste criminaliteitsvorm ter wereld en de omvang jaarlijks toeneemt met 5 tot 7%.<sup>16</sup> Het vormt daarmee een ernstige bedreiging voor het behalen van de doelstellingen inzake het terugdringen van vervuiling, beheer van afvalstoffen en behoud van biodiversiteit. Volgens de toelichting vindt de regering het dan ook van belang dat hier effectief en daadkrachtig tegen wordt opgetreden. Zowel de nieuwe strafbaarstellingen als de geïntroduceerde strafverzwaringsgronden moeten dit mogelijk maken.

In de adviezen van politie en openbaar ministerie is opgemerkt dat met dit wetsvoorstel een fundamentele verandering van het huidige milieustrafrecht wordt bereikt, door een verschuiving van een antropocentrische naar een ecocentrische benadering van de strafbaarstelling van milieudelicten.

Dit roept de vraag op in hoeverre in opsporing en vervolging bij een schaarse capaciteit prioriteit kan en zal worden gegeven aan de handhaving van de met deze wet doorgevoerde vernieuwing van het milieustrafrecht. De toelichting biedt daarin slechts in geringe mate inzicht. De effectiviteit van de met de implementatiewet voorgestelde vernieuwing van het milieustrafrecht is afhankelijk van een impuls aan toezicht en handhaving. De vraag is hoe daarin wordt voorzien.

<sup>13</sup> Zie artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7 van het EVRM.

<sup>14</sup> In haar eerdere advies over het initiatiefwetsvoorstel inzake de strafbaarstelling van ecocide heeft de Afdeling ook vragen gesteld over de uitleg van het aldaar eveneens in de delictomschrijving gehanteerde begrip 'langdurig'. Advies over het Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide (Wet strafbaarstelling ecocide), Raad van State, van 27 maart 2024.

<sup>15</sup> In het advies over genoemd initiatiefvoorstel is onder andere gewezen op de Franse strafbaarstelling voor ecocide die het begrip 'duurzame schadelijke milieueffecten' aan een termijn van zeven jaar koppelt.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, 1. Algemeen, 1. Inleiding, onder verwijzing naar de Mededelingen van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het opvoeren van de strijd tegen milieucriminaliteit (COM/2021/814 final).



---

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



**Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: 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) [KetenID: 26655]**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten te wijzigen ter 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;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## **ARTIKEL I**

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 83, onder 1°, wordt '161quater, onderdeel 2°' vervangen door '161quater, onderdeel 3°'.

B

Na artikel 90novies worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

### **Artikel 90decies**

Onder ecosysteem wordt verstaan een dynamisch geheel van gemeenschappen van planten, dieren, schimmels en micro-organismen en hun niet-levende omgeving die een functionele eenheid vormen, waaronder habitattypen, habitats van soorten en soortenpopulaties.

### **Artikel 90undecies**

Onder beschermde habitat wordt verstaan een natuurlijke habitat of habitat van een soort waarvoor een gebied als Natura 2000-gebied is aangemerkt.

C

Artikel 161quater wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van de onderdelen 1° en 2° tot 2° en 3° wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

1°. met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater dan wel aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten te duchten is;

2. In onderdeel 2° (nieuw) wordt 'of levensgevaar' vervangen door ', levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel'.

3. Onderdeel 3° (nieuw) komt als volgt te luiden:

3°. met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

- i. het feit de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
- ii. het feit wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of



- iii. daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

## D

Artikel 161quinquies wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 1° wordt na 'indien daarvan' ingevoegd 'aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater, aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten,' en wordt 'of levensgevaar' vervangen door ', levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel'.
2. Onderdeel 2° komt als volgt te luiden:
  - 2°. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie, indien:
    - i. het feit de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
    - ii. het feit wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of
    - iii. daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

## E

Artikel 173a wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na 'een stof' ingevoegd ', voorwerp of energie'.
2. Onder vernummering van de onderdelen 1° en 2° tot 2° en 3° wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
  - 1°. met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater dan wel aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten te duchten is;
3. In onderdeel 2° (nieuw) wordt 'of levensgevaar' vervangen door ', levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel'.
4. Onderdeel 3° (nieuw) komt als volgt te luiden:
  - 3°. met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
    - i. het feit de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
    - ii. het feit wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of
    - iii. daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

## F

Artikel 173b wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na 'een stof' ingevoegd ', voorwerp of energie'.
2. In onderdeel 1° wordt na 'indien daarvan' ingevoegd 'aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater, aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten,' en wordt 'of levensgevaar' vervangen door ', levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel'.
3. Onderdeel 2° komt als volgt te luiden:
  - 2°. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie, indien:
    - i. het feit de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
    - ii. het feit wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde



- habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of
- iii. daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

G

Na artikel 173b worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 173c**

Degene die opzettelijk en wederrechtelijk waren verkoopt of te koop aanbiedt waarvan het gebruik op een grotere schaal ten gevolge heeft dat een stof, voorwerp of energie op of in de bodem, de lucht of het oppervlaktewater wordt gebracht dan wel dat de bodem, de lucht of het oppervlaktewater aan ioniserende straling wordt blootgesteld, wordt gestraft:

- 1°. met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie indien daarvan aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater of aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten te duchten is;
- 2°. met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is;
- 3°. met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie indien:
  - i. het feit de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
  - ii. het feit wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of
  - iii. daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en terwijl het feit iemands dood ten gevolge heeft.

#### **Artikel 173d**

Degene aan wiens schuld te wijten is dat wederrechtelijk waren worden verkocht of te koop worden aangeboden waarvan het gebruik op een grotere schaal ten gevolge heeft dat een stof, voorwerp of energie op of in de bodem, de lucht of het oppervlaktewater wordt gebracht dan wel dat de bodem, de lucht of het oppervlaktewater aan ioniserende straling wordt blootgesteld, wordt gestraft:

- 1°. met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie indien van het gebruik op grotere schaal aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater, aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten dan wel indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is;
- 2°. met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie indien:
  - i. het feit de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
  - ii. het feit wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of
  - iii. van het gebruik op grotere schaal levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

H

In artikel 307, tweede lid, wordt 'vier jaren' vervangen door 'vijf jaren'.

## **ARTIKEL II**

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1a, onder 1°, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de zinsnede met betrekking tot de Kernenergiewet vervalt '21a, 21e, eerste lid,'.
2. In de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt na 'artikel 5.5, eerste lid, vierde lid, aanhef en onder a, en vijfde lid, aanhef en onder a,' ingevoegd 'artikel 16.43, eerste lid, voor zover dit



---

betreft het uitvoeren van een project zonder dat het daarvoor benodigde besluit, bedoeld in dat artikel, is vastgesteld, '.

B

In artikel 6, eerste lid, wordt, onder vernummering van de onderdelen 2° tot en met 5° tot 3° tot en met 6°, een onderdeel ingevoegd, luidende:

- 2°. in geval van misdrijf, voor zover het betreft een economisch delict, bedoeld in artikel 1a, onder 1°, terwijl het feit:
- i. de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat,
  - ii. wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, van een beschermde habitat of aan de kwaliteit van bodem, de lucht of het oppervlaktewater, of
  - iii. de dood ten gevolge heeft,
- met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie;

### **ARTIKEL III**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

### **ARTIKEL IV**

Deze wet wordt aangehaald als: Implementatiewet herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I. Algemeen

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot 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 (hierna: 'de richtlijn' of 'de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit'). De implementatietermijn verstrijkt op 21 mei 2026 (artikel 28 van de richtlijn). Voor die datum dient de richtlijn in het nationale recht van de lidstaten te zijn omgezet. In de bijlage bij deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen met daarin een detailoverzicht van al bestaande wetgeving en de in dit wetsvoorstel opgenomen wetswijzigingen waarmee de verschillende bepalingen uit de richtlijn in het Nederlandse recht worden geïmplementeerd.

De bestaande Nederlandse strafwetgeving is grotendeels al in lijn met de richtlijn. Ter implementatie dient slechts een beperkt aantal aanscherpingen plaats te vinden, die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Het gaat in de eerste plaats om de introductie van een nieuwe strafbaarstelling van, kort samengevat, het met opzet in de handel brengen van een product waarvan het gebruik op grotere schaal leidt tot normoverschrijdende emissies van schadelijke stoffen. Daarnaast wordt de reikwijdte van verschillende misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) uitgebreid tot de situatie waarin de daarin opgenomen gedragingen – zoals het vervuilen van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater – aanzienlijke milieuschade tot gevolg (kunnen) hebben. Daarmee wordt – overeenkomstig de verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn – ook voorzien in strafbaarheid in gevallen waarin geen sprake is van gevaar voor personen, maar uitsluitend van (gevaar voor) aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de lucht, de bodem of het water of aan een ecosysteem, dieren of planten. Verder wordt in dezelfde bepalingen in het Wetboek van Strafrecht voorzien in wettelijke gekwalificeerde strafbaarstellingen voor zowel gevallen waarin de daarin beschreven gedragingen gevaar voor zwaar lichamelijk letsel veroorzaken als waarin sprake is van, kort gezegd, vernietigende milieuschade. In lijn hiermee wordt in de Wet op de economische delicten (WED) voorzien in een wettelijke strafverzwarringsgrond voor zowel gevallen waarin ernstige (milieu)delicten de dood van een persoon tot gevolg hebben – een situatie waarin in de relevante bepalingen in het Wetboek van Strafrecht al is voorzien – als voor de situatie waarin sprake is van vernietigende milieuschade. Ter implementatie van de richtlijn wordt, tot slot, voorgesteld het wettelijke strafmaximum van dood door schuld in de vorm van roekeloosheid (artikel 307, tweede lid, Sr) aan te scherpen.

Op verschillende momenten tijdens de totstandkoming van de richtlijn zijn zowel de Tweede als de Eerste Kamer geïnformeerd over de actuele stand van zaken. Zie onder meer Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3312 (BNC-fiche), Kamerstukken II 2021/22, 32 317, nrs. 748, 752 760, 764, Kamerstukken II 2022/23, 21 501-08, nr. 899, Kamerstukken II 2022/23, 32 317, nrs. 772, 790, 799, 801, 819, 830 en 848, Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 869, Kamerstukken I 2021/22, NC, NE, MT, Kamerstukken I 2022/23, 32 317, NJ, NO, NQ, NT, OB en OE en Kamerstukken I 2023/24, 32 317, OM.

De richtlijn vervangt de bestaande Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (hierna: Richtlijn 2008/99). Op grond van die richtlijn waren lidstaten van de Europese Unie (hierna: lidstaten) al verplicht om de meest ernstige milieudelicten in het nationale recht strafbaar te stellen. De toegenomen aandacht voor de bescherming van het milieu en het tegengaan van klimaatverandering, alsook de evaluatie van Richtlijn 2008/99 vormden voor de Europese Commissie aanleiding om op 15 december 2021 een voorstel voor een nieuwe richtlijn te publiceren. Onder verwijzing naar publicaties van Interpol en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties gaf de Europese Commissie ter onderbouwing daarvan aan dat milieucriminaliteit in de afgelopen jaren is uitgegroeid tot de op drie na grootste criminaliteitsvorm ter wereld en dat de omvang van deze criminaliteit jaarlijks toeneemt met 5 tot 7%.<sup>1</sup> Volgens de Europese Commissie hangt het succes van de Europese *Green Deal* in hoge mate af van regelgeving inzake het terugdringen van vervuiling, het beheer van afvalstoffen en het behoud van biodiversiteit. Omdat milieucriminaliteit een ernstige bedreiging voor het behalen van deze doelstellingen vormt, werd een herziening van het Europese wettelijke kader voor de aanpak van milieucriminaliteit wenselijk geacht door de totstandbrenging van een nieuwe richtlijn.

Het kabinet acht het van groot belang dat tegen milieudelicten effectief en daadkrachtig kan worden opgetreden. De effecten van milieucriminaliteit zijn niet altijd (direct) zichtbaar, maar hebben zeer grote en ondermijnende gevolgen voor de leefomgeving, economie en maatschappij. Bovendien

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0814>.



schaadt deze vorm van criminaliteit de gezondheid van mensen, dieren en planten. De maatschappij draait op voor zowel de milieu- als de economische schade. Gelet hierop acht het kabinet het van belang dat niet alleen bestuursrechtelijk, maar in de ernstigste gevallen ook strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen die zich schuldig maken aan milieudelicten.

Tegen deze achtergrond verwelkomt het kabinet de nieuwe Europese richtlijn dan ook. De richtlijn kan een belangrijke bijdrage leveren aan een EU-brede aanpak van milieucriminaliteit. De bredere verplichting tot strafbaarstelling van milieudelicten alsook de voorschriften met betrekking tot de op te leggen sancties dragen bij aan het voorkomen van 'vrijhavens' binnen de Europese Unie: de verplaatsing van milieucriminaliteit naar lidstaten waar de betreffende milieudelicten niet strafbaar zijn gesteld, dan wel met fors lagere strafmaxima worden bedreigd. Daarnaast draagt de nieuwe richtlijn naar verwachting bij aan de samenwerking tussen lidstaten in de gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende milieuzaken, bijvoorbeeld op het gebied van wederzijdse rechtshulp en informatie-uitwisseling. Tegelijkertijd blijft in de uitvoering specifieke aandacht nodig voor de complexiteit van gegevensuitwisseling met derde landen buiten de EU, mede vanwege de eisen van artikel 17a van de Wet politiekegegevens en de beschikbare capaciteit bij opsporingspartners. Het kabinet waardeert positief dat met de nieuwe richtlijn naast strafrechtelijke handhaving ook de inzet van bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhavinginstrumenten mogelijk blijft in de strijd tegen milieucriminaliteit. Dit sluit aan bij de Nederlandse handhavingstrategie op dit terrein, waarbij steeds vanuit een integrale benadering wordt bezien welke inzet van handhavinginstrumenten in individuele zaken gepast en wenselijk is.

Bij de aanpak van milieucriminaliteit zijn verschillende organisaties betrokken. Zo is het ministerie van Justitie en Veiligheid beleidsmatig verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in zijn geheel (VTH-stelsel), de bestuursrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit, en een aantal onderwerpen in het verband waarvan milieucriminaliteit kan voorkomen. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) is beleidsmatig eveneens verantwoordelijk voor verschillende onderwerpen in het kader waarvan milieucriminaliteit kan plaatsvinden, het toezicht op en de (bestuursrechtelijke) handhaving van de wetten die daarop zien en is de opdrachtgever van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de daarbinnen opererende bijzondere opsporingsdienst. Provincies en gemeenten zijn doorgaans krachtens de Omgevingswet het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en (bestuursrechtelijke) handhaving bij activiteiten met milieugevolgen. Op een aantal terreinen ligt die bevoegdheid krachtens de Omgevingswet, maar ook krachtens een aantal andere wetten<sup>2</sup> bij met name de ministers van IenW, LNV en KGG. Opsporing van milieucriminaliteit vindt plaats door politie, buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's, bijvoorbeeld werkzaam bij Omgevingsdiensten en provincies), de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IO) en de Divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IO) onder gezag van het openbaar ministerie. Het Functioneel Parket van het openbaar ministerie heeft een leidende rol in de aansturing van de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Het functioneel parket draagt dan ook de verantwoordelijkheid voor onderzoeken die zien op de gedragingen die vallen onder de reikwijdte van de richtlijn, tenzij sprake is van een nucleaire of terroristische focus. In die gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de onderzoeken bij het landelijk parket. Verschillende bij de milieuhandhaving betrokken organisaties vormen samen de Strategische Milieukamer (SMK). Het gaat om de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de NVWA, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), de politie en de omgevingsdiensten, onder voorzitterschap van het openbaar ministerie. Op de rol van de SMK wordt verderop in deze memorie, in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19 van de richtlijn, nader ingegaan.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de adviezen over dit wetsvoorstel besproken, waarna de inhoud van de richtlijn en dit wetsvoorstel op hoofdlijnen wordt geschetst (hoofdstukken 3 en 4). In het daaropvolgende hoofdstuk worden de bepalingen uit de richtlijn inhoudelijk toegelicht, waarbij ook wordt aangegeven op welke wijze deze artikelen in het Nederlandse recht worden geïmplementeerd (hoofdstuk 5). Daarna wordt ingegaan op de administratieve en financiële consequenties van de implementatie van de richtlijn (hoofdstuk 6). Deze memorie van toelichting eindigt met een artikelsgewijze toelichting. In de bijlage is een transponeringstabel opgenomen.

## 2. Adviezen over het wetsvoorstel

Over dit wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van het College van procureurs-generaal (OM), de

<sup>2</sup> Kernenergiewet, Meststoffenwet, Mijnbouwwet, Wet luchtvaart, Wet milieubeheer.



Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de politie, de DCMR Milieudienst Rijnmond namens Omgevingsdienst NL, de ILT, de NVWA en de Unie van Waterschappen (UVW). De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft te kennen gegeven geen advies uit te zullen brengen. Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (Platform BOD) heeft geen inhoudelijke reactie namens de vier bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, ILT, NVWA en NLA) op het wetsvoorstel gegeven. Gelet op het specifieke karakter daarvan hebben de bij dit wetsvoorstel betrokken bijzondere opsporingsdiensten separaat gereageerd. De NLA heeft evenwel geen advies uitgebracht, maar heeft laten weten de reacties van de andere deelnemers aan de SMK te onderschrijven. Ook de Douane heeft geen advies uitgebracht, omdat zij geen taak voor zichzelf ziet op de terreinen die worden bestreken door het wetsvoorstel.

De organisaties die advies hebben uitgebracht staan in beginsel positief tegenover de richtlijn en het wetsvoorstel. De NOvA merkt in het advies op dat het wetsvoorstel een getrouwe implementatie is die waar noodzakelijk voorziet in aanvullende wetgeving. De Rvdr onderkent het belang van het wetsvoorstel en heeft hiertegen geen zwaarwegende bezwaren. Het OM en de politie spreken steun uit voor de ontwikkeling dat in het Wetboek van Strafrecht nu – ter implementatie van de richtlijn – het veroorzaken van aanzienlijke milieuschade ook zelfstandig strafbaar wordt gesteld. De politie spreekt in dit verband van een ontwikkeling van een antropocentrische naar een meer ecocentrische benadering van het milieustrafrecht. Het OM geeft aan in te kunnen stemmen met het beschermen van het milieu als zelfstandig rechtsgoed, mits rekening wordt gehouden met fundamentele strafrechtelijke principes en uitgangspunten en geeft aan dat het wetsvoorstel aan deze voorwaarden voldoet. De ILT is blij met de toegenomen aandacht voor de aanpak van milieucriminaliteit en met de herziene richtlijn, die het belang daarvan onderstreept. De NVWA meent dat de uitbreiding van de mogelijkheden voor de bestrijding van milieucriminaliteit, zoals voorgeschreven door de richtlijn, gewenst is en de Omgevingsdienst NL noemt de herziene richtlijn een belangrijke impuls voor het milieustrafrecht.

In de uitgebrachte adviezen worden nog enkele opmerkingen gemaakt bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In verschillende adviezen wordt verzocht om een nadere duiding in de memorie van toelichting van enkele in de richtlijn en het wetsvoorstel gebruikte begrippen, waaronder de begrippen ‘ecosysteem’ (OM), ‘water’ (UVW) en ‘product’ (ILT). Hieraan is zo veel mogelijk gevolg gegeven. Ook hebben verschillende adviesorganen (OM, politie, Omgevingsdienst NL) gevraagd om verduidelijking van het onderscheid tussen ‘aanzienlijke’ en het in de consultatieversie van de memorie van toelichting gebruikte begrip ‘rampzalige’ milieuschade. Inmiddels wordt dit laatste ter nadere onderscheiding in deze memorie aangeduid als ‘vernietigende’ milieuschade. Met ‘aanzienlijke schade’ wordt bedoeld op de schade die staat beschreven in de verschillende onderdelen van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn en die van een nadere invulling wordt voorzien in het zesde lid van die bepaling. De term ‘vernietigende milieuschade’ verwijst naar de schade die in artikel 3, derde lid, van de richtlijn wordt beschreven en die nader wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van deze memorie. Deze ernstigere vorm van milieuschade dan ‘aanzienlijke schade’, wordt – overeenkomstig het advies van het OM (zie hierna) – met een hoger strafmaximum bedreigd. Verder is in reactie op de vraag van het OM omtrent de Wet voorkoming verontreiniging door schepen de toelichting bij artikel 3, tweede lid, onder h, van de richtlijn in hoofdstuk 5 van deze memorie aangevuld.

Op een aantal punten hebben de adviezen geleid tot enkele bijstellingen en aanvullingen van het wetsvoorstel.

Allereerst is ter verzekering van de volledige implementatie van de richtlijn de gekwalificeerde strafbaarstelling van het veroorzaken van vernietigende milieuschade toegevoegd aan de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr en de hier voorgestelde artikelen 173c en 173d Sr. Aanleiding voor deze aanvulling is het advies van het OM, waarin erop wordt gewezen dat artikel 3, derde lid, van de richtlijn ertoe verplicht om een ‘gekwalificeerd strafrechtelijk delict’ in het leven te roepen. Hoewel de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht al voldeden aan het voor deze situatie door de richtlijn voorgeschreven strafniveau, noopt de door het OM genoemde expliciete verplichting na een nadere afweging tot de introductie van een gekwalificeerde strafbaarstelling voor deze situatie. De suggestie van het OM om een vergelijkbare gekwalificeerde variant op te nemen in de culpoze varianten van deze delicten is daarbij eveneens overgenomen. In verband met deze nieuwe artikelen is het daarin gebruikte begrip ‘beschermde habitat’, in een nieuw artikel 90undecies, voorzien van een definitie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 2, tweede lid, onder b, en 3, derde lid, van de richtlijn in hoofdstuk 5 van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdelen B, C, D, E en F, van het wetsvoorstel.

