

Vergaderjaar 2019–2020

35 564

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten met het oog op de versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de brief van 11 juli 2018 aan de Tweede Kamer is uiteengezet hoe het kabinet de aanpak van ondermijnende criminaliteit de komende jaren wil versterken (Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 207). Dit wetsvoorstel vormt onderdeel van de wetgevingsagenda ondermijning, één van de pijlers van het Programma Anti-ondermijning, bestaande uit meerdere wetsvoorstellen op bestuursrechtelijk en strafrechtelijk terrein die onderling gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van ondermijning te versterken. Een aantal voorstellen op strafrechtelijk terrein die, tezamen met het flankerend beleid dat in de eerdergenoemde brief is toegelicht, bijdragen aan een effectievere aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Eventuele nieuwe voorstellen zullen, indien duidelijk is geworden dat deze bijdragen aan ditzelfde doel, tot nieuwe wetsvoorstellen kunnen leiden.

Binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt een stevig accent gelegd op een krachtiger bestrijding van de illegale drugsindustrie en de daarmee gepaard gaande verwevenheid van onder- en bovenwereld. Direct gerelateerd aan de illegale drugsindustrie zijn de omvangrijke criminele winsten die worden witgewassen, een onmisbaar onderdeel van het criminele bedrijfsproces en de motor van het criminele bedrijf. Maar de ondermijnende effecten van de drugsindustrie strekken zich nog verder uit. Gevaren als drugslabs in woonwijken, het dumpen van giftig chemisch drugsafval in de natuur en bedreiging van lokale bestuurders en andere overheidsdienaren hangen nauw samen met de illegale drugsindustrie. Om tot een effectieve aanpak te komen is het noodzakelijk de aandacht niet alleen te richten op de criminele subjecten en hun directe entourage in de illegale drugsindustrie, maar ook op de onderliggende gelegenheidsstructuren, het met de drugsindustrie

samenhangende criminele verdienmodel (witwassen, criminele investeringen in bijvoorbeeld vastgoed), criminele dienstverleners en de (sociale) voedingsbodem die voor de drugsindustrie van vitaal belang zijn.

Het kabinet maakt zich op verschillende fronten hard tegen ondermijnende criminaliteit. Naast het versterken van de lokale aanpak van georganiseerde criminaliteit, is het van groot belang dat ook de partijen in de strafrechtssketen effectief kunnen optreden tegen verschillende verschijningsvormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Criminaliteit mag voor de daders niet lonen en de samenleving mag hier niet onder lijden. In dit wetsvoorstel zijn uiteenlopende voorstellen opgenomen die gemeen hebben dat de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit hierdoor wordt versterkt. Het verstoren van het criminele proces is als uitgangspunt genomen. Allereerst wordt voorgesteld mogelijk te maken dat verschillende vormen van faciliterende criminaliteit strenger worden bestraft. Dit betreft het bedreigen van burgemeesters en andere bestuurders, en van rechterlijke ambtenaren en advocaten (hierna ook aan te duiden als: togadragers), het importeren, exporteren en voorhanden hebben van stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van drugs (precursoren) en het voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van kwetsbare infrastructurele objecten (logistieke knooppunten). Daarnaast zijn voorstellen opgenomen die ertoe dienen dat degene die strafbare feiten pleegt ook de verantwoordelijkheid draagt voor de kosten van het ongedaan maken van de gevolgen van deze strafbare gedragingen voor de leefomgeving en de volksgezondheid. Daartoe wordt een maatregel voorgesteld die het mogelijk maakt dat de kosten in verband met het vernietigen van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk op de dader kunnen worden verhaald. Tenslotte wordt een uitbreiding voorgesteld van de reikwijdte van het onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de onherroepelijke rechterlijke veroordeling tot geldboete, schadevergoedingsmaatregel of verbeurdverklaring, zodat ook deze sancties effectiever ten uitvoer kunnen worden gelegd. Vanwege de uiteenlopende aard van de voorstellen worden deze, voor wat betreft de voorstellen met betrekking tot het kostenverhaal en de verruiming van het strafrechtelijk executie onderzoek mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en voor wat betreft de voorstellen die strekken tot aanpassing van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën mede namens de Minister voor Medische Zorg, in aparte paragrafen toegelicht.

Over het conceptwetsvoorstel is advies ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal (OM), de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het Platform bijzondere opsporingsdiensten (Platform BOD), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)¹. Daarnaast is het conceptwetsvoorstel op internet gepubliceerd en is een ieder in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Dit heeft enkele reacties opgeleverd, waaronder van het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP)².

De adviesinstanties hebben diverse vragen gesteld en voorstellen gedaan om tot verduidelijking van het wetsvoorstel te komen. Dit heeft geleid tot aanpassing van wetteksten en aanvulling van deze memorie van toelichting. De uitgebrachte adviezen worden op hoofdlijnen besproken in paragraaf 5. Daarnaast zal nader op de ontvangen adviezen worden ingegaan op de plaatsen waar de onderdelen waarover is geadviseerd,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

worden toegelicht. Daarbij komen ook aan de orde de op dit wetsvoorstel betrekking hebbende onderwerpen die in de internetconsultatie zijn ingebracht.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Bedreiging

Zoals in de brief van 26 april 2019 aan de Tweede Kamer is aangegeven, vormt bedreiging een onmiskenbaar maatschappelijk probleem dat in toenemende mate zorgen baart (Kamerstukken II 2018/19, 28 684, nr. 560). Dit misdrijf neemt steeds meer vergaande uitingsvormen aan. Tegelijkertijd raakt dit delict de hele samenleving. Niet alleen bestuurders maar ook privépersonen, ambtenaren, hulpverleners en anderen die een belangrijke rol vervullen in het publieke domein, zoals journalisten en advocaten, krijgen te maken met bedreiging. Persoonlijke bedreigingen op sociale media, druk die op ambtenaren wordt uitgeoefend, boeren die worden bedreigd als zij hun schuur niet ter beschikking stellen voor wietteelt, outlaw motorcycle gangs die caféhouders bedreigen en criminelen die Rotterdamse havenmedewerkers en vastgoedondernemers bedreigen, het zijn slechts enkele – maar veelzeggende – voorbeelden. Bedreiging maakt grote inbreuk op de levens van de slachtoffers en lijkt een uiting van de verharding van de maatschappij. Artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het in voornoemde brief beschreven voorstel het strafmaximum voor bedreiging te verhogen.

De strafmaat voor bedreiging is op dit moment ten hoogste twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (art. 285, eerste lid, Sr). Het huidige strafmaximum volstaat niet meer voor de ernstige, buitensporige dreigementen die een grote impact hebben op het persoonlijk leven van de slachtoffers. Herziening van de maximale duur van de gevangenisstraf voor bedreiging is dan ook wenselijk. Verhoging van de maximale gevangenisstraf heeft niet alleen een afschrikwekkend effect op potentiële daders. Hiermee wordt tevens de strafmaat meer in evenwicht gebracht met het leed dat wordt toegebracht aan de betrokkene en wordt door de wetgever tot uitdrukking gebracht dat de zorgen van slachtoffers van bedreiging serieus worden genomen. Ten slotte is de normerende werking van belang die van een bepaalde strafpositie uitgaat, evenals de ruimte die wordt gecreëerd om een aangescherpt vervolgingsbeleid te voeren. Daarom wordt een verhoging van de maximumstraf voor bedreiging van twee naar drie jaar voorgesteld.

Naast de voorgestelde algemene verhoging van de strafmaat voor het misdrijf van bedreiging is bijzondere aandacht nodig voor de bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders. Criminelen richten zich door middel van intimidatie en dreiging tot ambts- of gezagsdragers, waarvan het effectief en integer functioneren van essentieel belang is voor een goede werking van het openbaar bestuur. Deze problematiek betreft in het bijzonder burgemeesters. De afgelopen jaren zijn verschillende burgemeesters bedreigd vanuit het criminele circuit. Bedreiging kan zelfs onderdeel zijn van het bedrijfsmodel van criminelen, in het bijzonder geldt dit voor de ondermijnende criminaliteit. Als bijvoorbeeld een besluit van de gemeente moet worden beïnvloed, wordt hiertoe de burgemeester bedreigd. In de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 26 april 2019 is aangegeven dat bijna een kwart van de burgemeesters ernstig is bedreigd, dat het daarbij niet enkel gaat om persoonlijke bedreigingen via sociale media maar ook om buitensporige bedreigingen met zware intimidatiemiddelen, zoals brandstichting en het gebruik van wapens.

Het huidige strafmaximum volstaat niet meer voor de ernstige, buitensporige dreigementen, die er bijvoorbeeld voor zorgden dat burgemeesters moesten onderduiken. Op de kortere termijn kan hierdoor de effectiviteit van het openbaar bestuur worden aangetast, omdat bestuurders worden geïntimideerd en hen het werken soms bijna letterlijk onmogelijk wordt gemaakt doordat ze moeten worden beveiligd of naar een veilige plaats moeten worden overgebracht. Op de langere termijn zou dit de kwaliteit van het openbaar bestuur kunnen ondermijnen, omdat gekwalificeerde personen zich mogelijk tweemaal zullen bedenken voordat zij zich beschikbaar stellen voor een openbaar ambt.

Uit het rapport van het onderzoeksbureau Pro Facto naar mogelijke beïnvloeding van het lokale bestuur door criminelen, dat op 5 oktober 2017 aan Uw Kamer is aangeboden, is naar voren gekomen dat beïnvloeding met een crimineel oogmerk in alle provincies en zowel bij grote als bij kleine gemeenten voorkomt (Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 172). Naast burgemeesters zijn ook andere bestuurders en volksvertegenwoordigers in het openbaar bestuur slachtoffer van ernstige bedreigingen. De afgelopen jaren werden verschillende wethouders en raadsleden geconfronteerd met agressie en geweld, waaronder bedreiging (Monitor Agressie & Geweld 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 536). Daarom wordt voorgesteld een extra strafverhogingsgrond op te nemen voor bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders, bovenop de voorgestelde algemene verhoging van de maximumstraf voor dit misdrijf.

Ook togadragers vragen bijzondere aandacht. De afgelopen jaren zijn verschillende officieren van justitie en advocaten ernstig bedreigd. Dergelijke bedreigingen leiden ertoe dat de betrokkenen ernstig worden beperkt in de uitoefening van hun functie en in hun vrijheid. Bij advocaten kan het gevolg zijn dat zij hun cliënten niet naar behoren kunnen verdedigen of de verdediging zelfs moeten neerleggen. Voor officieren van justitie geldt dat dit het strafproces door terugtrekking kan vertragen. Met de moord op strafrechtadvocaat Derk Wiersum is wederom een grens overschreden. Als gevolg daarvan is maatschappelijke onrust ontstaan over de weerbaarheid van onze rechtsstaat en over de weerbaarheid van de betrokken beroepsgroepen. Rechters, officieren van justitie en advocaten vervullen een essentiële en onmisbare rol in onze democratische rechtsstaat. Deze functies zijn cruciaal voor eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige rechtspleging.

De NVvR heeft erop gewezen dat wordt vermoed dat Derk Wiersum om het leven is gebracht vanwege zijn beroep als advocaat. Meer in het bijzonder wordt ervoor gevreesd dat zijn bijstand aan een kroongetuige een achterliggend motief vormt. Algemeen wordt deze moord beschouwd als een aanslag op de rechtsstaat en op het openbaar gezag. De NVvR heeft in haar advies over het conceptwetsvoorstel dan ook naar voren gebracht dat het in het licht van het voorgaande niet goed is uit te leggen waarom een uitzondering wordt gemaakt voor bestuurders, resulterend in een nog hoger strafmaximum, terwijl evenzeer moet worden gevreesd voor de veiligheid en de beroepsuitoefening van togadragers, zijnde leden van de rechterlijke macht, zoals officieren van justitie en rechters, maar ook de (straf)advocatuur. Nader beraad heeft ook het kabinet tot de overtuiging gebracht dat de voorgestelde strafverhogingsgrond zich eveneens dient uit te strekken tot deze beroepsgroepen. Ten opzichte van het wetsvoorstel, zoals het voor consultatie aan de adviesinstanties is voorgelegd, is de kring van personen die zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 285, vijfde lid, Sr dan ook uitgebreid met rechters, officieren van justitie en advocaten.

Met de voorgestelde strafverhoging voor bedreiging wordt een duidelijk signaal afgegeven dat bedreiging in de samenleving niet wordt getoleerd en een passende bestraffing behoeft. Hiermee wordt recht gedaan aan de ontwikkeling in de ernst en impact van deze zeer ingrijpende en ondermijnende vorm van criminaliteit. Met de voorgestelde extra strafverhogingsgrond voor burgemeesters en andere bestuurders, rechters, officieren van justitie en advocaten wordt onderstreept dat zij in vrijheid en veiligheid hun functie moeten kunnen vervullen en dat poging tot beïnvloeding van het openbaar bestuur of de rechtspleging door middel van intimidatie en bedreiging geenszins acceptabel is. Met de voorgestelde verhogingen wordt voldoende ruimte gecreëerd om een aangescherpt vervolgingsbeleid te voeren en ook in de meer buitensporige gevallen een bij de ernst van het feit passende straf op te leggen. Daardoor kunnen de straffen meer in evenwicht worden gebracht met de ontwikkeling in de ernst en impact van bedreiging.

2.2 Bestrijding precursoren voor illegale vervaardiging van harddrugs

De Opiumwet (Ow) dient ter regulering van stoffen met psychoactieve werking, hierna ook aan te duiden als drugs. Precursoren zijn chemicaliën die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van drugs. Precursoren hebben op zichzelf geen psychoactieve werking en kennen vaak tevens een legale toepassing. Regulering van precursoren vindt plaats in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc). Vanwege de legale toepassing geldt voor bekende precursoren (aangeduid als «geregistreerde stoffen») een vergunningplicht in de Wvmc. Handelen met een geregistreerde stof zonder vergunning is derhalve strafbaar op grond van de Wvmc.

Daarnaast kan bij het gebruik van precursoren voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen, strafrechtelijk worden opgetreden op grond van artikel 10a van de Ow. Dit artikel stelt strafbaar het verrichten van deelnemingshandelingen om het opzettelijk handelen in strijd met artikel 10, vierde en vijfde lid, van de Ow voor te bereiden of te bevorderen. Het handelen betreft het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van de middelen van lijst I van de Ow (hard drugs). Voor strafbaarheid op grond van dit artikel is vereist dat wordt bewezen dat degene die de stoffen voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van drugs en dat hij deze stoffen voorhanden heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen. Voor strafbaarheid op grond van deze bepaling is dus niet relevant of de betreffende stof is geregistreerd of niet, wetenschap of vermoeden van de illegale bestemming is voldoende.

Het blijkt in de praktijk echter niet altijd mogelijk om te bewijzen dat een verdachte wist van de illegale bestemming van de stoffen en de illegale vervaardiging van drugs wilde voorbereiden of bevorderen. Dit is in het bijzonder aan de orde bij personen die zijn betrokken bij het transport van precursoren en die zich er op beroepen geen wetenschap te hebben van de aard en inhoud van de door hen vervoerde lading, of van de illegale aard of bestemming van de betreffende stoffen.

In de eerdergenoemde brief van 11 juli 2018 aan de Tweede Kamer is melding gemaakt van het probleem van de zogenoemde niet-geregistreerde stoffen, die zijn bestemd voor de vervaardiging van stoffen met psychoactieve werking. In de brief van 21 december 2018 aan de Tweede Kamer is, in reactie op de gewijzigde motie van het lid Van Nispen, aangegeven dat het gezien de ernst van de problematiek en het grensoverschrijdende karakter van belang is om in EU-verband naar een

oplossing te zoeken (Kamerstukken II 2018/19, 34 763, nr. 12). In afwachting van een oplossing op Europees niveau is het echter aangegeven om te voorzien in een procedure voor een snelle en helder omliggende strafbaarstelling van bepaalde handelingen met betrekking tot deze stoffen, op grond waarvan de handel in precursoren voor designerdrugs kan worden bestreden en de desbetreffende stoffen aan het verkeer kunnen worden onttrokken.

