

# Handhaving van het milieurecht

Stibbe

30 maart 2023



Lisa van der Maden

1

## Te bespreken onderwerpen in vogelvlucht



1. Evenredigheid
  - a. Kort → zie bijdrage Maarten Verhoeven
2. Handhaving van open normen
3. Overtrederschap
4. Criterium 'evident onredelijk'
5. Bewijs/tegenbewijs
6. Beginselplicht tot handhaving
7. Ne bis in idem

Stibbe

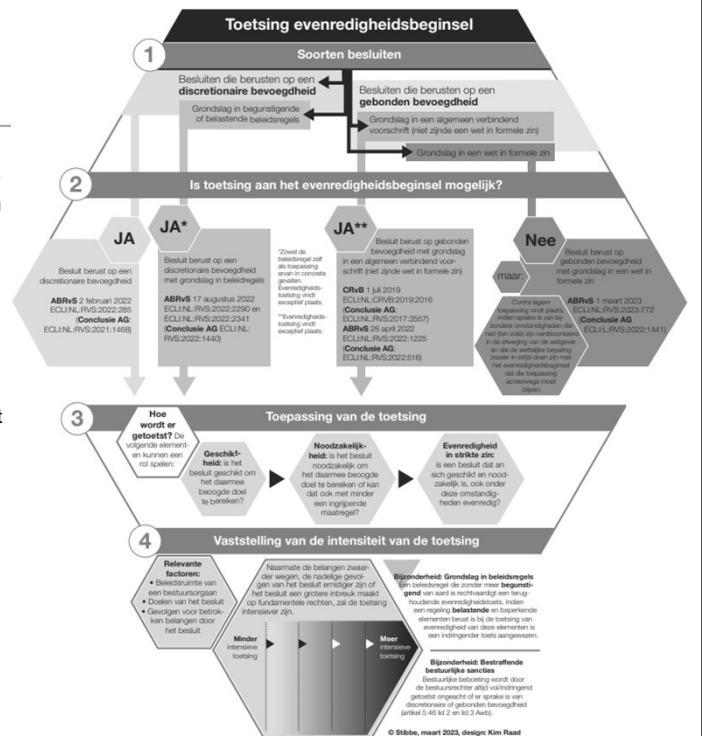
2

# Evenredigheid

De manier waarop bestuursrechter aan het evenredigheidsbeginsel toetst wordt steeds intensiever: van een terughoudende toets naar een evenredigheidstoets "nieuwe stijl", zie bijvoorbeeld:

- Rb. Oost-Brabant 29 november 2022, [ECLI:NL:RBOBR:2022:5198](#)

→ Geslaagd beroep op het evenredigheidsbeginsel: LoD waarbij incidentele vergissing leidt tot verbeurte van dwangsommen is niet noodzakelijk en daarmee niet evenredig



Stibbe

3

# Handhaving van open normen - strafrecht



- Algemene zorgplichten**
  - artikel 1.6 en artikel 1.7 Omgevingswet
  - Gericht tot 'een ieder'
  - Niet strafrechtelijk handhaafbaar
- Specifieke zorgplichten**
  - In de AMvB's
  - Gericht tot degene die een nader aangeduide activiteit verricht
  - Wel strafrechtelijk handhaafbaar
  - Ook als andere regels op hetzelfde onderdeel wel worden nageleefd

Stibbe

4

## Handhaving van open normen - bestuursrecht



- Zorgplichten
  - Zie VAR-preadviezen 2023: Zorgplichten – in het bijzonder A. Collignon over zorgplichten in het omgevingsrecht.
  - Bestuursrechtelijke handhaving d.m.v. herstelsanctie minder problematisch, zie ook Rb. Overijssel 5 juli 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1943
    - Voorschrift: de inrichting moet schoon worden gehouden en in een goede staat van onderhoud verkeren.
    - Last: drijver moet de inrichting schoon blijven houden en ook de inrichting in een goede staat van onderhoud blijven houden.
    - Rb: aan last kunnen strengere eisen worden gesteld dan aan het voorschrift waarin die norm is neergelegd, omdat overtreding tot verbeuren van dwangsommen kan leiden. In dit geval is last onvoldoende duidelijk en concreet, kan leiden tot willekeur en is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Stibbe

5

## Overtrederschap - Strafrecht



- **Trend: aanspreken feitelijk leidinggevend.**
  - Zie aangifte bestuurderstop Tata Steel (Ficq & Partners, 'Aangifte tegen de feitelijk leidinggevers van Tata Steel vanwege het opzettelijk en wederrechtelijk in de lucht, bodem of oppervlaktewater brengen van schadelijke stoffen waardoor gevaar voor de openbare gezondheid te duchten is', 19 mei 2021).

Stibbe

6

## Overtrederschap – bestuursrecht (1)



- Conclusie A-G Wattel 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:579
- Vraag ABRvS: zit er licht tussen de begrippen 'overtreder' ex artikel 5:1 Awb in het bestuursrechtelijke sanctierecht en het strafrechtelijke functioneel daderbegrip?
  - Strafrechtelijk overtrederschap: *lijzerdraad-criteria* → beschikkingsmacht en aanvaarding (Drijfmeest)
  - Bestuursrechtelijk overtrederschap:
    - degene die het wettelijk voorschrift daadwerkelijk overtreedt
    - degene aan wie de handeling is toe te rekenen / voor de overtreding verantwoordelijk wordt gehouden

Stibbe

7

## Overtrederschap – bestuursrecht (2)



Risico-overtrederschap los van toerekenbaarheid en zonder "afwezigheid-van-alle-verantwoordelijkheid ("AVAV")-mogelijkheid.