Daarnaast wordt overeenkomstig het advies van de Rvdr ‘zwaar lichamelijk letsel’ ingevoegd in de artikelen 161quater, onderdeel 2° (nieuw), 161quinquies, onderdeel 1°, 173a, onderdeel 2° (nieuw), 173b, onderdeel 1°, en de nieuw voorgestelde artikelen 173c, onderdeel 2°, en 173d, onderdeel 1°, Sr. Daarmee wordt het in verschillende onderdelen van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn genoemde bestanddeel ‘ernstig letsel’ in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Bij nader inzien kan op dit



punt niet worden volstaan met de in deze bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht al omschreven situatie dat van de gedragingen 'levensgevaar voor een ander te duchten is'. Weliswaar zal in gevallen waarin de desbetreffende gedragingen zwaar lichamelijk letsel tot gevolg hebben, er – gelet op de aard van de delicten waar het om gaat – vrijwel altijd ook sprake zijn van levensgevaar (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 9), maar de richtlijn verplicht ook tot strafbaarstelling van deze gedragingen indien het gevaar voor zwaar lichamelijk letsel enkel nog 'dreigt te worden veroorzaakt'. Toevoeging van die situatie is daarom nodig ter verzekering van de volledige implementatie van de richtlijn.

Verder hebben de ILT, de NVWA en de politie opmerkingen gemaakt over de in artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b, van de richtlijn opgenomen bestanddelen 'een hoeveelheid materialen' en 'ioniserende straling'. Naar aanleiding hiervan is het begrip 'voorwerp' toegevoegd aan de artikelen 173a en 173b Sr en aan de nieuw voorgestelde artikelen 173c en 173d Sr teneinde het (ten opzichte van Richtlijn 2008/99 nieuwe) bestanddeel 'materialen' te implementeren. Zie hierover nader de toelichting in hoofdstuk 5 van het algemeen deel, bij de omschrijving van artikel 3, tweede lid, onder a, van de richtlijn en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen C, D, E en F, van het wetsvoorstel. Ten aanzien van 'ioniserende straling' wordt naar aanleiding van de adviezen opgemerkt dat gedragingen dienaangaande afzonderlijk strafbaar zijn gesteld in de artikelen 161quater en 161quinquies Sr. De in deze artikelen uit het Wetboek van Strafrecht beschreven gedragingen 'blootstellen' en 'besmetten' omvatten alle in artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b, van de richtlijn beschreven handelingen met ioniserende straling ('het lozen, uitstoten of anderszins brengen'). Het advies van de UVW om in de verschillende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht het begrip 'watersysteem' op te nemen is niet overgenomen. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen C, D, E en F, van het wetsvoorstel nader uiteen wordt gezet kan worden volstaan met de op dit moment al gebruikte termen 'oppervlaktewater' en 'bodem', nu onder de reikwijdte van dit laatste begrip ook grondwater en bijvoorbeeld oevers vallen.

Verschiedende adviesorganen hebben opmerkingen gemaakt over de implementatie van artikel 3, vierde lid, in combinatie met artikel 5, tweede lid, onder c, van de richtlijn. Kort samengevat volgt uit die bepalingen dat indien een aantal in de richtlijn opgenomen gedragingen uit 'grove nalatigheid' zijn begaan en zij de dood van een persoon hebben veroorzaakt daarvoor een strafmaximum moet gelden van ten minste vijf jaar. Ter implementatie hiervan wordt met dit wetsvoorstel het strafmaximum van artikel 307, tweede lid, Sr – dat betrekking heeft op dood door schuld, waarbij de schuld bestaat uit roekeloosheid – verhoogd.

De ILT heeft opmerkingen gemaakt over de implementatie van 'grove nalatigheid' door middel van 'roekeloosheid', onder andere omdat dit ertoe leidt dat in gevallen waarin een persoon overlijdt als gevolg van milieuverontreiniging – naast bijvoorbeeld artikel 173b Sr – (ook) artikel 307 Sr ten laste moet worden gelegd. De politie heeft zich bij deze opmerkingen aangesloten. In reactie hierop wordt erop gewezen dat ten tijde van de introductie van het tweede lid van artikel 307 Sr, in de parlementaire stukken expliciet is ingegaan op de vraag of in Boek 2, Titel VII Sr – de Titel in het Wetboek van Strafrecht waar de voor deze richtlijn relevante bepalingen in zijn opgenomen – aparte voorzieningen moesten worden getroffen voor het geval schuld bij deze gemeengevaarlijke delicten zou bestaan uit roekeloosheid. Dit werd niet nodig geacht, gelet op de mogelijkheid om bij gemeengevaarlijke culpoze delicten onder omstandigheden die daartoe aanleiding geven te vervolgen op de grondslag van artikel 307 Sr. Zo kon op betrekkelijk eenvoudige wijze invoering van het afzonderlijke strafmaximum voor roekeloosheid 'systematisch verantwoord worden gerealiseerd'. Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 14–15. De implementatie van deze richtlijn geeft geen aanleiding om nu voor een ander systematisch uitgangspunt te kiezen. Voor een nadere uiteenzetting over de omzetting van het Angelsaksische begrip 'grove nalatigheid' naar 'roekeloosheid' wordt verwezen naar de hoofdstuk 5 van deze memorie. In de aldaar opgenomen toelichting bij artikel 3, vierde lid, van de richtlijn wordt hierop nader ingegaan. Nu aan de richtlijnverplichtingen is voldaan door verhoging van het strafmaximum opgenomen artikel 307, tweede lid, Sr, noopt de richtlijn er niet toe om – zoals door de ILT voorgesteld – het strafmaximum dat geldt voor artikel 173b Sr te verhogen.

De NOvA stelt in het advies dat het voorstel ten aanzien van de verhoging van de maximumstraf van artikel 307, tweede lid, Sr verder gaat dan noodzakelijk is ter implementatie van de richtlijn, aangezien de richtlijn enkel verplicht tot verhoging van het strafmaximum voor de in de richtlijn genoemde milieudelicten. De NOvA adviseert om de algehele verhoging te heroverwegen dan wel deze keuze nader toe te lichten. Naar aanleiding hiervan is de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel H, aangevuld. Daarin wordt mede ingegaan op de hiervoor al aangestipte wetssystematiek en de onderlinge verhouding tussen de culpoze delicten in Boek 2, Titel VII Sr en artikel 307 Sr. De in dit wetsvoorstel opgenomen algehele verhoging van het strafmaximum van artikel 307, tweede lid, Sr is in lijn met het indertijd gekozen uitgangspunt om de door roekeloos gedrag veroorzaakte dood van een persoon in algemene zin strafbaar te stellen en niet per delict afzonderlijk te voorzien in een regeling. De richtlijn laat ook expliciet ruimte voor een dergelijke benadering. In overweging 30 bij de richtlijn staat immers uitdrukkelijk dat lidstaten een beroep moeten kunnen doen op algemene



bepalingen over 'opzettelijke doodslag en doodslag door grove nalatigheid' bij de implementatie van de door de richtlijn voorgeschreven strafmaxima.

De Rvdr heeft er terecht op gewezen dat als gevolg van de strafverzwarringsgrond en het daarmee samenhangende strafmaximum van tien jaar in de WED aan slachtoffers een spreekrecht zal toekomen. De Rvdr geeft in het uitgebrachte advies in overweging om de met dit wetsvoorstel in de WED geïntroduceerde strafverzwarringsgrond niet alleen te laten gelden voor de bepalingen opgenomen in artikel 1a, onder 1°, WED, maar deze ook te laten gelden voor de economische delicten opgenomen in artikel 1, onder 1°, WED of om in ieder geval in te gaan op de keuze om dat niet te doen. Met de Wet van 4 februari 1994 (Stb. 1994, 135) is in de WED bewust een onderscheid gemaakt tussen de economische milieudelicten, die werden ondergebracht in het afzonderlijke artikel 1a WED, en de overige economische delicten, die in artikel 1 WED staan opgesomd. De categorie 'milieudelicten' is daarbij ruim opgevat en omvat ook wetten die niet zonder meer of uitsluitend strekken tot bescherming van het milieu. Reden voor deze concentratie van milieudelicten in een afzonderlijke bepaling was dat dit het mogelijk maakte te komen tot een 'passende waardering en uniformering van de op die feiten gestelde straffen' voor 'het gehele veld van milieudelicten'. Zie Kamerstukken II 1992/1993, 23 196, nr. 3, p. 7. Nog daargelaten dat bijvoorbeeld de strafverzwarringsgrond die ziet op vernietigende milieuschade niet zonder meer relevant lijkt voor andere economische delicten, past bij de bewuste keuze die is gemaakt in de WED om te voorzien in een afzonderlijke bepaling over milieudelicten, niet dat ter implementatie van deze richtlijn ook strafmaxima die gelden voor andere delicten worden aangepast.

In de verschillende uitgebrachte adviezen is ook ingegaan op de uitvoerings- en financiële consequenties. De organisaties die zijn gevraagd om een zogenoemde HUF-toets (handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets), hebben de uitkomsten daarvan in hun adviezen beschreven. Deze informatie is verwerkt in hoofdstuk 6 van deze memorie.

Omgevingsdienst NL heeft in het kader van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid nog een vraag gesteld over de in de memorie van toelichting genoemde zorgplichten uit de Omgevingswet, waarbij de politie zich heeft aangesloten. Hierbij is door de Omgevingsdienst NL verwezen naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de Invoeringswet Omgevingswet. In reactie daarop wordt verhelderd dat de in de toelichting op artikel 3, eerste lid, van de richtlijn genoemde zorgplichten niet gelden ter implementatie van de richtlijn, maar dat zij slechts zijn genoemd in het kader van de beschrijving van de verhouding tussen de strafbaarstellingen, wederrechtelijkheid en het vergunningstelsel. Daarbij is niet bedoeld te zeggen dat het niet in acht nemen van een zorgplicht op zichzelf als een strafbaar feit kan worden aangemerkt, maar is slechts tot uitdrukking gebracht dat de omstandigheid dat een verdachte niet heeft voldaan aan een zorgplicht een rol kan spelen bij beantwoording van de vraag of de ten laste gelegde gedragingen als wederrechtelijk kunnen worden aangemerkt. Voor een reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt verwezen naar Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4.<sup>3</sup>

### 3. Hoofdpijnen van de richtlijn

De kern van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit wordt gevormd door artikel 3, waarin een opsomming van twintig milieudelicten is opgenomen die in het nationale recht van de lidstaten strafbaar moeten worden gesteld. Dit betreft deels milieudelicten die al waren opgenomen in Richtlijn 2008/99 en deels nieuwe milieudelicten, zoals illegale recycling van schepen, illegale houthandel, de invoer van invasieve uitheemse soorten, verboden handelingen ten aanzien van chemicaliën en het zonder vergunning uitvoeren van een project waarvoor een milieu-effectbeoordeling verplicht is.

De belangrijkste andere wijzigingen van de nieuwe richtlijn ten opzichte van Richtlijn 2008/99 zijn de volgende:

- Er worden minimale strafmaxima vastgesteld, zowel ten aanzien van gevangenisstraffen voor natuurlijke personen als ten aanzien van geldboetes die kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen;
- In de richtlijn wordt een dynamische wetgevingstechniek toegepast waardoor wijzigingen in sectorale Europese milieuwetgeving automatisch doorwerken in de nieuwe richtlijn voor de strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit, zonder dat de richtlijn zelf steeds hoeft te worden aangepast.
- Er zijn bepalingen toegevoegd die betrekking hebben op onder meer rechtsmacht, verjaringstermijnen, preventie en een nationale strategie voor de bestrijding van milieudelicten.

<sup>3</sup> Zie pagina's 26–27 voor de reactie op punt 6, pagina's 56–59 voor de reactie op punt 11 en pagina's 91–92 voor de reactie op punt 24 van het advies.



#### 4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De Nederlandse strafwetgeving is in belangrijke mate al in overeenstemming met de nieuwe richtlijn. Zo zijn verreweg de meeste in de richtlijn opgenomen milieudelicten naar Nederlands recht al strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en de Wet op de economische delicten (WED). Op een aantal punten zijn evenwel nog aanpassingen nodig.

Eén specifiek milieudelict uit de richtlijn is op dit moment nog niet (zelfstandig) strafbaar gesteld in de Nederlandse wetgeving. Dit betreft – kort samengevat – het in de handel brengen van een product waarvan het gebruik op grotere schaal leidt tot emissies waardoor aanzienlijke schade voor de mens of voor het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt (artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn). Dit milieudelict zal met de voorgestelde nieuwe artikelen 173c en 173d Sr worden geïmplementeerd.

Daarnaast wordt de reikwijdte van de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr uitgebreid, waardoor deze ook van toepassing zijn indien het betreffende strafbare feit aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater dan wel aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten veroorzaakt of kan veroorzaken (hierna kortheidshalve ook wel aangeduid als aanzienlijke milieuschade). Op dit moment is de reikwijdte van de betreffende strafbaarstellingen beperkt tot gevallen waarin gevaar voor de openbare gezondheid of het leven of de gezondheid van een ander te duchten is. Ook worden gekwalificeerde strafbaarstellingen met betrekking tot het veroorzaken van gevaar voor zwaar lichamelijk letsel en het veroorzaken van vernietigende milieuschade opgenomen.

Verder noopt de richtlijn tot bijstelling van enkele wettelijke strafmaxima. Zo wordt het wettelijke strafmaximum voor dood door schuld in de vorm van roekeloosheid (artikel 307, tweede lid, Sr) verhoogd van vier naar vijf jaar, ter implementatie van artikel 5, tweede lid, onder c, van de richtlijn. Daarnaast wordt voorzien in een wettelijke strafverzwarringsgrond in de WED voor gevallen waarin een opzettelijk gepleegd misdrijf als bedoeld in artikel 1a, onderdeel 1°, van de WED de dood van een ander of vernietigende milieuschade tot gevolg heeft.

#### 5. Inhoud van de richtlijn en wijze van implementatie

**Artikel 1 van de richtlijn** omschrijft het onderwerp van de richtlijn. De bepaling behoeft naar haar aard geen implementatie.

**Artikel 2 van de richtlijn** bevat definities van enkele in de richtlijn voorkomende begrippen. De richtlijn verplicht er niet toe de definities van die begrippen (al dan niet letterlijk) over te nemen in de nationale wetgeving.

**Artikel 2, tweede lid, onder a, van de richtlijn** bevat de definitie van 'rechtspersoon'. Deze is in overeenstemming met de in andere recente strafrechtelijke Europese richtlijnen gehanteerde definitie. In de kern verwijst deze definitie naar juridische entiteiten die in het nationale recht van de lidstaten als rechtspersoon zijn aangemerkt.

Of er sprake is van een rechtspersoon wordt in het Nederlandse recht bepaald door artikel 2:1 en verder van het Burgerlijk Wetboek. Het civielrechtelijke rechtspersonenbegrip is voor de toepassing in het strafrecht in artikel 51, derde lid, Sr, uitgebreid tot enkele andere juridische entiteiten.

**Artikel 2, tweede lid, onder b, van de richtlijn** verwijst voor de invulling van het begrip 'beschermde habitat' naar de Habitatrichtlijn<sup>4</sup> en de Vogelrichtlijn<sup>5</sup>. De definitie is van belang vanwege de in artikel 3, tweede lid, onder q, van de richtlijn opgenomen verplichting tot strafbaarstelling van gedragingen die aanzienlijke schade toebrengen aan beschermde habitats of die diersoorten aanzienlijk verstoort in een beschermingszone. De definitie is bovendien van belang vanwege de in artikel 3, derde lid, onder a, van de richtlijn opgenomen verplichting om te voorzien in gekwalificeerde strafbaarstelling als een gedraging de vernietiging veroorzaakt van, of wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan (onder andere) een beschermde habitat. Het begrip 'beschermde habitat' zal in het Wetboek van Strafrecht in een nieuw artikel 90undecies worden gedefinieerd, nu dit begrip in verschillende strafbaarstellingen van dat wetboek wordt opgenomen teneinde artikel 3, derde lid, van de richtlijn te implementeren. De hiervoor genoemde Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet. Een 'beschermde habitat' in de zin van de richtlijn is een natuurlijke habitat of habitat van een soort waarvoor een gebied als Natura 2000-gebied is aangemerkt. De begrippen 'Natura 2000-gebied', 'habitat van een soort' en 'natuurlijke habitat' zijn gedefinieerd in de Omgevingswet (bijlage bij artikel 1.1).

<sup>4</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

<sup>5</sup> Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand.



**Artikel 2, tweede lid, onder c, van de richtlijn** geeft een definitie van het begrip ‘ecosysteem’, die inhoudelijk identiek is aan de definitie van dat begrip in artikel 3, onder 1, van de nieuwe Europese natuurherstelverordening<sup>6</sup>. Voor een nadere duiding van dit begrip wordt ook verwezen naar die verordening. Het begrip ‘ecosysteem’ komt als bestanddeel voor in verschillende delictsomschrijvingen in de richtlijn. Omdat dit begrip met dit wetsvoorstel aan verschillende strafbaarstellingen uit het Wetboek van Strafrecht wordt toegevoegd, zal de definitie uit de richtlijn met een nieuw artikel 90decies in dat wetboek worden opgenomen.

Het begrip ‘ecosysteem’ dient te worden begrepen in samenhang met overweging 13 van de richtlijn. Daar is onder meer toegelicht dat, om het milieu in zoveel mogelijk opzichten te beschermen, dit begrip breed moet worden opgevat. Een ecosysteem omvat ecosysteemdiensten en ecosysteemfuncties. Door ecosysteemdiensten draagt een ecosysteem direct of indirect bij aan het menselijk welzijn. Ecosysteemfuncties hebben betrekking op natuurlijke processen in een ecosysteem. Kleinere eenheden, zoals een bijenkorf, een mierenhoop of een boomstronk, kunnen onderdeel uitmaken van een ecosysteem, maar kunnen op zichzelf niet als een ecosysteem worden beschouwd.

**Artikel 3 van de richtlijn** bevat een opsomming van de verschillende gedragingen die tot milieuschade (kunnen) leiden en die de lidstaten in het nationale recht strafbaar dienen te stellen. De lijst met milieudelicten komt voor een belangrijk deel overeen met de strafbaar te stellen gedragingen uit Richtlijn 2008/99, waarbij verwijzingen naar onderliggende, sectorale Europese milieuwetgeving zijn bijgewerkt. Daarnaast is de lijst uitgebreid met een aantal nieuwe categorieën overtredingen.

Blijkens het **eerste lid van artikel 3** geldt als voorwaarde voor strafbaarstelling dat de gedragingen wederrechtelijk (‘unlawful’) zijn. Van wederrechtelijkheid is blijkens deze bepaling sprake indien de gedraging in strijd is met – kort samengevat – voorschriften uit het Europese milieurecht dan wel een nationaal wettelijk voorschrift of een besluit van een bevoegde autoriteit van een lidstaat waarmee uitvoering wordt gegeven aan zo’n wettelijk voorschrift. Dergelijke gedragingen kunnen ook als wederrechtelijk worden aangemerkt als ze worden begaan op basis van een machtiging (‘authorisation’; in het Nederlandse stelsel wordt hiermee met name op een vergunning of ontheffing gedoeld) die is verkregen op frauduleuze wijze of door middel van corruptie, afpersing of dwang. Van een wederrechtelijke gedraging is eveneens sprake ‘indien die machtiging kennelijk in strijd is met materiële wettelijke vereisten’. De Uniewetgever brengt daarmee tot uitdrukking dat het enkele beschikken over een vergunning of ontheffing die formele rechtskracht heeft, geen vrijbrief betekent om (bedrijfs)activiteiten uit te voeren die (evident) in strijd zijn met het Europese milieurecht.

