

Bestrijdingsmiddelen en het strafrecht

Voordracht voor de Ctgb relatiedag

15 juni 2023

Rob de Rijck

Algemeen OvJ Rotterdam 1992-2002

OvJ milieu Rotterdam en Functioneel Parket 2002-2013

Landelijk coördinerend OvJ milieu Functioneel Parket 2013-heden

CV in gwb en biociden :

Rb Den Haag 2012, tienduizenden kilo's
Bitoxybacillin uit Rusland.

Rb Rotterdam 2014, drie containers deels counterfeit
gwb uit China voor Litouwen.

Rb Rotterdam 2019, zes containers illegale gwb uit
China en India voor Polen.

Intake fipronilonderzoek NVWA-IOD 2017.

Artikel 2018 over o.m. fipronilrapport Sorgdrager.

Artikel 2020 over illegale gwb en strafrecht.

I. Om te beginnen: Wat is eigenlijk
milieucriminaliteit?

Enkele voorbeelden

II. Milieustrafrecht in het algemeen

Klassiek strafrecht

Moord en doodslag

Diefstal

Mishandeling

Zedendelicten

Valsheid in geschrift

Dronken rijden

en heel veel drugs

Klassieke straffen en maatregelen

Gevangenisstraf

TBS

Taakstraf

Geldboete

Ontzegging rijbevoegdheid

Ontneming

Milieustrafrecht

Mestfraude

Afvalverwerkers

Internationaal afvaltransport

Asbest

Beschermde dieren/planten

Tata Steel e.d.

Stroperij

Visfraude

Arbeidsongevallen

Voedselveiligheid

Gewasbeschermingsmiddelen

Dierenwelzijn

Waterwet

Fout hout

Biodiesel fraude

Vervoer gevaarlijke stoffen

Stikstof

Bodemverontreiniging

Ozonlaag aantastende
middelen

Productveiligheid

Biociden

Anders dan klassiek strafrecht, want

- Strafbaarheid spreekt minder vanzelf
- In veel gevallen tussen legale activiteiten
- Strafrecht treedt op naast bestuurlijke handhaving inclusief vaak bestuurlijke boete
- Milieurecht in handen van de strafrechter
- Vaak andere opspoorders dan politie
- Welke strafrechtelijke straffen zijn geëigend ?

In milieustrafrecht van groot belang :

De rechtspersoon kan worden vervolgd, maar ook de natuurlijke persoon binnen de rechtspersoon als hij verwijtbaar handelt.

Sterkte van het milieustrafrecht

Meest expressieve sanctie
Krachtigste onderzoeksmiddelen

Zwakte van het milieustrafrecht

Heeft moeite om zijn positie te bepalen tussen
bestuurlijke handhaving en klassiek strafrecht
Milieurecht in handen van de strafrechter
Stroef rechtssysteem

III. De handhaving van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Gewasbeschermingsmiddelen vallen meer in het oog dan biociden.

Illegale pesticiden in Europa

Simpele misdaad, weinig risico

De lucratieve handel in illegale pesticiden is een onderschat probleem. De criminele zweem, zoals bij cocaïne, ontbreekt en de straffen zijn licht. Maar de invloed op slachtoffers, consumenten en milieu is groot. 'We moeten bezorgd zijn.'

Rasit Elibol beeld Charlotte Van Hacht



Handhaving is optreden bij niet-naleving van regels.

Niet naleving is meestal financieel gedreven, vermijding van kosten, maar ook de 'hedonistische dader'.

De Europese wetgever over sancties

Artikel 72 Vo 1107/2009 (op de markt brengen gwb) en artikel 87 Vo 528/2012 (op de markt aanbieden en gebruik van biociden) :

De lidstaten stellen de sancties vast voor schendingen van deze verordening, en zorgen ervoor dat die sancties worden uitgevoerd. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

De verordeningen laten in het midden of dat een strafrechtelijke of bestuurlijke (mogelijk civielrechtelijke) sanctie is.

Strafrechtelijke verplichting voor de lidstaten in de maak :

Herziening Richtlijn milieubescherming door middel van het strafrecht (nu Ri 2008/99).

In ongeveer de helft van de EU-landen geen zelfstandige strafbaarstelling van gwb, maar wel vervuiling, valsheid in geschrift etc.

De Nederlandse wetgever over handhaving :

'Adequate handhaving van wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor het realiseren van de met die wet- en regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid' (MvT Wgb).

Veel rapporten over milieuhandhaving in het algemeen laten zien dat daar weinig van terecht komt.

Onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 tot 2007 alleen strafrechtelijke sancties.

Met de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden een zg. dual sanctiestelsel :

De minister (NVWA of ILT) kan bij overtreding een bestuurlijke boete opleggen.