- Chemie-Pack rechtspraak:
- Denkelijk alleen gebruikt bij herstelsancties (bestuursdwang)
- Beroep op AVAV uitgesloten



Risico-overtrederschap mét gedragstoerekening en dus mét AVAV-mogelijkheid:

- Verhuurde-woning rechtspraak
- Gebruikt bij zowel herstelsancties als punitieve sancties
- Zeer streng zorgplicht en omkering van de bewijslast

Wettelijke zorgplicht = OK  
Omkering bewijslast en bewijsrisico niet



'Gewoon' risico-overtrederschap:

- Categorie die aansluit bij het strafrechtelijk functioneel daderschap



Stibbe

8

## Overtrederschap – bestuursrecht (3)



- 1 Drie overtredersbegrippen onderscheiden
- 2 Bewijslastverdeling voor herstelsancties en strafsancties van elkaar laten verschillen
- 3 Voor alle sancties zichtbaar en navolgbaar aansluiten bij het strafrechtelijke daderschap

*“De andere twee kunnen dozen van Pandora of erger blijken te zijn en het ligt mijns inziens **buiten de rechtsvormende taak, bevoegdheid en mogelijkheden van de rechter om de praktisch onoverzienbare en systematisch onoplosbare gevolgen van een ontwerpfout in een cruciaal wetsconcept ('overtreder') te verhelpen.** Dat kan niet goed gaan. Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, zou het afkeuren. Het ligt wel op de weg van de rechter om het al dan niet onder de Awb voortbestaan van risico-overtrederschap zonder AVAV-mogelijkheid (de Chemie-pack-aansprakelijkheid) over te dragen aan de wetgever, nu die aansprakelijkheid onvoldoende wettelijke basis heeft en niet valt in te passen in het uniforme Awb-overtredersbegrip, laat staan in de strafrechtelijke IJzerdraad- en Drijfmestcriteria.”*

Stibbe

↓  
Minst slechtste optie

9

## Criterium ‘evident onredelijk’



- Conclusie A-G Wattel 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2623
  - Vraag CRvB: maatstaf voor rechterlijke beoordeling van een bestuurlijke weigering om ex artikel 4:6 Awb terug te komen van een overigens onaantastbare bestuurlijke boete.
  - Wattel: in beginsel evident onredelijk om heroverweging van een *criminal charge* te weigeren als na summier onderzoek al duidelijk is dat de charge elke redelijke (rechts)grond mist of tot een evident te hoog bedrag is opgelegd.
  - Verschillende invullingen ‘evident onredelijk’, maar:
  - Relevante gezichtspunten: of (en waarom wel/niet) een rechtsmiddel is ingesteld, of de *charge* eerder inhoudelijk is beoordeeld, tijdsverloop.



Stibbe

10

## Bewijs / tegenbewijs



- Haagse afvalzaken: ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1550, ECLI:NL:RVS:2022:1554, ECLI:NL:RVS:2022:1558
- Vaste lijn: bestuursorgaan mag ervan uit gaan dat de persoon tot wie aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid, ook de overtreder is
  - Tenzij: betrokkene het tegendeel aannemelijk kan maken
- Nieuw: hoe betrokkene dat aannemelijk kan maken
  - Concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring voor het aantreffen van de afvalstoffen op die plek; of
  - Door met objectieve omstandigheden aannemelijk te maken dat betrokkene niet in de gelegenheid was om de afvalstoffen op de aangetroffen plek achter te laten.

Stibbe

11

## Beginselplicht tot handhaving



- ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:800
  - Concreet zicht op legalisatie, want ontwerp-vergunning.
  - O.g.v. belangenafweging toch mogelijkheid tot handhaving. Relevante omstandigheden:
    - De grootte van de wijziging die werd vergund
    - Klachten van omwonenden
    - Nieuwe voorschriften voor geurbelasting hoefden nog niet te worden nageleefd
    - Handhavingsvoorgeschiedenis van bedrijf
- Vزر. ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1680, r.o. 8.1- 8.4
  - In belangenafweging acht vزر. relevant dat met nieuwe vergunning een jarenlang bestaande illegale situatie wordt gelegaliseerd en dat omwonenden al jaren overlast ervaren.

Stibbe

12

## Ne bis in idem



- **ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1234**
  - LoD mag aan zowel bestuurder als rechtspersoon worden opgelegd
  - Daarom mag dwangsom bij beiden worden ingevorderd
  - Het feit dat verschillende overtreders nauw met elkaar verweven zijn, doet niet ter zake
- **HR 15 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:364**
  - Aan rechtspersoon zijn eerder bestuurlijke boetes opgelegd
  - Una via / ne bis in idem staat niet aan strafvervolgning van een natuurlijke persoon als feitelijk leidinggevende van deze overtreding door de rechtspersoon
  - Wel relevante omstandigheid bij straftoemeting

Stibbe

13

## Vragen?



**Lisa van der Maden**  
 Senior Associate Amsterdam  
 T +31 20 546 05 15  
 M +31 6 466 283 34  
[lisa.vandermaden@stibbe.com](mailto:lisa.vandermaden@stibbe.com)



Stibbe

14



Veel  
dank!

Stibbe

Stibbe.com