

Vergaderjaar 1993–1994

**23 196**

## **Wijziging van de Wet op de economische delicten en andere wetten met het oog op de verhoging van de straffen gesteld op ernstige milieudelicten, de strafbaarstelling van een aantal feiten als economische delicten en de aanpassing van de indeling van de economische delicten**

**Nr. 6**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 oktober 1993

Van de waardering en de belangstelling die blijkens voorlopig verslag voor dit wetsvoorstel bestaat, hebben wij met voldoening kennis genomen. Op de gestelde vragen gaan wij hieronder gaarne in.

#### **Strafverzwaring ernstige milieudelicten**

Door de leden van de fracties van de PvdA en van D66 is het verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en nieuwe wettelijke voorzieningen betreffende de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel aan de orde gesteld. In antwoord op de vraag of en hoe deze regelingen op elkaar aansluiten of inwerken, merken wij het volgende op.

Bij de Wet van 10 december 1992 (Stb. 1993, 11) is in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering een groot aantal wijzigingen aangebracht, die ertoe strekken de mogelijkheden tot toepassing van vermogenssancties, in het bijzonder de maatregel van artikel 36e Sr, te verruimen. Ingevolge het (nieuwe) artikel 36e, tweede lid, Sr kan bij veroordeling de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel worden opgelegd met betrekking tot het voordeel verkregen door middel van of uit de baten van het feit waarop de veroordeling betrekking heeft, daaraan soortgelijke feiten of feiten waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd. Artikel 36e, derde lid, Sr verruimt het bereik van de maatregel bij veroordeling wegens zo'n vijfde-categorie-feit, ter zake waarvan een strafrechtelijk financieel onderzoek is ingesteld, tot alle wederrechtelijk voordeel dat op enigerlei wijze uit andere strafbare feiten is verkregen. Artikel 36e Sr is opgenomen in het Algemene Deel van het Wetboek van Strafrecht en het is derhalve van toepassing op alle strafbare feiten. Voor de milieudelicten opgenomen in het voorgestelde artikel 1a WED betekent dit, dat artikel 36e, tweede lid, Sr in alle in aanmerking komende gevallen kan worden gebruikt. Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel op de voet van artikel 36e, derde lid, Sr veronderstelt de instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek en de daarop volgende veroordeling wegens een feit waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd. Voor zover de feiten opgenomen in artikel 1a, onder 1°, WED, opzettelijk zijn begaan, worden deze aangemerkt als misdrijven

waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld. Het «Plukze-instrumentarium» staat dan derhalve ter beschikking. Op de overige feiten van artikel 1a WED is een geldboete van de vierde categorie gesteld. Worden deze feiten echter begaan door een rechtspersoon, dan kan ingevolge artikel 23, zevende lid, Sr een boete van de naast hogere, vijfde, categorie worden opgelegd. Oplegging van een boete van de naast hogere categorie behoort voorts ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen tot de mogelijkheden in het geval voorzien in artikel 6, eerste lid, laatste volzin, WED. Ook in deze gevallen kan derhalve van de ruimste mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel gebruik worden gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie hebben zich voorts afgevraagd waarom de strafmaat gesteld op milieudelicten die een ernstige bedreiging voor het milieu en de gezondheid van mensen vormen, niet op acht jaren is gesteld, zodat ook de voorbereiding van deze feiten strafbaar zou zijn op grond van het voorgestelde artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht (wetsvoorstel «voorbereidingshandelingen», kamerstukken 22 268).