Maar voor overtredingen kan ook strafrechtelijk worden vervolgd.

IV. Het duale stelsel voor de handhaving van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Eigenschappen en belangen :

Bestuurlijke boete : alleen de ondertoezichtstaande, alleen geldboete, opgelegd door minister (NVWA, ILT), beroep bij bestuursrechter, geen strafblad.

Strafrecht : ook de persoonlijk verantwoordelijke, tot en met gevangenisstraf, zware onderzoeksmiddelen, maar ook zware procedure, strafblad.

Hoe verhoudt zich dat ?

Memorie van Toelichting : 'De nadruk komt op bestuurlijke boetes te liggen; het strafrecht dient als vangnet.'

NB : Op grond van het Europese recht moet het totale sanctiepakket doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Verder uiteraard duidelijkheid voor betrokkene vereist.

MvT : Strafrecht in elk geval

- bij moedwillige overtredingen die leiden tot ernstig lichamelijk letsel of de dood van personen of met ernstige gevolgen voor het milieu
- bij recidive
- bij overtredingen door of ten dienste van criminele organisaties of
- bij de noodzaak van ingrijpende dwangmiddelen.

De MvT stelt een handhavingsdocument in het vooruitzicht voor verdere uitwerking van het beleid.

Daarmee

'zal worden verzekerd dat bij de ernstige feiten waarbij het strafrecht wordt ingezet navenante straffen en bijkomende maatregelen worden gevorderd, die zwaarder uitpakken dan de bestuurlijke boete.'

Bestuurlijke boetes in Bijlage XIII van de Regeling
gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Hoogste € 2.500.

De beleidsdocumenten voor de handhaving

1. Handhavingsdocument voor de Wgb 2008.
2. Sanctiestrategie voor de Wgb 2011.
3. Specifiek interventiebeleid NVWA
gewasbeschermingsmiddelen 2014, gewijzigd
2020.

Ondoordacht geheel.

Strafrechtspraak vanaf 2014 in de eerste plaats over de vraag of bestuurlijke boete had moeten prevaleren.

Mede daardoor :

De huidige afspraken sluiten niet volledig aan op de huidige praktijk en geven onduidelijkheid over de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke inzet. De twee documenten waarin die verhouding nader is ingevuld, worden daarom per direct ingetrokken. Het gaat om:

Het 'Handhavingsdocument Wgb 2008' dat wordt ingetrokken door alle ondertekenaars zijnde de NVWA (namens het ministerie van LNV), het OM en de ILT;

De 'Gezamenlijke sanctiestrategie Wgb' (9 maart 2011) die wordt ingetrokken door alle ondertekenaars zijnde de NLA, de NVWA (namens het ministerie van LNV), de UvW (namens de waterschappen) en de ILT.

NVWA : Specifiek interventiebeleid
gewasbeschermingsmiddelen en biociden 17 juli
2020.

ILT : Interventiematrix van de Landelijke
Handhavingstrategie (LHS) uitgewerkt voor de 10
vaakst voorkomende of meest ingrijpende
overtredingen m.b.t. biociden.

Strafopleggingen door de strafrechter

Voor gwb bij uitzondering onvoorwaardelijke gevangenisstraf, wel voorwaardelijke gevangenisstraffen. Verder taakstraffen en geldboeten.

In fipronilzaak : 12 maanden onvoorwaardelijk (ook voor 174 Sr) en ontneming ruim € 300.000.

V. Enkele cijfers over niet-naleving en handhaving

Marktaandeel illegale gwb mondiaal en in Europa
geschat op 10 %

Europol : Silver Axe VI 2021

12 aanhoudingen (7 in Italië, 5 in Spanje)

763 overtredingen

1203 ton illegale gwb in beslag genomen

Europol : Silver Axe VI 2022

10 aanhoudingen

1150 ton illegale gwb in beslag genomen

Bij OM ingeschreven verdachten

Gwb totaal : 2010-2019 ongeveer 200.

Per jaar 2017-2023

Artikel 20 Wgb : tussen 2 en 20.

Artikel 43 Wgb : tussen 0 en 4.

VI. De motie Boswijk 2021

'Constaterende dat de criminele handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen groeit en Europol in 2020 maar liefst 1,3 miljoen kilogram illegale middelen van de markt heeft gehaald;

Constaterende dat wetgeving en handhaving nu vooral zijn gericht op individuele telers, waardoor criminele organisaties buiten schot blijven;'

'Overwegende dat een samenhangend plan van aanpak nodig is om deze illegale praktijken aan banden te leggen;

Verzoekt de regering, bij het opstellen van dit plan in ieder geval aandacht te besteden aan verruiming van inspectie- en handhavingsmogelijkheden, capaciteit bij de controlerende instanties en de mogelijkheden voor zwaardere straffen.'

