Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
8161616

Uw referentie
2026Z23116

Datum 2 november 2026
Betreft Antwoorden Kamervragen over de toezegging m.b.t. de uitleg van 'wederrechtelijkheid' n.a.v. wetgevingsoverleg Implementatiewet herziene richtlijn milieucriminaliteit en appreciatie amendement

Hierbij zend ik u de antwoorden op de schriftelijke aanvullende vragen van het lid Van der Plas (2026Z23116, ingezonden 27 oktober 2026).

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

Beantwoording vragen van het lid Van der Plas (BBB) aan de minister van Justitie en Veiligheid over de toezegging met betrekking tot de uitleg van 'wederrechtelijkheid' n.a.v. wetgevingsoverleg Implementatiewet herziene richtlijn milieucriminaliteit en appreciatie amendement (2026Z23116)

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en Sanctierecht

Datum
2 november 2026

Onze referentie
8161616

Vraag 1
Kunt u de situatie die u in uw brief beschrijft, namelijk: "In de memorie van toelichting is opgenomen dat strafrechtelijke aansprakelijkheid in de regel niet aan de orde is als een verdachte een vergunning heeft en in lijn met de daaraan verbonden voorschriften handelt. Dit kan echter anders liggen als de bedrijfsactiviteiten op grond van de vergunning naar de huidige maatstaven evident (duidelijk en aanzienlijk) in strijd zijn met de geldende milieuregelgeving. In dat geval kan wel sprake zijn van wederrechtelijk handelen. In die gevallen moet voor de vergunninghouder zonder meer kenbaar zijn dat de kern van de vergunning niet meer voldoet aan de (inmiddels aangescherpte) milieuregelgeving.", concretiseren?

Antwoord op vraag 1
In antwoord op deze vraag kan ik aangeven dat het, zoals uiteengezet in mijn brief, moet gaan om gevallen waarin voor de vergunninghouder zonder meer kenbaar moet zijn geweest dat de kern van de vergunning niet meer voldoet aan de relevante milieuwetgeving. In dat kader is van belang dat het moet gaan om de 'kern' van de vergunning. In de richtlijn en de daarbij behorende overwegingen is dit tot uitdrukking gebracht door de zinsnede dat het moet gaan om strijd met 'materiële wettelijke vereisten'. Het gaat daarbij dus uitdrukkelijk niet om schendingen van procedurele vereisten of minder belangrijke elementen van de vergunning (zie artikel 3, eerste lid, en overweging 10 van de richtlijn). Een concreet voorbeeld is een bedrijf dat op basis van een sterk verouderde vergunning zeer schadelijke stoffen uitstoot, waarvan zonder twijfel duidelijk is dat die emissies inmiddels in aanzienlijke mate in strijd zijn met de geldende (inmiddels aangescherpte) milieuwetgeving.

Vraag 2
Bent u het ermee eens dat de door u beschreven situatie, toch precies de situatie is waarin PAS-melders zich bevinden, die ondanks op basis van het destijds geldende overheidsbeleid en milieuregelgeving, nu naar de huidige maatstaven mogelijk (evident (duidelijk en aanzienlijk)) in strijd handelen met de geldende milieuregelgeving, en dat dus zonder meer kenbaar is dat de kern van de vergunning niet meer voldoet aan de inmiddels aangescherpte milieuregelgeving, en dus sprake kan zijn/is van wederrechtelijk handelen? Waarom wel/niet?

Antwoord op vraag 2
In mijn brief ben ik, in aansluiting op de memorie van toelichting, ingegaan op wederrechtelijkheid in verhouding tot het handelen in het kader van een vergunning.[1] Zoals daar beschreven geldt daarbij dat vergunningsconform handelen in beginsel het wederrechtelijke karakter aan een gedraging ontneemt, tenzij sprake is van de twee in de richtlijn genoemde gevallen. Ten aanzien van de PAS-melders geldt evenwel dat sprake is van een andere situatie, omdat door hen juist zonder vergunning werd gehandeld op basis van de indertijd geldende

[1] Kamerbrief d.d. 26 oktober 2026 met kenmerk 8134447.

natuurwetgeving, die voorzag in een vrijstelling van de vergunningsplicht voor geringe deposities.

Vraag 3
Als u het er niet mee eens bent, kunt u dan op antwoord bij deze vraag 100% garanderen dat PAS-melders die binnen hun destijds verleende vergunning handelen, nooit het verwijt kunnen krijgen wederrechtelijk te handelen, ook al is voor hun evident dat naar de huidige maatstaven ze (mogelijk) in strijd handelen met de inmiddels aangescherpte geldende milieuregelgeving?