In reactie op deze vraag zij erop gewezen, dat milieudelicten thans op uiteenlopende plaatsen in de wetgeving zijn strafbaar gesteld. Het grootste aantal milieudelicten is thans als economisch delict opgenomen in artikel 1 van de WED. Daarnaast is een aantal strafbaarstellingen te vinden in bijzondere wetten en ten slotte bevat ook het Wetboek van Strafrecht enkele milieumisdrijven in titel VII (Misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen wordt in gevaar gebracht) van boek II. Ingevolge dit wetsvoorstel worden de buiten het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde milieudelicten te zamen gebracht in artikel 1a van de WED, en worden binnen die categorie de straffen gesteld op ernstige milieudelicten aanmerkelijk verhoogd. De strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht blijven derhalve ongewijzigd. Deze bepalingen hebben betrekking op de ernstigste vormen van milieucriminaliteit waarvan het grootste directe gevaar voor de gezondheid van mensen uitgaat. Met de zwaarte van deze feiten correspondeert de daarop gestelde straf. De hoogte daarvan kan, afhankelijk van de bijzondere bestanddelen van de verschillende feiten, oplopen tot 12 of 15 jaren gevangenisstraf. In geval het de opzettelijke besmetting met radioactieve stoffen betreft waarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, kan zelfs levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste 20 jaren worden opgelegd (vgl. art. 161 quater, onder 2°, Sr). Voor deze groep van allerzwaarste milieudelicten zijn de strafposities derhalve zo bepaald, dat de voorbereiding daarvan bij aanvaarding van het wetsvoorstel tot algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen een strafbaar feit zal opleveren. Naar ons oordeel behoeft dan ook niet te worden gevreesd, dat het toekomstige samenstel van strafbaarstellingen en strafposities bij de verschillende groepen milieudelicten aan een effectieve aanpak van de ernstige milieucriminaliteit in de weg zal staan.

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat de duur van de verjaringstermijn of de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis niet bepalend behoren te zijn voor de hoogte van de te bedreigen straf. In verband met dat laatste punt wezen zij op het wetsvoorstel tot herziening van de bepalingen inzake de gevallen waarin en de gronden waarop voorlopige hechtenis kan worden toegepast (kamerstukken 23 178). Zij vroegen op het verband met dat wetsvoorstel in te gaan.

Met de leden van deze fractie achten wij de ernst van de feiten primair bepalend voor de daarop te stellen straf. In de memorie van toelichting

(p. 2) is dan ook voorop gesteld, dat de gewijzigde opvattingen over de zwaarte van milieudelicten aanleiding vormen de strafmaat te verhogen. Daarnaast is erop gewezen, dat de voorgestelde verhoging ook van betekenis is voor de mogelijkheid voorlopige hechtenis (en andere dwangmiddelen) toe te passen, evenals voor de verjaringstermijn. Deze effecten vormen niet zozeer de grondslag of het doel van de voorgestelde strafverhoging, als wel het gevolg van de systematiek van de wet, waarin de ernst van het feit (mede) bepalend is voor de middelen die bij de opsporing en vervolging kunnen worden ingezet en het tijdsverloop waarbinnen daarmee een begin moet zijn gemaakt. Het onderhavige wetsvoorstel is derhalve van andere aard dan het evengenoemde wetsvoorstel tot herziening van de regeling van de voorlopige hechtenis (kamerstukken 23 178). Met dat voorstel is – uitgaande van een ongewijzigd inzicht in de strafwaardigheid van die feiten, zoals tot uitdrukking gebracht in het wettelijke strafmaximum – beoogd een oplossing te bieden voor de gevallen waarin voorlopige hechtenis ter zake van een aantal veelvoorkomende vermogensdelicten, waarop minder dan zes jaren gevangenisstraf is gesteld, ook ten aanzien van recidiverende verdachten thans niet kan worden toegepast.

Met de leden van de D66-fractie hechten wij eraan dat op een duidelijke wijze wordt gerapporteerd over de werkelijke toepassing van de onderhavige wet. Wij kunnen toezeggen dat hieraan in de komende Voortgangsberichten handhaving milieuwetgeving specifiek aandacht zal worden besteed. In het het afgelopen voorjaar verschenen Vijfde voortgangsbericht is wel ingegaan op de toepassing van de Wet op de economische delicten, maar de informatie had met name betrekking op het aantal geregistreerde milieudelicten, en minder op de specifieke afhandeling daarvan (kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 11, p 64/65).