Met de voorgestelde regeling wordt het mogelijk snel te reageren op de introductie van nieuwe «designerprecursoren» die voor de productie van synthetische drugs worden geïmporteerd. Doel is de levenscyclus van dergelijke designerprecursoren te bekorten, hetgeen de productie en distributie van synthetische drugs hindert. De Wvmc heeft ten doel te voorkomen dat grondstoffen terecht komen bij personen die zich bezig houden met de illegale vervaardiging van drugs. Voorgesteld wordt in die wet een verbod op te nemen voor het vervoeren of het voorhanden hebben van bepaalde chemische stoffen (hierna ook aan te duiden als: stoffen) die kunnen worden gebruikt voor de illegale productie van psychotrope stoffen en drugs en waarvan geen legale toepassingen bekend zijn. Dit betreft stoffen die niet op grond van de Europese verordeningen zijn geregistreerd en evenmin zijn geplaatst op een lijst van niet-geregistreerde stoffen in de zin van artikel 9, tweede lid, van Verordening 273/2004 dan wel artikel 10, tweede lid, van Verordening nr. 111/2005. De stoffen kunnen worden aangewezen indien is gebleken dat deze stoffen kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen en geen legale toepassing van deze stoffen bekend is.

In het belang van een effectieve bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en de bescherming van de volksgezondheid is het van essentieel belang dat adequaat kan worden ingespeeld op de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe stoffen voor de illegale productie van precursoren en de in- en uitvoer, het vervoeren of voorhanden hebben van een stof onverwijld kan worden verboden. Daarom wordt voorgesteld dat de stoffen kunnen worden aangewezen bij ministeriële regeling. De aanwijzing vindt plaats door plaatsing van een stof op een lijst bij de ministeriële regeling. Tevens kan bij ministeriële regeling de aanwijzing van een stof onverwijld komen te vervallen. Dit is aan de orde indien onverhoopt blijkt dat een stof reeds een legale toepassing kent of die stof inmiddels een legale toepassing heeft verkregen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat het (legale) handelsverkeer binnen de Europese Unie wordt belemmerd. Overigens doet de voorgestelde strafbaarstelling geen afbreuk aan de mogelijkheid van strafvervolgning op grond van artikel 10a Ow.

De in dit wetsvoorstel opgenomen verbodsbepaling vormt een aanvulling op de bestaande wettelijke regels rond de (internationale) handel in de zogenoemde geregistreerde stoffen, die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Deze regels zijn neergelegd in Europese verordeningen, de Ow, de Wet op de economische delicten (WED) en de Wvmc. De plaatsing van stoffen op de lijst van niet-geregistreerde stoffen is een tamelijk tijdrovende aangelegenheid, omdat de Commissie is gehouden de WTO in te lichten over maatregelen die een handelsbelemmering vormen en omdat de consultatie van alle stakeholders voorafgaand aan invoering dient plaats te vinden. Niet is voorzien in de mogelijkheid van een spoedprocedure voor het onverwijld verbieden van niet-geregistreerde stoffen. Bovendien is het geharmoniseerde kader van geregistreerde stoffen gericht op het legale handelsverkeer. Dit voorstel voor een nationale lijst van verboden stoffen is gericht op stoffen ten aanzien waarvan geen legaal gebruik

bekend is. De nationale lijst van verboden stoffen dient ter aanvulling op de regeling op basis van de Europese verordeningen. Met behulp van deze lijst wordt voorzien in een helder omliggende strafbaarstelling, op grond waarvan deze stoffen aan het verkeer kunnen worden onttrokken. Dit is van belang voor de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, die in vergaande mate is betrokken bij de productie en distributie van synthetische drugs.

In de voor consultatie voorgelegde versie van dit wetsvoorstel was voorzien in de aanwijzing van de stoffen bij algemene maatregel van bestuur. Vanwege een spoedeisend belang kon een voorlopige aanwijzing bij ministeriële regeling plaatsvinden. Een spoedeisend belang zou kunnen nopen tot een onverwijld verbod, in het belang van de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en de bescherming van de volksgezondheid. Omdat de voorgestelde maatregel – met het oog op deze belangen – naar zijn aard is gericht op het onverwijld verstoren van het productieproces van illegale drugs zodra nieuwe typen drugsprecursoren in Nederland worden aangetroffen, ligt het bij nader inzien meer in de rede om enkel te voorzien in de aanwijzing van stoffen bij ministeriële regeling. Bij deze keuze is meegewogen dat aanwijzing van een stof de bona fide industrie niet zal kunnen schaden, nu uitsluitend stoffen zonder bekende legale toepassing kunnen worden aangewezen. Het verbod betreft een tamelijk technische aangelegenheid, namelijk het aanwijzen van stoffen waarvan geen legale toepassing bekend is maar die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van drugs. Of een stof een bekende legale toepassing heeft is een feitelijke vraag die met behulp van ter zake relevante deskundigen wordt beantwoord. Een keuze voor een algemene maatregel van bestuur zal de mogelijkheid om stoffen van de markt te weren aanzienlijk vertragen.

De aanwijzing van een stof vervalt van rechtswege indien de desbetreffende stof wordt opgenomen op de lijsten behorende bij Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PbEU 2004, L 47) of Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren (PbEU 2005, L 22). Van het van rechtswege vervallen van de aanwijzing van de desbetreffende stof wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Anders dan bij de op grond van deze verordeningen geregistreerde stoffen ontbreekt een systeem rond vergunning of registratie, omdat dit wetsvoorstel betrekking heeft op stoffen waarvan geen legale toepassing bekend is.

Op basis van de systematiek van de Europese verordeningen en de voorgestelde regeling kunnen in de praktijk de volgende situaties ontstaan:

- a. een verdachte wordt aangehouden vanwege handelingen rond stoffen die zijn geregistreerd op de lijst bij de Verordening nr. 273/2004 en die bij de Verordening nr. 111/2005. Als de desbetreffende precursoren op de lijst staan van geregistreerde stoffen dan kan sprake zijn van in- of uitvoer in het douanegebied van de Europese Unie zonder vergunning of registratie, in strijd met Verordening nr. 273/2004. Als niet is voldaan aan de verplichtingen rond vergunning of registratie dan is de betrokken persoon strafbaar op grond van artikel 2, onderdeel a, van de Wvmc en artikel 1, onder 1°, van de WED. Afhankelijk van zijn intentie kan de verdachte tevens strafbaar zijn op grond van artikel 10a van de Ow.
- b. Een verdachte wordt aangehouden vanwege handelingen rond niet-geregistreerde stoffen die zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Als de stof is aangewezen bij ministeriële regeling dan is de

betrokken persoon strafbaar op grond van het voorgestelde artikel 4a, eerste lid, van de Wvmc en artikel 1, onder 1° van de WED. Afhankelijk van zijn intentie kan de verdachte tevens strafbaar zijn op grond van artikel 10a van de Ow.

2.3 Voorkoming misbruik kwetsbare infrastructurele objecten

Havens en luchthavens vormen kwetsbare infrastructurele objecten, waarvan het ongestoord functioneren van essentieel belang is voor het economisch verkeer en het maatschappelijk leven. Havens en luchthavens vormen de toegangspoort tot het douanegebied van de Europese Unie en tot het grondgebied van Nederland. Dergelijke objecten (logistieke knooppunten) hebben een grote aantrekkingskracht op de georganiseerde criminaliteit. In de Rotterdamse haven worden personen aangehouden nadat zij zijn binnengedrongen op beveiligde terreinen waar containers worden uit- en overgeladen, op zoek naar containers waarin goederen, zoals verdovende middelen of edelmetalen, zijn verstopt om deze vervolgens van het terrein te halen. Deze problematiek is niet beperkt tot de haven van Rotterdam maar manifesteert zich ook elders, zoals in de havens van Amsterdam, Moerdijk en Vlissingen. Daarbij komt het ook voor dat personen beveiligde terreinen op havens en luchthavens binnendringen, juist om goederen (cocaïne, XTC) of personen (immigranten) op het terrein te brengen met het oog op de illegale uitvoer. De daders treffen doorgaans de nodige voorzorgsmaatregelen om te voorkomen dat zij, als zij op het beveiligde terrein worden gesignaleerd en staande gehouden, in verband kunnen worden gebracht met criminaliteit. Zij vervullen echter een belangrijke rol in het plegen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, omdat hun activiteiten van essentieel belang zijn voor het welslagen van het illegale transport en daarmee een onmisbare schakel vormen in de keten. Handhaving, toezicht, opsporing en aanhouding vergen veel capaciteit van de toezichthouders en opsporingsdiensten, vanwege de grootschalige inzet van mensen en middelen nadat een criminele binnendringer is gesignaleerd. Deze inzet vindt deels tijdens de nachtelijke uren plaats, waarbij soms een helikopter moet worden gebruikt. Hieraan zijn aanzienlijke kosten verbonden. Hier komt bij dat de activiteiten van deze criminele binnendringers ernstige economische gevolgen hebben voor het desbetreffende containerbedrijf, omdat de overslag van containers stilgelegd moet worden nadat criminele binnendringers op het bedrijfsterrein zijn waargenomen. Ook worden hekken vernield, afsluitingen doorgeknipt of slagbomen bij het uitrijden vernield, hetgeen het nodige herstel vergt. Strafbaarstelling biedt de mogelijkheid tot verhaal van de schade van deze bedrijven op de veroordeelde, door middel van de maatregel van vergoeding van de schade aan het slachtoffer (artikel 36f Sr). De criminele binnendringers verrichten uitvoeringshandelingen in opdracht van anderen, als onderdeel van een groter crimineel verband. Het is dan ook wenselijk dat onderzoek kan worden verricht naar de (criminele) achtergrond van de aangehouden personen en de relaties met criminele groeperingen die actief zijn op het gebied van de internationale handel in de desbetreffende goederen (zoals de metalen ferro-nikkel en kobalt, explosieven en vuurwerk, verdovende middelen of bedreigde diersoorten). Dit vereist dat voorlopige hechtenis mogelijk is, in het belang van de waarheidsvinding.

Het OM heeft in zijn advies over het conceptwetsvoorstel opgemerkt dat er tevens een reëel risico bestaat voor het verbergen van drugs op internationale treinen en op rangeerterreinen. De Brexit en de daarbij verhoogde grenscontroles voor het wegverkeer zullen zorgen voor een nog grotere dreiging van het vervoer op internationale treinen en daarmee het insluipen op rangeerterreinen voor het verbergen of bergen van drugs op deze internationale treinen. Het OM heeft dan ook bepleit

deze toekomstige ontwikkeling mee te nemen in het voorstel. Dit advies is ter harte genomen. Onderkend moet worden dat spoorwegen, evenals de havens en luchthavens, kwetsbare infrastructurele objecten zijn, waarvan het ongestoord functioneren van essentieel belang is voor het economisch verkeer en het maatschappelijk leven. Misbruik van de spoorwegen door de georganiseerde criminaliteit moet dan ook worden voorkomen. De problematiek die nu met name in de havens en luchthavens voorkomt, kan zich verplaatsen naar de spoorwegen. Daarom omvat de voorgestelde strafbaarstelling, conform het advies van het OM, ook het wederrechtelijk verblijf op een in een spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor de distributie, opslag en overslag voor goederen.

De voorgestelde strafbaarstelling heeft belangrijke overeenkomsten met het misdrijf van de huis-, erf- of lokaalvredebreuk, als strafbaar gesteld in artikel 138 Sr. Voormeld artikel beoogt het huisrecht van de bewoner te beschermen tegen willekeurige inbreuk door onbevoegden. Het huisrecht heeft betrekking op de woning, het erf of het lokaal. De voorgestelde bepaling heeft echter enkele kenmerken die afzonderlijke strafbaarstelling rechtvaardigen. Dit betreft in de eerste plaats het gegeven dat het wederrechtelijk verblijf op het terrein dient tot het plegen van ernstige strafbare feiten. Zoals hierboven reeds aan de orde is gekomen, is het verblijf een voorwaarde voor het faciliteren van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. In de tweede plaats vormt het wederrechtelijk verblijf een risico voor het functioneren van kwetsbare infrastructuur. Een haven, luchthaven of spoorwegemplacement is een kwetsbaar infrastructureel object. De activiteiten van criminele binnendringers ondermijnen de controle op de invoer van goederen in het douanegebied van de Europese Unie en leiden er toe dat illegaal en ongecontroleerd goederen of personen worden in-, door- of uitgevoerd. De op- of overslag van goederen wordt stilgelegd zodra onbevoegden op het terrein worden waargenomen. Dit heeft aanzienlijke economische gevolgen. In de derde plaats heeft de voorgestelde bepaling betrekking op meer uitgestrekte terreinen, daar waar met de term «erf» vooraleerst wordt bedoeld op een betrekkelijk klein stuk grond, dat voorts ook voor wat betreft zijn aard geëigend moet zijn om de aanhorigheid te zijn van een gebouw (zie Noyon/Langemeijer & Remmelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 138 Sr, aant. 25). Ten slotte is afzonderlijke strafbaarstelling aangewezen omdat het binnendringen van de containeroverslagbedrijven de nodige voorbereiding vergt. Deze terreinen zijn zwaar beveiligd met een afscheiding of omheining, doorgaans in de vorm van een hoog hek, toegangspoorten, bewakingspersoneel, camera's en verbodsborden. De criminele binnendringer moet over een hek klimmen, gebruik maken van een vervalste toegangspas, zich verbergen in een voertuig, gebruik maken van een voertuig dat speciaal voor dit doel is gespoten en van belettering voorzien of anderszins weldoordachte handelingen plegen om ongezien het terrein op te komen. De activiteiten van de criminele binnendringers zijn juist gericht op het onrechtmatig betreden van het besloten terrein voor opslag, overslag en distributie van goederen om illegaal goederen of personen binnen of buiten Nederland te brengen, ter facilitering van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

De voorgestelde strafbaarstelling heeft eveneens belangrijke overeenkomsten met het misdrijf van het wederrechtelijk binnendringen van een op grond van artikel 37b, eerste lid, onder b en c, van de Luchtvaartwet aangewezen luchtvaartterrein, of het wederrechtelijk aldaar verblijven, dat strafbaar is gesteld in artikel 62a van de Luchtvaartwet. Dit betreft de door de exploitant aangewezen delen van het terrein die niet voor het publiek toegankelijk zijn of die slechts voor een beperkte categorie van de op het luchtvaartterrein werkzame personen toegankelijk zijn. Overtreding van dit verbod kan worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie

maanden of geldboete van de tweede categorie. Destijds is deze afzonderlijke strafbaarstelling in de Luchtvaartwet opgenomen naar aanleiding van enkele incidenten waarbij personen zich toegang hebben verschaft tot delen van luchthaventerreinen die beperkt toegankelijk zijn voor het publiek (safe area). De voorgestelde bepaling is beperkt tot een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor de distributie, opslag of overslag van goederen. Juist deze plaatsen verdienen extra bescherming vanwege de mogelijkheden die deze plaatsen bieden voor de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dit rechtvaardigt een hogere sanctionering van de overtreding van het wederrechtelijk verblijf op een besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen.