Vorenstaande sluit aan bij de systematiek en uitgangspunten van het Nederlandse strafrecht, waarin wederrechtelijkheid een voorwaarde is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. In de Nederlandse wettelijke voorschriften waarmee artikel 3 van de richtlijn is geïmplementeerd vormt het wederrechtelijkheidsvereiste ofwel onderdeel van de delictsomschrijving (zie de artikelen 173a en 173b Sr) ofwel ligt de wederrechtelijkheid besloten in de eis dat een specifiek wettelijk (milieu)voorschrift is overtreden (zie de artikelen 161quater en 161quinquies en de milieudelicten die krachtens de WED strafbaar zijn gesteld). Het begrip ‘wederrechtelijkheid’ is in de Nederlandse strafwetgeving niet nader gedefinieerd. De strafrechter beoordeelt van geval tot geval of de bewezenverklarde feiten als wederrechtelijk kunnen worden aangemerkt. Daarbij komt in milieuzaken belangrijk gewicht toe aan de vraag of de verdachte (veelal een rechtspersoon) beschikte over een vergunning op grond waarvan de betreffende bedrijfsactiviteiten waren toegestaan, alsook of de verdachte zich aan eventuele aan die vergunning verbonden voorschriften heeft gehouden. In gevallen waarin de verdachte een vergunning heeft en in lijn met de daaraan verbonden voorschriften handelt, is strafrechtelijke aansprakelijkheid in de regel niet aan de orde. In de praktijk kan het echter voorkomen dat rechtspersonen bedrijfsactiviteiten die naar huidige maatstaven evident in strijd zijn met de geldende milieuregelgeving uitvoeren op grond van een verouderde vergunning. Uit artikel 3, eerste lid, in combinatie met overweging 10 van de richtlijn volgt dat in dergelijke gevallen, ondanks dat een vergunning of ontheffing formele rechtskracht heeft, toch sprake kan zijn van wederrechtelijk handelen, namelijk wanneer de strijdigheid van die vergunning of ontheffing met onderliggende, materiële milieuregelgeving ‘duidelijk en aanzienlijk is’. De uitbreiding van het wederrechtelijkheidsbegrip heeft geen betrekking op strijdigheid met procedurele vereisten of ‘minder belangrijke elementen van de machtiging’. Het moet dus gaan om gevallen waarin het voor de vergunninghouder zonder meer kenbaar was dat de kern van de betreffende vergunning of ontheffing (bijvoorbeeld: de maximale hoeveelheid van een bepaalde, uit te stoten stof of een maximumaantal van een bepaald natuurlijk product dat mag worden ingevoerd) niet meer voldoet aan de (inmiddels aangescherpte) onderliggende milieuregelgeving. Omdat de verantwoordelijkheid voor het actualiseren van vergunningen in de lidstaten doorgaans de (primaire) verantwoordelijkheid van overheidsinstanties is, vermeldt overweging 10 van de richtlijn uitdrukkelijk

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869.



dat het voorgaande ‘de plicht om te waarborgen dat machtigingen wettig zijn, niet [doet] verschuiven van bevoegde autoriteiten naar marktdeelnemers’.

Een relevante, recente ontwikkeling in het Nederlandse milieu(straf)recht waar in dit verband nog op kan worden gewezen, is dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet het belang van zorgplichten is toegenomen. Het stelsel Omgevingswet bevat zowel algemene (artikelen 1.6 en 1.7 Omgevingswet) als specifieke zorgplichten (bijvoorbeeld artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Deze gelden specifiek ten aanzien van degene die milieubelastende of lozingsactiviteiten verricht. Deze specifieke zorgplichten zijn ook van toepassing als voor een activiteit een vergunning is verleend of algemene regels gelden. Dit betekent in beginsel dat een betrokkene in voorkomende gevallen niet alleen acht dient te slaan op de aan de vergunning verbonden voorwaarden, maar dat diens handelen ook in lijn moet zijn met de relevante zorgplichten. Zie in dit verband de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving: Stb. 2018, 293, p. 521–522. Deze samenloop van de vergunning-(voorschriften) en zorgplichten is van belang voor de implementatie van onderhavige richtlijn. In de praktijk kan zich immers de situatie voordoen dat een (rechts)persoon beschikt over een rechtmatige vergunning en in lijn met de daaraan verbonden voorwaarden handelt, maar niettemin ernstige milieuschade optreedt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schadelijke milieueffecten die voortvloeien uit de vergunde bedrijfsactiviteiten die op het moment van de vergunningverlening niet waren voorzien. Op grond van de richtlijn kan in die gevallen een beroep op het bezit van een vergunning niet per definitie leiden tot het ontbreken van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Indien duidelijk wordt dat het handelen van de verdachte evident in strijd is met een toepasselijke zorgplicht, kan dat handelen in een strafzaak bijdragen aan de vaststelling dat sprake is van wederrechtelijkheid.

In **Artikel 3, tweede lid**, zijn de verschillende gedragingen opgenomen die de lidstaten in het nationale recht strafbaar dienen te stellen, indien zij opzettelijk en wederrechtelijk zijn begaan. Het begrip wederrechtelijkheid is hiervoor nader toegelicht. Zoals gebruikelijk in het Europese materiële strafrecht, schrijft de richtlijn niet voor wanneer bepaald handelen als opzettelijk moet worden aangemerkt, maar laat dit aan het nationale recht van de lidstaten. De verschillende milieudelicten worden hierna achtereenvolgens toegelicht. Voor een aantal gedragingen die zijn opgenomen in artikel 3, tweede lid, geldt dat zij – op grond van het vierde lid van artikel 3 – ook strafbaar moeten zijn indien zij niet opzettelijk, maar met grove nalatigheid zijn begaan. Op de betekenis hiervan wordt in meer algemene zin ingegaan op de toelichting bij artikel 3, vierde lid, van de richtlijn. In de hiernavolgende bespreking van de verschillende gedragingen die in artikel 3, tweede lid, zijn opgesomd wordt daarop vooruitlopend alvast aangegeven of zij ook bij grove nalatigheid strafbaar moeten worden gesteld.

**Artikel 3, tweede lid, onder a, van de richtlijn** heeft betrekking op verboden emissies. Deze verplichting tot strafbaarstelling was al opgenomen in Richtlijn 2008/99 (artikel 3, aanhef en onder a), maar is in de nieuwe richtlijn op een aantal punten uitgebreid. In de eerste plaats is ten opzichte van die richtlijn de zinsnede ‘materie of ioniserende straling’ vervangen door ‘een hoeveelheid materialen of stoffen, energie of ioniserende straling’. Het begrip ‘energie’ is in de richtlijn niet uitputtend gedefinieerd, maar dient breed te worden geïnterpreteerd. Overweging 15 noemt als voorbeelden ‘warmte, thermische energiebronnen, geluid, met inbegrip van onderwatergeluid, en andere bronnen van akoestische energie, trillingen, elektromagnetische velden, elektriciteit of licht’. Het gaat daarmee om een brede categorie van niet-stoffelijke emissies. Daarnaast is de strafbaarstelling uitgebreid naar gevallen waarin de verboden emissie aanzienlijke schade aan een ecosysteem aanricht (zie voor een nadere duiding van het begrip ‘ecosysteem’ de toelichting bij artikel 2, tweede lid, onder c). De overige bestanddelen zijn inhoudelijk gelijk aan de bestaande delictomschrijving van artikel 3, aanhef en onder a, van Richtlijn 2008/99. Opzettelijke verboden emissies zijn op dit moment in algemene zin strafbaar gesteld in de artikelen 161quater en 173a Sr. De culpoze equivalenten van deze strafbaarstellingen zijn opgenomen de artikelen 161quinquies en 173b Sr.

Ter implementatie zullen de hiervoor genoemde uitbreidingen ten aanzien van de emissie van energie, het in het milieu brengen van materialen en de uitbreiding ten aanzien van de te beschermen onderdelen van het milieu worden opgenomen in de genoemde artikelen. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdelen C, D, E en F, van het wetsvoorstel. Wijziging van de culpoze strafbaarstellingen op voormelde punten is eveneens aangewezen, nu artikel 3, vierde lid, van de richtlijn tot strafbaarstelling verplicht indien de gedraging met grove nalatigheid is begaan.

**Artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn** voorziet in een verplichting tot strafbaarstelling van het opzettelijk en wederrechtelijk in de handel brengen van een product waarvan het gebruik op een grotere schaal leidt tot – kort gezegd – emissies waardoor aanzienlijke schade voor de mens of voor het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen deze gedragingen ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. De strafbaarstelling vertoont sterke gelijkenis met de hiervoor besproken strafbaarstelling van verboden emissies, met dien verstande dat de onderhavige strafbaarstelling niet gericht is op emissies

tijdens de vervaardiging van een product, maar betrekking heeft op emissies die het gebruik op grote schaal van een bepaald product tot gevolg heeft. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan auto's met verbrandingsmotoren of kachels die op de markt worden gebracht in strijd met Europese milieuvorschriften. In voorkomende gevallen leveren de emissies als gevolg van het gebruik van één enkel product doorgaans geen grote schadelijke milieueffecten op, maar kan dat wel het geval zijn indien het betreffende product op een grotere schaal wordt gebruikt. De strafbaarstelling heeft als normadressaat degene die het betreffende product op de markt brengt en niet de gebruiker van het product. Degene die het betreffende product op de Europese markt heeft gebracht, kan volgens de bepaling worden vervolgd voor de milieuschade die het gebruik van het product op een grotere schaal met zich brengt. De richtlijn geeft slechts een beperkte concretisering van het begrip 'op een grotere schaal' en stelt dat dient te worden gekeken naar 'het gecombineerde effect van het gebruik van het product door meerdere gebruikers, ongeacht hun aantal, mits de gedraging schade aan het milieu of de menselijke gezondheid veroorzaakt of dreigt te veroorzaken' (overweging 17). Strafbaarheid op grond van dit artikel kan daarmee ook aan de orde zijn indien een op de Europese markt gebracht product slechts door een klein aantal personen wordt gebruikt, maar dit gebruik toch aanzienlijke schade aan het milieu of de menselijke gezondheid zou kunnen veroorzaken.

De Nederlandse strafwetgeving kent nog geen specifieke strafbaarstelling voor het op de markt brengen van producten waarvan het gebruik op een grotere schaal tot aanzienlijke schade aan het milieu of voor de menselijke gezondheid kan leiden. Weliswaar zijn dergelijke gedragingen voor een aantal sectoren op grond van specifieke EU-regelgeving strafbaar krachtens de WED, maar deze bestrijken niet alle gedragingen die binnen het bereik van artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn kunnen vallen. Zoals eerder opgemerkt, is het veroorzaken van schadelijke emissies strafbaar op grond van de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr, maar die strafbaarstellingen hebben geen betrekking op het op de markt brengen van producten waarvan het gebruik door derden schadelijke emissies tot gevolg heeft. De in artikel 3, tweede lid, onder b, beschreven gedraging wordt ook deels bestreken door de artikelen 174 en 175 Sr. Deze bepalingen stellen – kort samengevat – strafbaar het verkopen van waren, wetende dat deze 'voor het leven of de gezondheid schadelijk zijn' waarbij dit schadelijke karakter van de waren wordt verzwegen. In de jurisprudentie wordt het bestanddeel 'voor het leven of de gezondheid schadelijk zijn' ruim geïnterpreteerd. Zo is voor een veroordeling wegens artikel 174 Sr niet vereist dat de schade optreedt bij ieder normaal gebruik door elke consument, maar is voldoende dat is vastgesteld dat schade kan optreden als gevolg van gebruik waarmee redelijkerwijs rekening moet worden gehouden (HR 18 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0732). In zijn arrest van 29 november 2023 overwoog het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden dat ook het leven en de gezondheid van dieren en planten onder dit bestanddeel kunnen vallen (Hof Arnhem-Leeuwarden 29 november 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10037). Het onderhavige milieudelict uit de richtlijn kan echter niet volledig door middel van de bestaande artikelen 174 en 175 Sr worden geïmplementeerd, nu dit delict niet alleen betrekking heeft op gezondheidsschade voor mensen, dieren of planten, maar ook op schade aan een ecosysteem of de lucht-, bodem- of waterkwaliteit. Daarnaast vormt het bestanddeel 'dat schadelijk karakter verzwijgende' geen onderdeel van de delictomschrijving van artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn. Gelet hierop wordt ter implementatie van dit onderdeel voorzien in een nieuwe zelfstandige strafbaarstelling, in zowel een opzettelijke als – ter implementatie van artikel 3, vierde lid, – een culpoze variant (de artikelen 173c en 173d Sr). Op deze nieuwe strafbepalingen wordt inhoudelijk nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel G, van dit wetsvoorstel.

**Artikel 3, tweede lid, onder c, van de richtlijn** verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling van, samengevat, het vervaardigen, verhandelen of gebruiken van stoffen indien de betreffende gedraging in strijd is met voorschriften uit de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (ook bekend als de REACH-verordening)<sup>7</sup>, de Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen<sup>8</sup>, de Europese Biocideverordening<sup>9</sup>, de EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (ook bekend als de CLP-verordening)<sup>10</sup> en de Europese verordening persistente organi-

<sup>7</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

<sup>8</sup> Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.

<sup>9</sup> Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PbEU 2012, L 167).

<sup>10</sup> Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006.



sche verontreinigende stoffen (ook bekend als de POP-verordening)<sup>11</sup> indien door de gedraging aanzienlijke schade voor de mens of het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen deze gedragingen ook strafbaar te worden gesteld wanneer zij met grove nalatigheid zijn begaan. Richtlijn 2008/99 bevatte al verschillende strafbaar te stellen gedragingen, die indirect betrekking hebben op verboden handelingen met chemische stoffen. De nieuwe richtlijn voorziet nu in een expliciete verplichting tot strafbaarstelling van dergelijke gedragingen.

Ter uitvoering van bovengenoemde verordeningen in Nederland zijn voorschriften opgenomen in de Wet milieubeheer en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, alsook in de op die wetten gebaseerde lagere regelgeving. De betreffende uitvoeringsbepalingen zijn op dit moment al opgenomen in artikel 1a van de WED waardoor handelingen in strijd met de genoemde verordening in Nederland al strafbaar zijn. Om te voldoen aan de eisen uit de richtlijn is op dit punt dan ook geen nadere implementatiewetgeving nodig.

**Artikel 3, tweede lid, onder d, van de richtlijn** schrijft strafbaarstelling voor van de vervaardiging, het gebruik, de opslag alsook de in- en uitvoer van kwik of kwikhoudende producten indien de betreffende handeling in strijd is met de Europese Kwikverordening<sup>12</sup> en door de gedraging aanzienlijke schade voor de mens of het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Deze gedragingen moeten ook strafbaar worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan (artikel 3, vierde lid, van de richtlijn). Het betreft een nieuwe strafbaarstelling die nog niet (uitdrukkelijk) was opgenomen in Richtlijn 2008/99.

De Nederlandse wetgever heeft ter uitvoering van de Kwikverordening uitvoeringsvoorschriften gesteld in onder meer het Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer, dat gebaseerd is op artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer. Laatstgenoemd artikel is op dit moment al opgenomen in artikel 1a van de WED, waardoor aan de onderhavige verplichting tot strafbaarstelling uit de herziene nieuwe richtlijn milieustrafrecht al wordt voldaan.

**Artikel 3, tweede lid, onder e, van de richtlijn** verplicht tot het strafbaar stellen van het zonder vergunning uitvoeren van projecten waarvoor op grond van de mer-richtlijn<sup>13</sup> een zogenoemde mer-beoordeling of een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd, indien door de betreffende gedraging aanzienlijke schade voor de mens of het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Het gaat om een ten opzichte van Richtlijn 2008/99 nieuwe bepaling.

De Nederlandse implementatiewetgeving voor de mer-richtlijn is vervat in paragraaf 16.4 van de Omgevingswet en in hoofdstuk 11 en bijlage V van het Omgevingsbesluit. Artikel 16.43 van de Omgevingswet bevat een wettelijke grondslag voor het aanwijzen van projecten en de daarvoor benodigde besluiten waarop een mer(beoordelings)plicht van toepassing is. In de gevallen waarin het betreffende besluit een omgevingsvergunning betreft, kan tegen het uitvoeren van een project zonder voorafgaande omgevingsvergunning al strafrechtelijk worden opgetreden op grond van het huidige Nederlandse recht. Het is immers op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet verboden bepaalde activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten. Overtreding van dat voorschrift is strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 1° en 2°, van de WED. Dit verbod bestrijkt dus ook gevallen waarvoor een voorafgaande mer(beoordeling) moet worden verricht. Voor de volledige implementatie van dit onderdeel van de richtlijn zal daarnaast in artikel 1a, onder 1°, van de WED een verwijzing worden opgenomen naar de artikelen 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet. Daarmee wordt het uitvoeren van een project zonder te voldoen aan de mer(beoordelings)plicht ook strafbaar in gevallen waarin voor het betreffende project een ander besluit dan een omgevingsvergunning nodig is (zie afdeling 11.2 van het Omgevingsbesluit en Bijlage V bij dat besluit).

**Artikel 3, tweede lid, onder f, van de richtlijn** ziet op verschillende verboden gedragingen met betrekking tot afvalstoffen. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen deze gedragingen ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. In Richtlijn 2008/99 was al een algemene bepaling opgenomen over – kort samengevat – verboden handelingen met betrekking tot afvalstoffen waardoor aanzienlijke schade voor de mens of het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. In de nieuwe richtlijn is deze strafbaarstelling in twee categorieën onderverdeeld. Ten eerste dienen verboden gedragingen met betrekking tot afvalstoffen strafbaar te worden gesteld indien zij betrekking hebben op gevaarlijke afvalstoffen in de zin van artikel 3, onder 2,

<sup>11</sup> Verordening (EU) 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen.

<sup>12</sup> Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008.

<sup>13</sup> Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.



van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen en wanneer de gedraging betrekking heeft op een niet-verwaarloosbare hoeveelheid van dergelijk afval.<sup>14</sup> De richtlijn geeft geen verdere invulling aan het begrip 'niet-verwaarloosbare hoeveelheid'. De tweede categorie betreft gedragingen met betrekking tot andere dan de hiervoor genoemde afvalstoffen. Voor strafbaarheid is in dat geval wel vereist dat door de gedraging aanzienlijke schade voor de mens of het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt.

De Europese kaderrichtlijn Afvalstoffen is onder meer geïmplementeerd in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Daarnaast bevat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen verschillende bepalingen die onder het bereik van deze strafbaarstelling vallen. In artikel 1a van de WED zijn verschillende bepalingen uit die wet en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer als een strafbaar feit aangemerkt. Deze bepalingen hebben betrekking op beide hierboven genoemde categorieën gedragingen uit artikel 3, tweede lid, onder f, van de richtlijn, waardoor aanvullende implementatiewetgeving niet nodig is.

**Artikel 3, tweede lid, onder g, van de richtlijn** ziet op de illegale overbrenging van afvalstoffen in de zin van artikel 2, punt 26, van de nieuwe Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)<sup>15</sup> (blijkens de rectificatie<sup>16</sup> is bedoeld artikel 3, punt 26, van die nieuwe verordening), die de opvolger is van de oude EVOA-verordening uit 2006. Ook hier geldt dat de verplichting tot strafbaarstelling enkel betrekking heeft op gedragingen die een niet-verwaarloosbare hoeveelheid afvalstoffen betreffen. Uit artikel 3, vierde lid, van de richtlijn volgt deze gedragingen ook strafbaar dienen te zijn in geval van grove nalatigheid.

De verplichting tot strafbaarstelling van het overbrengen van afvalstoffen in strijd met de oude EVOA-verordening gold reeds op grond van Richtlijn 2008/99 en is naar Nederlands recht al strafbaar op grond van artikel 10.60 van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 1a, onder 1°, van de WED. Ook de nieuwe richtlijn kan met toepassing van de hiervoor genoemde artikelen strafrechtelijk worden gehandhaafd in Nederland. Om te voldoen aan de eisen uit de richtlijn op dit punt is daarom geen nadere implementatiewetgeving nodig.

**Artikel 3, tweede lid, onder h, van de richtlijn** is nieuw ten opzichte van Richtlijn 2008/99 en voorziet in een verplichting tot strafbaarstelling van scheepsrecycling in strijd met de voorschriften die daaromtrent zijn gesteld in artikel 6, tweede lid, onder a, van de Europese Verordening Scheepsrecycling.<sup>17</sup> Die bepaling strekt er, kort gezegd, toe te verzekeren dat schepen die de vlag van een lidstaat voeren die bestemd zijn voor recycling enkel gerecycled worden in recyclingsinrichtingen die zijn opgenomen op de zogenoemde Europese lijst van scheepsrecyclingsinrichtingen, waardoor de sloop veilig en milieuverantwoord wordt uitgevoerd.

Om te voldoen aan deze richtlijnbeepaling is geen nadere implementatiewetgeving nodig. Ter uitvoering van voornoemde verordening zijn uitvoeringsvoorschriften opgenomen in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs). Overtreding van artikel 6, tweede lid, van de Europese Verordening Scheepsrecycling is verboden op grond van artikel 36a, eerste lid, Wvvs in combinatie met artikel 16d, tweede lid, van de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. Dergelijke gedragingen zijn ook strafbaar, nu artikel 36a, eerste lid, Wvvs is opgenomen in artikel 1a, onder 1°, van de WED.

**Artikel 3, tweede lid, onder i, van de richtlijn** heeft betrekking op het lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen in de zin van artikel 3 van Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, in een gebied als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van die richtlijn, indien daardoor een verslechtering van de waterkwaliteit of schade aan het marieme milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Deze gedragingen dienen op grond van artikel 3, vierde lid, van onderhavige richtlijn ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. Het betreft een nieuw voorschrift dat nog niet was opgenomen in Richtlijn 2008/99. Lozingen zijn niet strafbaar als deze voldoen aan de in artikel 5 van de richtlijn genoemde uitzonderingen uit de bijlagen bij die richtlijn of het MARPOL 73/78-verdrag. In 2009 (Richtlijn 2009/123/EG) is aan Richtlijn 2005/35 de verplichting voor lidstaten toegevoegd om inbreuken op deze richtlijn in het nationale recht strafbaar te stellen. Dit is in Nederland geïmplementeerd door artikel 5 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen toe te voegen aan artikel 1a, onder 1°, van de

<sup>14</sup> Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

<sup>15</sup> Verordening (EU) 2024/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1257/2013 en (EU) 2020/1056 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1013/2006.

<sup>16</sup> Zie EU-document 13392/24 REV 1 van 1 april 2025.