### **Concentratie van milieudelicten**

Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie merken wij op geen reden te hebben om aan te nemen dat de uniformering – door milieudelicten die thans in afzonderlijke wetten strafbaar zijn gesteld in de toekomst aan te merken als economische delicten – minder gestroomlijnd zal gaan verlopen dan is aangegeven in de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie verwezen in dit verband naar het artikel «Strafbaarstelling van milieudelicten: geen halve maatregelen» van mr G. A. Biezeveld en mr C. A. Zijlstra (Nederlands Juristenblad 1992, pp 963–969). Wij hebben de indruk dat hier sprake is van een misverstand. De leden noemden het voorbeeld van handelen in strijd met een Wca-, dan wel een Hinderwetvergunning, waarvoor verschillende strafmaxima zouden gelden, hetgeen door de schrijvers als onwenselijk werd gekwalificeerd. Dit voorbeeld heeft echter geen betrekking op de situatie die in het onderhavige wetsvoorstel regeling vindt, maar op de daaraan voorafgaande situatie. Met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer per 1 maart 1993 doet de in september 1992 door Biezeveld en Zijlstra geschetste situatie zich niet meer voor. De Wca- en Hinderwetvergunning zijn als het ware omgezet in een integrale milieuvergunning krachtens de Wet milieubeheer (artikel 8.1). Handelen in strijd met een aan een dergelijke vergunning verbonden voorschrift is bij opzet een misdrijf en overigens een overtreding.

### **Relatie met het strafrechtelijke handhavingbeleid**

De leden van de CDA-fractie stelden dat het bestuursrechtelijk uitgangspunt bij het formuleren van de bepalingen in nogal wat milieu-

wetten belastend kan werken als het gaat om de strafrechtelijke handhaving. Met name kan het dan gaan om de consequenties voor de telastelegging en de bewezenverklaring. Voorop staat dat bij het opstellen van de hier bedoelde wetgeving de strafrechtelijke component nadrukkelijk aan de orde is geweest. Dit ligt ook voor de hand omdat voor het merendeel van de milieuvoorschriften bij het opstellen ervan al was voorzien in strafrechtelijke handhaving; een situatie die nadien niet is gewijzigd.

In dit verband is het wellicht van belang te weten dat bij het Ministerie van VROM inmiddels het project Verbetering handhavingsinstrumentarium milieubeleid is gestart, waarbij ook het Ministerie van Justitie en het openbaar ministerie zijn betrokken. Aan het door de leden van de CDA-fractie geschetste probleem zal in dat verband aandacht worden besteed.

Meer algemeen kan ten aanzien van dit onderwerp nog worden opgemerkt dat de leden van het openbaar ministerie die betrokken zijn bij de handhaving van milieuwetgeving, zowel op landelijk als op decentraal niveau vele contacten onderhouden met de betrokken bestuursorganen. Daarbij vormen uiteraard de belemmeringen die worden ondervonden in de strafrechtelijke handhaving ook een belangrijk thema. Het openbaar ministerie wordt dan ook in toenemende mate betrokken bij de voorbereiding van regelgeving en bij formulering van vergunningvoorschriften.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende de bezetting van economische kamers van de gerechten kan het volgende worden opgemerkt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een concentratie van milieudelicten in artikel 1a van de WED. Dit betekent enerzijds, dat het merendeel van de milieudelicten die thans in artikel 1 van die wet zijn ondergebracht, wordt «verplaatst» naar artikel 1a en anderzijds dat een beperkt aantal thans in afzonderlijke wetten strafbaar gestelde feiten niet langer daar, maar in artikel 1a WED wordt strafbaar gesteld. Slechts dit laatste element is voor de competentie en de werklast van de economische kamers van belang. Het effect van deze verschuiving is echter gering, aangezien het een beperkt aantal feiten betreft.

