

## Handhaving van het omgevingsrecht

Stibbe

28 maart 2024



Lisa van der Maden

1

## Te bespreken onderwerpen in vogelvlucht



1. Overtrederschap
2. Handhaving onder de Omgevingswet
  - a. Nieuwigheden
  - b. Overgangsrecht
3. Beginselplicht tot handhaving
4. Evident onredelijke boetebesluiten
5. Duidelijke lastgeving
6. Nemo tenetur
7. Omzetgerelateerde boete
8. Ter signalering: ecocide en greenwashing

Stibbe

2

## Overtrederschap: Afdeling nuanceert bestuursrechtelijk overtredersbegrip (i)



- Oude standaardoverweging Afdeling: “De overtreder is degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk schendt. De Afdeling overweegt dat dat in de eerste plaats *degene is die de verboden handeling fysiek verricht*; daarnaast kan in bepaalde gevallen *degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, doch aan wie de handeling is toe te rekenen*, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.”
- In de praktijk: toepassing van Afdeling sloot niet aan bij strafrechtelijke overtredersbegrip
- AG Wattel:



Stibbe

3

## Overtrederschap: Afdeling nuanceert bestuursrechtelijk overtredersbegrip (ii)



### Strafrechtelijk functioneel daderschap

Rechtspersonen: Drijfmestarrest (HR 21 oktober 2003, [ECLI:NL:HR:2003:AF7938](#)).

Natuurlijke personen: IJzerdraadarrest (HR 23 februari 1954, [ECLI:NL:HR:1954:3](#))

Een belangrijk oriëntatiepunt om te bepalen of een rechtspersoon aan te merken is als een functioneel dader, is of de verboden gedraging heeft plaatsgevonden of is verricht *in de sfeer van de rechtspersoon*. Daarvan is sprake indien zich een of meer van de volgende omstandigheden voordoen:

1. het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon;
2. de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon;
3. de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf;
4. de rechtspersoon kon erover beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden of heeft deze gedraging aanvaard. Ook hier wordt onder aanvaarden mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid wel kan worden verlangd met het oog op het voorkomen van de gedraging.

- de natuurlijke persoon heeft *beschikkingsmacht* over de handelingen die de verboden gedraging inhouden;
- de natuurlijke persoon heeft de handelingen die de verboden gedraging inhouden *aanvaard*. Onder aanvaarden is mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid wel kan worden verlangd met het oog op het voorkomen van de gedraging (zie ook HR 8 december 2015, [ECLI:NL:HR:2015:3487](#)).

4

## Overtrederschap: Afdeling nuanceert bestuursrechtelijk overtredersbegrip (iii)



### Toepassing door Afdeling: aansluiting bij strafrechtelijke overtredersbegrip

Rechtspersonen: *Reclame Weerselose markt* (ECLI:NL:RVS:2023:2067)

Natuurlijke personen: *Woonruimteonttrekking Amsterdam* (ECLI:NL:RVS:2023:2071)

- Wel functioneel dader



Stibbe

- Geen functioneel dader: wel beschikkingsmacht, maar geen aanvaarding



5

## Handhaving Omgevingswet: nieuwigheden



- Nieuw:
  - Bestuurlijke herstelsancties kunnen worden opgelegd door *Ministers* die een bepaald onderwerp in hun portefeuille hebben (artikel 18.4 van de Ow jo. artikel 5:32 Awb)
  - Intrekken begunstigende *beschikking* (i.p.v. enkel vergunning of ontheffing) (artikel 18.10 lid 1 van de Ow)
  - *Bestuurlijke boete* op een breder terrein:
    - de milieuregels in de Seveso-richtlijn (artikel 18.11 van de Ow)
    - de regels over bouwen, slopen, gebruik en het in stand houden van bouwwerken (artikel 18.12 van de Ow); en
    - erfgoedregels (artikel 18.13 van de Ow)

Stibbe

6

## Handhaving Omgevingswet: overgangsrecht



- **Ambtshalve genomen handhavingsbesluiten** → het oude recht blijft op bestuurlijke sanctiebesluiten van toepassing als voor inwerkingtreding van de Ow al een sanctiebesluit is genomen (artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet)
- **Handhavingsbesluit in reactie op handhavingsverzoek** → een verzoek om handhaving kwalificeert als aanvraag. Indien voor de inwerkingtreding van de Ow een dergelijk verzoek is gedaan, geldt dat op het daaropvolgende sanctiebesluit of de afwijzing van het verzoek om handhaving het oude recht van toepassing is (artikel 4.3 Iw Ow).
- Rb. Oost-Brabant 12 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:473: zowel een (afwijzend) besluit op verzoek om handhaving als ambtshalve genomen handhavingsbesluit → **ten overvloede overwegingen t.b.v. rechtsvorming**

Stibbe

7

## Beginselplicht tot handhaving



- Indien een bestuursorgaan een overtreding constateert, zal het – **mede vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaving** – in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.
- Alleen onder **bijzondere omstandigheden** of als handhaving dusdanig **onevenredig** is ten opzichte van daarmee te dienen doelen mag het bestuursorgaan van handhaving afzien.
  - In geval van PAS-melders mogelijk sprake van bijzondere omstandigheden / onevenredigheid, mits goed gemotiveerd (zie uitspraken van 28 februari 2024, m.b.t. een vleesverwerker (ECLI:NL:RVS:2024:844), een biocentrale (ECLI:NL:RVS:2024:852) en een melkveehouderij (ECLI:NL:RVS:2024:838))
  - Feit dat het college van B&W aan haar eigen gemeente een last moet opleggen is geen bijzondere omstandigheid (ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1531).
  - Dat verhuurder huurovereenkomsten met huurders die huurbescherming genieten moet beëindigen, maakt handhaving niet onevenredig (ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4153).
  - Belangenafweging van belang van partijen volstaat niet; ook algemeen belang dat is gediend met handhaving moet het bestuursorgaan meewegen (ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4321).