<sup>17</sup> Verordening (EU) 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake scheepsrecycling, en tot wijziging van Verordening (EG) 1013/2006 en van Richtlijn 2009/16/EG.



WED. Die strafbaarstelling omvat ook de hier beschreven gedraging.

**Artikel 3, tweede lid, onder j, van de richtlijn** voorziet in een verplichting tot strafbaarstelling van het exploiteren of sluiten van een installatie waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of mengsels worden opgeslagen of gebruikt, indien de gedraging valt binnen het toepassingsbereik van de zogeheten Sevesorichtlijn<sup>18</sup> en de Richtlijn industriële emissies.<sup>19</sup> Ook gevallen van grove nalatigheid moeten blijken uit artikel 3, vierde lid, van de richtlijn onder het bereik van de nationale strafwetgeving worden gebracht. Net als bij de meeste andere delicten uit de herziene richtlijn milieucriminaliteit, is voor strafbaarheid vereist dat de gedraging aanzienlijke schade voor de mens of het milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken. De verplichting tot strafbaarstelling is niet nieuw, maar maakte ook al onderdeel uit van Richtlijn 2008/99 (artikel 3, onder d).

In Nederland zijn de betreffende gedragingen al strafbaar overeenkomstig artikel 1a, onder 1°, van de WED jo. artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving en de artikelen 8.40 en 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer.

In **Artikel 3, tweede lid, onder k, van de richtlijn** is een – ten opzichte van Richtlijn 2008/99 – nieuwe verplichting opgenomen tot strafbaarstelling van het bouwen, exploiteren en ontmantelen van een installatie in de zin van de Europese Richtlijn 2013/30/EU betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten indien dergelijke gedragingen aanzienlijke schade voor de mens of het milieu veroorzaken of dreigen te veroorzaken. De gedragingen dienen ook strafbaar te zijn als zij met grove nalatigheid zijn begaan, zo volgt uit artikel 3, vierde lid.

Richtlijn 2013/30 heeft betrekking op de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en is geïmplementeerd in onder meer de Mijnbouwwet en de Omgevingswet. Overtredingen van de betreffende bepalingen leveren op dit moment al een strafbaar feit op, doordat deze zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1°, van de WED. Er is dus geen aanvullende implementatiewetgeving nodig om te voldoen aan dit voorschrift.

**Artikel 3, tweede lid, onder l, verplicht lidstaten om verschillende gedragingen met betrekking tot radioactief materiaal of radioactieve stoffen strafbaar te stellen** indien deze binnen het toepassingsgebied vallen van verschillende Euratom-richtlijnen<sup>20</sup> en de gedragingen aanzienlijke schade voor de mens of het milieu veroorzaken of dreigen te veroorzaken. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen deze gedragingen ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. Het betreft hier geen nieuwe strafbaarstelling: Richtlijn 2008/99 bevatte ook al een verplichting voor de lidstaten om verschillende schadelijke gedragingen met betrekking tot radioactieve stoffen strafbaar te stellen.

De genoemde Euratom-richtlijnen zijn geïmplementeerd in onder meer de Kernenergiewet. Overtreding van de betreffende bepalingen levert op dit moment al op grond van artikel 1a, onder 1°, van de WED een strafbaar feit op. Daarnaast is in de artikelen 161quater en 161quinquies Sr het blootstellen van mensen, dieren, planten, goederen, bodem, water of lucht aan ioniserende straling dan wel radioactieve stoffen strafbaar gesteld.

**Artikel 3, tweede lid, onder m,** heeft betrekking op het onttrekken van oppervlaktewater of grondwater in de zin van de Europese kaderrichtlijn water<sup>21</sup>, indien daardoor aanzienlijke schade aan de ecologische toestand of het ecologisch potentieel van oppervlaktewaterlichamen of aan de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Het gaat om een nieuwe strafbaarstelling, die nog niet was opgenomen in Richtlijn 2008/99. Ook bij grove nalatigheid moeten deze gedragingen op grond van artikel 3, vierde lid, strafbaar worden gesteld.

In Nederland is voor het verrichten van onttrekkingsactiviteiten een omgevingsvergunning vereist (artikel 5.1, tweede lid, onder d, Omgevingswet, dat de opvolger is van artikel 6.4 Waterwet). Overtre-

<sup>18</sup> Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 92/82/EG van de Raad.

<sup>19</sup> Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

<sup>20</sup> Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom, Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties en Richtlijn 2013/51/Euratom van de Raad van 22 oktober 2013 tot vaststelling van voorschriften voor de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water.

<sup>21</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.



ding van dit vergunningvereiste levert op dit moment al een strafbaar feit op, aangezien het genoemde artikel uit de Omgevingswet is opgenomen in artikel 1a van de WED. Gelet hierop is om te voldoen aan de eisen uit de richtlijn op dit punt geen nadere implementatiewetgeving nodig.

**Artikel 3, tweede lid, onder n,** verplicht lidstaten tot strafbaarstelling van – kort samengevat – het houden en verhandelen van in het wild levende dier- of plantensoorten als bedoeld in bijlage IV of V (voor zover deze soorten onder dezelfde maatregelen vallen als die op grond van de Habitatrichtlijn zijn gesteld voor soorten uit bijlage IV bij die richtlijn) van de eerder in deze memorie al genoemde Habitatrichtlijn of artikel 1 van de al eerder vermelde Vogelrichtlijn, tenzij de gedragingen betrekking hebben op een te verwaarlozen hoeveelheid van de betreffende dier- of plantensoort. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen deze gedragingen ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. De harmonisatie op EU-niveau van deze delicten is niet nieuw, nu Richtlijn 2008/99 al vergelijkbare strafbaar te stellen gedragingen bevatte (artikel 3, onderdelen f en g).

In Nederland vallen de genoemde handelingen onder het verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- of fauna-activiteit te verrichten (artikel 5.1, tweede lid, onder g, Omgevingswet). Deze vergunningplicht is nader uitgewerkt in afdeling 11.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin nadere voorschriften zijn opgenomen die (mede) uitvoering geven aan de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De vergunningplicht zelf is opgenomen in artikel 1a van de WED, waardoor overtreding daarvan reeds naar huidig recht een strafbaar feit oplevert.

**Artikel 3, tweede lid, onder o,** ziet op het verhandelen van in het wild levende dier- of plantensoorten die zijn genoemd in de bijlagen A en B bij de Europese Cites-basisverordening<sup>22</sup> en de invoer van dergelijke soorten als bedoeld in bijlage C bij die verordening. Onder de bepaling vallen ook gedragingen die betrekking hebben op een deel van een specimen van de betreffende soort van artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet en voor afgeleide producten daarvan. De gedragingen dienen ook strafbaar te worden gesteld ingeval van grove nalatigheid (artikel 3, vierde lid).

Net als bij de hiervoor omschreven strafbaarstellingen geldt de verplichting tot strafbaarstelling niet wanneer sprake is van een te verwaarlozen hoeveelheid van de betreffende specimens. De strafbaarstelling is niet nieuw, maar maakte al onderdeel uit van Richtlijn 2008/99 (artikel 3, onder g). Op dezelfde wijze als bij de hiervoor omschreven strafbaarstellingen vallen de genoemde handelingen in strijd met de Cites-basisverordening onder de vergunningplicht (nader uitgewerkt in afdeling 11.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

**Artikel 3, tweede lid, onder p,** verplicht lidstaten tot strafbaarstelling van de in- en uitvoer, alsook de handel in producten of grondstoffen in strijd met artikel 3 van de Europese ontbossingsverordening<sup>23</sup>. Dat artikel stelt als voorwaarden dat relevante grondstoffen en producten (a) ontbossingsvrij zijn, (b) zijn geproduceerd overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie en (c) zijn vergezeld van een zorgvuldigheidsverklaring. De verplichting tot strafbaarstelling geldt niet voor gedragingen met betrekking tot een verwaarloosbare hoeveelheid grondstoffen of producten. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen deze gedragingen ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. Op grond van de Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten en het daarmee samenhangende, nog tot stand te brengen uitvoeringsbesluit, is een verbod om te handelen in strijd met artikel 3 van de ontbossingsverordening neergelegd in artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving, dat zijn grondslag vindt in artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de Omgevingswet (zie ook Kamerstukken II 2023/24, 36 518, nr. 3, p. 15–16). Omdat laatstgenoemd artikel nu al is opgenomen in artikel 1a van de WED, zijn de desbetreffende overtredingen van de ontbossingsverordening direct strafrechtelijk handhaafbaar zodra de eerdergenoemde genoemde uitvoeringsregelgeving in werking treedt. Hiervoor is in het kader van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit dus geen nadere implementatiewetgeving vereist.

**Artikel 3, tweede lid, onder q,** schrijft strafbaarstelling voor van elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermde habitat of die in een beschermingszone diersoorten als bedoeld in bijlage II, onder a, van de Habitatrichtlijn aanzienlijk verstoort. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dient ook in strafrechtelijke aansprakelijkheid te zijn voorzien wanneer deze gedragingen met grove nalatigheid zijn begaan. Het begrip ‘beschermde habitat’ is nader gedefinieerd in artikel 2, tweede lid, onder b, van de richtlijn. Zie hierover ook de toelichting bij artikel 2, tweede lid, onder b,

<sup>22</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) en Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

<sup>23</sup> Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010.



van de richtlijn. Ten opzichte van Richtlijn 2008/99 (artikel 3, onder h) is het bereik van de bepaling uitgebreid naar het aanzienlijk verstoren van de genoemde diersoorten in een beschermingszone.

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder j, van de Omgevingswet zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (met name in afdeling 11.1) nadere regels gesteld voor Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Hieronder wordt ook het verstoren van diersoorten in een beschermingszone begrepen. Overtreding van de in voornoemd besluit genoemde voorschriften is op dit moment al strafbaar, doordat artikel 4.3 Omgevingswet is opgenomen in artikel 1a van de WED.

**Artikel 3, tweede lid, onder r**, heeft betrekking op de invoer van, de handel in en het houden en fokken van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten, indien dit in strijd is met de beperkingen uit artikel 7, eerste lid, van de Europese invasieve-exoten-basisverordening<sup>24</sup>, een vergunningsvoorwaarde als bedoeld in artikel 8 of een machtiging als bedoeld in artikel 9 van die verordening. Lidstaten zijn verplicht deze gedraging strafbaar te stellen als daardoor aanzienlijke schade voor de mens of voor het milieu wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. De bepaling is nieuw ten opzichte van Richtlijn 2008/99. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen gedragingen als bedoeld in onderdeel r, onder ii, ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan.

In Nederland zijn op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder n, van de Omgevingswet nadere regels gesteld ten aanzien van invasieve uitheemse soorten. Het gaat daarbij met name om de artikelen 11.108 en 11.109 van het Besluit activiteiten leefomgeving, dat een verbod bevat om te handelen in strijd met artikel 7, eerste lid, van de invasieve-exoten-basisverordening. Omdat de artikelen 8 en 9 van de verordening gekoppeld zijn aan de verbodsbepaling uit artikel 7 van de verordening, heeft artikel 11.108 van het Besluit activiteiten leefomgeving ook betrekking op overtreding van die artikelen. Ter implementatie van deze richtlijn is geen nadere wetgeving nodig. Zoals hiervoor al aan de orde is gekomen is artikel 4.3 Omgevingswet immers al opgenomen in artikel 1a van de WED.

**Artikel 3, tweede lid, onderdelen s en t**, vergen dat lidstaten in hun nationale wet de productie, het in de handel brengen en het gebruik van ozonafbrekende stoffen als bedoeld in artikel 2, onder a, van de in 2024 herziene Europese OAS-verordening (ozonafbrekende stoffen)<sup>25</sup> of gefluoreerde broeikasgasen als bedoeld in artikel 2, onder a, van de in 2024 herziene Europese F-gassenverordening<sup>26</sup> als strafbaar feit aanmerken. De strafbaarstelling omvat ook handelingen met betrekking tot (onderdelen van) producten en apparaten die ozonafbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgasen bevatten of nodig hebben voor hun werking, zoals bedoeld in artikel 2, onder b, van de herziene OAS-verordening respectievelijk artikel 2, onder b, van de herziene Europese F-gassenverordening. Hierbij geldt dat de strafbaarstelling met betrekking tot gefluoreerde broeikasgasen zich ook dient uit te strekken tot de ingebruikneming van producten en apparatuur die gefluoreerde gasen bevatten of nodig hebben voor hun werking. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn dienen de door deze onderdelen bestreken gedragingen ook strafbaar te worden gesteld indien zij met grove nalatigheid zijn begaan. Deze strafbaarstellingen zijn niet nieuw, maar waren ook al opgenomen in Richtlijn 2008/99 (artikel 3, onder i). De betreffende gedragingen zijn naar Nederlands recht verboden op grond van artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer, het daarop gebaseerde Besluit gefluoreerde broeikasgasen en ozonlaagafbrekende stoffen en de Regeling gefluoreerde broeikasgasen en ozonlaagafbrekende stoffen. Deze lagere regelgeving dient nog te worden aangepast aan de herziene verordening. Omdat artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer is opgenomen in artikel 1a van de WED, is overtreding van de in de lagere regelgeving opgenomen voorschriften nu al strafbaar. Om te voldoen aan de eisen uit de richtlijn op dit punt is geen nadere implementatiewetgeving nodig; de aanpassing van de lagere regelgeving naar aanleiding van de herziene OAS-verordening en F-gassenverordening werkt daarin immers vanzelf door.

Op grond van **artikel 3, derde lid**, van de richtlijn dienen de in het tweede lid opgesomde gedragingen als gekwalificeerd strafbaar feit te worden aangemerkt indien de betreffende gedragingen, kort samengevat, vernietigende milieuschade tot gevolg hebben. In dat geval moet het delict zwaarder kunnen worden bestraft.

Artikel 3, derde lid, onder a, ziet op gedragingen die een ecosysteem van aanzienlijke omvang, een ecosysteem met een aanzienlijke milieuwaarde ('environmental value') of een beschermde habitat vernietigen of daaraan wijdverbreide en aanzienlijke schade veroorzaken, die ofwel onomkeerbaar

<sup>24</sup> Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

<sup>25</sup> Verordening (EU) 2024/590 van het Europees Parlement en de Raad van 7 februari 2024 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1005/2009.

<sup>26</sup> Verordening (EU) 2024/573 van het Europees Parlement en de Raad van 7 februari 2024 betreffende gefluoreerde broeikasgasen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 517/2014.



ofwel langdurig is veroorzaakt. Onderdeel b ziet op gedragingen die dezelfde mate van schade aanrichten aan de lucht-, bodem- of waterkwaliteit. Bij vernietigende milieuschade moet worden gedacht aan wijdverspreide verontreiniging, industriële ongevallen met ernstige effecten op het milieu of grootschalige bosbranden die de gevolgen hebben die zijn beschreven in de hierna opgenomen toelichting bij artikel 5, tweede lid, van de richtlijn. Het gaat om gevallen die vergelijkbaar kunnen zijn met 'ecocide' (overweging 21). Op grond van de richtlijn geldt dat voor strafbaarheid op grond van het gekwalificeerde delict mag worden vereist dat de verdachte opzet had op het intreden van de rampzalige milieugevolgen, waarbij het voorwaardelijk opzet als ondergrens kan worden aangemerkt (overweging 26). Dit betekent dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de vernietigende milieuschade zich ten gevolge van zijn handelen zou voordoen.

Zoals uit voorgaande volgt, zijn vrijwel alle in de richtlijn opgenomen milieudelicten naar Nederlands recht strafbaar via artikel 1a van de WED. De strafmaxima voor deze feiten zijn opgenomen in artikel 6 van de WED. Ter implementatie van het derde lid van artikel 3 zal in artikel 6 van de WED worden voorzien in een wettelijke strafverzwarringsgrond indien de in artikel 1a van de WED opgenomen misdrijven tot de in de richtlijn genoemde vernietigende milieuschade leiden. Ook wordt voor de in artikel 3, derde lid, van de richtlijn genoemde gedragingen die betrekking hebben op milieudelicten die strafbaar zijn via het Wetboek van Strafrecht voorzien in een gekwalificeerde strafbaarstelling. Hoewel de in de artikelen 161quater, 173a en 173c Sr opgenomen strafmaxima al voldoen aan de door artikel 5 richtlijn voorgeschreven strafniveaus, ook voor zover zij de onder de in artikel 3, derde lid, van de richtlijn beschreven gevolgen hebben, is het toch aangewezen in een gekwalificeerde strafbaarstelling te voorzien. De richtlijn schrijft immers expliciet voor dat sprake moet zijn van 'gekwalificeerde strafrechtelijke delicten' als de gedragingen vernietigende schade tot gevolg hebben. De richtlijn verplicht niet tot het opnemen van deze gekwalificeerde strafbaarstelling ten aanzien van de culpoze varianten van deze strafbaarstelling. Omdat de subonderdelen van de opzettelicten in Boek 2, Titel VII Sr gelijkloos zijn aan de subonderdelen van de schuldvarianten zijn, is ervoor gekozen om de gekwalificeerde strafbaarstelling – ten behoeve van de wetssystematiek – ook op te nemen in de artikelen 161quinquies, 173b en 173d Sr.

**Artikel 3, vierde lid** van de richtlijn bepaalt dat de meeste in het tweede lid opgesomde gedragingen strafbaar dienen te worden gesteld indien de gedragingen wederrechtelijk zijn en ten minste uit grove nalatigheid ('serious negligence') zijn begaan. Op het begrip wederrechtelijkheid is nader ingegaan in de toelichting op artikel 3, eerste lid, van de richtlijn.

Het (meer Angelsaksische) begrip 'grove nalatigheid' is in de richtlijn, noch elders in het Europese strafrecht uitputtend gedefinieerd. Dit begrip dient volgens overweging 27 van de richtlijn te worden uitgelegd in overeenstemming met het nationale recht, rekening houdend met relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU of het Hof). Uit jurisprudentie van het HvJ EU in de context van de hiervoor al aan de orde gekomen Richtlijn 2005/35 volgt dat dit begrip zich onderscheidt van 'gewone' nalatigheid, dat betrekking heeft op een onopzettelijk handelen of nalaten waardoor de aansprakelijke persoon zijn zorgvuldigheidsplicht schendt (HvJ EU C-308/06, Intertanko e.a./Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2008:312, r.o. 75). Het begrip 'grove nalatigheid' dient volgens het Hof te worden opgevat als dat dit een onopzettelijk handelen of nalaten impliceert waardoor de aansprakelijke persoon een gekwalificeerde schending begaat van zijn zorgvuldigheidsplicht die hij in acht had moeten en had kunnen nemen rekening gehouden met zijn hoedanigheid, zijn kennis, zijn vaardigheden en met zijn individuele situatie (HvJ EU C-308/06, Intertanko e.a./Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2008:312, r.o. 76–77).

Het Nederlandse commune strafrecht werkt niet met het bestanddeel grove nalatigheid, maar met de bestanddelen opzet en schuld. Het vereiste dat gedragingen met ten minste 'grove nalatigheid' dienen te zijn begaan, drukt naar Nederlandse maatstaven een zwaarder schuldverband uit dan bewuste schuld, maar een lichter schuldverband dan het voorwaardelijk opzet. Het begrip grove nalatigheid vertoont grote gelijkenis met het begrip 'roekeloosheid', dat in het Nederlandse strafrecht de zwaarste, aan opzet grenzende<sup>27</sup>, schuldvariant betreft. Met dit schuldverband is door de Nederlandse wetgever beoogd adequate bestraffing mogelijk te maken in gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig gedrag waarbij welbewust en met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen (Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 12). Het begrip roekeloosheid zal in gevallen waarin sprake is van een delict dat onder het bereik van deze richtlijn valt binnen de context van deze richtlijn moeten worden geïnterpreteerd, tegen de achtergrond van de te beschermen rechtsbelangen en de daartoe in acht te nemen zorgvuldigheidsnormen.

Hiervoor is omschreven dat de meeste gedragingen uit artikel 3, tweede lid, van de richtlijn naar Nederlands recht strafbaar zijn doordat de daarmee corresponderende (verbods)bepalingen zijn

<sup>27</sup> Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:959.



opgenomen in artikel 1a van de WED. Uit artikel 2 van de WED volgt dat deze feiten worden aangemerkt als misdrijf voor zover zij opzettelijk zijn begaan. Indien deze feiten niet opzettelijk zijn gepleegd, is sprake van een overtreding. Wat betreft de verplichting tot strafbaarstelling gaat de Nederlandse implementatie daarmee verder dan waartoe de herziene richtlijn verplicht: voor strafrechtelijke aansprakelijkheid is niet vereist dat de gedraging met grove nalatigheid (roekeloosheid) is begaan, maar volstaat de vaststelling dat een wettelijk voorschrift verwijtbaar is overtreden. Ook voor de milieudelicten die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen geldt dat roekeloosheid niet is vereist. Er moet in die gevallen sprake zijn van verwijtbare aanmerkelijke onvoorzichtigheid (culpa) (zie de voorgestelde wijziging van artikelen 161quinquies, 173b en het voorgestelde nieuwe artikel 173d Sr). Voor die strafbare feiten is het dus niet nodig om een aanvullende wettelijke maatregelen te treffen.