Naar hierboven is gebleken, is de behandeling van milieuzaken in de praktijk ook thans reeds geconcentreerd bij de economische kamers, waar op dit gebied reeds deskundigheid bestaat. Zoals hieronder wordt uiteengezet, worden voor de vergroting daarvan middelen gereserveerd. Ons is niet gebleken, dat aan de instelling van afzonderlijke milieukamers in de praktijk behoefte bestaat. Dat neemt uiteraard niet weg, dat een verdergaande concentratie van deskundigheid op het gebied van de milieudelicten wenselijk kan blijken. Waar dat het geval is, bestaat ook zonder de instelling van aparte kamers binnen de gerechten de mogelijkheid de personele bezetting van de kamers zo in te richten dat de milieuzaken door de binnen het gerecht beschikbare specialisten worden afgedaan.

### **Organisatorische en financiële consequenties**

De leden van de fracties van de VVD en D66 stelden ten slotte de mate waarin het justitieel apparaat is toegerust voor de uitvoering van zijn taken op het gebied van de handhaving van de milieuwetgeving, aan de orde.

In verband daarmee is het in de eerste plaats van belang erop te wijzen, dat dit wetsvoorstel op de omvang van de handhavingstaak niet van invloed is. Het wetsvoorstel schept geen nieuwe milieudelicten en schept evenmin nieuwe verplichtingen voor de burger op de naleving

waarvan moet worden toegezien: het «materiële» milieurecht wordt door dit voorstel niet gewijzigd. De opvatting van de VVD-fractie dat de organisatorische en financiële consequenties van het voorstel zijn onder-schat, kunnen wij dan ook niet delen.

In zijn antwoord op de schriftelijke vragen van de leden van Uw Kamer Swildens-Rozendaal en Esselink (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1991-1992, nrs. 772, 773) is de eerste ondergetekende ingegaan op de besteding van de zogenoemde NMP-gelden. Met verwijzing daarnaar voor het overige zij hier nog het volgende opgemerkt. Voor de feitelijke versterking van de rechterlijke macht is in de afgelopen periode een flinke capaciteitsuitbreiding gerealiseerd. In de jaren 1990 en 1991 is met een specifieke toewijzing van 64,5 formatieplaatsen een adequate basis voor de intensivering van de handhaving van de milieuwetgeving gelegd. De overige 69 plaatsen waarmee de Justitiebegroting voor de jaren 1990 tot en met 1994 is en wordt uitgebreid, worden in beginsel volgens de algemeen gehanteerde verdeelmethode over de arrondissementen en ressorten verdeeld. De toewijzing van deze gelden geschiedt onder de uitdrukkelijke voorwaarde, dat de handavingsinspanning op milieuterrein wordt geïntensiveerd. Daartoe zijn concrete beleidsdoelstellingen geformuleerd, zoals de toeneming van het aantal ingediende en van een vervolg voorziene processen-verbaal ter zake van milieudelicten met 20% ten opzichte van 1992. De voortgang hiervan wordt bewaakt op basis van de jaarverslagen van de parketten.

Voor de verdere intensivering van de strafrechtelijke handhaving was voor 1994 oorspronkelijk voorzien in een uitbreiding van de rechterlijke macht met 14 formatieplaatsen. Bij nadere overweging is echter afgesproken om deze extra plaatsen in 1994 niet toe te kennen en de vrijkomende middelen in te zetten voor deskundigheidsbevordering. Deze investering in de kwaliteit van de beschikbare personele capaciteit draagt uiteraard belangrijk bij tot de effectiviteit van de geïntensiveerde strafrechtelijke handhaving.

Buiten het verband van het in het voorlopig verslag gestelde vestigen wij de aandacht nog op het volgende. Zowel op het terrein van de milieuwetgeving als op het gebied van de ordeningswetgeving die in de opsomming van artikel 1 WED is opgenomen, is wetgeving in voorbereiding of recent tot stand gekomen. In het onderhavige voorstel moet daarmee vanzelfsprekend rekening worden gehouden, hetgeen aanpassingen van technische aard vergt. Het ligt dan ook in ons voornemen om kort voor het tijdstip van de openbare behandeling een nota van wijziging uit te brengen waardoor dit voorstel zo veel als dan mogelijk zal worden geactualiseerd.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. G. M. Alders