2.4 Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid

Jaarlijks nemen de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie duizenden voorwerpen in beslag. Voor bepaalde voorwerpen geldt dat zij zich naar hun aard niet lenen om te worden teruggebracht in de maatschappij, omdat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. Deze voorwerpen kunnen niet terugkeren in het maatschappelijk verkeer en zullen moeten worden vernietigd. Hiermee kan worden voorkomen dat deze gevaarlijke voorwerpen in omloop blijven en een lucratieve handel opleveren. Met de vernietiging van deze voorwerpen zijn hoge kosten gemoeid. De vernietiging van de ruim 40.000 kilogram aan illegaal vuurwerk die in 2017 in beslag werd genomen, kostte alleen het openbaar ministerie in dat jaar al ruim € 2 miljoen. Met het opruimen van hennepkwekerijen was in 2018 € 5,8 miljoen gemoeid. Met dit wetsvoorstel wordt een maatregel geïntroduceerd die mogelijk maakt dat de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid, kunnen worden verhaald op degene die voor het bezit van of de handel in deze voorwerpen wordt veroordeeld.

Het huidige recht biedt geen basis voor het verhalen van de kosten tot vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen op de veroordeelde. De hoofdregel is dat de kosten van tenuitvoerlegging van een maatregel – als de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen – ten laste komen van de staat, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald (artikel 6:1:12, eerste lid, Sv). Tot nu toe zijn pogingen van de politie om via het burgerlijk recht schadeloos te worden gesteld, vergeefs gebleken. Het openbaar ministerie heeft getracht op grond van de WED de kosten van vernietiging te verhalen op de veroordeelde, maar in cassatie heeft deze werkwijze geen stand gehouden.³ Indien gemeenten of particulieren voor het opruimen van drugsafval kosten moeten maken, dan kunnen zij zich tot de burgerlijke rechter wenden om de kosten op de veroorzaker te verhalen. Voor gemeenten staat – in het geval van kostenverhaal na toepassing van bestuursdwang en als de overtreder bekend is – ook de bestuursrechtelijke weg open. Als de veroorzaker strafrechtelijk wordt vervolgd, dan kunnen particulieren zich als benadeelde partij voegen in het strafproces.

Bovenbedoelde mogelijkheden staan niet open voor de opsporingsinstanties en het openbaar ministerie. Daarom wordt voorgesteld een nieuwe maatregel te introduceren tot het opleggen van een verplichting tot het betalen van de kosten die ten laste van de staat komen, in verband

³ HR 10 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1134; 1135.

met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer (artikel 36b, eerste lid, Sr) wordt opgelegd (maatregel kostenverhaal). De maatregel kan ook worden opgelegd in het geval de maatregel van onttrekking aan het verkeer had kunnen worden opgelegd indien de beslagene daarvan niet reeds afstand had gedaan of als een machtiging tot vernietiging is verleend ten aanzien van voorwerpen die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang.

De voorgestelde maatregel kostenverhaal wordt opgenomen in drie bijzondere wetten. Dit betreft de Ow, de WED en de Wet wapens en munitie (Wwm). De beperking tot specifieke in deze wetten strafbaar gestelde gedragingen houdt verband met de voorwerpen die in beslag worden genomen in het kader van de opsporing van deze strafbare feiten. Dat geldt voor de Ow en de Wwm door aanwijzing van de desbetreffende feiten en voor de WED – die ziet op de overtreding van voorschriften van velerlei aard – volgt dit uit het feit dat onder die wet ook vele voorschriften ressorteren waarbij dergelijke voorwerpen worden inbeslaggenomen. Gemeenschappelijk kenmerk is dat dit voorwerpen betreft die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid en die aan het maatschappelijk verkeer moeten worden onttrokken door deze te vernietigen. Aldus geldt de voorgestelde maatregel voor situaties waarin sprake is van de ontdekking van illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, drugslaboratoria of hennepkwekerijen. Vanwege de risico's voor de leefomgeving en de volksgezondheid vereist de vernietiging van deze voorwerpen specifieke expertise, en daardoor zijn aan vernietiging niet zelden hoge kosten verbonden. De personen die deze voorwerpen in het maatschappelijk verkeer brengen nemen bewust het risico dat de leefomgeving of volksgezondheid ernstig in gevaar worden gebracht. Het is dan ook alleszins verdedigbaar dat de kosten die door de staat moeten worden gemaakt om die voorwerpen te vernietigen niet ten laste worden gebracht van de gemeenschappelijke middelen, maar worden verhaald op degenen die deze voorwerpen in het verkeer hebben gebracht.

De voorgestelde maatregel is ingebed in de bestaande structuur van het strafproces. Het openbaar ministerie kan de oplegging van deze maatregel vorderen, de rechter kan deze opleggen bij het doen van einduitspraak in de strafzaak tegen de verdachte. Dit betekent dat bij de behandeling van de zaak tegen de verdachte – bijvoorbeeld de persoon die wordt verdacht van het bezitten of op de markt brengen van illegaal vuurwerk – direct ook een beslissing kan worden genomen over het verhalen van de kosten in verband met de vernietiging.

2.5 Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde

Veel criminaliteit, waaronder ondermijnende criminaliteit, wordt gepleegd met het oogmerk om hiervan direct of indirect financieel beter te worden. Met name bij drugscriminaliteit is er sprake van grote geldstromen. Vanuit de opsporing wordt hierop gereageerd door de bestrijding van criminaliteit middels het zogenoemde financieel rechercheren, maar ook door inzet op het afpakken van crimineel verkregen vermogen, de aanpak van fraude en het bestrijden van witwassen. In de aanpak van de ondermijnende criminaliteit is het volgen van financiële stromen een van de belangrijkste pijlers. In de brief van 4 april 2019 aan de Tweede Kamer is toegelicht hoe het financieel-economisch rechercheren wordt versterkt om deze stromen beter te kunnen volgen (Kamerstukken II, 2018/19, 29 911, nr. 555).

In de gevallen waarin criminaliteit gepaard gaat met grote geldstromen worden doorgaans hoge geldelijke straffen en maatregelen opgelegd. Dit betreft naast de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ook geldboetes, schadevergoedingsmaatregelen en de verbeurdverklaring van voorwerpen die daarvoor vatbaar zijn. Er bestaat echter een groot verschil tussen de bedragen die met verschillende sancties worden opgelegd en de bedragen die op het vermogen van de veroordeelde worden verhaald. In de gevallen waarin een veroordeelde niet tot betaling of uitlevering van voorwerpen overgaat en er geen of niet voldoende beslag is gelegd, is het dikwijls lastig om openstaande geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen te innen of gevolg te geven aan een beslissing tot verbeurdverklaring van voorwerpen. De Minister voor Rechtsbescherming heeft in de fase van tenuitvoerlegging niet altijd een actueel beeld van het vermogen van de veroordeelde, waardoor geen beslag kan worden gelegd op voorwerpen en evenmin verhaal kan worden genomen op voorwerpen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie.

Bij de tenuitvoerlegging van een maatregel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel kan door het openbaar ministerie een strafrechtelijk executie onderzoek (SEO) worden gevorderd. Dit onderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in het vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel. De regeling van dit onderzoek is tot stand gekomen om in het geval de veroordeelde niet voldoet aan de opgelegde betalingsverplichting, zicht te verkrijgen op vermogensbestanddelen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel. In het kader van het SEO kunnen verschillende bevoegdheden worden ingezet om inzicht te verkrijgen in het vermogen van de veroordeelde zodat verhaal kan worden genomen op diens vermogen. Voor de tenuitvoerlegging van andere sancties, zoals de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de verbeurdverklaring van voorwerpen, is enkel de bevoegdheid van de Minister voor Rechtsbescherming beschikbaar tot het vorderen van inlichtingen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van een vonnis, een arrest of een strafbeschikking (art. 6:1:9, eerste lid, Sv).

Uitbreiding van de reikwijdte van het onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de onherroepelijke rechterlijke veroordeling tot geldboete, schadevergoedingsmaatregel en verbeurdverklaring, zal er aan bijdragen dat ook deze sancties effectiever ten uitvoer kunnen worden gelegd. Daartoe wordt voorgesteld ook in die gevallen mogelijk te maken dat een SEO wordt gevorderd en de bijbehorende bevoegdheden worden ingezet, onder dezelfde voorwaarden als de regeling voor de ontnemingsmaatregel: voor het instellen van een SEO is een machtiging van de rechter-commissaris nodig, het gaat om een geldboete, schadevergoedingsmaatregel of verbeurdverklaring van aanzienlijk belang en er zijn aanwijzingen dat de veroordeelde over vermogen beschikt (voorgestelde artikel 6:4:22, vierde lid, Sv; huidige artikel 6:4:11, vierde lid, Sv). De beoogde inzet van bevoegdheden moet kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van het onderzoek, namelijk het inzichtelijk maken van de omvang van het vermogen waarop verhaal kan worden genomen. Hiermee ontstaat in alle fasen – van opsporing tot tenuitvoerlegging – een completer beeld van het vermogen van de veroordeelde en kan ook in die gevallen waarin een veroordeelde niet uit eigen beweging tot betaling van een geldbedrag of uitlevering van voorwerpen overgaat, verhaal worden genomen op diens vermogen.

3. Enkele bijzondere aspecten met betrekking tot uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

3.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak van de ondermijnende criminaliteit mogelijk door de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een aantal gedragingen te verruimen en door nieuwe maatregelen te introduceren. De verruimde strafrechtelijke aansprakelijkheid en de introductie van deze nieuwe maatregelen stellen het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten in staat om een aangescherpt opsporings- en strafvorderingsbeleid te voeren en maakt het voor de rechtspraak mogelijk een bij de ernst van een feit passende straf op te leggen. Deze wetswijzigingen betreffen een aantal uiteenlopende onderwerpen. In het navolgende wordt voor enkele voorstellen nader ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

3.2 Bestrijding precursoren voor de illegale vervaardiging van drugs

Hieronder worden drie aspecten rond de bestrijding illegale precursoren voor de illegale vervaardiging van drugs behandeld. Dit betreft allereerst de verhouding met de Europese verordeningen op het gebied van de handel in drugsprecursoren. Daarna komen enkele aspecten aan de orde rond het bewijs van de overtreding van het voorgestelde verbod op het verrichten van bepaalde handelingen rond een stof die bij ministeriële regeling is aangewezen. Vervolgens wordt nader ingegaan op de handhaving.

3.2.1. De verhouding met de Europese verordeningen op het gebied van de handel in drugsprecursoren

Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2006, L 396) biedt een uitgebreid wettelijk kader voor het produceren en gebruiken van chemische stoffen in de Europese Unie. Deze verordening is ook bekend als de REACH-verordening (registratie, evaluatie, autorisatie en restrictie van chemische stoffen). Deze verordening voorziet in een systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie worden geproduceerd of geïmporteerd. Er geldt echter een aantal uitzonderingen voor de registratieplicht, onder meer voor stoffen met een marktvolume van minder dan 1 ton per jaar per producent of importeur (art. 6, eerste lid, Vo. nr. 1907/2006). Stoffen die in het kader van specifieke EU-regelgeving aan een beoordeling zijn onderworpen, zoals gewasbeschermingsmiddelen, biociden en geneesmiddelen, zijn voor die toepassingen eveneens uitgezonderd van de registratieverplichting (art. 15, eerste lid, Vo. nr. 1907/2006).

De uitvoering van de REACH-verordening heeft geleid tot uitbreiding en wijziging van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Wm). Het toezicht op de naleving van de REACH-verordening wordt uitgevoerd door de Inspectie SZW, de NVWA en ILT. Daarnaast heeft ook de Douane een rol bij de handhaving. De Wm bevat verbodsbepalingen inzake schending van de verplichtingen van de REACH-verordening (art. 9.3.3 Wm).

Overtreding van deze bepalingen is strafbaar gesteld op grond van de WED (art. 1a, onder 1°, en 1a, onder 2°, WED).

De handel in stoffen die nodig zijn om verdovende middelen en psychotrope stoffen te vervaardigen is in beginsel legaal, omdat deze stoffen ook voor legale doeleinden worden gebruikt. In 2004 zijn twee Europese verordeningen vastgesteld inzake drugsprecursoren en het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren. Dit betreft de eerdergenoemde verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. Verordening nr. 273/2004 geeft regels voor het toezicht op stoffen binnen de Unie, Verordening nr. 111/2005 geeft voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen. In 2013 zijn deze verordeningen gewijzigd, met het oog op ingrijpendere maatregelen tegen niet-geregistreerde stoffen. De verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing in de lidstaten. De Wvmc geeft regels ter uitvoering van deze verordeningen; de overtredingen van de regels van de verordeningen en de Wvmc zijn onder de WED gebracht.

De bovengenoemde verordeningen bieden een volledig geharmoniseerd kader voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van de zogenoemde geregistreerde stoffen. Dit zijn de stoffen die zijn opgenomen in de bijlage bij de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005 en waarvoor dus geen algemeen verbod geldt ten aanzien van handel en gebruik. Voor de in- en uitvoer of het in de handel brengen van de geregistreerde stoffen geldt een vergunning- (categorie 1) of registratieplicht (categorie 2). Verder bevatten de verordeningen ook bepalingen met betrekking tot bepaalde niet-geregistreerde stoffen. Hieronder wordt in de verordeningen verstaan elke stof – niet zijnde een geregistreerde stof – waarvan bekend is dat deze is gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen maar waarvoor na beoordeling is besloten dat volstaan moet worden met een vrijwillig toezicht door de industrie zelf. Het gaat daarbij om stoffen die legaal in grote hoeveelheden worden verhandeld, maar waarbij een even strenge controle als op geregistreerde stoffen een onnodige handelsbelemmering in de vorm van bedrijfsvergunningen en documentatie van handelstransacties zou betekenen (overweging 13, Vo nr. 273/2004). Deze bepalingen richtten zich aanvankelijk voornamelijk op het verkrijgen en verspreiden van relevante informatie over niet-geregistreerde stoffen om de industrie in staat te stellen vrijwillig toe te zien op de handel in deze stoffen. Sedert 2013 moeten de bevoegde instanties van de lidstaten het binnen of buiten het douanegebied van de Unie brengen van zendingen niet-geregistreerde stoffen verbieden, indien er voldoende bewijs is dat deze stoffen zijn bestemd voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. De bevoegde autoriteit stelt de Commissie en de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten onmiddellijk daarvan in kennis. Zodra de ministeriële regeling waarmee een stof wordt aangewezen in werking is getreden zal de Commissie hiervan op grond van Verordening nr. 111/2005 in kennis worden gesteld. Deze stoffen worden dan geacht te zijn voorgesteld voor opname in de lijst van niet-geregistreerde stoffen (overweging 8 en art. 26, lid 3bis, Vo nr. 111/2005). Niet is voorzien in de mogelijkheid van een spoedprocedure voor het verbieden van niet-geregistreerde stoffen.

In de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer, van 21 december 2018, is aangegeven dat in de relevante Europese fora waarin Nederland is vertegenwoordigd zal worden aangedrongen op een optimaler gebruik van de mogelijkheden die Europese regelgeving reeds biedt, en waar nodig op uitbreiding van deze mogelijkheden. De Europese verordeningen zijn echter gericht op stoffen die in het legale handelsverkeer worden gebruikt. Inmiddels is een tiental stoffen opgenomen op de lijst van

niet-geregistreerde stoffen. De precursoren die worden gebruikt voor de designerdrugs worden doorgaans echter niet gebruikt in het legale handelsverkeer, het gebruik van die stoffen is juist beperkt tot het illegale circuit. Ook de ontwikkeling en productie van deze nieuwe precursoren vinden doorgaans plaats in het verborgene. De eerste signalering van zo'n precursor vindt daarom ook vaak plaats op een moment dat deze stof al gebruikt wordt voor de productie van drugs. Een tweede belangrijk kenmerk van synthetische drugs is dat de periode tussen ontwikkeling en daadwerkelijke productie voor de handel dusdanig kort is dat bij regulering van de ene grondstof direct overgestapt kan worden op een nieuw, nog niet gereguleerd alternatief.