**Artikel 3, vijfde lid**, van de richtlijn biedt lidstaten de ruimte om in aanvulling op de in artikel 3, tweede lid, genoemde gedragingen ook andere milieudelicten in het nationale recht strafbaar te stellen. Deze bepaling brengt expliciet tot uitdrukking dat de herziene richtlijn minimumharmonisatie betreft, waardoor het lidstaten vrijstaat ter bescherming van het milieu verdergaande maatregelen te treffen dan waartoe de richtlijn hen verplicht. Via artikel 1a van de WED zijn ook andere dan de in richtlijn genoemde overtredingen van milieuvoorschriften strafbaar gesteld.

In **artikel 3, zesde tot en met achtste lid**, van de richtlijn wordt een aantal in artikel 3, tweede lid, voorkomende termen van een nadere duiding voorzien. Er worden enkele nadere handvatten gegeven voor de beoordeling in welke gevallen schade aan het milieu als 'aanzienlijk' moet worden aangemerkt (zesde lid), wanneer een gedraging 'schade dreigt te veroorzaken' (zevende lid) en wanneer een bepaalde hoeveelheid als 'al dan niet verwaarloosbaar' moet worden aangemerkt (achtste lid). Dit betreft een niet-limitatieve opsomming van criteria waarmee rekening kan worden gehouden (overweging 25). Volgens de Europese wetgever bevorderen deze criteria de coherente toepassing van de richtlijn, vergemakkelijken zij een doeltreffender bestrijding van milieucriminaliteit en bieden zij rechtszekerheid.

Het komt vaker voor dat in Europese richtlijnen op het gebied van het materiële strafrecht een gedetailleerde uitleg is opgenomen over de invulling van bepaalde begrippen. Anders dan in de strafrechtssystemen van sommige andere lidstaten is het in de Nederlandse strafwetgeving ongebruikelijk en ook niet noodzakelijk dat dergelijke criteria tot in detailniveau worden vastgelegd. Het staat de Nederlandse strafrechter immers vrij alle relevante omstandigheden mee te wegen bij de beoordeling of de verschillende delictsbestanddelen bewezen kunnen worden verklaard, waaronder de criteria die in de richtlijn worden genoemd. Daarbij komt dat de in de richtlijn genoemde criteria uitputtend noch prescriptief zijn, in die zin dat met 'een of meer' van die criteria alleen rekening hoeft te worden gehouden 'indien relevant'.

**Artikel 4** van de richtlijn betreft een standaardbepaling op grond waarvan lidstaten uitlokking van en medeplichtigheid aan de in artikel 3, tweede en derde lid, genoemde feiten strafbaar dienen te stellen. Het tweede lid van artikel 4 draagt lidstaten op om ook te voorzien in strafbaarheid ingeval van poging tot het plegen van de in artikel 3, tweede lid, genoemde feiten. Nu niet wordt verwezen naar artikel 3, vierde lid, geldt de verplichting enkel indien deze feiten opzettelijk zijn gepleegd (en dus naar Nederlands recht als misdrijf worden aangemerkt). In Nederland zijn uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot het plegen misdrijven in algemene zin strafbaar gesteld (respectievelijk de artikelen 47, 48 en 45 Sr). Uit artikel 91 Sr volgt dat deze bepalingen ook van toepassing zijn op gedragingen die zijn strafbaar gesteld in de WED. Daarmee voldoet de Nederlandse strafwetgeving aan deze richtlijnverplichting.

**Artikel 5** van de richtlijn ziet op de sancties die dienen te worden gesteld op de in de artikelen 3 en 4 opgenoemde milieudelicten wanneer ze door natuurlijke personen zijn begaan. Het **eerste lid** betreft een standaardbepaling die lidstaten opdraagt te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties. Dit is nader uitgewerkt in het **tweede lid** in de vorm van verschillende, zogeheten 'minimale strafmaxima'. Die schrijven voor dat de wettelijke strafmaxima die in het nationale recht op de verschillende milieudelicten worden gesteld, *ten minste* dienen te voldoen aan het in de richtlijn opgenomen niveau.

Op grond van **Artikel 5, tweede lid, onderdelen a en b**, dient op daar genoemde opzettelijke milieudelicten een maximale gevangenisstraf van ten minste tien jaar te worden gesteld indien zij de dood van een persoon hebben veroorzaakt en ten minste acht jaar voor gekwalificeerde milieudelicten die leiden tot vernietigende milieuschade (artikel 3, derde lid, van de richtlijn). De richtlijn verplicht lidstaten een wettelijk strafmaximum van minimaal acht jaar gevangenisstraf mogelijk te maken voor gevallen waarin een milieudelict uit de richtlijn (zie artikel 3, derde lid, onder a en b):

- (i) de vernietiging veroorzaakt van een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde of van een beschermde habitat; of



- (ii) **wijdverbreide en aanzienlijke schade die onomkeerbaar of langdurig is veroorzaakt aan een ecosysteem van aanzienlijke omvang of milieuwaarde, aan een beschermde habitat of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water.**

Bij de beoordeling of een bepaalde milieuschade als 'aanzienlijk' kan worden gekwalificeerd, kan worden betrokken (i) de referentietoestand van het aangetaste milieu, (ii) de vraag of de schade van lange, middellange of korte duur is, (iii) de ernst van de schade en (iv) de omkeerbaarheid van de schade (artikel 3, zesde lid). De begrippen 'wijdverbreid' en 'onomkeerbaar' zijn niet nader gedefinieerd in de richtlijn. Het vereiste dat de schade wijdverbreid is, duidt erop dat de milieuschade zich moet uitstrekken over een groot gebied of over een groot aantal mensen, dieren, planten of andere onderdelen van het milieu. Bij 'onomkeerbaar' kan worden gedacht aan schade die niet ongedaan kan worden gemaakt of niet te herstellen is, noch op natuurlijke wijze noch door tussenkomst van de mens.

Uit de systematiek van de richtlijn kan worden afgeleid dat het voor de toepassing van de onderhavige gekwalificeerde milieudelicten moet gaan om de meest ernstige verschijningsvormen van milieucriminaliteit, die tot milieuschade op een grote schaal leidt. Zoals eerder in deze memorie al aan de orde kwam, beoogt de richtlijn met het zwaarder bestraffen van milieudelicten die de bovengenoemde vernietiging of schade tot gevolg hebben, mede gedragingen die verband kunnen houden met 'ecocide' adequaat te kunnen sanctioneren (overweging 21 van de richtlijn).

Ter implementatie van deze voorschriften wordt een strafverzwaringsgrond met betrekking tot het veroorzaken van de dood of vernietigende milieuschade toegevoegd aan artikel 6 van de WED. Ook wordt ter implementatie van deze voorschriften een nieuwe gekwalificeerde strafbaarstelling met betrekking tot het veroorzaken van vernietigende schade toegevoegd aan de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a, 173b en de nieuwe artikelen 173c en 173d Sr.

In **onderdeel c** is een minimaal strafmaximum van vijf jaar gevangenisstraf genoemd voor gevallen waarin een aantal opgesomde delicten met grove nalatigheid zijn begaan (artikel 3, vierde lid) en die de dood van een persoon veroorzaken. De in onderdeel c bedoelde gedragingen vallen naar Nederlands recht onder de generieke strafbaarstelling van dood door schuld, waarop in geval van roekeloosheid (zie de toelichting bij artikel 3, vierde lid) een strafmaximum van vier jaar is gesteld (artikel 307, tweede lid, Sr). Zie hierover ook Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 14–15. Ter implementatie van onderdeel c zal het strafmaximum in artikel 307, tweede lid, Sr worden verhoogd naar vijf jaar gevangenisstraf. Voor een nadere toelichting wordt gewezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel.

De Nederlandse wetgeving voldoet ruimschoots aan de minimale strafmaxima van respectievelijk vijf jaar en drie jaar gevangenisstraf voor de in de **onderdelen d en e** genoemde, opzettelijk gepleegde milieudelicten. Op grond van artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de WED geldt immers op dit moment al een maximale gevangenisstraf van zes jaar voor de misdrijven die worden opgesomd in artikel 1a, onder 1°, van de WED. De milieudelicten uit artikel 3 van de richtlijn die zijn geïmplementeerd in het Wetboek van Strafrecht, kennen eveneens wettelijke strafmaxima die (aanzienlijk) hoger zijn dan de ondergrenzen van drie en vijf jaar die op grond van de richtlijn gelden.

Het **derde lid** van artikel 5 heeft betrekking op een aantal bijkomende sancties. De term 'bijkomende strafrechtelijke sanctie' heeft hier een autonome betekenis en is dus niet gelijk te stellen met het begrip 'bijkomende straf' zoals dat in het Nederlandse recht wordt gehanteerd. Met de term 'bijkomende' is slechts beoogd tot uitdrukking te brengen dat lidstaten in hun nationale wetgeving in dergelijke sancties dienen te voorzien naast (en niet in de plaats van) een gevangenisstraf. De bepaling verplicht lidstaten in algemene zin om ervoor te zorgen dat plegers aan aanvullende sancties kunnen worden onderworpen, maar laat het aan de lidstaten om te kiezen (i) welke bijkomende sancties mogelijk worden gemaakt en (ii) of die sancties binnen het strafrecht of langs andere weg kunnen worden opgelegd. In de bepaling zijn enkele voorbeelden van dergelijke sancties genoemd. Een aantal van de opgenomen voorbeelden kunnen in Nederland in het kader van een strafrechtelijke veroordeling worden opgelegd. Dit betreft de verplichting om milieuschade te herstellen, dan wel schadevergoeding te betalen (sub a van de richtlijn, artikel 8, onder c, WED), het opleggen van een geldboete (sub b van de richtlijn, artikel 6, eerste lid, WED, artikel 9, eerste lid, onder a, sub 4, Sr), uitsluiting van toegang tot door de overheid verleende voordelen, steun of overheidsfinanciering (sub c van de richtlijn, artikel 7, onder f, WED), een beroepsverbod (sub d van de richtlijn, artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr en artikel 7, onder a, WED), schorsing van vergunningen (sub e van de richtlijn, via de ontzetting van ondernemingsrechten of ontzegging van voordelen van artikel 7, onder f, WED), een tijdelijk verbod op kandidaatstelling voor openbare ambten (sub f van de richtlijn, artikel 28, eerste lid, onder 3°, Sr) en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak (sub g van de richtlijn, artikel 7, onder g, WED). De andere genoemde sancties kunnen in Nederland langs bestuursrechtelijke dan wel civielrechtelijke weg worden opgelegd. Voor een nadere specificatie van de relevante wettelijke



grondslagen voor deze sancties wordt verwezen naar de transponeringstabel die is opgenomen aan het slot van deze memorie van toelichting.

**Artikel 6** van de richtlijn draagt lidstaten op om te voorzien in aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de in de richtlijn vervatte milieudelicten. Dit betreft een standaardbepaling waaraan via artikel 51 Sr wordt voldaan. Op dit punt is geen nadere implementatiewetgeving nodig.

**Artikel 7** van de richtlijn bevat een opsomming van verschillende sancties en maatregelen die mogelijk moeten worden gemaakt ten aanzien van rechtspersonen die overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de richtlijn opgenomen milieudelicten. Het **eerste lid** bevat een algemene standaardbepaling die gelijkenissen vertoont met artikel 5, eerste lid, van de richtlijn, die betrekking heeft op natuurlijke personen.

Op grond van het **tweede lid** zijn lidstaten verplicht om te voorzien strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes voor rechtspersonen. Deze verplichting krijgt een nadere invulling in het derde lid. Daarnaast bevat het tweede lid een opsomming van optionele bijkomende sancties of maatregelen die, net als ten aanzien van natuurlijke personen het geval is, zowel strafrechtelijk als niet-strafrechtelijk van aard kunnen zijn. Deze opsomming is nagenoeg gelijk aan de sancties opgenomen in artikel 5, derde lid, van de richtlijn. Daarnaast worden enkele aanvullende, specifiek op rechtspersonen toegesneden sancties genoemd. Ook voor die sancties geldt dat zij in Nederland ofwel middels het strafrecht ofwel langs bestuursrechtelijke of civielrechtelijke weg kunnen worden opgelegd. Tot deze laatste categorie behoren de gerechtelijke ontbinding van de rechtspersoon (sub g van de richtlijn, artikel 2:20 BW) en het opleggen van een verplichting om de naleving van milieunormen te verbeteren (sub i van de richtlijn, titels 17.2 en 17.3 Wet milieubeheer).

Het **derde lid** van artikel 7 geeft nadere voorschriften over de hoogte van de geldboete die aan rechtspersonen die zich schuldig maken aan de door de richtlijn bestreken milieudelicten moeten kunnen worden opgelegd. Op vergelijkbare wijze als ten aanzien van natuurlijke personen (artikel 5, tweede lid, van de richtlijn) geldt dat de richtlijn wat betreft de hoogte van de geldboetes minimale strafmaxima bevat: de maximale boetehoogtes die in het nationale recht op de verschillende milieudelicten worden gesteld, dienen *ten minste* te voldoen aan de in de richtlijn opgenomen ondergrenzen. Bij de implementatie van deze bepaling kunnen lidstaten ervoor kiezen de minimale strafmaxima in de vorm van omzetgerelateerde geldboetes te implementeren, waarbij de minimale strafmaxima worden uitgedrukt in een percentage van de wereldwijde jaaromzet van een rechtspersoon. De berekening van de relevante jaaromzet kunnen de lidstaten baseren op hetzij het boekjaar voorafgaand aan de pleegdatum van het delict, hetzij het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de boete is opgelegd. Als alternatief voor de omzetgerelateerde geldboete kunnen lidstaten er ook voor kiezen de minimale strafmaxima om te zetten in de vorm van absolute boetebedragen. Afhankelijk van het specifieke milieudelict bedragen de minimale strafmaxima 5% of 3% van de jaaromzet van de rechtspersoon dan wel respectievelijk € 40 miljoen of € 24 miljoen.

De boetesystematiek in de Nederlandse strafwetgeving is gebaseerd op zes categorieën die elk een maximum in de vorm van een absoluut boetebedrag kennen (artikel 23, vierde lid, Sr). Voor de in het Wetboek van Strafrecht en de WED strafbaar gestelde milieudelicten kan een maximale geldboete worden opgelegd van de vijfde categorie, die in geval van veroordeling van een rechtspersoon kan worden verhoogd naar de zesde categorie als de vijfde categorie niet als een passende bestraffing wordt aangemerkt. Het maximumbedrag van de zesde categorie bedraagt per 1 januari 2024 € 1.030.000. Indien een rechtspersoon wordt veroordeeld voor een strafbaar feit waarvoor een boete van de zesde categorie is toegelaten, maar dit boetemaximum niet als een passende bestraffing voor het betreffende strafbare feit kan worden aangemerkt, kan op dit moment al een (strafrechtelijke) boete van maximaal tien procent van de jaaromzet van de betreffende rechtspersoon worden opgelegd (artikel 23, zevende lid, Sr). Als peildatum voor de berekening geldt daarbij de jaaromzet van de rechtspersoon voorafgaand aan de rechterlijke uitspraak waarin de boete is opgelegd. De onderhavige verplichtingen uit de richtlijn worden daarmee in Nederland geïmplementeerd door middel van bestaand recht, op basis van de omzetgerelateerde geldboete. Hiermee is de nationale wetgeving in overeenstemming met artikel 7, derde lid, van de richtlijn in die zin dat de maximaal op te leggen geldboete van 10% meer dan de voorgeschreven 5% respectievelijk 3% bedraagt, terwijl binnen de Nederlandse boetesystematiek ook gewaarborgd kan worden dat de hoogte van de geldboete 'evenredig is aan de ernst van de gedraging en de individuele, financiële en andere omstandigheden van de betrokken rechtspersoon' (zie ook overweging 33).

Het **vierde lid** draagt lidstaten op om in geval een rechtspersoon wordt veroordeeld voor een strafbaar feit dat valt onder het gekwalificeerde delict in verband met vernietigende milieuschade (artikel 3, derde lid, van de richtlijn) 'zwaardere strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke sancties' mogelijk te maken dan die gelden voor de reguliere milieudelicten uit de richtlijn (artikel 3, tweede lid). Waar voor dergelijke feiten ten aanzien van natuurlijke personen is voorzien in een specifiek minimaal strafmaxi-

mum (artikel 5, tweede lid, onder b, van de richtlijn), verplicht de richtlijn ten aanzien van rechtspersonen slechts om 'zwaardere' sancties mogelijk te maken. Het hiervoor omschreven artikel 23, zevende lid, Sr voorziet hierin reeds door middel van de maximale geldboete van 10% van de jaaromzet van de betreffende rechtspersoon. Dit percentage is dubbel zo hoog als het minimale strafmaximum van 5% van de jaaromzet, dat op grond van de richtlijn zou moeten gelden voor de zwaarste milieudelicten uit artikel 3, tweede lid, van de richtlijn. Er is binnen dit in Nederland geldende maximum voldoende ruimte voor de rechter om met deze strafverzwarende omstandigheden rekening te houden bij het bepalen van een passend boetebedrag. Binnen de in de wet op het feit gestelde maximale geldboete kan de veroordeling voor het gekwalificeerde delict een strafverzwarende werking hebben op de hoogte van de gevorderde en opgelegde geldboete. Met het verhoogde gevangenisstrafmaximum brengt de strafwetgever immers tot uitdrukking dat het desbetreffende feit als ernstiger moet worden beschouwd.

De **artikelen 8 en 9** van de richtlijn bevatten een opsomming van verschillende strafverzwarende onderscheidenlijk verzachtende omstandigheden. Lidstaten zijn verplicht in het nationale recht de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat in voorkomende gevallen zwaardere dan wel lichtere straffen kunnen worden opgelegd dan in gevallen waarin die omstandigheden zich niet voordoen. Voorbeelden van strafverzwarende omstandigheden zijn gevallen waarin het milieudelict gepleegd is in het kader van een criminele organisatie, er bij het plegen van het delict vervalste documenten zijn gebruikt, er bewijsmateriaal is vernietigd of sprake is van recidive. Een voorbeeld van een verzachtende omstandigheid betreft de situatie dat de verdachte vrijwillig al maatregelen heeft genomen om de milieuschade als gevolg van het milieudelict te beperken of herstellen, nog voordat het strafbare feit ter kennis van de opsporingsdiensten is gekomen. Blijkens de tekst van de richtlijn en overwegingen 40 en 41 hebben lidstaten de ruimte om deze verplichting te implementeren in overeenstemming met de toepasselijke regels in het nationale rechtstelsel. Met de omstandigheden hoeft slechts rekening te worden gehouden indien zij relevant zijn in het licht van het betreffende strafbare feit ('in relation to the relevant criminal offences'). Met de woorden 'een of meer' is tot uitdrukking gebracht dat niet alle omstandigheden in het nationale recht als strafverzwarend dan wel verzachtend hoeven te worden beschouwd.

Een aantal van de in artikel 8 van de richtlijn genoemde verzwarende omstandigheden leveren naar Nederlands recht een afzonderlijk strafbaar feit op. Dit betreft de strafverzwarende onderdelen zoals genoemd in onderdeel b (artikel 140 Sr), onderdeel c (artikel 225 Sr) en onderdeel g (artikelen 189, 285 en 285a Sr). In geval van samenloop met een van de strafbare milieudelicten zoals bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn kunnen de samenloopbepalingen worden toegepast en kan als gevolg daarvan een hogere gevangenisstraf worden opgelegd. Voor de gevallen omschreven in onderdeel d (delict is gepleegd door een overheidsfunctionaris bij de uitvoering van zijn taken) en onderdeel e (recidive) geldt dat op basis van respectievelijk de artikelen 44 en 43a Sr (jo. 91 Sr) een gevangenisstraf kan worden opgelegd die een derde hoger is dan het op het feit gestelde strafmaximum.

In Nederland geldt verder als algemene regel dat de strafrechter zeer ruime straftoemingsvrijheid heeft. Binnen het wettelijke strafmaximum dat op een bepaald strafbaar feit is gesteld heeft de rechter de vrijheid om alle relevante omstandigheden mee te wegen bij het bepalen van een passende straf in een individueel geval. Op deze wijze is het voor de rechter mogelijk een zwaardere straf op te leggen dan gewoonlijk voor een feit wordt opgelegd indien bepaalde, strafverzwarende omstandigheden, aan de orde zijn of om in strafverminderende zin rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Hiervoor is niet vereist dat de betreffende verzwarende en verzachtende omstandigheden specifiek in de wet worden neergelegd. Om te voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn op dit punt hoeven de in de artikelen 8 en 9 genoemde omstandigheden dan ook niet te worden opgenomen in de Nederlandse strafwetgeving.

**Artikel 10** van de richtlijn heeft betrekking op de mogelijkheid van bevrozing en confiscatie van de opbrengsten van de milieudelicten uit de richtlijn, alsook van hulpmiddelen die bij het plegen van die delicten zijn gebruikt. Het artikel verplicht lidstaten die gebonden zijn door de Europese Richtlijn 2014/42/EU betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (waaronder Nederland) om in voorkomende gevallen bevrozing en confiscatie overeenkomstig die richtlijn mogelijk te maken. De transponeringstabel voor die richtlijn is in 2015 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 2015, 11370). De daarin genoemde bevoegdheden tot inbeslagname (artikelen 94 en 94a Sr), verbeurdverklaring (artikel 33a Sr), onttrekking aan het verkeer (artikel 36c Sr) en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr) kunnen in voorkomende gevallen ook ten aanzien van de milieudelicten uit de herziene richtlijn worden toegepast. Daarmee is de Nederlandse strafwetgeving al in lijn met artikel 10 van de herziene Europese richtlijn milieucriminaliteit.