Antwoord op vraag 3
In reactie op deze vraag stel ik voorop dat de situatie rondom de PAS-melders niet is ontstaan door de richtlijn (Richtlijn 2024/1203) die met wetsvoorstel 36876 wordt geïmplementeerd. Evenmin is met de richtlijn en het implementatiewetsvoorstel naar mijn oordeel sprake van een koerswijziging ten aanzien van de wijze waarop de wederrechtelijkheid wordt beoordeeld, zo heb ik tijdens het wetgevingsoverleg over het implementatiewetsvoorstel en in mijn brief naar voren gebracht.

Voor mij staat, zoals ik ook tijdens het wetgevingsoverleg over het implementatiewetsvoorstel aangaf, in de situatie van de PAS-melder voorop dat, als al sprake zou zijn van – zoals op grond van de aangepaste commune delictsomschrijvingen vereist – wederrechtelijk handelen en het veroorzaken van (gevaar voor) aanzienlijke schade, strafvervolging niet in de rede ligt. PAS-melders zijn immers buiten hun schuld om in de problemen gekomen. De door de overheid vastgestelde vrijstelling van de vergunningplicht voor geringe deposities heeft geen stand kunnen houden bij de rechter en is onverbindend verklaard. De overheid heeft dit ook erkend. In artikel 22.21 van de Omgevingswet is inmiddels de wettelijke opdracht opgenomen aan de minister van LVVN om een programma op te stellen met maatregelen die erop zijn gericht de PAS-melders in een legale situatie te brengen. In het kader van het bestuursrecht is al eerder bevestigd dat handhaving onevenredig kan zijn als er sprake is van een concreet legalisatieperspectief en de ondernemer te goeder trouw heeft gehandeld.[2] In dit verband kan verder nog worden gewezen op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (hierna: LHSO). De LHSO wordt gebruikt voor de beantwoording van de vraag of er bij het niet naleven van milieuregelgeving bestuursrechtelijk of strafrechtelijk moet worden gehandhaafd. De vraag of er aanleiding is voor bestraffing wordt op basis daarvan aan de hand van twee stappen beantwoord, namelijk wat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn ((vrijwel) nihil of beperkt of van belang of aanzienlijk en/of onomkeerbaar) en hoe het gedrag van de overtreder wordt getypeerd (goedwillend of neutraal/onverschillig of calculerend/opportunistisch of notoir/crimineel). Nu PAS-melders, zoals gezegd, buiten hun schuld en te goeder trouw in deze situatie zijn ligt het niet in de rede om PAS-melders strafrechtelijk te vervolgen.

Daarnaast zal ik, zoals ik al eerder in het wetgevingsoverleg heb toegezegd, en ter uitvoering van de aangenomen motie-Van der Plas – waarin de regering wordt verzocht met het Openbaar Ministerie in gesprek te gaan om te bezien hoe PAS-melders die binnen hun oorspronkelijke melding blijven, nooit strafrechtelijk zullen worden vervolgd alleen omdat de beloofde natuurvergunning nog ontbreekt – met het Openbaar Ministerie in gesprek gaan over de mogelijkheid of er nadere

[2] Zie ook Kamerstukken II 2025/26, 35334, nr. 448.

waarborgen te geven zijn. Ik zal de Tweede Kamer over de uitkomst van dit gesprek informeren.[3]

Vraag 4
In hoeverre biedt het door u aangehaalde arrest uit 1984 waarin het gaat over een vergunning verleend op grond van een gemeentelijke kampeerverordening, ook bescherming bij toepassing van dit wetsvoorstel, dat uitvoering geeft aan Europese regelgeving en waarbij ook de uitleg door het Hof van Justitie van de Europese Unie van belang is?

Antwoord op vraag 4
Het lid Van der Plas heeft in het wetgevingsoverleg gevraagd hoe wordt gewaarborgd dat iemand die alle benodigde informatie eerlijk heeft verstrekt en zijn vergunning naleeft, niet strafrechtelijk de rekening gepresenteerd krijgt voor fouten of nalatigheid van het bevoegd gezag. In reactie op deze vraag heb ik gewezen op het arrest van de Hoge Raad uit 1984 om aan te geven dat een vergunningaanvrager die eerlijk alle benodigde informatie aanlevert en dan een vergunning krijgt in principe niets te vrezen heeft. Dit heb ik in mijn brief nog eens benadrukt. Zoals daar ook aangegeven, is het mogelijk dat de rechtsontwikkeling, mede gelet op feit dat de richtlijn in zowel de bepalingen daarvan als in de overwegingen ingaat op de wederrechtelijkheid, doorgaat. Dat neemt niet weg dat er, gebaseerd op de in mijn brief gemaakte vergelijking tussen het genoemde arrest en de bepalingen in de richtlijn, geen sprake lijkt te zijn van een koerswijziging ten opzichte van de geldende rechtspraak in het strafrecht. Daarbij heb ik uiteengezet dat ook de richtlijn tot uitgangspunt neemt dat een vergunning leidend is, dat vergunningsconform handelen in beginsel het wederrechtelijke karakter aan een gedraging ontneemt en dat de verantwoordelijkheid voor de plicht om te waarborgen dat machtigingen wettig zijn niet verschuift van de bevoegde autoriteiten naar marktdeelnemers. Daarom zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat personen die te goeder trouw overeenkomstig hun vergunning handelen met deze richtlijn niet meer beschermd zouden zijn.