Een effectieve aanpak van de productie van designerdrugs vereist daarom dat sneller en effectiever kan worden ingegrepen bij de bron, de vervaardiging en verhandeling van grondstoffen, dan het EU-systeem op dit moment mogelijk maakt. De in het voorgestelde artikel 4a Wvmc opgenomen voorziening voor een nationale lijst van verboden stoffen is dan ook bedoeld als een aanvulling op de bestaande regeling op Europees niveau. Als een stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en van deze stof geen legale toepassing bekend is, kan de desbetreffende stof worden verboden op grond van dit wetsvoorstel. Het (voorgenomen) verbod wordt genotificeerd volgens de procedure voorzien in artikel 5 van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (Notificatierichtlijn). Wanneer in het kader van die procedure alsnog blijkt van een legaal gebruik van de desbetreffende stof, wordt het verbod niet geëffectueerd dan wel ingetrokken.

Om belemmering van het reguliere handelsverkeer te voorkomen zullen de te verbieden stoffen worden aangewezen na rapportage door een groep van deskundigen, die bestaat uit vertegenwoordigers van overheidsinstanties. In die groep zullen echter ook de chemische industrie en de handel in chemische producten kunnen zijn vertegenwoordigd. In de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde nieuwe artikel 4a Wvmc wordt nader ingegaan op de samenstelling, taak en werkwijze van de deskundigengroep.

In verschillende consultatiereacties is aandacht gevraagd voor de criteria voor het aanwijzen van de stoffen, onder andere op het punt van de kenbaarheid van deze criteria. Dit is aanleiding geweest de twee criteria op grond waarvan stoffen kunnen worden aangewezen expliciet in de bepaling op te nemen. Niet-geregistreerde stoffen kunnen worden aangewezen indien is gebleken dat ze kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen en geen legale toepassing bekend is. De aanwijzing van een stof vindt uitsluitend plaats na rapportage door de bovengenoemde groep van deskundigen. Naar aanleiding van het advies van de VCHP wordt opgemerkt dat deze voorwaarden cumulatief zijn. Het VHCP heeft voorts gevraagd of het klopt dat enkel stoffen kunnen worden aangewezen met een marktvolume van minder dan één ton per jaar per producent of importeur. Een stof met een marktvolume van meer dan één ton per jaar valt onder de reikwijdte van de eerdergenoemde REACH-verordening, en wordt dan kennelijk gebruikt voor legale doeleinden. De voorgestelde regeling heeft betrekking op stoffen die niet legaal worden gebruikt, en die dus niet worden aangemeld voor registratie op grond van de REACH-verordening, noch voor een vergunning of registratie op grond van de verordeningen nr. 273/20004 en nr. 111/2005.

3.2.2 Het bewijs van de overtreding van het voorgestelde verbod

Het OM heeft in zijn advies aangegeven dat de formulering van de bepaling van belang is voor de discussie die in de rechtszaal wordt gevoerd. De bewoordingen «indien er voldoende bewijs is dat» in het tweede lid van het artikel 4a Wvmc zoals dat luidde in de voor consultatie voorgelegde versie zouden ertoe kunnen leiden dat deze bewoordingen in een strafprocedure langs een strafrechtelijke maatstaf worden gelegd. Daarom adviseert het OM aan te sluiten bij de invalshoek van artikel 3a Ow, waarbij middelen zijn verboden waarvan de schadelijke werking is gebleken. Naar aanleiding van dit advies is artikel 4a Wvmc dienovereenkomstig aangepast. Hiermee kan verwarring worden voorkomen over de aard van de feiten of omstandigheden die aanleiding kunnen vormen voor een verbod van een stof.

Overtreding van het voorgestelde artikel 4a Wvmc is een economisch delict (art. 1, onder 1°, WED). De economische delicten zijn misdrijven voor zover zij opzettelijk zijn begaan (artikel 2, eerste lid, WED). Voor het bewijs dat het economisch delict opzettelijk is begaan, is het niet noodzakelijk dat het opzet van de dader is gericht op de omstandigheid dat de gedraging een overtreding van het verbod oplevert. Het opzet, in de betekenis van het willen of weten, behoeft enkel te zijn gericht op de (kern)bestanddelen van de delictsomschrijving. Dit betekent dat het opzet van de dader moet zijn gericht op het verrichten van bepaalde handelingen met betrekking tot een stof – te weten het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben – die bij ministeriële regeling is aangewezen. Het opzet is daarbij gericht op de omstandigheid dat de handelingen betrekking hebben op de desbetreffende stof; er is geen opzet vereist op de omstandigheid dat deze stof bij ministeriële regeling is aangewezen. Het verbod betreft stoffen waarvan is gebleken dat die kunnen worden gebruikt voor de illegale productie van drugs en waarvan geen legale toepassing bekend is. De aanwijzing van de stoffen wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Van degene die werkt met dergelijke stoffen mag worden verwacht dat deze zich op de hoogte stelt van de regels en zich ervan vergewist dat een stof niet is aangewezen voordat hij handelingen verricht met betrekking tot die stof. Het opzet van de dader behoeft evenmin te zijn gericht op het feit dat de stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van drugs of op het feit dat geen legale toepassing van de stof bekend is. Deze omstandigheden zijn uitsluitend van belang voor de mogelijkheid tot het aanwijzen van een stof bij ministeriële regeling, door de betrokken Ministers. Overigens moet erop worden gewezen dat als het opzet voor een economisch delict niet kan worden bewezen, er sprake is van een overtreding (art. 2, eerste lid, WED).

De voorgestelde strafbaarstelling doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van strafvervolgning op grond van artikel 10a Ow. Dit artikel stelt strafbaar het voorbereiden of bevorderen van het opzettelijk binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van de middelen van lijst I van de Opiumwet (harddrugs). Voor strafbaarheid op grond van dit artikel is vereist dat wordt bewezen dat degene die de stoffen voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van drugs en dat hij deze stoffen voorhanden heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen.

3.2.2 Handhaving (toezicht op de naleving en opsporing)

De bepalingen van de Algemene douanewet strekken mede tot uitvoering en handhaving van de Wvmc. In dat kader is de Douane bevoegd om controles uit te voeren om te beoordelen of zendingen in overeenstemming zijn met de Wvmc. Voor de nadere toelichting op de rol van de

Douane bij de handhaving van de Wvmc kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1258/2013, Verordening (EU) nr. 1259/2013, Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2015/1011 en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2015/1013 (Kamerstukken II 2017/18, 34 848, nr. 3, blz. 3/4).

Bevoegd tot de opsporing van strafbare feiten zijn de ambtenaren die bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering zijn aangewezen; de door de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met de andere Ministers, wie het aangaat, aangewezen ambtenaren; en de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane (art. 17, eerste lid, onder 1° en 3°, WED). De WED bevat specifieke bevoegdheden voor de opsporing van economische delicten, hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op artikel II.

De melding aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van het verbieden van zendingen van niet-geregistreerde stoffen in Nederland, indien is gebleken dat deze stoffen kunnen worden gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen, zal worden verricht door de Belastingdienst/FIOD.

3.3 Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid

3.3.1 Verhouding tot artikel 6:1:12 Sv en het rapport «Maat houden»

In artikel 6:1:12 Sv is bepaald dat de kosten, verbonden aan de tenuitvoerlegging van maatregelen, ten laste komen van de staat, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald. Het gaat hier om een verbijzondering van het algemene uitgangspunt dat de handhaving van wet- en regelgeving uit de algemene middelen dient te worden gefinancierd, omdat deze plaatsvindt ten behoeve van het algemeen belang. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel vormt hierop een uitzondering. Daarom moeten de uitgangspunten in acht worden genomen die zijn neergelegd in het rapport «Maat houden» (2014).⁴

De voorgestelde maatregel kostenverhaal valt onder de in het rapport genoemde uitzondering op het beginsel dat de kosten van tenuitvoerlegging ten laste komen van de staat, omdat een (rechts)persoon de overheid aanwijsbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving. Dit betekent dat er een grond is om de kosten die zijn gemoeid met de vernietiging van in het kader van de strafvordering in beslag genomen voorwerpen op de veroorzaker te verhalen («de veroorzaker betaalt»).

De voorgestelde maatregel ziet op kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid. Dit betreft voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen worden opgelegd omdat deze van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. Met vernietiging wordt bedoeld: de volledige onbruikbaarmaking van het inbeslaggenomen voorwerp. De maatregel betreft vooraleerst de kosten van de vernietiging zelf. Daarnaast kan dit de kosten betreffen die met de vernietiging samenhangen, dit zal doorgaans gaan om de kosten van het verzamelen, het vervoer of de opslag voorafgaand aan de vernietiging. Hieronder kunnen

⁴ Het rapport is raadpleegbaar via: www.kcwj.nl/sites/default/files/rapport_maat_houden_2014_doorberekening_van_handhavingskosten.pdf.

ook de personeelskosten worden verstaan die hiervoor noodzakelijkerwijs moeten worden gemaakt.

De voorgestelde maatregel ziet alleen op daadwerkelijk gemaakte kosten. Dit betekent dat het verhalen van kosten niet kan zijn gebaseerd op schattingen. Voor een deel van de kosten zal volstaan kunnen worden met het overleggen van (kopieën van) facturen. Als het gaat om personeelskosten zal aan de hand van het salaris van ingezette medewerkers een berekening naar rato moeten plaatsvinden. Wanneer meerdere partijen inbeslaggenomen voorwerpen gelijktijdig worden vernietigd, zullen de kosten naar rato worden verdeeld.

In verschillende adviezen is aandacht gevraagd voor het te verwachten effect van de maatregel kostenverhaal. Daarbij zijn vraagtekens geplaatst bij het mogelijk punitieve karakter van de maatregel, en bij de draagkracht van verdachten en veroordeelden waardoor de daadwerkelijke opbrengsten kunnen tegenvallen. Ook is opgemerkt dat deze maatregel enkel een oplossing biedt in het geval een verdachte in beeld is en dat als dat het geval is, het vaak degenen zijn die een kleine rol hebben gespeeld in een groter crimineel netwerk, niet degenen die daadwerkelijk een plan hebben geïnitieerd. De NOvA stelt dat wordt afgeweken van het algemene uitgangspunt dat de kosten die zijn gemaakt in het kader van de tenuitvoerlegging van maatregelen voor rekening van de staat komen. Het voorstel voor de maatregel kostenverhaal zou dan ook een trendbreuk zijn en kunnen leiden tot vergelijkbare voorstellen met betrekking tot andere kosten. De NOvA acht het argument dat een (rechts)persoon de overheid aanwijsbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving een volstrekt arbitrair en merkwaardig criterium en een onvoldoende onderbouwing om tot zo'n trendbreuk over te gaan. De NOvA vraagt zich bovendien af of de voorgestelde maatregel effectief niet (tevens) een punitief karakter heeft, en ziet niet goed hoe de rechter bij het opleggen van de maatregel rekening kan houden met andere geldboetes en maatregelen die worden opgelegd, indien de hoogte van de vernietigingskosten op het moment van het opleggen van de maatregel nog niet bekend is. De NOvA adviseert derhalve dit voorstel te schrappen.

Naar aanleiding van deze adviezen moet worden vooropgesteld dat de maatregel kostenverhaal een maatregel is met een reparatoir karakter. De inbeslaggenomen stoffen waar het om gaat zijn gevaarlijk, de enige manier waarop de gevaarlijke situatie kan worden beëindigd is door vernietiging van deze stoffen. Het verhalen van de kosten die verband houden met de vernietiging, is de enige mogelijkheid om de gevolgen van het herstel van de situatie bij de veroordeelde te doen landen. Het bovengenoemde rapport «Maat houden» geeft richtlijnen voor het doorberekenen van handhavingskosten. Hiermee moet, zoals in de adviezen terecht is opgemerkt, niet lichtzinnig worden omgegaan. Anderzijds vindt het kabinet het belangrijk dat veroorzakers van maatschappelijke schade verantwoordelijkheid dragen voor hun handelen of nalaten. Dit is ook een van de beginselen die in het rapport expliciet wordt benoemd als grondslag voor doorberekening van handhavingskosten: «de veroorzaker betaalt». De kosten waar de maatregel kostenverhaal op ziet, hangen zeer nauw samen met de criminele activiteiten van de veroordeelde. Het zijn geen kosten die voortvloeien uit de aan hem opgelegde straffen, het zijn kosten die moeten worden gemaakt om de leefomgeving veilig te houden. In geval de kosten voor rekening van particulieren komen, bijvoorbeeld omdat de voor onttrekking aan het verkeer vatbare voorwerpen worden aangetroffen op een erf of in een woning, kan aan de veroordeelde reeds een verplichting worden opgelegd deze kosten te vergoeden. Gezien de beschreven aard van de kosten acht het kabinet het gerechtvaardigd een mogelijkheid te creëren deze kosten

die nu nog voor rekening komen van het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten, te verhalen op degenen die voor het bezit van of de handel in deze voorwerpen worden veroordeeld.

Het kabinet beoogt met de maatregel kostenverhaal mogelijk te maken dat een belangrijk deel van deze kosten zoveel mogelijk voor rekening komt van degenen die voor het plegen van een strafbaar feit worden veroordeeld. Niet goed valt in te zien waarom die kosten zouden moeten worden afgewenteld op de gemeenschap. Dit uitgangspunt geldt zowel voor degenen die de betreffende gedraging hebben geïnitieerd als voor degenen die hierbij bewust behulpzaam zijn geweest. Elke schakel vormt immers een onmisbaar onderdeel van de gehele keten, zodat de maatregel ook moet kunnen worden opgelegd aan personen die verklaren een meer faciliterende rol te hebben vervuld. De mogelijkheid dat een maatregel kostenverhaal wordt opgelegd, kan een afschrikwekkende werking hebben waardoor ook degenen die een relatief klein aandeel hebben in een complex van strafbare feiten worden gestimuleerd om af te zien van faciliterende activiteiten en, in de gevallen waarin de dreiging van oplegging van deze maatregel kennelijk niet voldoende is om hen hiervan te weerhouden, te kunnen confronteren met de consequenties van hun handelen. De rechter kan de betalingsverplichting matigen vanwege de rol van de veroordeelde in het feitencomplex of als er sprake is van meerdere daders. Ook kan de rechter rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde. Dit komt hieronder nader aan de orde. Per geval zal moeten worden beoordeeld of de kosten die samenhangen met de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen aan de veroordeelde kunnen worden doorberekend. Daarbij is van belang dat in het kader van het opsporingsonderzoek bevoegdheden worden ingezet om onderzoek te verrichten naar de criminele inkomsten en – daarmee samenhangend – de financiële draagkracht van de verdachte.

Naar aanleiding van het advies van het OM is de voorgestelde regeling aangevuld in die zin dat de maatregel kostenverhaal ook kan worden opgelegd in het geval afstand is gedaan van de inbeslaggenomen voorwerpen die aan het verkeer hadden kunnen worden onttrokken en in het geval een machtiging is verleend tot vernietiging van voorwerpen die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. Gezien de aard van de voorwerpen ligt het voor de hand dat niet wordt gewacht op een beslissing over de onttrekking aan het verkeer, het ongecontroleerde bezit daarvan is immers in strijd met de wet of het algemeen belang. Het OM heeft er dan ook terecht op gewezen dat in de meeste gevallen het vorderen van onttrekking aan het verkeer van de desbetreffende voorwerpen niet aan de orde is. Het openbaar ministerie verleent vaak een machtiging tot vernietiging waarna de voorwerpen worden afgevoerd en vernietigd (art. 117, tweede lid, onderdelen a en b, Sv). Hierdoor wordt het beslag van de voorwerpen beëindigd en is het niet meer nodig de onttrekking aan het verkeer te vorderen (art. 134, tweede lid, onder c, Sv). Ook komt het voor dat de verdachte reeds afstand heeft gedaan van de inbeslaggenomen voorwerpen, waarna wordt gehandeld als ware deze onttrokken aan het verkeer (art. 116, tweede lid, onderdeel c, Sv).