In **Artikel 11** zijn verjaringstermijnen opgenomen die minimaal moeten gelden voor de in de richtlijn opgenomen strafbare feiten. Gelet op het feit dat milieudelicten met enige regelmaat pas geruime tijd



na de pleegdatum worden ontdekt, gaat het om lange verjaringstermijnen, die een doeltreffende bestrijding van milieucriminaliteit mogelijk maken (overweging 50). Het **tweede lid** ziet op de vervolgingsverjaring. Deze termijnen dienen minimaal gelijk te zijn aan het minimale strafmaximum dat in de richtlijn op het betreffende feit is gesteld (een minimale verjaringstermijn van tien jaar voor feiten met een minimaal strafmaximum van tien jaar, idem voor feiten met minimale strafmaxima van vijf en drie jaar). De in artikel 70 Sr opgenomen verjaringstermijnen die gelden voor de strafbare feiten waarmee deze richtlijn wordt geïmplementeerd zijn (fors) langer zijn dan de hiervoor genoemde minimale verjaringstermijnen zoals die volgen uit artikel 11, tweede lid. De Nederlandse wetgeving voldoet dus ruimschoots aan deze richtlijnverplichting. Het **derde lid** bevat voorschriften over de termijnen voor de executieverjaring (hierna: tenuitvoerleggingstermijnen). Bij de implementatie van die bepaling kunnen lidstaten ervoor kiezen die te baseren op de gevangenisstraf die in een concrete zaak is opgelegd, of op de wettelijke maximale gevangenisstraf die op de verschillende milieudelicten zijn gesteld. Deze laatste methode, die uitgaat van dezelfde systematiek als bij de hiervoor genoemde vervolgingsverjaringstermijnen, sluit aan bij de Nederlandse algemene regeling voor tenuitvoerleggingstermijnen in artikel 6:1:22 Sv. Ook hier geldt dat de bestaande Nederlandse termijnen (fors) langer zijn dan de minima voorgeschreven door de richtlijn. Het **vierde lid** bepaalt tot slot dat lidstaten kunnen kiezen voor kortere verjaringstermijnen indien hun nationale recht voorziet in de mogelijkheid van stuiting of schorsing van de verjaring. Nu de Nederlandse wetgeving al aan de verplichtingen uit het tweede en derde lid voldoet, zal geen gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheid.

**Artikel 12** heeft betrekking op de verschillende vormen van rechtsmacht die lidstaten dienen te vestigen met betrekking tot de in de richtlijn opgenomen milieudelicten. Rechtsmacht is van belang in milieuzaken, gelet op het grensoverschrijdende karakter van veel milieucriminaliteit. Het **eerste lid** bevat enkele gebruikelijke gronden voor rechtsmacht. Het betreft vormen van rechtsmacht op basis van het territorialiteitsbeginsel (onder a tot en met c), waarin reeds is voorzien in de artikelen 2 en 3 Sr. Daarnaast verplicht de richtlijn lidstaten tot het vestigen van rechtsmacht in gevallen waarin de verdachte een eigen onderdaan is, zonder dat daaraan het vereiste van dubbele strafbaarheid wordt gesteld (onder d). Ter implementatie van deze rechtsmachtgrondslag zal het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht worden aangevuld (BIVR). Gelet op het karakter van minimumharmonisatie van de richtlijn, kunnen lidstaten ook op andere gronden rechtsmacht vestigen. Het **tweede lid** bevat de verplichting om de Europese Commissie op de hoogte te stellen wanneer op grond van in het artikellid genoemde gronden rechtsmacht wordt gevestigd. Dit betreft vormen van rechtsmacht op basis van het actief en passief territorialiteitsbeginsel (onder a en c), indien het delict is gepleegd ten voordele van een op zijn grondgebied gevestigde rechtspersoon (onder b), of als door het delict een ernstig risico is ontstaan voor het milieu op zijn grondgebied (onder d). De bepaling bevat evenwel geen verplichting om in die gevallen rechtsmacht te vestigen. In rechtsmacht op basis van het actief en passief personaliteitsbeginsel (respectievelijk onder a en c) is voorzien naar Nederlands recht, met dien verstande dat daaraan in het Wetboek van Strafrecht het vereiste van dubbele strafbaarheid is verbonden (respectievelijk artikel 7, eerste en derde lid, en artikel 5 Sr). Ook wanneer een strafbaar feit buiten Nederland is gepleegd ten voordele van een in Nederland gevestigde rechtspersoon (onder b) heeft Nederland in voorkomende gevallen reeds rechtsmacht, aangezien uit jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat een Nederlandse rechtspersoon als een 'Nederlander' wordt aangemerkt (HR 18 oktober 1988, NJ 1989, 496) (artikel 7 Sr en artikel 6 Sr jo. het aan te passen BIVR). Tot slot bepaalt het **derde lid** dat in de in het eerste lid, onder c en d, genoemde gevallen de uitoefening van rechtsmacht niet afhankelijk worden gesteld van een aangifte uit het land waar het feit is gepleegd. Nu het Nederlandse recht een dergelijke eis niet stelt, is aan deze richtlijnverplichting voldaan.

Uit **Artikel 13** volgt dat lidstaten doeltreffende en evenredige onderzoeksmiddelen beschikbaar dienen te stellen voor de opsporing en vervolging van milieudelicten. Het artikel stelt dat 'waar passend' ook 'speciale onderzoeksmiddelen' moeten kunnen worden aangewezen, 'zoals die welke worden ingezet bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit of andere ernstige criminaliteit'. Deze bepaling, inclusief de verwijzing naar georganiseerde criminaliteit, betreft een standaardbepaling die ook in andere Europese richtlijnen op strafrechtelijk terrein is opgenomen (zie bijvoorbeeld artikel 11 van Richtlijn 2018/1673 en artikel 21, eerste lid, van Richtlijn 2017/541).

In het Nederlandse strafrecht wordt in deze onderzoeksbevoegdheden voorzien door de wettelijke regeling inzake enige bijzondere dwangmiddelen (artikel 52 e.v. Sv) en de wettelijke regeling over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (artikel 126g e.v. Sv). De milieudelicten uit de richtlijn die opzettelijk zijn begaan, kwalificeren naar Nederlands recht allemaal als 'voorlopigehechtnisfeit'. Daarmee is het mogelijk dat in voorkomende milieuzaken (bijzondere) opsporingsbevoegdheden worden ingezet.

**Artikel 14** van de richtlijn draagt lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat personen die aangifte doen van milieudelicten, bewijsmateriaal verstrekken of anderszins samenwerken met bevoegde autoriteiten, toegang hebben tot ondersteunings- en bijstandsmaatregelen.



len in het kader van strafrechtelijke procedures overeenkomstig het nationale recht. Dit artikel doet geen afbreuk aan de toepassing van de Europese klokkenluidersrichtlijn<sup>28</sup>, op grond waarvan deze personen mogelijk ook aanspraak kunnen maken op klokkenluidersbescherming, bijvoorbeeld wanneer zij in het kader van werkgerelateerde activiteiten contact hebben met een rechtspersoon wiens activiteiten schade aan het milieu aanrichten (overweging 54). Ten aanzien van personen die niet als klokkenluider in de zin van voornoemde richtlijn kunnen worden aangemerkt, draagt artikel 14 lidstaten op om de nodige ondersteunings- en bijstandsmaatregelen beschikbaar te maken. Het is aan de lidstaten om te bepalen om welke exacte ondersteunings- en bijstandsmaatregelen het gaat, met dien verstande dat het ten minste moet gaan om maatregelen die beschikbaar zijn bij strafrechtelijke procedures wegens andere strafbare feiten (overweging 55). In dit kader wordt gewezen op de slachtofferbeschermingsrechten zoals opgenomen in Titel IIIA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering, op de Wet bescherming Klokkenluiders (in werking getreden op 18 februari 2023) en op de mogelijkheid om anoniem of onder afscherming van de eigen identiteit melding te maken bij het Team Criminele Inlichtingen (TCI), de ILT-IOD, de NVWA-IOD of de politie. Getuigen in een strafzaak hebben recht op een onkostenvergoeding.

**Artikel 15** beoogt te verzekeren dat het 'betrokken publiek' (*public concerned*), dat wil zeggen personen die worden getroffen of waarschijnlijk worden getroffen door milieudelicten, alsook andere belanghebbenden (waaronder niet-gouvernementele organisaties die milieubescherming bevorderen), 'passende rechten' hebben in strafrechtelijke procedures. Het artikel beoogt te verzekeren dat indien in het nationale recht van de lidstaten procedurele rechten zijn toegekend aan het 'betrokken publiek', dergelijke personen of organisaties deze rechten ook kunnen uitoefenen in milieustrafzaken. Het artikel verplicht er niet toe om nieuwe procedurele rechten aan dergelijke personen of organisaties toe te kennen. De begrippen 'betrokken publiek' en 'slachtoffer' dienen twee afzonderlijke concepten te blijven (overweging 58). Het artikel verplicht lidstaten er dan ook niet toe om slachtofferrechten toe te kennen aan personen of organisaties van het 'betrokken publiek' die niet als slachtoffer kunnen worden aangemerkt. Dat neemt niet weg dat andere belanghebbenden dan slachtoffers (waaronder milieuorganisaties) op verschillende manieren betrokken kunnen zijn bij milieuzaken. Personen die kennis hebben van milieudelicten kunnen daarvan (al dan niet op collectieve wijze) aangifte doen. Ook kunnen zij in voorkomende gevallen als getuige bijdragen aan de bewijsvoering. Indien het openbaar ministerie besluit een milieudelict niet te vervolgen, kunnen rechtstreeks belanghebbenden zich daarover beklagen bij het gerechtshof (artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering (Sv)), waarbij het gerechtshof kan bevelen dat alnog vervolging dient plaats te vinden. Het begrip 'rechtstreeks belanghebbende' omvat niet alleen slachtoffers maar ook eventuele anderen 'die bij instelling of voortzetting van de vervolging een redelijk belang hebben'. Ook rechtspersonen kunnen onder rechtstreeks belanghebbende worden verstaan indien zij krachtens hun doelstelling en feitelijke werkzaamheden een belang behartigen dat door de beslissing tot niet (verdere) vervolging rechtstreeks wordt getroffen (artikel 12, tweede lid, Sv).

Op grond van artikel 15 van de richtlijn dienen lidstaten in voorkomende gevallen tevens in overeenstemming met het nationale recht informatie over de voortgang van strafzaken te delen met het betrokken publiek. Ook hier geldt dat de richtlijn geen nieuwe verplichtingen voor lidstaten in het leven roept, maar uitsluitend bepaalt dat indien dergelijke informatie in strafzaken wegens andere strafbare feiten wordt gedeeld, die praktijk ook in milieuzaken dient te worden toegepast.

Het is in Nederland vaste praktijk dat opsporingsdiensten, het openbaar ministerie en de rechtspraak op gezette tijden de samenleving informeren over de voortgang van belangrijke strafzaken, ook in gevallen waarin sprake is van een vervolging wegens een milieudelict. In beleidsregels van het openbaar ministerie is voor de opsporings- en vervolgingsfase neergelegd in welke gevallen en op welke wijze voorlichting wordt gegeven (Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging, Stcrt 2020, 44879). Verder zijn zittingen in strafzaken in beginsel openbaar, zodat het betrokken publiek de voortgang van de strafzaak ook op die manier kan volgen.

**Artikel 16** draagt lidstaten op preventieve maatregelen te nemen om milieucriminaliteit terug te dringen, onder anderen door middel van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en door onderzoeks- en educatieprogramma's. Deze maatregelen dienen betrekking te hebben op relevante belanghebbenden, zowel binnen de overheid als in de private sector. In Nederland worden er verschillende campagnes uitgevoerd door diverse instanties. Deze campagnes zijn bedoeld om naleving van de wet te bevorderen en preventie te versterken door strafbedreigingen duidelijk te communiceren. Momenteel richten de campagnes zich onder andere op proefprojecten rondom asbest, houtstook, en het tegengaan van illegale handel in beschermde dier- en plantsoorten (de bewustwording van CITES-wetgeving). In dat kader wordt doorlopend voorlichting

<sup>28</sup> Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PbEU 2019, L 305).



gegeven op beurzen en is er informatiemateriaal ontwikkeld voor Caribisch Nederland. Daarnaast loopt er bijvoorbeeld een wildlife crime campagne van Meld Misdaad Anoniem die zich onder meer richt op handelaren. Met betrekking tot natuur, gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen en visserij wordt vooral ingezet op een communicatieboodschap waarin wordt benadrukt dat de gevolgen bij het niet naleven van wet- en regelgeving schadelijk is voor mens, dier en milieu. Verder zijn er inspanningen gericht op voorlichting aan bedrijven over nieuwe wet- en regelgeving, een zelfinspectietool waarbij telers kunnen testen of ze zich aan de regelgeving houden en communicatie van bestuursrechtelijke overtredingen aan de sector via de brancheorganisaties, een vak(pers)bericht en vakbladen.

Op grond van **artikel 17** moeten lidstaten ervoor te zorgen dat nationale instanties die zich bezighouden met de strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen beschikken over voldoende gekwalificeerde medewerkers en voldoende financiële, technische en technologische middelen voor de uitoefening van deze werkzaamheden. Lidstaten dienen daarnaast te beoordelen of het nodig is het specialisatieniveau van deze medewerkers te vergroten. De in dit artikel genoemde doeltreffendheid verwijst naar de daadwerkelijke effectiviteit van de middelen en maatregelen om strafrechtelijke milieudelicten op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. Dit betekent dat er voldoende capaciteit en competenties beschikbaar moeten zijn binnen de betrokken instanties om milieucriminaliteit effectief aan te pakken en af te schrikken. De in het artikel genoemde evenredigheid houdt in dat de beschikbare middelen en maatregelen in balans moeten zijn met de ernst en complexiteit van de milieudelicten. Dit betekent dat er voldoende middelen moeten zijn, zonder dat deze buitenproportioneel worden ingezet ten opzichte van andere strafrechtelijke prioriteiten. De richtlijn geeft de lidstaten de ruimte om, binnen hun nationale rechtsstelsel en institutionele structuur, te beoordelen of extra specialisatie binnen de betrokken instanties nodig is. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de financiële kaders die beschikbaar zijn voor de implementatie.

Met betrekking tot technische en technologische middelen zet Nederland momenteel in op (digitale) opsporings- en analysetools bij de politie, waaronder de expertise van forensische opsporingsteams (FO) voor milieu(gerelateerde)delicten. Ook beschikken de omgevingsdiensten over specialistische controletechnieken, zoals mobiele meetapparatuur en digitale gegevenssystemen, die zowel bij toezicht als in het kader van strafrechtelijke handhaving worden ingezet. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) levert een essentiële bijdrage door middel van monsternamen en laboratoriumanalyse ten behoeve van bewijsvoering.<sup>29</sup> Daarnaast maken buitengewone opsporingsambtenaren (groene boa's) steeds vaker gebruik van drones en warmtecamera's voor observatie en documentatie van milieuovertredingen.<sup>30</sup> In het verlengde van artikel 17 zijn lidstaten op grond van **artikel 18** verplicht om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat relevante medewerkers binnen de opsporing en de rechtspraak een gespecialiseerde opleiding ontvangen over de aanpak van milieucriminaliteit. De achtergrond hiervan is de complexiteit van de aanpak van milieucriminaliteit en de technische aard van de verschillende, door de richtlijn bestreken milieudelicten (overweging 61).

De gevolgen van artikelen 17 en 18 van de richtlijn voor de benodigde middelen en capaciteitsverhoging worden nader uitgewerkt in de financiële paragraaf (hoofdstuk 6) van toelichting. In deze paragraaf worden de uitvoeringstoetsen en de financiële impact van de implementatie van de richtlijn beschreven, inclusief de benodigde middelen voor opleidingen en versterking van handhavende instanties. Nederland beschikt, zeker in vergelijking met een aantal andere EU-lidstaten, over goed opgeleide medewerkers en sterke financiële, technische en technologische middelen.

Binnen het openbaar ministerie is het Functioneel Parket specifiek belast met milieuzaken. Bij de verschillende bijzondere opsporingsdiensten is er specialistische kennis voor de verschillende deelterreinen van strafrechtelijke milieuhandhaving voorhanden.

Naar verwachting is intensivering van capaciteit en kennisniveau noodzakelijk om aan de eisen van de richtlijn te voldoen. Dit zal bijvoorbeeld vorm krijgen door middel van het werven van extra officieren van justitie en het specifiek opleiden van opsporingsambtenaren en rechters. Met betrekking tot de gespecialiseerde opleidingen zijn er in Nederland verschillende nationale programma's voor onderwijs en training met betrekking tot milieucriminaliteit. Het openbaar ministerie, rechtspraak en de politie hebben hun eigen nationale onderwijscurricula met cursussen over milieucriminaliteit. De Politieacademie biedt cursussen aan over milieucriminaliteit voor opsporingsambtenaren van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Het openbaar ministerie en rechters worden opgeleid door het Studiecentrum Rechtspleging (SSR); specifieke cursussen over milieucriminaliteit zijn opgenomen in het curriculum, zoals de WSR-regeling. Daarnaast wordt van iedere milieuboa verlangd dat diegene gedurende de vijf jaar dat de boa-akte geldig is, een viertal verplichte modules volgt, die elk worden afgesloten met een toets. Met die permanente her- en

<sup>29</sup> <https://www.forensischinstituut.nl/forensisch-onderzoek/pd-onderzoek-en-advies-bij-milieudelicten>

<sup>30</sup> <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/handhaver-in-de-natuur>



bijbscholing worden de kennis en expertise van de boa gewaarborgd en kan de akte weer met vijf jaar worden verlengd.

Daarnaast worden er op Europees niveau ook opleidingen aangeboden door Europol en Eurojust en andere Europese agentschappen die zich bezighouden met milieucriminaliteit. Deze opleidingen zijn mogelijk beschikbaar voor Nederlandse opsporingsambtenaren en rechters, en kunnen een waardevolle aanvulling zijn op de nationale opleidingen.

Het vergroten van het kennisniveau kan ook in technische middelen zitten, aangezien kennisniveau soms ook bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) kan liggen. Ook het rapport van de commissie-Aartsen uit maart 2021 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 22 343, nr. 295) heeft eerder aangetoond dat er stappen gemaakt moeten worden als het gaat om kennis en expertise. Ook is er een capaciteitsverhoging nodig voor het geval dat er opleidingen ontwikkeld moeten worden.

**Artikel 19** richt zich op de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende organisaties binnen lidstaten die belast zijn met de preventie en bestrijding van milieudelicten. Het artikel draagt lidstaten op te komen tot 'passende regelingen' op dit punt, die betrekking hebben op (a) het vaststellen van gezamenlijke handavingsprioriteiten, (b) het uitwisselen van informatie, (c) het elkaar kunnen raadplegen in individuele onderzoeken, (d) het uitwisselen van 'best practices' en (e) het verlenen van bijstand aan Europese netwerken die werken aan de bestrijding van milieucriminaliteit een aanverwante overtredingen.

In Nederland werken de bij de aanpak van milieucriminaliteit betrokken organisaties onder meer samen in de eerdergenoemde SMK. Deze wordt voorgezeten door de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket van het openbaar ministerie en bestaat uit de inspecteurs-generaal van de ILT, de NVWA en de NLA, de door de korpschef gemandateerde politiefchef die landelijk verantwoordelijk is voor het functionele werkgebied milieucriminaliteit en een directeur van een omgevingsdienst namens de directeuren van de omgevingsdiensten, bedoeld in artikel 4.2, aanhef en onder a, van het Besluit OM-afdoening, die voor zijn deelname aan de SMK is aangewezen door Omgevingsdienst NL. De SMK bepaalt gezamenlijk de prioriteiten, de wijze van samenwerking en de te behalen resultaten ten aanzien van de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht

Aan artikel 19 van de richtlijn zal allereerst uitvoering worden gegeven via de recent geformaliseerde SMK.<sup>31</sup> Het instellingsbesluit van de SMK brengt geen wijziging aan in de publiekrechtelijke taken, de bevoegdheden en het beheer van de in de SMK deelnemende organisaties en de daaronder ressorterende ambtenaren. De bewindspersonen dragen ieder afzonderlijk de ministeriële verantwoordelijkheid voor de onder hen ressorterende organisaties. In de verantwoordelijkheden van het decentrale bevoegd gezag (gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders) ten aanzien van de omgevingsdiensten wordt evenmin een wijziging aangebracht. Gelet daarop is het van belang dat de beslissingen van de SMK worden gedragen door alle organisaties; geen van de deelnemende organisaties kan zonder haar eigen instemming worden gehouden aan beslissingen van de SMK. Artikel 5, tweede lid, van het instellingsbesluit bepaalt dan ook dat de SMK bij consensus beslist. Het instellingsbesluit beschrijft eveneens de positie van de SMK ten opzichte van het bestuurlijk omgevingsberaad (BOB), waarin op bestuurlijk niveau afspraken worden gemaakt over onder andere prioriteitstelling, handavings- en interventiestrategieën en wordt gesproken over het functioneren van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) in brede zin, waaronder de aanpak van milieucriminaliteit. Deelnemers aan het BOB zijn de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordiging vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies en waterschappen, alsmede het openbaar ministerie. Hiermee wordt invulling gegeven aan de samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen lidstaten die toezien op preventie.