Stibbe

8

## criterium ‘evident onredelijk’



- CRvB volgt de conclusie van A-G Wattel wanneer teruggekomen moet worden op evident onredelijke boetebesluiten (CRvB 19 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1363)
  - 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.
  - De (overeenkomstige) toepassing van artikel 4:6 van de Awb op verzoeken om heroverweging van definitief geworden besluiten betekent dat het “evident-onredelijk”-criterium ook geldt voor boetebesluiten.
  - Een oppervlakkige inhoudelijke beoordeling of een summier onderzoek voldoende moet zijn om tot onmiskenbare onjuistheid van het oorspronkelijke boetebesluit te concluderen en daarmee tot evidente onredelijkheid van het vasthouden aan het oorspronkelijke boetebesluit.
  - Het is aan verzoeker om dit aannemelijk te maken.
  - Bij die beoordeling verschillende aspecten en criteria een rol kunnen spelen, zoals de uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan van de onjuistheid van de eerdere besluitvorming.

Stibbe

9

## Duidelijke lastgeving



- **Rechtszekerheidsbeginsel** vereist dat een last zo duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in **het duister hoeft te tasten** over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen:
  - Na een verduidelijking van de last in de BOB, moet het bestuursorgaan het BIP op dit punt herroepen. Anders twee naast elkaar bestaande lasten (Vzr. ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1425)
  - Aansluiten bij het overtreden voorschrift niet altijd voldoende (ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1141)
  - Voor beoordeling duidelijkheid last is primaire besluit relevant. Verwarring door latere uitlatingen van het bestuursorgaan leiden niet tot onduidelijke last (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:133)
  - Als in rechte vaststaat dat last voldoende duidelijk is, kan duidelijkheid van de last geen onderwerp van discussie zijn bij de invordering (ABRvS 3 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3)



Stibbe

10

## Nemo tenetur



- Niemand mag worden gedwongen om aan zijn eigen veroordeling mee te werken
  - Informatie over begane overtredingen die is verstrekt in het kader van een meldplicht en die moet worden aangemerkt als **wilsafhankelijk materiaal**, mag niet worden gebruikt voor bewijs (HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1351)
  - Geldt ook als een melding **onverplicht** en slechts **zekerheidshalve** is gedaan (Vzr. Rb. Rotterdam 15 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:11786) → ook bij een onverplichte melding moet er in beginsel vanuit worden gedaan dat deze is gedaan onder bedreiging van de (hoge) bestuurlijke boete die kan worden opgelegd als de meldplicht niet wordt nagekomen.
  - Van overeenkomstige toepassing bij **melding van ongewoon voorval** o.g.v. Besluit activiteiten leefomgeving?

Stibbe

11

## Omzetgerelateerde boete



- Per 1 januari 2015 een omzetgerelateerde boete opgenomen in artikel 23 lid 7 Wetboek van Strafrecht:
  - *“Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking.”*
- Voor het eerst sinds invoering een omzetgerelateerde boete van € 10.000.000 opgelegd in Rb. Oost-Brabant 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:306
- Opvallend:
  - Opgelegd n.a.v. overtredingen van BRZO, terwijl mogelijkheid is geïntroduceerd om financieel-economische delicten te voorkomen
  - Bij omzet betreft de rechtbank de omzet van het moederconcern, zonder onderzoek naar zeggenschap van moeder.

Stibbe

12

## Ter signalering: ecocide en greenwashing



- Ecocide:
  - Op 30 november 2023 werd het Wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide (*Wet strafbaarstelling ecocide*) ingediend bij de Tweede Kamer en de Raad van State
  - Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer een nieuwe norm in het strafrecht te introduceren: dat het milieu een intrinsieke waarde heeft en dat de ernstige aantasting van dat milieu, door een menselijk handelen of nalaten, strafbaar moet worden.
  - Om het handhaven van deze nieuwe norm mogelijk te maken, wordt in het Nederlandse strafrecht het begrip 'ecocide' geïntroduceerd: *de strafbare en ernstige aantasting van het milieu door (potentieel) schadetoebrengend handelen of nalaten*. Daartoe wordt het plegen van ecocide als autonoom strafbaar feit opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.
- Greenwashing:
  - Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de staving en het communiceren van uitdrukkelijke milieueclaims (Green Claims Directive)
    - Nieuw: handelaren moeten beoordeling uitvoeren om uitdrukkelijke milieueclaims te staven (artikel 3 richtlijnvoorstel)
  - ACM Leidraad Duurzaamheidsclaims

Stibbe

13

## Vragen?



**Lisa van der Maden**  
 Senior Associate Amsterdam  
 T +31 20 546 05 15  
 M +31 6 466 283 34  
 lisa.vandermeden@stibbe.com



Stibbe

14



Stibbe

[Stibbe.com](https://stibbe.com)