3.3.2 Proces in geval van opleggen van de maatregel kostenverhaal

Na de inbeslagneming van voorwerpen die vanwege hun aard dienen te worden vernietigd, dienen deze te worden vervoerd naar een locatie waar deze kunnen worden vernietigd of tijdelijk kunnen worden opgeslagen. Voordat de rechter einduitspraak doet in de zaak tegen de verdachte, zullen de voorwerpen die niet kunnen worden opgeslagen reeds zijn vernietigd. Andere voorwerpen worden bewaard en vernietigd na de veroordeling van de verdachte. In beide gevallen zal er doorgaans een

derde partij zijn die de voorwerpen vernietigt. De kosten ten laste van de staat in verband met vernietiging worden doorgaans dan ook in eerste instantie door een derde partij gemaakt. Met de derde partijen wordt vaak een contract voor de langere termijn afgesloten, waarbij prijsafspraken worden vastgelegd. Als in een incidenteel geval een beroep wordt gedaan op een derde partij, dan ligt het voor de hand dat wordt gekozen voor een partij die de vernietigingswerkzaamheden volgens marktconforme prijzen uitvoert.

Het openbaar ministerie kan ter terechtzitting onttrekking aan het verkeer van de voorwerpen en het opleggen van de maatregel kostenverhaal vorderen. Om de rechter inzicht te geven in de gemaakte kosten is het nodig dat het openbaar ministerie aan het zaaksdossier een overzicht toevoegt van de gemaakte kosten voor de vernietiging van het inbeslaggenomen voorwerp. Als de kosten zijn gemaakt door een derde partij, kan worden volstaan met (kopieën van) de facturen die voor de verrichte werkzaamheden in rekening zijn gebracht. Als de vernietiging van meerdere partijen inbeslaggenomen voorwerpen gelijktijdig plaatsvindt, zijn de kosten voor de vernietiging van een bepaald voorwerp of van een bepaalde partij voorwerpen in veel gevallen enkel inzichtelijk te maken en te verantwoorden op basis van de gemiddelde kostprijs van de vernietiging van de desbetreffende stof per kilo. Indien de betrokken overheidsinstantie de kosten heeft gemaakt, dienen deze zo specifiek mogelijk te worden verantwoord. Indien de vernietigingskosten door een opsporingsdienst zijn gemaakt, ligt het voor de hand dat het openbaar ministerie en de betreffende opsporingsinstantie hierover met elkaar in overleg treden, nu de vernietigingskosten per geval zullen moeten worden berekend.

Als de inbeslaggenomen voorwerpen ten tijde van de terechtzitting nog niet zijn vernietigd en het openbaar ministerie de onttrekking aan het verkeer van deze voorwerpen vordert, kan de rechter bij de beslissing tot onttrekking bepalen dat, indien de voorwerpen worden vernietigd, de vernietigingskosten op de veroordeelde kunnen worden verhaald. In deze gevallen zal het niet mogelijk zijn om de gemaakte vernietigingskosten inzichtelijk te maken. Wel kan het openbaar ministerie offertes laten opmaken om de te maken kosten te specificeren en kan een specificatie van reeds gemaakte kosten bij de vordering worden gevoegd. Ook kan, in situaties die zich daarvoor lenen, worden gedacht aan toepassing van standaardformules waarmee de kosten van vernietiging op voorhand genoegzaam kunnen worden aangetoond. In deze gevallen zal de rechter nauwkeurig moeten aangeven welke kosten in aanmerking komen voor het verhaal op de veroordeelde. De rechter kan het door de veroordeelde te betalen bedrag lager vaststellen dan de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd. De rechter kan rekening houden met het aantal veroordeelden en met de rol van de verschillende daders bij het plegen van het strafbare feit. Die rol kan uiteenlopen van hoofddader of initiator van het strafbare feit tot een meer uitvoerende of faciliterende rol daarbij. Dit zal ook aan de orde zijn als er meerdere daders worden veroordeeld en oplegging van de betalingsverplichting aan deze daders in totaal een hoger bedrag oplevert dan de kosten ten laste van de staat. Dit alles is aan de rechter ter beoordeling, waarbij het uiteraard in eerste instantie aan het openbaar ministerie is om reeds bij de vaststelling van de vordering tot oplegging van de maatregel kostenverhaal rekening te houden met bovenvermelde omstandigheden. Mede gelet op het belang van resocialisatie kan de rechter de maatregel kostenverhaal matigen indien de draagkracht van de veroordeelde niet toereikend zal zijn om het te betalen bedrag te voldoen, voor de regeling is aangesloten bij die voor de oplegging van een

betalingsverplichting terzake van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e, vijfde lid, Sr).

De verdachte of diens raadsman kan bij de rechter verweer voeren tegen de vordering van het openbaar ministerie tot oplegging van de maatregel kostenverhaal. Ook de hoogte van de in het kader van de maatregel te vergoeden kosten kan worden aangevochten. De rechter kan beslissen de maatregel op te leggen voor een lager bedrag dan de kosten die ten laste van de staat zijn gekomen. Op grond van de WED is de rechter gehouden, voor zover nodig, alle «bijzonderheden en gevolgen» van de door hem opgelegde bijkomende straf of maatregel «naar behoefte» te regelen (art. 10, eerste lid, WED). In de andere wetten vloeit uit het systeem van de wet de vrijheid van de rechter voort om de voorwaarden te bepalen waaronder de maatregel moet worden ten uitvoer gelegd. Voor de verdachte staan rechtsmiddelen als het hoger beroep en beroep in cassatie open. Het OM heeft in de consultatiereactie de vraag opgeworpen of niet de mogelijkheid moet worden geschapen om, als het openbaar ministerie of de veroordeelde dat wenst, het appel te beperken tot de oplegging van de maatregel kostenverhaal. Het uitgangspunt in het Wetboek van Strafvordering is dat hoger beroep tegen een vonnis in zijn geheel wordt ingesteld (artikel 407 Sv). Het is ook niet mogelijk het appel te beperken tot de beslissing over de opgelegde straf. Hiermee wordt recht gedaan aan de omstandigheid dat de bewijsbeslissing en de beslissing over de op te leggen straf of maatregel nauw met elkaar zijn verweven. Voor de opgelegde maatregel kostenverhaal wordt dan ook niet van dit uitgangspunt afgeweken.

De tenuitvoerlegging van de maatregel vindt plaats overeenkomstig de tenuitvoerlegging van een verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Naar aanleiding van het advies van het CJIB wordt voorgesteld dat dit eveneens geldt voor de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal op grond van de WED, ten behoeve van een eenduidige systematiek en een eenvoudiger uitvoering. Dit betekent dat de tenuitvoerlegging geschiedt op de wijze die is voorgeschreven in het Wetboek van Strafvordering (Boek 6, Hoofdstuk 4, Tweede, Derde en Vijfde titel). Nadat de maatregel kostenverhaal is opgelegd wordt deze door het openbaar ministerie overgedragen aan het CJIB met het oog op de tenuitvoerlegging. Het CJIB draagt zorg voor de inning van het te betalen geldbedrag. Als betaling uitblijft kan een SEO worden gevorderd en kunnen de bijbehorende bevoegdheden worden ingezet. Indien de veroordeelde niet voldoet aan de verplichting tot betaling van de vernietigingskosten is gijzeling mogelijk (art. 14 WED jo. art. 6:6:25, eerste lid, Sv).

Het CJIB heeft de vraag gesteld welke innings- en incassomiddelen ingezet moeten worden bij de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal. Het CJIB heeft er eveneens op gewezen dat de tenuitvoerlegging van de maatregel kan worden bespoedigd door reeds bij de strafoplegging vervangende hechtenis mogelijk te maken. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat toepassing van vervangende hechtenis ertoe leidt dat de betalingsverplichting komt te vervallen. Dit wordt met deze maatregel nadrukkelijk niet beoogd. Evenals bij de ontnemingsmaatregel kan gijzeling worden toegepast als betaling uitblijft. De gijzeling doet de betalingsverplichting niet vervallen. Ook de innings- en incassomiddelen die kunnen worden ingezet zijn gelijk aan de middelen die kunnen worden gebruikt bij de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel.

3.4 Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde

Het uitgangspunt is dat rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen zo snel mogelijk ten uitvoer worden gelegd (art. 6:1:2 Sv), zodat de relatie tussen het gepleegde strafbare feit enerzijds en de reactie van de overheid anderzijds, in de vorm van de berechting en de straf, een duidelijke samenhang behouden. In het geval van geldelijke straffen en maatregelen is dit soms lastig, omdat de veroordeelde of de bestrafte niet voldoet aan de betalingsverplichting. Dit kan het gevolg zijn van onmacht om te betalen maar ook van onwil om te betalen.

Opgelegde geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen worden door het openbaar ministerie zo spoedig mogelijk overgedragen aan het CJIB, ten behoeve van de tenuitvoerlegging. In eerste instantie wordt getracht de geldboete, ontnemings- of schadevergoedingsmaatregel te innen door middel van toezending van een aanschrijving en eventuele aanmaningen, of door uitwinning van eerder gelegd conservatoir beslag. Bij onvolledige betaling kan het verschuldigde bedrag worden verhaald op inkomen of voorwerpen van de veroordeelde.

Indien dit tot onvoldoende resultaat leidt, kan de officier van justitie vorderen dat een onderzoek wordt ingesteld naar het vermogen van de veroordeelde. Hiervoor is een machtiging van een rechter-commissaris vereist. De machtiging wordt enkel verleend indien de resterende betalingsverplichting een aanzienlijke som geld betreft en er aanwijzingen bestaan dat de veroordeelde voorwerpen toebehoren waarop verhaal kan worden genomen. Als dit niet het geval is, wordt de vordering door de rechter-commissaris niet toegewezen. De machtiging geldt voor ten hoogste zes maanden en kan op vordering van de officier van justitie telkens met een zelfde duur worden verlengd, totdat de maximale duur van twee jaren is bereikt (voorgestelde artikel 6:4:22, vijfde lid, Sv; huidige artikel 6:4:11, vijfde lid, Sv). Naar aanleiding van het advies van het Platform BOD wordt opgemerkt dat de termijnen niet aaneengesloten hoeven te zijn: op grond van het zevende lid van artikel 6:4:22 Sv kan het onderzoek krachtens een machtiging van de rechter-commissaris worden onderbroken en hervat. De machtiging wordt verleend op vordering van de officier van justitie. De onderbreking schorst de duur van de machtiging bedoeld in het vijfde lid. De maximale duur van het onderzoek kan dus over een langere periode worden gespreid.

Het onderzoek is gericht op de vaststelling van de omvang van het vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen, ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De voorgestelde wijziging maakt dit ook mogelijk ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de verbeurdverklaring. Indien uit het onderzoek vermogen naar voren komt waarop verhaal kan worden genomen, zal het CJIB door toedoen van de deurwaarder overgaan tot inbeslagneming. In afwachting van de komst van de deurwaarder kan de opsporingsambtenaar de maatregelen nemen die redelijkerwijs nodig zijn om de voor verhaal vatbare voorwerpen veilig te stellen (voorgestelde artikel 6:4:3, tweede lid, Sv; huidige artikel 6:4:9, tweede lid, Sv).

De fase waarin dit gebeurt is gelijk aan die voor de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel: indien de inning en (eventueel) verhaal niet succesvol zijn, kan een SEO worden gestart als het gaat om een geldelijke straf of schadevergoedingsmaatregel van aanzienlijk belang en er aanwijzingen bestaan dat de veroordeelde over voorwerpen beschikt waarop verhaal kan worden genomen. In het kader van het SEO kunnen verschillende bevoegdheden worden toegepast (voorgestelde

artikelen 6:4:24 tot en met 6:4:28 Sv; huidige artikelen 6:4:12 tot en met 6:4:16 Sv), zoals het stelselmatig observeren en het aftappen en opnemen van telecommunicatie.

Bij de uitspraak waarbij geldboete wordt opgelegd, beveelt de rechter ten aanzien van natuurlijke personen dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval dat noch volledige betaling noch volledig verhaal van het verschuldigde bedrag volgt (art. 24c, eerste lid, Sr). De vervangende hechtenis belooft ten hoogste een jaar. In de gevallen waarin inning en (eventueel) verhaal niet tot voldoende resultaat leiden, al dan niet nadat een SEO is ingesteld, wordt in het geval van een vonnis of arrest een arrestatiebevel uitgevaardigd om vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. In het geval van een strafbeschikking kan, indien er sprake is van een geldboete, een vordering gijzeling worden ingediend (art. 6:6:25 Sv). Voor de toepassing van vervangende hechtenis is het niet nodig dat daaraan voorafgaand een SEO heeft plaatsgevonden.

4. Uitvoerings- en financiële consequenties

In het navolgende wordt per onderdeel beschreven wat de verwachte uitvoerings- en financiële consequenties zijn.

4.1 Bedreiging

De algemene strafmaximumverhoging heeft zonder intensivering van de opsporing of vervolging, welke niet is voorzien, geen noemenswaardige consequenties. Uitzondering hierop zijn de kosten verbonden aan de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Als de lengte van de opgelegde gevangenisstraffen in totaliteit omhoog gaat, dan zullen daaraan ook hogere kosten verbonden zijn. Mogelijk worden deze deels gemitigeerd door de afschrikkende werking die van het hogere strafmaximum uitgaat. Organisatorische wijzigingen bij de opsporingsdiensten en het OM in verband met de invoering van dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn niet voorzien. Noch dat er andere werkprocessen ingericht moeten worden of een (nieuwe) afzonderlijke administratie gevoerd moet worden. De extra strafmaximumverhoging voor bedreiging van bestuurders in het publieke domein en togadragers vergt dat bij de vervolging ook de nieuwe strafverhogingsgrond bewezen zal moeten worden (dat de bedreiging is gepleegd tegen een persoon in diens hoedanigheid van bestuurder of togadrager). In de opsporingsfase zal ook hiervoor voldoende bewijs vergaard moeten worden. Aangezien dergelijk bewijs thans al wordt vergaard om het gronddelict «bedreiging» te kunnen bewijzen, zijn hieraan geen extra uitvoeringslasten en kosten verbonden. Wel leidt de behandeling van de strafverhogingsgrond op de terechtzitting mogelijk tot een geringe toename van de zittingstijd omdat de rechter over de bewezenverklaring moet beslissen.

4.2 Bestrijding precursoren voor illegale vervaardiging van harddrugs

De groep van deskundigen die aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg rapporteert over het gebruik van stoffen voor de productie van illegale drugs en bekende legale toepassingen van die stoffen wordt door een secretariaat ondersteund. Deze secretariaatsfunctie is nog niet belegd. Voor de dekking van deze kosten wordt een bedrag van maximaal € 100.000 uitgetrokken. Deze kosten zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

De politie heeft in een quick scan de impact van het wetsvoorstel ten aanzien van de strafbaarstelling van niet-geregistreerde precursoren vooralsnog als beperkt beoordeeld. Wel vraagt de herkenning van de

nieuwe verboden stoffen om aanpassing van zowel de onderzoekslaboratoria als de middelen die de Landelijke Faciliteit Ontmantelen (LFO) ter beschikking heeft bij haar mobiele inzet. Hiertoe dient voor in totaal 15 locaties (11 maal de eenheden en 4 maal het LFO) apparatuur van maximaal € 50.000 per stuk te worden aangeschaft. Daarmee bedragen de incidentele kosten van de politie voor implementatie van het wetsvoorstel maximaal € 750.000. Deze incidentele kosten zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

Het OM verwacht niet dat dit onderdeel van het wetsvoorstel tot een groot aantal extra strafzaken zal leiden. Dit voorstel zal het OM vooral een beter instrument leveren om de huidige zaken tot een goed einde te kunnen brengen. Om dit onderdeel uit te kunnen voeren is nodig dat alle parketten uitleg over de wet krijgen en dat werkafspraken worden gemaakt over de wijze van tenlastelegging van het nieuwe strafbare feit.