Verder kan invulling worden gegeven aan de verplichtingen uit de richtlijn door middel van de coördinatierol die op grond van de Omgevingswet bij de provincies berust om te komen tot een onderling afgestemde uitoefening van de bestuursrechtelijke uitvoerings- en handhavingstaak. Met deze richtlijn neemt het belang van deze wettelijke provinciale taak toe. Niet alle gedragingen die worden bestreken door deze richtlijn vallen onder de Omgevingswet. Brede afstemming in de SMK blijft daarmee van belang.

Het Interbestuurlijk Programma VTH, dat in de zomer van 2024 is afgelopen, bevestigde dat er op het gebied van een aantal zaken al acties in gang waren gezet, waaronder het verbeteren van informatie-

<sup>31</sup> Instellingsbesluit Strategische Milieukamer (Stcrt. 2025, 13092).



uitwisseling, kennisdeling en de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht. Voor een effectieve uitvoering van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving biedt de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) eenduidige definities rondom gedrag en ernst van overtreding in relatie tot de in te zetten handhavingsinstrumenten. De LHSO zal worden opgenomen als het instrument om invulling te geven aan de verplichtingen volgende uit deze richtlijnbevestiging met betrekking tot de 'zienswijze ten aanzien van het verband tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving'.

**Artikel 20** ziet op de samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie, instellingen, organen, bureaus of agentschappen van de Unie.

Op internationaal/Europees gebied werkt Nederland met diverse partners samen. Deze samenwerking omvat onder andere het uitwisselen van informatie, zowel in het domein van handhaving als het domein van opsporing. De internationale uitwisseling van opsporingsinformatie loopt primair via twee formele kanalen: het politieel en het justitieel kanaal.

Daarnaast wordt door Nederland bilateraal samengewerkt met andere Europese lidstaten, onder andere op het gebied van informatie-uitwisseling door toezichthouders op verschillende onderwerpen. Verder zijn de opsporingsdiensten actief in het kader van European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT). Dit platform biedt de lidstaten de mogelijkheid om samen te werken op geprioriteerde thema's. Deze samenwerking is vooral gericht op de aanpak van de georganiseerde milieucriminaliteit in Europa. Ook werkt Nederland samen met of binnen Europol, het Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law IMPEL, het EnviCrimeNet, het European Network of Prosecutors for the Environment (ENPE), het EU Forum of Judges for the Environment (EUFJE), de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het UN Environment Programme (UNEP), de World Customs Organisation, het Europees Openbaar Ministerie (EOM), de European Union agency for law enforcement training (CEPOL), de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), EUtwix en Eurojust.

**Artikel 21** voorziet in een verplichting voor lidstaten om uiterlijk op 21 mei 2027 een nationale strategie vast te stellen voor de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten, alsook om deze strategie uit te voeren. De nationale strategie dient betrekking te hebben op de doelstellingen en prioriteiten bij de aanpak van milieucriminaliteit, de taken en verantwoordelijkheden van de bevoegde autoriteiten en de manier waarop de specialisatie van de handhavingsprofessionals wordt ondersteund. Deze strategie wordt ten minste om de vijf jaar geëvalueerd en geactualiseerd.

Aan deze bepaling zal uitvoering worden gegeven via de SMK en het periodiek opstellen van de Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit. De SMK stelt deze Agenda op, evenals het dreigingsbeeld en fenomeenbeelden, waarbij milieudoelstellingen voor de lange termijn worden gemonitord en de prioriteiten voor de gespecialiseerde diensten worden vastgesteld. Het ondersteuningsbureau van de SMK zal vanaf 2026 structureel budget vanuit JenV ontvangen, waaraan het coördineren van de nationale strategie verbonden is. Het SOCTA-rapport (Serious and Organised Crime Threat Assessment), opgesteld door Europol en elke vier jaar gepubliceerd, kan tevens een sturende rol vervullen. In het SOCTA-rapport van 2017 werd milieucriminaliteit aangemerkt als een van de prioriteiten binnen de EMPACT-cyclus (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). Dit onderstreept de urgentie van het probleem en kan dienen als een belangrijke aanzet om ook op nationaal niveau de bestrijding van milieucriminaliteit verder te versterken.

Op grond van **artikel 22** dienen lidstaten verschillende statistische gegevens over de opsporing en vervolging te verzamelen. Het betreft onder meer het aantal geregistreerde en berechte milieudelicten, het aantal geseponeerde zaken en het aantal natuurlijke personen en rechtspersonen dat is vervolgd en veroordeeld. Lidstaten dienen ten minste eens per drie jaar een overzicht van de statistieken te publiceren (tweede lid), daarnaast dienen de statistieken ieder jaar aan de Europese Commissie te worden toegestuurd (derde lid).

Bij veel uitvoeringsorganisaties in Nederland worden op dit moment al dashboards bijgehouden met diverse statistieken over de aanpak van milieucriminaliteit. De richtlijn vergt een modernisering van deze dashboards en er dient een query gebouwd te worden, zodat informatie uit de verschillende systemen op een goede wijze kan worden geraadpleegd. Ter implementatie van deze richtlijn zullen deze systemen moeten worden gewijzigd, bijvoorbeeld zodat een differentiatie in gegevens over natuurlijke personen en rechtspersonen mogelijk wordt. Voor het aanleveren en publiceren van de statistische gegevens zal een deel van het JenV-budget worden ingezet binnen de strafrechtketen, namelijk bij het OM (het Functioneel Parket) en de Rvdr.

Wanneer lidstaten jaarlijks de hiervoor genoemde statistische gegevens toesturen aan de Europese Commissie, dienen zij gebruik te maken van een standaardformat. **Artikel 23** bepaalt in dit verband dat de Europese Commissie uiterlijk 21 mei 2027 het betreffende standaardformat vaststelt door middel



van een uitvoeringshandeling. **Artikel 24** regelt de comité procedure waarmee dit standaardformat door de Europese Commissie kan worden vastgesteld. Deze artikelen behoeven naar hun aard geen implementatie.

De **artikelen 25–30** betreffen gebruikelijke afsluitende bepalingen die naar hun aard geen implementatie behoeven.

## 6. Financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties

De Europese richtlijn vereist onder andere gespecialiseerde opleidingen, voldoende capaciteit, nationale samenwerking en coördinatie, het vaststellen van een nationale strategie voor strafrechtelijke handhaving van milieudelicten en het op regelmatige basis publiceren van verschillende statische gegevens over de opsporing en vervolging. Hoewel de richtlijn nieuwe strafbaarstellingen en een verruimde reikwijdte kent, wordt op dit moment niet uitgegaan van een substantiële extra druk op de strafrechtketen. De aanvullende middelen voor de betrokken partijen zijn met name bedoeld ter versterking van kennis en expertise binnen relevante teams en ter ondersteuning van rapportageverplichtingen. Er is geen grootschalige uitbreiding van de opsporingscapaciteit voorzien. Om de verwachte impact van de richtlijn op te vangen doet het kabinet enkele investeringen.

Binnen het ministerie van JenV is structureel 3 miljoen euro vrijgemaakt voor uitbreiding van de capaciteit bij de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak om de opsporing, vervolging en berechting van milieucriminaliteit te versterken. Zo wordt met de uitbreiding van de capaciteit de expertise en kennis bij het *High Impact Environmental Crime* team van de politie vergroot. Bij het OM en de rechtspraak worden extra officieren, rechters en parketsecretarissen gefinancierd. Tot slot wordt het ondersteuningsbureau voor de SMK bekostigd om de SMK te ondersteunen bij diens rol om een nationale strategie op te stellen, de coördinatie op landelijk niveau, en de benodigde statistische gegevens te verzamelen. In de SMK zitten, zoals eerder in deze memorie al toegelicht, onder meer het OM, de politie, de NVWA en de ILT.

Vanuit het ministerie van IenW is het nog niet duidelijk of er aanvullende middelen nodig zijn om aan de eisen van de richtlijn te kunnen voldoen. De ILT-IOD heeft een inschatting gemaakt over aanvullende middelen, maar IenW is nog in gesprek met de ILT-IOD hierover. Indien dit gesprek er toch toe leidt dat aanvullende dekking voor ILT-IOD nodig is, zal die binnen de huidige begroting van het ministerie van IenW worden opgevangen.

Vanuit het ministerie van LVVN is het uitgangspunt dat er geen aanvullende middelen nodig zijn om aan de eisen van de richtlijn te kunnen voldoen. Het gesprek tussen LVVN en de NVWA-IOD hierover loopt nog. Indien daaruit blijkt dat wel extra middelen voor de implementatie van de richtlijn voor NVWA/LVVN nodig zijn, zal LVVN herprioriteringskeuzes maken. Mocht LVVN besluiten dat toch aanvullende middelen nodig zijn, zullen deze door het ministerie van LVVN beschikbaar worden gesteld.

## II. Artikelsgewijs

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

Dit onderdeel wijzigt de verwijzing in artikel 83 naar artikel 161quater in verband met de vernummering die wordt voorgesteld in artikel 161quater in artikel I, onderdeel C.

#### *Onderdeel B*

Dit onderdeel voegt twee nieuwe artikelen 90decies en 90undecies toe aan het Wetboek van Strafrecht.

In artikel 90decies Sr wordt het begrip ‘ecosysteem’ gedefinieerd. Dit begrip, dat in meerdere bepalingen in de richtlijn voorkomt, wordt met dit wetsvoorstel ook in verschillende misdrijven in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. De definitie van ‘ecosysteem’ uit de richtlijn (artikel 2, tweede lid, onder c) is gelijk aan de definitie van dat begrip in de Europese natuurherstelverordening en is in hoofdstuk 5 van het algemeen deel nader toegelicht bij de beschrijving van de inhoud van artikel 2, tweede lid, onder c.

In artikel 90undecies Sr wordt het begrip ‘natuurlijke habitat’ gedefinieerd. Dit begrip wordt met dit wetsvoorstel – ter implementatie van artikel 3, derde lid, van de richtlijn – in verschillende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd. Voor een nadere duiding van het begrip wordt



verwezen naar de toelichting bij artikel 2, tweede lid, onder b, van de richtlijn in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie.

### *Onderdelen C, D, E en F*

De delictomschrijvingen van de bestaande artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr, worden met deze onderdelen verruimd in overeenstemming met artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn. Op dit moment zien de genoemde strafbaarstellingen enkel op gevallen waarin van het feit gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een andere persoon te duchten is, alsook gevallen waarin levensgevaar voor een andere persoon te duchten is en het feit iemands dood tot gevolg heeft. Ter implementatie van de genoemde bepalingen uit de richtlijn wordt de reikwijdte van de genoemde strafbaarstellingen uitgebreid naar gevallen waarin van de betreffende gedragingen aanzienlijke schade aan de kwaliteit van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater, dan wel aanzienlijke schade aan een ecosysteem, dieren of planten te duchten is. De strafbaarstellingen zijn daarmee ook van toepassing in gevallen waarin het milieudelict geen schade voor de menselijke gezondheid, maar wel andersoortige aanzienlijke schade voor de leefomgeving, flora of fauna veroorzaakt.

Ten aanzien van de artikelen 161quater en 173a Sr wordt voorgesteld de hiervoor genoemde uitbreiding op te nemen in een nieuw onderdeel en daaraan een specifiek wettelijk strafmaximum van respectievelijk tien en negen jaar gevangenisstraf te verbinden. Dit voorgestelde strafmaximum is gebaseerd op de bestaande verhouding tussen de strafmaxima die op dit moment al zijn genoemd in de betreffende artikelen, waarbij tot uitgangspunt is genomen dat een milieudelict waarvan levensgevaar voor de mens te duchten is, strafwaardiger wordt geacht dan een milieudelict waarvan geen levensgevaar voor de mens te duchten is. Bij de culpoze strafbaarstellingen in de artikelen 161quinquies en 173b Sr wordt voorgesteld de eerdergenoemde uitbreiding op te nemen in het eerste subonderdeel van beide artikelen.

In het nieuw voorgestelde subonderdeel 1 van de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr wordt de term 'oppervlaktewater' gebruikt. Dit sluit aan bij de terminologie die op dit moment al wordt gebruikt in artikel 173a en 173b Sr. In artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn staat de term 'water'. Uit onderdeel m van dezelfde richtlijnbevestiging kan worden afgeleid dat hieronder zowel oppervlaktewater als grondwater moet worden begrepen. Het kabinet acht het niet nodig om in het wetsvoorstel grondwater apart op te nemen of om de term 'oppervlaktewater' aan te passen, omdat daarnaast ook het begrip 'bodem' is opgenomen in de relevante bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. In de bijlage bij de Omgevingswet is het begrip 'bodem' gedefinieerd als 'het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen'. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is opgenomen dat het grondwater een onderdeel is van de bodem (zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 331). Blijkens de wetsgeschiedenis moet voor de invulling die aan het begrip 'bodem' wordt gegeven in de bepalingen in Boek 2, Titel VII Sr worden aangesloten bij de uitleg die daaraan wordt gegeven in milieuwetgeving. Zie Kamerstukken II 1984/85, 19 020, nr. 3, p. 8.

Verder volgt uit artikel 3, tweede lid, onder a) tot en met d), f) onder ii), j) tot en met l), van de richtlijn dat de daar opgenomen gedragingen ook strafbaar moeten zijn indien daardoor ernstig letsel aan personen wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt. Ter implementatie hiervan wordt 'zwaar lichamelijk letsel' ingevoegd in de artikelen 161quater, onderdeel 2° (nieuw), 161quinquies, onderdeel 1°, 173a, onderdeel 2° (nieuw) en 173b, onderdeel 1°, Sr.

Zoals reeds uiteengezet voldoen de Nederlandse strafbaarstellingen al aan de door de richtlijn voorgeschreven minimale maximumstraffen. Dat geldt ook voor de voorgeschreven maximumstraf voor de situatie waarin sprake is van vernietigende milieuschade. Nu artikel 3, derde lid, van de richtlijn evenwel voorschrijft dat lidstaten zorgen voor gekwalificeerde strafrechtelijke delicten, worden de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr ook op dit punt uitgebreid. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de beschrijving van artikel 3, derde lid, van de richtlijn in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie. Uit de opbouw van artikel 5, tweede lid, van de richtlijn in combinatie met de voorgeschreven minimale maximumstraffen volgt dat het veroorzaken van vernietigende schade (artikel 5, tweede lid, onder b, van de richtlijn) als ernstiger moet worden beschouwd dan het veroorzaken van aanzienlijke schade of ernstig zwaar lichamelijk letsel (artikel 5, tweede lid, onder d, van de richtlijn). De gekwalificeerde strafbaarstelling wordt daarom in de betreffende artikelen ingevoegd in de subonderdelen die zien op de situatie waarin het feit de dood ten gevolge heeft gehad. Het aldaar invoegen van vernietigende milieuschade lijkt mede gelet op de bijzondere ernst van deze situatie, zoals die ook door de richtlijn tot uitdrukking wordt gebracht in zowel artikel 3, derde lid, als artikel 5, tweede lid, het meest passend.

Daarnaast worden nog twee aanpassingen aangebracht in specifiek de artikelen 173a en 173b Sr ter



implementatie van artikel 3, tweede lid, onder a, van de richtlijn. Zoals in het algemeen deel van deze memorie al is beschreven is ten opzichte van artikel 3, aanhef en onder a van Richtlijn 2008/99 de zinsnede 'een hoeveelheid materie of ioniserende straling' vervangen door 'een hoeveelheid materialen of stoffen, energie of ioniserende straling'. De opsomming van gedragingen wordt daarom uitgebreid met het opzettelijk of culpoos in de bodem, de lucht of het oppervlaktewater brengen van energie of een voorwerp. Het begrip 'energie' is nader toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel, bij de omschrijving van artikel 3, tweede lid, onder a, van de richtlijn. De huidige artikelen 173a en 173b Sr beschrijven al gedragingen met een 'stof'. Hoewel het begrip 'stof' naar Nederlands recht ruim kan worden uitgelegd en bijvoorbeeld ook metalen, chemicaliën, plastic en kunstmest kan omvatten (vgl. H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Deel II*, Haarlem: Tjeenk Willink 1881, p. 238, HR 18 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AJ0533 en HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0213), valt evenwel niet uit te sluiten dat onder het bereik van de richtlijn – in het bijzonder nu 'materialen' daarin afzonderlijk worden genoemd – ook voorwerpen kunnen vallen. Daarom zal ook het begrip 'voorwerp' in de artikelen 173a en 173b Sr worden opgenomen.

### Onderdeel G

Met dit onderdeel worden twee nieuwe strafbepalingen toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht, die zien op – kort samengevat – het wederrechtelijk verkopen of te koop aanbieden van waren waarvan het gebruik op een grotere schaal emissies tot gevolg heeft die schadelijk zijn voor het milieu. Het gaat om een opzettelijke (artikel 173c Sr) en een culpoze (artikel 173d Sr) variant, die strekken tot implementatie van artikel 3, tweede lid, onder b, respectievelijk artikel 3, vierde lid, van de richtlijn. Voor een uitgebreide toelichting wordt ook verwezen naar de beschrijving van artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie.

In lijn met de richtlijnverplichting kan degene die wederrechtelijk het betreffende product op de Europese markt heeft gebracht alsook degene die het product in de lidstaten verkoopt of te koop aanbiedt, op grond van de voorgestelde artikelen 173c en 173d Sr worden vervolgd voor de milieuschade die het gebruik van het product op een grotere schaal met zich brengt. Omdat wederrechtelijkheid – net als in de richtlijnbevestigingen – onderdeel uitmaakt van de delictsomschrijving is de strafrechtelijke aansprakelijkheid beperkt tot gevallen waarin het in de handel brengen van het betreffende product in strijd is met een (verbod) of ander vereiste ter bescherming van het milieu, zoals productveiligheidseisen. Zie over de invulling van de term 'wederrechtelijkheid' ook de toelichting op artikel 3 in hoofdstuk 5 van deze memorie.

Zoals eerder in deze toelichting al aan de orde is gekomen, vormen de delictsomschrijvingen van de artikelen 173c en 173d Sr een aanvulling op de artikelen 173a en 173b Sr, die in algemene zin betrekking hebben op wederrechtelijke en schadelijke emissies. Daarnaast vertonen de voorgestelde artikelen gelijkenis met de artikelen 174 en 175 Sr die – kort samengevat – het op de markt brengen van producten die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid (en in het geval van artikel 174 Sr: het verzwijgen van het schadelijke karakter van die producten) strafbaar stellen. Het bestanddeel 'verkoop of te koop aanbiedt' strekt tot implementatie van het bestanddeel 'in de handel brengen' uit artikel 3, tweede lid, onder b, van de richtlijn. Hiermee is aansluiting bij de bestaande tekst van artikel 174 Sr beoogd. Dit geldt op gelijke wijze voor het begrip 'waren', dat al voorkomt in de artikelen 174 en 175 Sr en strekt tot implementatie van het begrip 'product' in de delictsomschrijving de richtlijn. Net als in de artikelen 174 en 175 Sr wordt in de artikelen 173c en 173d Sr met 'waren' gedoeld op 'handelswaren'.<sup>32</sup> Dit correspondeert met de te implementeren richtlijnvoorschriften, die de lidstaten ertoe verplicht om – kortgezegd – het in de handel brengen van een voor het milieu schadelijk product strafbaar te stellen en zich daarmee dus ook richt op handelswaren.

Het opzetvereiste in artikel 173c Sr strekt zich ook uit tot de emissies die het gevolg zijn van het gebruik van het product op grotere schaal, waarbij het voorwaardelijk opzet als ondergrens heeft te gelden. Dit betekent dat de verdachte bij het in de handel brengen van het betreffende product tenminste de aanmerkelijke kans moet hebben aanvaard dat het gebruik van het product op een grotere schaal leidt tot de emissie van stoffen of energie op of in de bodem, de lucht of het oppervlaktewater, dan wel dat die onderdelen van het milieu door het gebruik op grotere schaal aan ioniserende straling worden blootgesteld. Op dezelfde wijze als bij artikel 173a Sr het geval is, hoeft het opzet van de verdachte echter niet gericht te zijn tot de in de onderdelen 1°, 2° en 3° van artikel 173c Sr genoemde schadelijke gevolgen van de uitstoot voor het milieu. Dit betreffen geobjectiveerde bestanddelen die aan het opzetvereiste zijn onttrokken.