Vraag 5
Bent u, in navolging op de volgende overweging van de Hoge Raad, namelijk: "De houder van een vergunning mag in het algemeen erop vertrouwen dat deze vergunning overeenkomstig de wettelijke voorschriften is verstrekt en dat hij gerechtigd is van deze vergunning gebruik te maken, ook wanneer later zou blijken dat zij in strijd is met een wettelijk voorschrift en derhalve ten onrechte is gegeven. Zulks lijdt echter uitzondering in een geval als het onderhavige, waarin uit hetgeen door het Hof is overwogen is af te leiden dat de verlening van de vergunning een ook voor de verdachte zo onmiskenbare wetsschending opleverde dat hij had moeten begrijpen dat B en W hem deze niet hadden mogen verlenen", op de hoogte van het betoog van de jurist die namens MOB handhavingsprocedures voert, dat PAS-melders het juridische risico hadden kunnen kennen?

Antwoord op vraag 5
Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag naar de beantwoording van vraag 3. Zoals daar aangegeven zijn PAS-melders buiten hun schuld om in de huidige situatie terechtgekomen.

[3] Kamerstukken II 2026/27, 36876, nr. 25.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en Sanctierecht

Datum
2 november 2026

Onze referentie
8161616

Vraag 6
Welke bescherming biedt u wanneer die redenering ook in een strafrechtelijke procedure wordt aangevoerd?

Antwoord op vraag 6
Zoals ik in antwoord op vraag 3 heb beschreven ligt strafrechtelijke vervolging van PAS-melders om de daar genoemde redenen niet in de rede. Zoals aangegeven zal ik, mede naar aanleiding van de daar genoemde motie-Van der Plas, met het Openbaar Ministerie in gesprek treden over de mogelijkheid nadere waarborgen te geven.

Vraag 7
In hoeverre biedt het door u aangehaalde arrest uit 1984 waarin het gaat over een vergunning verleend op grond van een gemeentelijke kampeerverordening, ook bescherming bij toepassing van dit wetsvoorstel, aan PAS-melders, die op dit moment helemaal geen geldige vergunning bezitten?

Antwoord op vraag 7
Het arrest uit 1984 heeft betrekking op de situatie waarin iemand op basis van een vergunning handelt. Zoals in antwoord op vraag 2 aangegeven, is ten aanzien van de PAS-melders sprake is van een andere situatie, omdat door hen juist zonder vergunning werd gehandeld. Ten aanzien van de bescherming van de PAS-melders verwijs ik u naar het antwoord op vraag 3.

Vraag 8
Begrijpt u na het lezen van de vragen beter waar de zorgen zitten en vandaan komen?

Antwoord op vraag 8
Ik begrijp uw zorgen. Ik hoop met de beantwoording van uw vragen deze zorgen weg te kunnen nemen.

Vraag 9
Kunt u nogmaals 100% garanderen dat PAS-melders en andere ondernemers niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden?

Antwoord op vraag 9
Een 100% garantie is nooit te geven en uiteindelijk is dit een beslissing van het Openbaar Ministerie, maar zoals ook nader toegelicht bij de beantwoording van vraag 3 ligt strafrechtelijke vervolging van PAS melders die te goeder trouw handelen niet in de rede. Uitgangspunt is dat strafrechtelijke handhaving ultimum remedium is. Zelfs al zou sprake zijn van wederrechtelijk handelen en het veroorzaken van aanzienlijke schade, zoals op basis van de aangepaste commune delictsomschrijving is vereist, dan maakt dat nog niet dat het vanuit het standpunt van het Openbaar Ministerie opportuun is om tot vervolging over te gaan, zeker niet als er door de overheid wordt gewerkt aan beleidsmatige en wettelijke oplossingen voor een (mede) door die overheid ontstane onrechtmatige situatie. Hierover zal ik, zoals al eerder in het wetgevingsoverleg heb toegezegd en zoals ook in aangenomen motie wordt verzocht, met het Openbaar Ministerie in gesprek gaan.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en Sanctierecht

Datum
2 november 2026

Onze referentie
8161616

Vraag 10
Welke aanvullende waarborgen zijn mogelijk om te voorkomen dat PAS-melders en ondernemers die hun vergunning naleven strafrechtelijk worden aangesproken op een situatie die is ontstaan door fouten van de overheid of het uitblijven van legalisatie of actualisering van hun vergunning?

Antwoord op vraag 10
Zoals gezegd zal ik hierover – mede naar aanleiding van de aangenomen motie-Van der Plas – met het Openbaar Ministerie in gesprek gaan.

Vraag 11
Kunt u deze vragen afzonderlijk en binnen een week beantwoorden?

Antwoord op vraag 11
Ja.