Het NFI verwacht een verschuiving van werkzaamheden naar meer niet-standaard onderzoek, het zogenaamde complexe maatwerk. Het identificeren van veel van de stoffen van de lijst is geen standaard onderzoek en vergt meer kennis, meer tijd qua analyses en vaak ook de inzet van hoogwaardige apparatuur. Daarnaast zal de opgedane kennis over nieuwe precursoren ook verspreid moeten worden onder de ketenpartners zodat deze in de toekomst in het veld een indicatie kunnen krijgen of het om een nieuwe precursor gaat. Het NFI verwacht deze werkzaamheden binnen de bestaande financiële kaders uit te kunnen voeren.

De handhavende taak van de Douane ten aanzien van precursoren ziet op stoffen die het grondgebied van de Europese Unie worden binnen gebracht of verlaten. Precursoren die op grond van het wetsvoorstel worden verboden vallen daarom in beginsel buiten het blikveld van de Douane, indien deze stoffen via andere lidstaten worden ingevoerd.

De stoffen die in het kader van het wetsvoorstel zullen worden verboden, betreffen vrijwel altijd stoffen die ook nu aanleiding geven tot onderzoek, via de vangnetbepaling in Verordening nr. 111/2005 of op grond van verdenking van een voorbereidingshandeling in de zin van artikel 10a Ow. Dit wetsvoorstel biedt een grondslag om de verboden stoffen in beslag te nemen die ruimer is dan de huidige mogelijkheden tot inbeslagname.

De melding aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van het in Nederland verbieden van zendingen van niet-geregistreerde stoffen, indien er voldoende bewijs is dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen, zal worden verricht door de FIOD.

De Belastingdienst begroot de structurele meerkosten voor Douane en FIOD gezamenlijk op € 160.000. Deze kosten worden door de Belastingdienst zelf opgevangen.

4.3 Voorkoming misbruik kwetsbare infrastructurele objecten

Een impactanalyse is niet nodig geacht. De politie voorziet slechts een lichte toename van werkzaamheden voor met name die eenheden en/of diensten die de zorg hebben over een haven. De Douane voorziet geen structurele extra werkzaamheden. De zwaardere strafbaarstelling leidt er alleen toe dat zaken voortaan altijd via het OM worden afgedaan.

4.4 Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid

Het maken van een goede inschatting van de baten en lasten die invoering van de maatregel kostenverhaal met zich brengt wordt bemoeilijkt doordat op voorhand niet precies is vast te stellen hoe vaak de maatregel zal worden gevorderd. Verwacht wordt dat de maatregel in de beginjaren vooral gevorderd wordt in zaken waarin illegaal vuurwerk, hennepkwekerijen, drugslaboratoria of illegale gewasbeschermingsmiddelen zijn inbeslaggenomen en worden vernietigd en uit facturen of offertes eenvoudig kan worden afgeleid welke vernietigingskosten daadwerkelijk zijn gemaakt.

Het doel van de maatregel kostenverhaal is tweeledig: het is belangrijk dat de veroorzaker van schade aan de leefomgeving of het risico daarvan de kosten om deze schade ongedaan te maken of het risico van schade af te wenden vergoedt omdat anders de samenleving de kosten daarvan moet dragen. Daarnaast moet het vooruitzicht dat de kosten voor de vernietiging kunnen worden doorberekend de dader afschrikken. Van deze maatregel gaat zodoende een preventieve werking uit. Iedere keer dat iemand afziet van het wederrechtelijk in bezit nemen of vervaardigen van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid worden niet alleen de kosten voor het vernietigen en verhalen uitgespaard en hoeft geen opsporingsinspanning te worden gepleegd, maar wordt bovenal het gevaar voor de leefomgeving en de volksgezondheid voorkomen. Daarom acht het kabinet, ondanks voornoemde onduidelijkheid over de baten en lasten van deze maatregel, dit voorstel gerechtvaardigd.

De kosten van de invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel zijn in nauw overleg met de betrokken organisaties (Politie, OM, Raad voor de Rechtspraak, CJIB) in kaart gebracht voor de genoemde vier soorten voorwerpen door middel van onder meer een impactanalyse (politie), een uitvoeringstoets (CJIB) en de consultatieadvisering (OM en Raad voor de Rechtspraak). Er is, zoals opgemerkt, geen zekerheid over de aantallen zaken waarin de maatregel in de eerste plaats zal worden gevorderd en vervolgens ook zal worden opgelegd. Noch over de hoogte van de (opgelegde) vordering. Dit is onder meer afhankelijk van beleidsafspraken die nog moeten worden gemaakt tussen de politie en het OM, en afhankelijk van de rechtsontwikkeling. Waarschijnlijk zal de maatregel kostenverhaal niet altijd of niet voor het volledige bedrag worden gevorderd of opgelegd als succesvol kostenverhaal op voorhand zeer onaannemelijk is of als de kosten van het vorderen, opleggen en incasseren navenant hoger zijn dan het te vorderen bedrag. Dit zou immers niet stroken met een van de doelen van de maatregel kostenverhaal: de kosten voor de samenleving omlaag brengen. Het vorderen van de maatregel kostenverhaal bij degenen die slechts een faciliterende rol hebben gespeeld is op voorhand echter zeker niet uitgesloten. Dit zou immers niet stroken met een ander doel van de maatregel kostenverhaal: dat degenen die bewust behulpzaam zijn bij het plegen van strafbare feiten waardoor mogelijk schade wordt toegebracht aan de leefomgeving en daarvoor ook worden beloond, hiervoor verantwoordelijk worden gehouden.

Om toch een inschatting van de financiële gevolgen te kunnen maken, zijn de volgende aannames geformuleerd:

- De belangrijkste voorwaarde om te vorderen is dat de dader in beeld is. Afgaande op de door de politie uitgevoerde impactanalyse is hiervan sprake in bijna 40% ofwel zo'n drieëntwintighonderd zaken per jaar.
- In ten minste 10% van die drieëntwintighonderd zaken zal vanwege praktische of beleidsmatige overwegingen afgezien worden van het vorderen van de maatregel.
- In gemiddeld 90% procent van de zaken waarin de maatregel kostenverhaal wordt gevorderd, zal er sprake zijn van een schuldigverklaring.⁵ Dit percentage schuldigverklaringen is conform Criminaliteit en Rechtshandhaving 2018.

De kosten hangen vooral samen met de organisatorische wijzigingen die voor de invoering en uitvoering daarvan nodig zijn. Tegelijkertijd brengt invoering van de maatregel geld op, wat op de kosten een mitigerend effect heeft. Verschillende adviesinstanties hebben aangegeven dat de opbrengsten in de praktijk kunnen tegenvallen omdat vaak alleen katvangers in beeld zijn, in plaats van degenen die aan het hoofd staan van een criminele organisatie, en dat niet alle veroordeelden in staat zullen zijn daadwerkelijk het bedrag te voldoen. Dit kan inderdaad het geval zijn bij hennep- en synthetische-drugs-zaken; bij vuurwerk en gewasbeschermingsmiddelen is dit risico minder aanwezig. De VNG heeft daarnaast de vrees geuit dat de financiële- en gedragsgevolgen van veroordeelden die de kosten niet kunnen betalen bij de gemeente terechtkomen. In aanvulling op hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 3.3.1, is de verwachting dat de opbrengsten in ieder geval tegen de structurele kosten zullen opwegen, waarmee dit onderdeel van het wetsvoorstel kostenneutraal ingevoerd kan worden. Voor illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, hennepkwekerijen en drugslabs hoeft in die 2.300 zaken waarbij een verdachte in beeld is niet meer dan 35% geïncasseerd te worden van de ongeveer € 5.100.000 aan in die zaken gemaakte afvoer- en vernietigingskosten. De opbrengsten wegen dan op tegen de geschatte € 1.750.000 aan structurele meerkosten die zijn verbonden aan het opleggen van de maatregel. Dit wordt zeker haalbaar geacht. Met name het incassoresultaat in de zaken waarin de maatregel is opgelegd zal van invloed zijn op de werkelijke baten. Vanaf de invoering van de maatregel zal dit goed worden gemonitord. Overigens moet worden opgemerkt dat voornoemde meerkosten lager zullen zijn als het aantal zaken waarin de maatregel kostenverhaal wordt gevorderd lager uitvalt dan voorzien.

Gezien de onzekerheid over de baten en lasten van de maatregel (zie ook de inschatting van de uitvoeringskosten) is een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Bij de evaluatie zal de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden gezien. De baten en lasten van de maatregel kostenverhaal zullen hierbij worden meegewogen. Dit zijn echter niet de enige factoren die het succes van de maatregel kostenverhaal bepalen. Ook zal worden gekeken naar de gevallen waarin de maatregel wordt gevorderd en opgelegd, en naar het effect wat daar bij de daders en in de samenleving mee is bereikt.

Met het voorliggende voorstel wordt aansluiting gezocht bij het bestaande stelsel van maatregelen. De voorgestelde maatregel kan worden opgelegd bij het doen van de einduitspraak. Hiervoor is geen afzonderlijke procedure of uitspraak vereist. Daarnaast zal het voorliggende voorstel naar verwachting niet leiden tot grote problemen met betrekking tot het specificeren en verantwoorden van de bij de vernietiging gemaakte

⁵ Hiermee is niet gezegd dat in al deze gevallen de maatregel ook zoals gevorderd zal worden opgelegd.

kosten. Omdat het voorstel is beperkt tot het orderingsstrafrecht, gaat het vaak om materialen waarvan de vernietiging specifieke expertise vraagt, zoals bij illegale gewasbeschermingsmiddelen. Doorgaans worden naast de Domeinen Roerende Zaken (DRZ) die verantwoordelijk is voor de vernietiging, gespecialiseerde derde partijen voor de vernietiging ingeschakeld, die direct naar DRZ, de betrokken opsporingsdienst of het OM een rekening zullen sturen. Aangezien in veel gevallen de afvoer en de vernietiging met meerdere partijen van de in beslag genomen goederen tegelijk plaatsvindt zijn de kosten die zijn verbonden aan de vernietiging van een partij in veel gevallen enkel goed inzichtelijk te maken en te verantwoorden door uit te gaan van de gemiddelde kostprijs per kilo. In die gevallen moet worden volstaan met de berekening van de gemiddelde kosten per kilo over bijvoorbeeld het voorafgaande jaar.

Ten aanzien van de noodzakelijke organisatorische wijzigingen geldt in eerste instantie dat aan de kant van de opsporingsdiensten en het OM sprake is van lasten als gevolg van de extra administratie die nodig is om een vordering tot oplegging van de maatregel te doen. Ook leidt de behandeling van de maatregel op de terechtzitting tot een geringe toename van de zittingstijd (circa 15 minuten) omdat de rechter over de oplegging van de maatregel moet beslissen. Aan de kant van de rechtspraak en andere betrokken partners kan ook sprake zijn van extra lasten indien het gijzelingsmiddel moet worden ingezet om betaling af te dwingen.

Uitvoeringskosten

Niet alle zaken zullen leiden tot een maatregel waarmee de kosten op de dader(s) kunnen worden verhaald. Uitgangspunt bij de inschatting van de uitvoeringskosten is dat in bijna veertig procent van de zaken van illegaal vuurwerk, hennepkwekerijen, drugslaboratoria en illegale gewasbeschermingsmiddelen sprake is van een bekende dader en tevens op kostenverhaal kan worden ingezet. Voor deze zaken gaat het, zoals eerder aangegeven, per jaar om naar schatting in totaal drieëntwintighonderd zaken in eerste aanleg waarin vordering van de maatregel kostenverhaal door het OM kansrijk kan worden geacht. Vervolgens zal de rechter bij schuldigverklaring een eigen afweging maken met betrekking tot het opleggen van de maatregel kostenverhaal.

Een impactanalyse door de politie heeft uitgewezen dat bij de politie naar verwachting sprake zal zijn van eenmalige kosten door aanpassing van registratiesystemen en werkwijzen van € 15.000 en dat de jaarlijkse kosten € 360.000 zullen bedragen voor de naar schatting iets meer dan drieëntwintighonderd zaken illegaal vuurwerk, hennepkwekerijen, drugslabs en illegale gewasbeschermingsmiddelen.

Voor het OM is de inschatting dat er eenmalige kosten zijn voor aanpassing van het ICT-systeem van € 10.000. De extra kosten voor uitvoering overeenkomstig de aangepaste werkwijze en voor de inzet van fte's worden voor de genoemde circa drieëntwintighonderd zaken geschat op globaal € 225.000 per jaar. Er wordt van uitgegaan dat deze (meer)kosten door het OM opgevangen kunnen worden binnen de bestaande financiële kaders.

De rechterlijke macht zal jaarlijks naar schatting in ongeveer 2.750 zaken (eerste aanleg en hoger beroep) over een vordering tot oplegging van de maatregel kostenverhaal moeten oordelen. Per vordering bedraagt de geschatte extra behandeltime gemiddeld 15 minuten. Op basis hiervan en het geschatte aantal zaken bedragen de totale jaarlijkse kosten die door de rechterlijke macht worden voorzien € 230.000.

Het CJIB heeft een impactanalyse uitgevoerd. Voor de inning van de vernietigingskosten kan het CJIB niet via het bestaande proces en systeem voor geldboetevonnissen te werk gaan en zal de inning op een andere wijze moeten worden uitgevoerd. Dit brengt extra kosten met zich mee. De inrichting hiervan vereist een incidentele investering van maximaal € 880.000. Deze worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid. Na implementatie bedragen de operationele kosten voor vervanging en vernieuwing, personeel, gebruik, beheer en onderhoud jaarlijks circa € 1.135.000.

Kosten van vernietiging

De totale kosten voor vervoer, opslag en vernietiging van in beslag genomen vuurwerk waren in de jaren 2015 tot 2019 gemiddeld iets meer dan € 27 per kilo. In totaal werd in 2019 in ruim 2900 zaken meer dan 60.000 kilo illegaal vuurwerk in beslag genomen. In 2018 werden ruim drieduizend hennepkwekerijen strafrechtelijk geruimd. De vernietigingskosten bedroegen in totaal ruim € 5 miljoen. In 2019 werden ruim honderd drugslaboratoria ontmanteld. Per laboratorium zijn de kosten, afhankelijk van de grootte en het soort drugslaboratorium, tussen de € 5.000 en € 120.000. De totale kosten voor ontmanteling bedragen tussen € 3,5 miljoen en € 5,5 miljoen. De kosten voor de vernietiging van tussen de vijf en tien zaken van illegale gewasbeschermingsmiddelen per jaar bedragen per zaak tot zo'n € 10.000. Deze vernietigingskosten worden sowieso gemaakt en staan verder los van de hierboven beschreven kosten die samenhangen met het opleggen van de maatregel kostenverhaal.

4.5 Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde

De kosten voor invoering van de in dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van het SEO worden door het CJIB beperkt ingeschat. Met de beoogde bredere toepassing van het middel SEO kan bij een grote groep veroordeelden onderzoek worden gedaan naar vermogen. De uitbreiding van het SEO betreft een frequentere inzet van bestaand proces en vergt – met uitzondering van de nieuwe maatregel kostenverhaal – een aanpassing op bestaande systemen. De kosten daarvoor worden door het CJIB begroot op € 100.000 en de exploitatiekosten € 180.000 per jaar. Deze zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

De uitbreiding van het SEO heeft naar verwachting geen impact op financiële instellingen die beschikken over informatie over het vermogen van de veroordeelde, omdat op grond van artikel 6:1:9 Sv reeds de inlichtingen kunnen worden gevorderd die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de geldboete of verbeurdverklaring.