Op 25 mei 2021 met algemene stemmen
aangenomen.

Samenloop met Dreigingsbeeld Strategische Milieukamer juni 2021.

Uitwerking in een inmiddels opgezette programmatische aanpak.

VII. De fipronilaffaire

Oktober 2016 : Informatie over gebruik fipronil tegen bloedluis komt 'over de tap' in een zaak van de NVWA-IOD (strafrecht).

November 2016 : Tip over gebruik fipronil aan inspecteur NVWA (toezicht).

November 2016 : anonieme tip bij NVWA (toezicht).

Strafrecht :

Er wordt nagedacht of een recherche-onderzoek moet plaatsvinden, er wordt informatie gevraagd over schadelijkheid van het gebruik, de kwestie lijkt niet acuut.

Selectieoverleg besluit in april 2017 tot een onderzoek.

Toezicht :

Juni 2017 : NVWA ontvangt een verzoek van FAVV over fipronil in België met Nederlandse betrokkenheid.

Eerste discussie :

NVWA legt het verzoek neer bij ILT omdat het om plaagdierbestrijding zou gaan.

ILT antwoordt dat het wellicht gaat om biociden, maar dat 'het gebruik plaatsvindt op een agrarisch bedrijf en daarmee de NVWA "feitelijk" aan zet is.'

Juli 2017 : Recherche-onderzoek in stroomversnelling.

Belangrijk element : strafrechtelijke doorzoeking en onderzoek computer.

Informatie naar NVWA toezicht die daarmee bedrijven blokkeert.

Tweede discussie :

Welke informatie mogen toezicht en strafrecht over en weer verstrekken ?

De er-mag-niks-reflex neemt soms rare vormen aan.

Derde discussie :

Staat een strafrechtelijk onderzoek in de weg aan bestuurlijk optreden ?

Nee, het is niet of – of. Veiligheid en milieubelang zijn belangrijker dan bestraffing.

Afloop :

In de zomer van 2017 gaat de Nederlandse eiersector onderuit.

Civiele rechtszaken van sector tegen overheid vooralsnog afgewezen.

Eigenaren Chickfriend strafrechtelijk veroordeeld tot een jaar gevangenisstraf (43 Wgb en 174 Sr).

VIII. Een recente uitspraak over gwb

In de periode 2009 – 2010 maakt een BV zich gedurende anderhalf jaar schuldig aan invoer uit Rusland van Bitoxybacillin en Lepidocide.

Zij verkoopt deze aan rozenkwekers in Nederland.

Zij pleegt ook valsheid in geschrift door ze in facturen en op verpakkingen te presenteren als 'bladvoeding (bewerkte kippenmest)' en 'bladglans.'

Feiten 2009 – 2010.

Vonnis rechtbank 2016.

Arrest hof 2023.

Vragen die het hof methodisch afloopt :

1. Zijn dit gewasbeschermingsmiddelen in de zin van de Gwb ?
2. Zijn deze op de Nederlandse markt toegelaten ?
3. Is sprake van invoer, voorhanden hebben, in voorraad hebben en op de markt brengen daarvan?
4. Heeft de BV zich opzettelijk schuldig gemaakt aan overtreding van artikel 20 Wgb ?
5. Is de directeur hiervoor ook persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk ?

Specifieke strafrechtelijke bewijsverweren :

Aanwijzingen van het College van PG's over technisch en deskundigenonderzoek niet gevolgd.

- Verdachte niet gewezen op mogelijkheid van tegenonderzoek.
- Rikilt zou niet deskundig zijn en de onderzoeksmethode niet gevalideerd.

Strafoplegging

Geen verwijzing naar artikel 72 Vo.

Grove schending van redelijke termijn van berechting.

Inhoudelijk :

'Ongecontroleerd en ondeskundig bezit en gebruik van Bitoxybacillin en Lepidocide kan een ongunstige werking hebben op mens, dier en milieu. Daarom is op nationaal en Europees niveau strenge regelgeving ontwikkeld. [...]

Door deze middelen [hoewel niet toegelaten] toch in te voeren en op de Nederlandse markt te brengen heeft verdachte het nationale en Europese beleid doorkruist.'

Straf voor de rechtspersoon : € 70.000 boete.

Straf voor de natuurlijke persoon : voorwaardelijke
gevangenisstraf van zes maanden en een taakstraf
van 50 uur.

IX. Afronding

Opdrachten :

Er is reden om de handhaving te intensiveren

SMK-aanpak gewasbeschermingsmiddelen

Wat met biociden ?

Helderheid in de afbakening en verhouding
bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionering

Internalisering van de EU norm

Overigens ben ik van mening dat er een directoraat-generaal milieuhandhaving moet worden ingericht.

Dank voor uw aandacht