Voorgesteld wordt de wettelijke strafmaxima in het nieuwe artikel 173c Sr te bepalen op acht jaar gevangenisstraf (voor gevallen waarin van de emissies – kort gezegd – aanzienlijke milieuschade te

<sup>32</sup> HR 16 maart 1993, NJ 1993/718.



duchten is), tien jaar (voor gevallen waarin van de emissies levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel te duchten is) en twaalf jaar (voor gevallen waarin vernietigende milieuschade wordt veroorzaakt of waarin als gevolg van de emissies levensgevaar voor de mens te duchten is en het feit de dood van een mens tot gevolg heeft). Deze opbouw van wettelijke strafmaxima die afhankelijk is gesteld van de gevolgen van de schadelijke emissies is vergelijkbaar met de opbouw van de wettelijke strafmaxima in bestaande artikelen 161quater en 173a Sr. De hoogte van de voorgestelde maximale gevangenisstraffen is ook evenwichtig in verhouding tot de strafmaxima opgenomen in artikel 173a Sr, die zich richt op degene die (zelf) opzettelijk en wederrechtelijk zeer schadelijke emissies pleegt. Deze handeling wordt laakbaarder geacht dan gedragingen die worden bestreken door artikel 173c, namelijk het in de handel brengen van een product waarvan het gebruik op grotere schaal (veelal door derden) tot schadelijke emissies kan leiden. De voorgestelde wettelijke strafmaxima voor het nieuwe artikel 173c van respectievelijk acht, tien en twaalf jaar gevangenisstraf voldoen (ruimschoots) aan de ondergrenzen die zijn genoemd in artikel 5, tweede lid, onder a, b en d, van de richtlijn. De in artikel 173c opgenomen vijfde boetecategorie is gelijk aan die in de artikelen 161quater en 173a Sr. Deze boetecategorie maakt het mogelijk om aan rechtspersonen die een misdrijf als bedoeld in de richtlijn hebben begaan een omzetgerelateerde geldboete op te kunnen leggen. Dit is nader toegelicht bij de omschrijving van artikel 7, derde lid, van de richtlijn in hoofdstuk vijf van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor het strafmaximum van artikel 173d Sr is aangesloten bij de strafmaxima die zijn opgenomen in de artikelen 161quinquies en 173b Sr. Gelet op de lagere strafmaxima die voor deze feiten gelden in vergelijking met de doleuze equivalenten van die strafbaarstellingen wordt het niet noodzakelijk geacht in het nieuwe artikel 173d Sr te voorzien in afwijkende strafmaxima ten opzichte van de artikelen 161quinquies en 173b Sr.

### *Onderdeel H*

Met deze wijziging wordt het wettelijke strafmaximum voor dood door schuld in de vorm van roekeloosheid (artikel 307, tweede lid, Sr) verhoogd van vier naar vijf jaar gevangenisstraf. Hiermee wordt artikel 5, tweede lid, onder c, van de richtlijn geïmplementeerd. Deze wijziging is inhoudelijk nader toegelicht bij artikel 3, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, onder c, van de richtlijn, in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie. In aanvulling daarop kan nog het volgende worden opgemerkt.

Toen in een afzonderlijk strafmaximum voor schuld die bestaat uit roekeloosheid werd voorzien, is expliciet een afweging gemaakt over of ook in Boek 2, Titel VII Sr – de titel in het Wetboek van Strafrecht waar de voor deze richtlijn relevante bepalingen in zijn opgenomen – aparte voorzieningen zouden moeten worden getroffen voor het geval schuld bij deze gemeengevaarlijke delicten zou bestaan uit roekeloosheid. Dit werd niet nodig geacht, gelet op de mogelijkheid om bij gemeengevaarlijke culpoze delicten onder omstandigheden die daartoe aanleiding geven te vervolgen op de grondslag van artikel 307 Sr. Zo kon op betrekkelijk eenvoudige wijze invoering van het afzonderlijke strafmaximum voor roekeloosheid 'systematisch verantwoord worden gerealiseerd'. Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 14–15. Hieruit volgt een bewuste keuze van de wetgever voor strafverzwaring in geval van dood door schuld die bestaat uit roekeloosheid via de algemene strafbaarstelling daarvan in artikel 307, tweede lid, Sr. De in het wetsvoorstel opgenomen verhoging van het strafmaximum van artikel 307, tweede lid, Sr sluit bij deze systematiek aan. Het treffen van aparte voorzieningen voor de aangewezen milieudelicten uit de richtlijn zou deze systematiek doorkruisen en zou in strijd zijn met de algemene benadering die in het Wetboek van Strafrecht is gekozen. Met de algemene verhoging van het strafmaximum van artikel 307, tweede lid, Sr kan een passend strafrechtelijk verwijt worden gemaakt aan iemand die op roekeloze wijze het leven van zijn medemens op het spel zet. De richtlijn laat ook expliciet ruimte voor deze benadering. Uit overweging 30 van de richtlijn volgt immers dat lidstaten bij de omzetting van de richtlijn voor gevallen waarin de strafbare gedragingen de dood van een persoon tot gevolg hebben een beroep kunnen doen op de nationale algemene bepalingen ten aanzien van 'opzettelijke doodslag en doodslag door grove nalatigheid, met inbegrip van bepalingen inzake verzwarende omstandigheden'.

## **Artikel II**

### *Onderdeel A*

In subonderdeel 1 wordt erin voorzien dat de verwijzing naar de artikelen 21a en 21e, eerste lid, van de Kernenergiewet in artikel 1a, onder 1°, van de WED komt te vervallen. De betreffende bepalingen zijn inmiddels vervallen. Abusievelijk is nagelaten de verwijzing naar die artikelen in artikel 1a, onder 1°, van de WED hierop aan te passen. Dit wordt met deze wijziging hersteld.

Op de wijziging in subonderdeel 2 is nader ingegaan in de toelichting op artikel 3, tweede lid, onder e, van de richtlijn in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.



---

## Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt een strafverzwarringsgrond toegevoegd aan artikel 6, eerste lid, WED. Deze strafverzwarringsgrond strekt tot implementatie van artikel 5, tweede lid, onder a en b, van de richtlijn. Voor een nadere toelichting wordt ook verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De WED voorziet op dit moment in een algemeen strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf in geval van een misdrijf als bedoeld in artikel 1, onder 1° of artikel 1a, onder 1°, van de WED. Dit strafmaximum is van toepassing onafhankelijk van de gevolgen van het strafbare feit. Om te voldoen aan de verplichting uit artikel 5, onder a en b, van de richtlijn wordt in artikel 6 van de WED een nieuw onderdeel ingevoegd op grond waarvan een strafmaximum van tien jaar geldt voor gevallen waarin een opzettelijk strafbaar feit als bedoeld in artikel 1a, onder 1°, van de WED de dood van een ander tot gevolg heeft of tot vernietigende milieuschade leidt.

Voor de nieuwe strafverzwarringsgrond geldt dat het opzet van de verdachte niet op het strafverzwappende gevolg gericht hoeft te zijn. In een individuele zaak hoeft dus niet te worden bewezen dat de verdachte bij het begaan van het misdrijf willens en wetens de dood van een persoon of vernietigende milieuschade heeft veroorzaakt. Voor toepassing van de strafverzwarringsgrond is voldoende dat een causaal verband tussen het strafbare feit en het schadelijke gevolg wordt vastgesteld. Of de verdachte ook (voorwaardelijk) opzet had op het schadelijke gevolg, kan uiteraard wel worden betrokken door de strafrechter bij de straftoemeting in een individuele zaak.

In verband met de systematiek van de WED heeft de strafverzwarringsgrond betrekking op de gehele categorie van strafbare feiten die zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1°, van de WED voor zover zij opzettelijk zijn gepleegd (misdrijven; zie artikel 2, eerste lid, van de WED).

### **Artikel III**

Dit betreft een standaard inwerkingtredingsbepaling, waarmee wordt voorzien in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

### **Artikel IV**

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel van een citeertitel voorzien.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*



## Transponeringstabel

Bepaling Richtlijn 2024/1203	Bepaling Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 1		–	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 2, eerste lid	–	–	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 2, tweede lid, onder a	Artikel 2:1 e.v. Burgerlijk Wetboek Artikel 51 Sr	–	Het begrip rechtspersoon dient in de eerste plaats in de civielrechtelijke betekenis te worden opgevat (artikel 2:1 e.v. BW). Voorts heeft de strafwetgever een uitbreiding gegeven van het begrip rechtspersoon in artikel 51, derde lid, Sr.
Artikel 2, tweede lid, onder b	Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet, definitie van <i>Natura 2000-gebied</i>	–	
Artikel 2, tweede lid, onder c	Artikel I, onderdeel B van dit wetsvoorstel	–	
Artikel 3, eerste lid	–	–	De wijze van strafbaarstelling van de door de richtlijn bestreken milieudelicten wordt hieronder per milieudelict nader weergegeven.
Artikel 3, tweede lid, onder a	Artikelen 161quater, 173a Sr Artikelen 4.3, eerste lid, onder b en c, en 5.1, eerste lid, onder d, en tweede lid, onder c, Omgevingswet Artikel 1a, onder 1°, WED Artikel I, onderdelen C tot en met F van dit wetsvoorstel.	–	
Artikel 3, tweede lid, onder b	Artikel I, onderdeel G van dit wetsvoorstel.	–	
Artikel 3, tweede lid, onder c	Artikel 1a WED in samenhang met: Artikel 9.3.3 Wet milieubeheer (EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen) Artikel 9.3a.3 Wet milieubeheer (EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels) Artikelen 2a, 19 tot en met 22, 28, 29, 37, derde lid, 38, derde lid, 39, 71, 73 tot en met 75 en 78, eerste lid, 79 tot en met 81, 87, zesde lid Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Europese verordening gewasbeschermingsmiddelen) Artikelen 2a, 43, 45, 71 tot en met 78, tweede lid, 79 tot en met 81 en 87, zesde lid Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Europese Biocidenverordening). Artikel 9.2.2.1 Wet milieubeheer en de Uitvoeringsregeling EU-verordening persistente organische verontreinigende stoffen.	–	
Artikel 3, tweede lid, onder d	Artikel 9.2.2.1 Wet Milieubeheer, Besluit kwik en kwikhoudende producten, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Artikel 1a WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder e	Artikelen 5.1 en 16.43 Omgevingswet Afdeling 11.2 en Bijlage V van het Omgevingsbesluit Artikel 1a WED Artikel II, onderdeel A, van dit wetsvoorstel.	–	
Artikel 3, tweede lid, onder f	Artikelen 10.1, 10.2, eerste lid, 10.37, eerste lid, 10.39, eerste lid, 10.45, eerste lid, onderdeel b, 10.47, eerste lid, Wet milieubeheer Artikelen 4, 5, 10, 19, 26, eerste lid, 27, zesde lid, 28, 29, vierde lid, 47 en 48, tweede lid, Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Artikel 1a WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder g	Artikel 10.60 van de Wet milieubeheer Artikel 1a WED	–	



Bepaling Richtlijn 2024/1203	Bepaling Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 3, tweede lid, onder h	Artikel 36a Wet voorkoming verontreiniging door schepen, Besluit voorkoming verontreiniging door schepen, Regeling voorkoming verontreiniging door schepen Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder i	Artikel 5 Wet voorkoming verontreiniging door schepen, Besluit voorkoming verontreiniging door schepen, Regeling voorkoming verontreiniging door schepen Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder j	Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet Afdeling 3.3 Besluit activiteiten leefomgeving Artikelen 8.40 en 9.2.2.1 Wet milieubeheer Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder k	Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet Artikelen 6, 13, onderdelen f en g, 25, 29, eerste, derde en vierde lid, 31d, eerste lid, 31i, 33, 33a, 34, eerste en derde lid, 36, tweede en derde lid, 39, 44, 44a, eerste en vierde lid, 44c, eerste, tweede en vierde lid, 45, 45b tot en met 45q, 49 van de Mijnbouwwet Artikelen 6 en 32 Arbeidsomstandighedenwet Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder l	Artikelen 79 en 80 Kernenergiewet Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder m	Artikel 5.1, tweede lid, onder d, Omgevingswet Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder n en o	Artikel 5.1, tweede lid, onder g, Omgevingswet Afdeling 11.2, Besluit activiteiten leefomgeving Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder p	Artikel 4.3 Omgevingswet Artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder q	Artikel 4.3 Omgevingswet Afdeling 11.1 Besluit activiteiten leefomgeving Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder r	Artikel 4.3 Omgevingswet Artikelen 11.108 en 11.109 Besluit activiteiten leefomgeving Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, tweede lid, onder s en t	Artikel 9.2.2.1 Wet milieubeheer Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen en de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen Artikel 1a, onder 1°, WED	–	
Artikel 3, derde lid	Artikel 1a WED Artikelen I, onderdelen C, D, E, F en G en II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel	–	
Artikel 3, vierde lid	Artikelen 161quinquies en 173b Sr Artikel 2, eerste lid, WED	–	De milieudelicten die zijn opgenomen in artikel 1a van de WED zijn strafbaar gesteld als misdrijf voor zover zij opzettelijk zijn begaan. Indien geen sprake is van opzet, is sprake van een overtreding (artikel 2, eerste lid, WED)
Artikel 3, vijfde lid	–	Deze bepaling brengt tot uitdrukking dat het lidstaten vrij staat ook andere overtredingen van milieuwetgeving strafbaar te stellen (beginsel van minimumharmonisatie).	In de WED is overtreding van milieuwetgeving in meer algemene zin strafbaar gesteld.



Bepaling Richtlijn 2024/1203	Bepaling Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 3, zesde tot en met achtste lid	–	–	Deze artikelliden geven een nadere invulling aan bepaalde begrippen. Zie hierover ook de omschrijving van artikel 3, zesde tot en met achtste lid in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.
Artikel 4	Artikelen 45, 47 en 48, Sr	–	
Artikel 5, eerste lid	Behoeft geen implementatie	–	Deze algemene bepaling is uitgewerkt in de andere leden van artikel 5 van de richtlijn.
Artikel 5, tweede lid, onder a	Artikelen 161quater en 173a Sr Artikelen I, onderdeel G en II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel	–	
Artikel 5, tweede lid, onder b	Artikelen 161quater en 173a Sr Artikel II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel	–	
Artikel 5, tweede lid, onder c	Artikel 307 Sr Artikel I, onderdeel H, van dit wetsvoorstel	–	
Artikel 5, tweede lid, onder d en e	Artikel 6, eerste lid, onder 1°, WED Artikelen 161quater en 173a Sr Artikel I, onderdeel G, van dit wetsvoorstel	–	
Artikel 5, derde lid, onder a	Artikel 8, onder c, WED Titel 17.2 en 17.3 van de Wet milieubeheer	Lidstaten kunnen natuurlijke personen onderwerpen aan bijkomende strafrechtelijke of niet strafrechtelijke sancties of maatregelen zoals genoemd in de onderdelen a tot en met g	Zoals bij de omschrijving van artikel 5, derde lid, onder a, in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht zijn lidstaten niet verplicht alle opgesomde sancties in het nationale recht beschikbaar te maken. Naar Nederlands recht zijn alle opgesomde sancties evenwel beschikbaar. De sancties zijn deels van strafrechtelijke en deel van niet-strafrechtelijke aard.
Artikel 5, derde lid, onder b	Artikel 9, eerste lid, onder a, sub 4, Sr Artikel 6, eerste lid, WED	Zie artikel 5, derde lid, onder a	Zie artikel 5, derde lid, onder a
Artikel 5, derde lid, onder c	Artikel 7, onder f, WED	Zie artikel 5, derde lid, onder a	Zie artikel 5, derde lid, onder a
Artikel 5, derde lid, onder d	Artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr Artikel 7, onder a, WED	Zie artikel 5, derde lid, onder a	Zie artikel 5, derde lid, onder a
Artikel 5, derde lid, onder e	Artikel 7, onder f, WED	Zie artikel 5, derde lid, onder a	In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de grondslag in de WED een tijdelijk verbod tot gebruik van de verleende/te verlenen vergunning of onthefing betreft van maximaal twee jaar als strafrechtelijke bijkomende straf. Daarnaast is bij diverse vergunningstelsels in specifieke regelgeving geregeld dat het bevoegde bestuursorgaan parallel aan een strafrechtelijke vervolging kan besluiten een vergunning in te trekken.
Artikel 5, derde lid, onder f	Artikel 28, eerste lid, onder 3°, Sr in samenhang met artikel 176c Sr	Zie artikel 5, derde lid, onder a	Zie artikel 5, derde lid, onder a
Artikel 5, derde lid, onder g	Artikel 7, onder G, WED	Zie artikel 5, derde lid, onder a	Zie artikel 5, derde lid, onder a
Artikel 6	Artikel 51 Sr	–	
Artikel 7, eerste lid	Artikel 51, tweede lid, Sr	–	



Bepaling Richtlijn 2024/1203	Bepaling Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 7, tweede lid, onder a	Artikel 8, onder c, WED Titel 17.2 en 17.3 van de Wet milieubeheer	Lidstaten kunnen aan rechtspersonen andere strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke sancties of maatregelen opleggen dan geldboeten. De richtlijn verplicht er niet toe om te voorzien in alle in artikel 7, tweede lid, van de richtlijn genoemde sancties.	Op grond van het bestaande Nederlandse recht zijn alle genoemde optionele bijkomende sancties voor rechtspersonen reeds mogelijk (met uitzondering van een permanent verbod op het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten). De sancties zijn deels van strafrechtelijke en deel van niet-strafrechtelijke aard.
Artikel 7, tweede lid, onder b en c	Artikel 7, onder f, WED	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	
Artikel 7, tweede lid, onder d	Artikel 7, onder c, WED	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Artikel 7, tweede lid, onder c WED voorziet in de mogelijkheid van tijdelijke stillegging van de onderneming voor een tijd van ten hoogste een jaar.
Artikel 7, tweede lid, onder e	Artikel 7, onder f, WED	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de grondslag in de WED een tijdelijke verbod tot gebruik van de verleende/te verlenen vergunning of onthefing betreft van maximaal twee jaar als strafrechtelijke bijkomende straf. Daarnaast is bij diverse vergunningstelsels in specifieke regelgeving geregeld dat het bevoegde bestuursorgaan parallel aan een strafrechtelijke vervolging kan besluiten een vergunning in te trekken.
Artikel 7, tweede lid, onder f	Artikel 8, onder b, WED	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a
Artikel 7, tweede lid, onder g	Artikel 2:20 e.v. Burgerlijk Wetboek	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a
Artikel 7, tweede lid, onder h	Artikel 7, onder h, WED	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a
Artikel 7, tweede lid, onder i	Titels 17.2 en 17.3 Wet milieubeheer	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a
Artikel 7, tweede lid, onder j	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a	Zie artikel 7, tweede lid, onder a



Bepaling Richtlijn 2024/1203	Bepaling Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 7, derde en vierde lid	Artikel 23, zevende en achtste lid, Sr Artikel 6 WED	Lidstaten kunnen ofwel kiezen voor een maximum in de vorm van een omzetgerelateerde boete ofwel in de vorm van een vast bedrag. Bij een omzetgerelateerde boete kunnen lidstaten uitgaan van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin het delict is gepleegd, of in het boekjaar voorafgaand aan dat waarin het besluit tot oplegging van de geldboete is genomen. Lidstaten kunnen regels vaststellen voor gevallen waarin het niet mogelijk is het bedrag van de geldboete te bepalen op basis van de omzet van de rechtspersoon.	In Nederland geldt voor alle opzettelijk gepleegde strafbare feiten die onder de richtlijn vallen een algemeen strafrechtelijk boetemaximum van tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of beschikking (artikel 23, zevende lid, Sr).
Artikel 8	Artikel 140 Sr (onderdeel b), artikel 225 Sr (onderdeel c), artikel 44 jo. artikel 91 Sr (onderdeel d), artikel 43a (jo. artikel 91 Sr) (onderdeel e) en artikelen 189, 285 en 285a Sr (onderdeel g).	Van de in dit artikel genoemde verzwarende omstandigheden moeten een of meerdere omstandigheden als verzwarend kunnen worden beschouwd.	Binnen de relevante, ruime strafmaxima die naar Nederlands recht gelden voor de verschillende milieudelicten uit de richtlijn kan de rechter bij de strafoplegging rekening houden met alle genoemde verzwarende omstandigheden.
Artikel 9	–	Van de in dit artikel genoemde verzachtende omstandigheden moeten een of meerdere omstandigheden als verzachtend kunnen worden beschouwd.	Binnen de relevante, ruime strafmaxima die naar Nederlands recht gelden voor de verschillende milieudelicten uit de richtlijn kan de rechter bij de strafoplegging rekening houden met alle genoemde verzachtende omstandigheden.
Artikel 10	Artikelen 33 tot en met 34, 36b tot en met 36e Sr Artikelen 94 en 94a Sv	–	
Artikel 11	Artikelen 70, 72 en 72 Sr Artikelen 6:1:22 en 6:1:23 Sv	–	
Artikel 12, eerste lid	Artikelen 2, 3 en 6 Sr Wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht	–	
Artikel 12, tweede lid	Artikelen 5 en 7, eerste en derde lid, Sr	Deze bepaling bevat geen verplichting tot het vestigen van rechtsmacht. Wel moet de Commissie in kennis worden gesteld wanneer rechtsmacht op grond van een van de hier genoemde gronden gevestigd is.	De Nederlandse wetgeving voorziet in rechtsmacht in de gevallen genoemd in de onderdelen a, b en c van deze bepaling.



Bepaling Richtlijn 2024/1203	Bepaling Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 12, derde lid	-	-	Dit artikellid brengt tot uitdrukking dat de uitoefening van rechtsmacht niet mag zijn onderworpen aan de voorwaarde dat alleen tot vervolging kan worden overgegaan na een aangifte van de lidstaat waarin de plaats is gelegen waar het strafrechtelijk delict is gepleegd. Het Nederlandse recht stelt dit vereiste niet.
Artikel 13	Eerste Boek, Titels IV en IVA Sv	-	
Artikel 14	Eerste Boek, Titel IIIA Sv Besluit slachtoffers van strafbare feiten	-	
Artikel 15	Artikelen 12 tot en met 13a Sv Artikelen 161 tot en met 163 Sv	-	
Artikelen 16 tot en met 22	-	-	Deze artikelen vergen geen aanpassing van nationale wetgeving. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting is beschreven hoe aan deze bepalingen in de praktijk invulling wordt gegeven.
Artikelen 23 tot en met 30	-	-	Deze artikelen behoeven naar hun aard geen implementatie.