5. Adviezen

Door de adviesinstanties wordt de wens en noodzaak herkend om ondermijnende criminaliteit te bestrijden en hiertoe wetgeving op te stellen. Het OM benadrukt daarbij dat dit wetsvoorstel slechts een onderdeel vormt van de wetgevingsagenda ondermijning. Door de VNG wordt het belang van een integrale en versterkte aanpak benadrukt, zowel op lokaal als nationaal niveau. Het versterken van de strafrechtelijke aanpak moet niet los worden gezien van wat in den lande reeds gebeurt op het gebied van de aanpak van ondermijning. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het kabinet van harte de notie ondersteunt dat het belangrijk is dat alle overheidsinstanties in gezamenlijkheid tot een integrale aanpak komen, waarbij ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden een deel van de aanpak op zich neemt.

5.1 Bedreiging

Het OM kan zich vinden in het voorstel om de strafmaat voor bedreiging te verhogen van twee naar drie jaar gevangenisstraf en is het ook zeer eens met het voorstel in een nieuw vijfde lid van artikel 285 Sr een extra strafverhogingsgrond op te nemen voor bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders, bovenop de voorgestelde algemene verhoging van de maximumstraf voor dit misdrijf. Naar aanleiding van dit advies wordt een technische aanpassing van de voorgestelde wijziging van artikel 285 Sr voorgesteld. Dit wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. De VNG is eveneens positief dat ook strafrechtelijke maatregelen worden genomen om bedreigingen tegen te gaan.

De Rvdr heeft in overweging gegeven de ambts- en gezagsdragers niet expliciet te benoemen in de wettekst, maar enkel als voorbeeld in de memorie van toelichting. Hiermee kan een lastige bewijsdiscussie worden bespaard over de vraag of er wel of niet sprake is van een bedreiging die is geuit juist omdat de bedreigde een bepaalde bestuurlijke functie bekleedt. Dit advies is niet overgenomen. Met de voorgestelde strafverhoging wordt beoogd de ambts- en gezagsdragers te beschermen die worden bedreigd vanwege het vervullen van hun functie. Met de bedreiging wordt doorgaans geprobeerd het gedrag van de functionaris te beïnvloeden of het vervullen van de functie te bemoeilijken. Dit maakt dat een extra strafverhoging gerechtvaardigd is.

De NVvR stelt dat het niet goed is uit te leggen waarom het onderhavige wetsvoorstel een uitzondering maakt voor bestuurders, resulterend in een nog hoger strafmaximum, terwijl evenzeer gevreesd moet worden voor de veiligheid en de beroepsuitoefening van togadragers, zijnde leden van de rechterlijke macht, zoals officieren van justitie en rechters, maar ook de (straf)advocatuur. Dit advies is overgenomen. In paragraaf 2.1 is hier op ingegaan.

De NVvR heeft daarnaast gevraagd om een nadere uitleg waarom het wetsvoorstel zich enkel richt op bedreiging en niet ook op andere ernstige geweldsdelicten, zoals vormen van (ernstige) mishandeling. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de aanleiding voor het voorstel tot verhoging van het strafmaximum voor bedreiging en de specifieke strafverhoging voor bedreiging van ambts- en gezagsdragers wordt gevormd door de buitensporige bedreigingen die afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Uit de Monitor Agressie en Geweld openbaar bestuur 2018 blijkt dat 12 procent van de politieke ambtsdragers in 2018 te maken heeft gekregen met bedreiging en intimidatie, twee procent van de ambtsdragers was in deze periode slachtoffer van fysieke agressie (Monitor Agressie & Geweld 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 536). In eerder genoemd rapport van het onderzoeksbureau Pro Facto naar mogelijke beïnvloeding van het lokale bestuur door criminelen, wordt hierover opgemerkt dat bedreigingen met fysiek geweld niet in de praktijk zijn gebracht. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen zijn er geen lokale bestuurders of volksvertegenwoordigers daadwerkelijk mishandeld of anderszins fysiek iets aangedaan (Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 172). Het kabinet heeft voorts nog ook geen signaal gekregen dat het huidige strafmaximum voor mishandeling tekortschiet, reden waarom het voorstel voor strafverhogingsgrond is beperkt tot bedreiging van ambts-, gezags- en togadragers.

De NVvR heeft over de bedreiging van ambts- en gezagsdragers ten slotte opgemerkt dat het ook op een ander punt onvoldoende is gemotiveerd en dat het aanbeveling verdient enkele voorbeelden van straftoemeting uit

de recente praktijk te vermelden. In het advies wordt ook opgemerkt dat naar de OM richtlijn 2019R005 en de LOVS oriëntatiepunten zou moeten worden verwezen. In de Richtlijn bedreiging (2019R005) van het OM zijn de uitgangspunten voor strafvordering in geval van bedreiging opgenomen. Dit varieert van een geldboete van € 250 tot vier maanden gevangenisstraf indien het om first offenders gaat. In de richtlijn zijn daarnaast bijzonderheden genoemd die door het openbaar ministerie als strafverzwarend worden beschouwd. Het gaat onder andere om de ernst van de bedreiging, het plegen jegens ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen en grote maatschappelijke impact of exceptionele gevolgen. De oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken komen overeen met de strafvorderingsrichtlijn van het openbaar ministerie voor first offenders, de genoemde strafverzwarende omstandigheden komen hierin niet terug. Aanleiding voor het voorstel voor strafverhoging zijn de bedreigingen van burgemeesters en andere bestuurders. Zoals de NVvR heeft opgemerkt, worden dergelijke bedreigingen zowel door het openbaar ministerie als de rechtspraak zeer serieus genomen. Dit betekent dat relatief hoge straffen worden gevorderd en opgelegd, en dat expliciet aandacht wordt besteed aan de ernst van het door de veroordeelde gepleegde strafbare feit.⁶

De NOvA heeft geadviseerd in de beschrijving van de specifieke groep van ambts- en gezagsdragers de verwijzing naar de leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan te schrappen, dan wel deze groep te concretiseren. Aan het advies tot schrapping is geen gevolg gegeven. Voor de specifieke groep van ambts- en gezagsdragers is aangesloten bij artikel 363, tweede lid, Sr. In het artikelsgewijs deel wordt hierop nader ingegaan.

De VNG heeft opgemerkt dat niet alleen burgemeesters, maar ook ambtenaren slachtoffer worden van bedreigingen die met de opkomst van de aanpak van ondermijning steeds meer zichtbaar lijken te worden. Ook voor ambtenaren geldt dat zij in vrijheid en veiligheid hun functie moeten kunnen uitoefenen en dat poging tot beïnvloeding van het openbaar bestuur door middel van intimidatie en bedreiging geenszins acceptabel is. Om die reden vraagt de VNG in overweging te nemen de groep van specifieke personen waarvan bedreiging strafverzwarend werkt, uit te breiden met ambtenaren. Dit advies is niet overgenomen. De positie van ambtenaren is inderdaad bijzonder, in de zin dat zij betrokken kunnen zijn bij de uitoefening van bevoegdheden en kunnen beschikken over gevoelige en interessante informatie. Op grond van artikel 179 Sr is het daarom strafbaar ambtenaren door geweld of bedreiging te dwingen een ambtsverrichting uit te voeren of na te laten. De maximale gevangenisstraf die hiervoor kan worden opgelegd is vier jaren. De strafverzwaring voor bedreiging van ambts- en gezagsdragers in dit wetsvoorstel is gelegen in de bijzonderheid dat zij hun functie vervullen als vertegenwoordiger van een publiek orgaan, waarbij zij naar buiten toe zichtbaar en herkenbaar optreden. Dat speelt minder in het geval van ambtenaren. Daar komt bij dat het Wetboek van Strafrecht, zoals reeds gezegd, een specifieke strafbbaarstelling kent voor het dwingen van ambtenaren om een bepaalde ambtsverrichting uit te voeren.

5.2 Bestrijding precursoren voor illegale vervaardiging van harddrugs

De strafbbaarstelling van het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben van precursoren komt volgens het OM tegemoet aan een al lang in de praktijk bestaande behoefte. Het verschaft een instrument om de

⁶ Zie bijvoorbeeld de overwegingen van de Rechtbank Midden-Nederland in: Rb. Midden-Nederland 13 november 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5539).

productie van synthetische drugs beter te kunnen bestrijden. Wel heeft het College een opmerking over de bewoordingen «voldoende bewijs» in het voorgestelde artikel; dit is in paragraaf 3.2.1 aan de orde gekomen.

De VNG is positief over de voorgestelde maatregelen betreffende precursoren. In afwachting van een oplossing op Europees niveau is het goed dat ook nationaal wordt nagedacht over tijdelijke oplossingen.

De VHCP onderschrijft de noodzaak en doelen van de wet, in het bijzonder het verkorten van de levenscyclus van synthetische designerdrugs. Het VHCP constateert dat met het wetsvoorstel de Europese systematiek wordt doorbroken, omdat de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005 geharmoniseerde lijsten bevatten met geregistreerde stoffen waarvoor beperkingen gelden. Geen van beide verordeningen biedt de mogelijkheid voor lidstaten om zelfstandig een nationale maatregel te treffen waarbij een extra stof wordt aangewezen, zelfs al is dit tijdelijk. Mocht er al ruimte zijn, dan dient de maatregel aan de Europese Commissie te worden genotificeerd overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535. Het VHCP verzoekt de wetgever hierop nader in te gaan in de memorie van toelichting. Verder heeft het VHCP nog opgemerkt dat het, gezien het belang van de interne markt en de waarborgen waarmee aanpassing van de Europese stoffenlijsten is omkleed, voor de hand ligt om in de wetstekst heldere criteria voor de aanwijzing van een stof op te nemen om te voorkomen dat bonafide bedrijven het slachtoffer worden van ondoordachte aanwijzing. Tenslotte heeft de VHCP erop gewezen dat in de toelichting wordt gesproken over een «zorgvuldige voorbereiding» op advies van «een groep deskundigen». Vooralsnog is het de VHCP echter niet duidelijk hoe deze groep tot een oordeel komt.

De NOvA stelt dat een nationaal verbod in strijd is met het beginsel van vrij-handelsverkeer binnen de EU, mede gelet op de harmonisatie van de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005, en dat de voorgestelde wijziging om die reden moet worden geschrapt.

Naar aanleiding van deze adviezen is het voorstel aangepast en verhelderd. De Europese verordeningen hebben de strekking het juiste evenwicht te vinden tussen de wens om alle mogelijke middelen in te zetten om te voorkomen dat drugsprecursoren in handen komen van illegale drugsproducenten enerzijds en de commerciële behoeften van de chemische industrie en andere marktdeelnemers anderzijds (vgl. art. 3 van Vo 111/2005). Bij de productie van designerdrugs worden echter precursoren gebruikt die geen legale toepassing hebben, en die zich uit de aard der zaak minder goed lenen voor plaatsing op de lijsten op grond van deze verordeningen. De voorgestelde wettelijke regeling voorziet in een procedure voor een snelle en helder omlijnde strafbaarstelling van bepaalde handelingen met betrekking tot stoffen waarvan geen legale toepassing bekend is. In een dergelijk geval kan dus geen sprake zijn van een legitieme commerciële behoefte aan de zijde van de chemische industrie en andere marktdeelnemers die EU-rechtelijk bescherming dienen te genieten. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie herhaaldelijk heeft gesteld vallen verdovende middelen die zich niet in een door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerd circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden bevinden, wegens hun aard onder een volstrekt invoer- en verhandelingsverbod in alle lidstaten⁷ en is (bijvoorbeeld) de vrijheid van goederenverkeer niet in te roepen tegen maatregelen met betrekking tot dergelijke middelen.⁸ Dit voorstel is gebaseerd op de aanname dat dit laatste eveneens geldt voor

⁷ Zie bijvoorbeeld C-137/09 (Josemans) en de in r.o. 36 aangehaalde arresten.

⁸ C/137/09 (Josemans; ECLI:EU:C:2010:774) r.o. 42.

stoffen die op zichzelf geen verdovende middelen zijn maar geen enkel ander gebruiksdoel kennen dan de productie daarvan. In de voorgestelde wettekst is expliciet het criterium opgenomen dat het (nationale) verbod betrekking heeft op stoffen ten aanzien waarvan geen legale toepassing bekend is. Een nationaal verbod zal worden genotificeerd op basis van Richtlijn 2015/1535. Ingeval van een stof wel een legale toepassing bekend is, wordt de procedure gevolgd op grond van de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. Stoffen ten aanzien waarvan op EU-niveau een besluit is genomen tot opname op een lijst van geregistreerde stoffen of besloten is tot opname op een lijst ten behoeve van vrijwillig toezicht door de industrie, zullen dus niet of niet langer worden aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 4a Wvmc. Hiermee vormt de voorgestelde nationale voorziening een aanvulling op de regeling op grond van de Europese verordeningen, die is toegesneden op het legale handelsverkeer. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2.1.

De NOvA heeft geadviseerd de memorie van toelichting te verhelderen op het punt van de criteria die gelden in geval van een ministeriële regeling bij spoedeisend belang. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat de uitzonderingsclausule van het spoedeisend belang is vervallen. In paragraaf 2.2 is ingegaan op de aanpassing van het wetsvoorstel, in die zin dat de aanwijzing van de stoffen plaatsvindt bij ministeriële regeling en niet bij algemene maatregel van bestuur, zoals voorzien in de voor consultatie voorgelegde versie. Ook voor de ministeriële regeling geldt dat stoffen uitsluitend worden aangewezen indien geen legale toepassing van de stof bekend is.

5.3 Voorkoming misbruik kwetsbare infrastructurele objecten

Het OM heeft gevraagd of niet ook rangeerterreinen bij het voorstel moeten worden betrokken, vanwege het reëel risico voor het verbergen van drugs op internationale treinen en op rangeerterreinen. Dit voorstel is overgenomen, dit is in paragraaf 2.3 toegelicht. Verder heeft het College gewezen op het verschil tussen het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 138aa Sr op het punt van het verschaffen van toegang; dit punt komt aan de orde in de artikelsgewijze toelichting (Artikel I, onderdeel A).

De NOvA heeft opgemerkt dat de noodzaak van voorlopige hechtenis voor het wederrechtelijk verblijf op en het zich toegang verschaffen tot een in een haven of luchthaven gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen onvoldoende wordt toegelicht. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het binnendringen op deze plaatsen doorgaans een kleine stap is in een groter geheel van strafbare feiten. De aangehouden binnendringers maken onderdeel uit van criminele verbanden. Door deze groeperingen wordt veel geld verdiend met de internationale handel in illegale goederen en personen. Deze groeperingen schromen niet het plegen van vergaande vormen van criminaliteit zoals braak, omkoping en bedreiging. Zoals in de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven, biedt de toepassing van voorlopige hechtenis de mogelijkheid nader onderzoek te verrichten naar de relaties met, en tussen, criminele groeperingen die actief zijn op het gebied van de internationale criminaliteit, en het verrichten van DNA-onderzoek om materialen en voorwerpen die op het terrein zijn aangetroffen te kunnen relateren aan de verdachte.

De VNG heeft aangegeven de problematiek te herkennen die aanleiding is voor de strafbaarstelling van het verblijf in een haven of luchthaven gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen. Dit beperkt zich niet tot de haven van Rotterdam maar wordt in meerdere gemeenten herkend.

