



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een gemiste kans voor het milieustrafrecht

Lopik, S.J.; Linde, L. van der

Citation

Lopik, S. J., & Linde, L. van der. (2025). Een gemiste kans voor het milieustrafrecht. *Milieu & Recht*, 2025(9), 861-862. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4291641>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4291641>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Een gemiste kans voor het milieustrafrecht

M en R 2025/105



Vorig jaar nam de Europese Unie een herziene Richtlijn Milieucriminaliteit (*Environmental Crime Directive*) aan.¹ Het Nederlandse kabinet heeft onlangs zijn wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn aan de Raad van State voorgelegd. De richtlijn beoogt de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit binnen de Unie te versterken. Dit streven heeft er onder meer toe geleid dat milieuvergunningen onder bepaalde omstandigheden hun strafuitsluitende werking moeten verliezen, bijvoorbeeld wanneer de vergunning op oneigenlijke wijze is verkregen. Ook verplicht de richtlijn tot het introduceren van een gekwalificeerd delict voor gevallen van zeer ernstige milieuschade, waardoor het milieustrafrecht een meer ecocentrisch karakter krijgt.

Met deze en andere wijzigingen zal de richtlijn zorgen voor enkele welkome wijzigingen van het Nederlandse milieustrafrecht. Ten aanzien van het huidige rechtsgebied werden door velen al geruime tijd tekortkomingen geconstateerd. Het rechtsgebied biedt bijvoorbeeld te weinig bescherming aan het milieu als zodanig, en kent een te prominente positie toe aan administratieve vergunningen. Daarnaast schiet de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven al enige tijd tekort, bijvoorbeeld door het toegenomen gebruik van zorgplichten die verdere onderbouwing hadden verdiend. Al in 1990 werd het milieustrafrecht omschreven als “*ondoordachte chaos*”,² en sindsdien hebben nauwelijks structurele wijzigingen plaatsgevonden. Nu het wetsvoorstel tot enkele basale wijzigingen dwingt, was dit het aangewezen moment geweest om het rechtsgebied te voorzien van een hoognodige evaluatie en herziening.³ Van een dergelijke ambitie ontbreekt in het implementatievoorstel echter ieder spoor.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitvoering die het kabinet heeft gegeven aan artikel 3 lid 4 van Richtlijn (EU) 2024/1203. Deze bepaling dwingt lidstaten ertoe om de strafuitsluitende werking van vergunningen weg te nemen in gevallen waarin die vergunning is verkregen door onder meer fraude, dwang of corruptie. Daardoor kan in deze gevallen worden afgeweken van het uitgangspunt van administratieve afhankelijkheid. Door dat uitgangspunt kan in principe geen

strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaan zolang het bestuursrechtelijke milieurecht is nageleefd. Hoewel dit uitgangspunt volslagen logisch is – bedrijven moeten in beginsel kunnen vertrouwen op toezeggingen van de overheid in de vorm van vergunningen – blijkt in de praktijk dat uitzonderingen nodig zijn om vergunningsconform gedrag in uitzonderlijke gevallen te kunnen bestraffen.

Op grond van de richtlijn moeten enkele van dat soort uitzonderingen worden opgenomen. De lijst met uitzonderingen is echter te beperkt. Er zijn immers verschillende andere omstandigheden denkbaar waaronder het moeilijk te rechtvaardigen is dat een bedrijf zich voor de strafrechter op zijn milieuvergunning beroept. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waarin het bedrijf bij de vergunningverlening cruciale informatie achterhoudt, of gevallen waarin gedurende de looptijd van de vergunning nieuwe informatie naar boven komt op basis waarvan het bedrijf weet dat de vergunde activiteit tot onvoorziene desastreuze gevolgen leidt voor mens of milieu. De Nederlandse wetgever zou een stap verder moeten gaan en ook voor die gevallen van het terechte uitgangspunt van administratieve afhankelijkheid moeten afwijken.

Waar het voorgaande tekort leidt tot een te beperkte bescherming van de leefomgeving, leiden andere onderdelen van de implementatiewet tot onaanvaardbare onduidelijkheid voor het bedrijfsleven. Op basis van artikel 3 lid 2 onder b van Richtlijn (EU) 2024/1203 moeten lidstaten bijvoorbeeld een delict opnemen dat betrekking heeft op het verkopen van een voorwerp of stof waarvan het gebruik op grotere schaal voor milieuschade kan zorgen. In het Nederlandse implementatievoorstel wordt deze bepaling min of meer letterlijk overgenomen. Het kabinet licht toe:

“de onderhavige strafbaarstelling [...] 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.”

De bepaling richt zich dus ogenschijnlijk op de wederrechtelijke verkoop van voorwerpen of stoffen, ongeacht hun hoeveelheid, terwijl deze op grotere schaal tot schade zouden leiden. Dit betreft in theorie echter ieder wederrechtelijk verkocht product. In de toxicologie geldt immers het adagium van *dosis sola facit venenum* (het is de dosis die het vergif maakt); elke stof is vanaf een bepaalde hoeveelheid schadelijk. *De facto* komt de tekst van het voorstel daardoor neer op een strafbaarstelling van het wederrechtelijk verkopen van stoffen of voorwerpen. Het is onwaarschijnlijk dat de Europese wetgever dit heeft beoogd. Het had op de weg van de Nederlandse wetgever gelegen om een en ander te verduidelijken, maar dat gebeurt zowel in

1 Richtlijn (EU) 2024/1203.

2 Th.J.B. Buiting & A.E.H. Huygen, ‘Milieustrafrecht: een ondoordachte chaos’, in: P.J.J. van Buuren, G. Betlem & T. IJstra (red.), *Milieurecht in stelling: Utrechtse opstellen over actuele thema's in het milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

3 Zoals eerder betoogd in M.G. Faure & S.J. Lopik, ‘EU-wet Milieucriminaliteit vraagt om herijking van milieustrafrecht’, *NJB* 2024/1636, afl. 26, p. 2019-2020.

het wetsvoorstel als de bijbehorende toelichting niet. Voor bedrijven, die al geconfronteerd worden met veel complexe milieuregels, betekent dit rechtsonzekerheid. Voor opsporings- en vervolgingsinstanties zal het ingewikkeld zijn om op betekenisvolle wijze invulling aan deze norm te geven zonder zich daarmee op juridisch glad ijs te begeven.

Het kabinet heeft niet veel meer gedaan dan een letterlijke implementatie van de richtlijn. Deze en andere onderdelen van de implementatiewet passen dan ook binnen het voornemen uit het Regeerprogramma van kabinet-Schoof tot *“geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid”*. Dit is een gemiste kans, want de verplichte herzieningen van het milieustrafrecht waren een uitgelezen kans om het gehele rechtsgebied onder de loep te nemen. Daarbij had ook kunnen worden gedacht aan een herijking van de selectie van milieubepalingen in de Wet op de economische delicten. Daarin worden nu allerlei overtredingen van kleine administratieve verplichtingen strafbaar gesteld, terwijl bepaalde belangrijke milieubepalingen buiten het strafrecht worden gehouden. Het rechtsgebied blijft op deze manier logica, begrijpelijkheid en slagkracht ontberen. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven, en bovendien kan het milieu zich niet meer van dit soort tekortschietend milieurecht veroorloven. De ondoordachte chaos wordt door deze en andere tekortkomingen nog ondoordachter en chaotischer. De Raad van State is nu aan zet.