5.4 Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid

Het OM en de politie hebben aangegeven dat de maatregel kostenverhaal een welkome aanvulling is en dat zij zich in het doel van de maatregel kunnen vinden. Wel worden door verschillende adviesinstanties vragen gesteld over de uitvoerbaarheid van de regeling en de daarmee te verwachten opbrengsten. Hierop is in paragraaf 3.2.1 ingegaan.

In het advies van het OM wordt erop gewezen dat als het gaat om het oprullen van drugslaboratoria en hennepkwekerijen, het aangetroffen afval of de aanwezige planten op grond van een machtiging van de officier van justitie ex artikel 117 Sv worden afgevoerd en vernietigd. Dit geldt ook voor voorraden illegaal vuurwerk die worden aangetroffen. Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast, zoals nader toegelicht is in paragraaf 3.3.1.

De Rvdr heeft verzocht om een nadere toelichting op de opmerking in de memorie van toelichting dat door de rechter bij het opleggen van de maatregel rekening wordt gehouden met een eventueel op te leggen geldboete of andere maatregel. Dit verzoek heeft aanleiding gegeven tot schrapping van de desbetreffende opmerking; de voorgestelde maatregel staat los van een op te leggen straf als een geldboete.

De politie heeft in reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel, waarin een daartoe strekkende wijziging van de WED was opgenomen, geadviseerd het opleggen van de maatregel kostenverhaal ook mogelijk te maken als een verdachte of veroordeelde overlijdt voordat een onherroepelijke uitspraak is gedaan bij delicten op grond van de Ow en de Wwm. Laatstgenoemde wetten kennen thans – anders dan de WED – nog geen mogelijkheden tot het opleggen van straffen of maatregelen na het overlijden van de verdachte of de veroordeelde. Uitgangspunt van het Wetboek van Strafrecht is dat het recht tot uitvoering van de straf of maatregel vervalt door de dood van de veroordeelde, met uitzondering van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 75 Sr). Een verdere verruiming van de afwijking van dit uitgangspunt, zoals voorgesteld door de politie, vergt een zorgvuldige afweging, die buiten het bestek valt van dit wetsvoorstel. Het advies van de politie is om die reden niet overgenomen. De voorgestelde wijziging van de WED is geschrapt zodat thans de voorgestelde regeling van de maatregel kostenverhaal in de verschillende wetten overeenkomt.

De NOvA heeft aangegeven dat de tenuitvoerlegging van de maatregel onttrekking aan het verkeer bij uitstek een overheidstaak is en heeft geadviseerd dit voorstel te schrappen. Aan dit advies is geen gevolg gegeven; in paragraaf 3.3.1 is nader ingegaan op de door de NOvA naar voren gebrachte bezwaren.

De VNG zou graag zien dat de gemeenten worden toegevoegd aan de instanties die door middel van een maatregel kostenverhaal de kosten op de veroordeelde kunnen verhalen. Dit advies is niet overgenomen. De maatregel kostenverhaal ziet op de kosten die verband houden met de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen. Het gaat om inbeslagneming in het kader van een strafrechtelijke procedure, door het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties. Voor de druggerelateerde criminaliteit betreft dit de kosten rond het opruimen van drugslaboratoria en hennepkwekerijen, en niet de kosten rond het opruimen van drugsafval (dumping). Uitbreiding van de maatregel met de gemeenten zal dan ook geen soelaas bieden voor het verhaal van de kosten rond de druggerela-

teerde criminaliteit, waar de gemeenten mee worden geconfronteerd. Hier komt bij dat de opbrengst van de maatregel kostenverhaal ten goede komt van de staat. Voor de gemeenten lijkt het dan aantrekkelijker om zich te wenden tot de bestuursrechter, de civiele rechter of zich – in een voorkomend geval – als benadeelde partij te voegen in een strafzaak, zodat de te verhalen kosten ten goede komen van de desbetreffende gemeente.

Het CJIB heeft geadviseerd te voorzien in een uniforme wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal. Dit advies is overgenomen en in paragraaf 3.3.2 nader besproken.

Het Platform BOD en de NVvR hebben aandacht gevraagd voor consequent gebruik van de termen «openbaar ministerie» of «officier van justitie» en «rechtbank» of «rechter». Naar aanleiding hiervan zijn het wetsvoorstel en de toelichting aangepast. Gekozen is voor de termen openbaar ministerie en rechter om tot uitdrukking te brengen dat de maatregel kostenverhaal niet alleen in eerste aanleg kan worden gevorderd en opgelegd.

5.5 Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde

De VNG heeft gevraagd oog te houden voor de capaciteit die nodig is om substantiële financiële stromen te volgen. Ook wijst zij op het belang van de inzet op het afpakken van crimineel verkregen vermogen, de aanpak van fraude en het bestrijden van witwassen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de voorgestelde uitbreiding van het SEO ertoe dient beter zicht te verkrijgen op het vermogen van veroordeelden die grote geldbedragen niet betalen terwijl ze wel over geld lijken te beschikken. Voorop moet staan dat de capaciteit die nodig is om hier uitvoering aan te kunnen geven, niet ten koste mag gaan van de capaciteit die nodig is om aan de voorkant – gedurende het opsporingsonderzoek – de financiële positie van de verdachte in kaart te brengen en direct beslag te leggen.

De NOvA heeft de zorg geuit dat de uitbreiding van het SEO ertoe zal leiden dat vergaande bevoegdheden worden toegepast in alle gevallen waarin de executie van rechterlijke uitspraken niet het beoogde resultaat heeft. In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat het SEO alleen in zeer specifieke gevallen kan worden toegepast. Vereist is een machtiging van de rechter-commissaris die enkel wordt afgegeven indien het gaat om een resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang en er aanwijzingen zijn dat de veroordeelde over voorwerpen beschikt waarop verhaal kan worden genomen. Wat onder een aanzienlijk belang moet worden verstaan, zal van geval tot geval verschillen. De rechter-commissaris zal de hoogte van het bedrag dat niet kan worden geïncasseerd betrekken bij zijn besluit over het verlenen van een machtiging in het kader van de toetsing van de proportionaliteit van het SEO. Daarbij zal hij beoordelen of de beoogde inzet van bevoegdheden zal kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van het onderzoek, namelijk of hiermee de omvang van het vermogen waarop verhaal kan worden genomen, inzichtelijk kan worden (Kamerstukken II 2009/10, 32 194, nr. 3). Dit is een belangrijke waarborg waarmee wordt gegarandeerd dat vergaande bevoegdheden enkel kunnen worden ingezet als er daadwerkelijk een verwachting is dat dit ertoe leidt dat een grote vermogenssanctie wordt voldaan. Dit is in paragraaf 3.4 van de toelichting verhelderd.

Het Platform BOD heeft gevraagd om uitbreiding van de mogelijkheden, namelijk dat het SEO gelijk wordt gesteld aan een regulier opsporingsonderzoek, zodat opsporingsambtenaren zelf beslag kunnen leggen op roerende zaken. In reactie op dit advies moet erop worden gewezen dat

een dergelijke beslagbevoegdheid niet goed past in de systematiek van de wet, omdat het verhaal op voorwerpen die niet in beslag zijn genomen in de executiefase in beginsel geschiedt krachtens een dwangbevel (art. 6:4:5 Sv). Dit betekent dat het dwangbevel in handen van de gerechtsdeurwaarder wordt gesteld teneinde overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering executoriaal beslag en verhaal te doen plaatsvinden (art. 430 e.v. Rv). De deurwaarder dient er tevens voor te zorgen dat in geval van meerdere schuldeisers die gelijktijdig beslag willen leggen, een correcte verdeling plaatsvindt tussen de verschillende schuldeisers (art. 480 Rv) en moet dus ook eventuele voorrangregelingen toepassen (art. 3:277 e.v. BW). In artikel 6:4:5 Sv is daarom uitdrukkelijk aangesloten bij het burgerlijk procesrecht voor de regeling van het verhaal in geval er geen beslag is gelegd op de desbetreffende voorwerpen. De invoering van aanvullende strafvorderlijke opsporings- en inbeslagnemingsbevoegdheden spoort niet met het uitgangspunt van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsbeslissing, dat beslag en de afhandeling daarvan volgens het civiele recht geschieden. Overigens zijn met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen de bevoegdheden verruimd die in het kader van het SEO kunnen worden ingezet. Nieuw is onder meer dat de officier van justitie kan vorderen dat de rechter-commissaris een plaats doorzoekt met het oog op het veilig stellen van voorwerpen die voor verhaal vatbaar zijn (voorgestelde artikel 6:4:23 Sv; huidige artikel 6:4:10 Sv). Indien tijdens de doorzoeking voor verhaal vatbare voorwerpen worden aangetroffen kan de opsporingsambtenaar in afwachting van de komst van de deurwaarder de maatregelen nemen die redelijkerwijs nodig zijn om deze voorwerpen veilig te stellen.

Het Platform BOD heeft tevens gevraagd of de termijnen waarvoor de rechter-commissaris de machtiging kan verlenen, aaneengesloten dienen te zijn of dat deze kunnen worden onderbroken en hervat. In paragraaf 3.4 is nader toegelicht dat deze termijnen niet aaneengesloten hoeven te zijn.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

Onderdeel A (Nieuw artikel 138aa Sr)

Eerste lid

De voorgestelde bepaling heeft betrekking op een besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen. Dit betreft een plaats in of op een haven, luchthaven of spoorwegemplacement, waar goederen worden gedistribueerd, opgeslagen of overgeslagen. Hieronder valt ook de beveiligde ruimte bestemd voor de ontvangst en bewaring van vracht op een luchthaven, waarover een luchtvaartmaatschappij moet beschikken (art. 37n, eerste lid, Luchtvaartwet). Het begrip luchthaven wordt eveneens gebruikt in de artikelen 162a en 385d Sr, die laatstelijk zijn gewijzigd ter uitvoering van het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende burgerluchtvaart en het Aanvullend Protocol bij het Verdrag (*Stb.* 2015, 185). Een luchthaven is een terrein dat is ingericht voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen en de bijbehorende infrastructuur. Het begrip haven wordt eveneens gebruikt in artikel 438, tweede lid, Sr. Een haven is een terrein dat is ingericht voor het afmeren van schepen en de bijbehorende infrastructuur. Een spoorwegemplacement is een terrein dat is ingericht voor het verrichten van handelingen aan treinen of wagons en de bijbehorende infrastructuur.

Met de term «besloten» wordt tot uitdrukking gebracht dat de plaats kenbaar van de omgeving is afgescheiden, door middel van een omheining, een hek, open water, de plaatsing van verbodsborden of anderszins. Voor strafbaarheid is vereist dat het verblijf op de besloten plaats wederrechtelijk is. Het bestanddeel wederrechtelijk moet worden begrepen als «tegen de wil van de rechthebbende». Dat het verblijf tegen de wil van de rechthebbende is kan blijken uit het feit dat de plaats kenbaar van de omgeving is afgescheiden, zodat het voor onbevoegden duidelijk is dat het betreden van de plaats uitsluitend rechtmatig is met toestemming van de rechthebbende.

Ten aanzien van de strafbedreiging wordt voorgesteld een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar. Dit is gelijk aan de gevangenisstraf van ten hoogste een jaar voor de huis- erf- of lokaalvredebreuk. Hiermee wordt de ernst van het misdrijf tot uitdrukking gebracht. Tevens wordt voorgesteld een geldboete van de derde categorie. Dit betreft een bedrag van € 8.300 (art. 23, vierde lid, Sr). Dit is gelijk aan de geldboete voor huisvredebreuk. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde is gekomen, is een adequate bestraffing van de criminele binnendringers van essentieel belang voor de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit; uiteindelijk zijn criminelen voor de instandhouding van hun criminele netwerk afhankelijk van de diensten van de criminele binnendringers.

Tweede lid

Dit lid bevat een strafverhogingsgrond. Er is grond voor verhoging van de maximumstraf als de verdachte zich toegang verschaft tot de besloten plaats door middel van handelingen die in artikel 138 Sr worden aangemerkt als «binnendringen». De opsomming is deels gelijk aan die van artikel 138 Sr, waarbij enkele gedragingen zijn toegevoegd vanwege het met het voorgestelde artikel specifiek te beschermen belang. Met de term «braak» wordt bedoeld op elke vorm van beschadiging die het binnentreden moet mogelijk maken. Voor de betekenis van de term «inklimming» kan worden verwezen naar artikel 89 Sr. Tevens zijn enkele gedragingen toegevoegd. Dit betreft allereerst het gebruik van een valse of niet aan betrokkene toebehorende toegangspas. Het gebruik van een valse sleutel omvat het onbevoegd gebruik van een toegangspas of een ander middel waarmee een toegang wordt verkregen tot de besloten plaats. Niettemin is, in navolging van artikel 62a van de Luchtvaartwet, het gebruik van een valse of niet aan betrokkene toebehorende toegangspas expliciet als grond voor strafverhoging opgenomen omdat het in de praktijk dikwijls voorkomt dat criminele binnendringers toegang verkrijgen tot het terrein door middel van een toegangspas op naam van een personeelslid van de rechthebbende of een code die een personeelslid toegang geeft tot het terrein. Ook het gebruik van de eigen pas buiten werktijd moet worden aangemerkt als een vorm van onbevoegd gebruik. Dit betreft verder het gebruik van een valse hoedanigheid of misleiding van een persoon, belast met de bewaking van die plaats. Hiervan is sprake als een criminele binnendringer toegang verkrijgt tot het terrein door zich te verbergen in een voertuig dat via een bewakingspoort wordt toegelaten, een valse toegangspas toont of onbevoegd gebruik maakt van bedrijfskleding van het bedrijf van de rechthebbende.

Tevens wordt voorgesteld een geldboete van de vierde categorie. Dit betreft een bedrag van € 20.400 (art. 23, vierde lid, Sr). De aard en ernst van de gedraging en de gevolgen voor de maatschappelijke veiligheid, de volksgezondheid en het economisch verkeer rechtvaardigen een dergelijke categorie. Hierboven is melding gemaakt van de activiteiten van de criminele binnendringers, die van essentieel belang zijn voor het

welslagen van drugstransporten. Een kilo hard drugs vertegenwoordigt een groothandelswaarde van ongeveer € 25.000 (de marktprijs ligt ongeveer driemaal zo hoog). Deze waarde wordt weerspiegeld in de vergoeding voor de criminele binnendringers, die per transport kan variëren van enkele tienduizenden tot honderdduizend euro. Met de voorgestelde verhoging van de geldboete tot de vierde categorie wordt de strafbedreiging in evenwicht gebracht met de ernst van de gedragingen.

Derde lid

Vanwege de specifieke aard van deze gedraging worden enkele strafverhogingsgronden voorgesteld. Dit betreft in de eerste plaats het zich verschaffen van toegang tot een gebouw, ruimte of vervoermiddel bedoeld voor distributie, opslag of overslag van goederen op de in het eerste lid omschreven besloten plaats, waarbij de schuldige zich de toegang heeft verschaft door middel van braak of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum. Onder gebouw, ruimte of vervoermiddel bedoeld voor de opslag van goederen moet ook worden verstaan een container die zich op de besloten plaats bevindt. Onder een vervoermiddel vallen alle objecten, geschikt om personen of goederen van de ene plaats naar de andere te transporteren. Dit begrip omvat ook vaartuigen. Het binnendringen is noodzakelijk om voorwerpen in een container achter te laten of deze daar juist uit te halen.

Het OM heeft erop gewezen dat in het derde lid een aantal wijzen van zich toegang verschaffen werd genoemd maar dat ook een aantal wijzen ontbraken die wel in het tweede lid worden genoemd, namelijk het gebruik van een valse pas, het gebruik van een valse hoedanigheid of misleiding van bewakingspersoneel. Het College ziet enkele opties om dit op te lossen, waarbij de voorkeur uit gaat naar het volledig achterwege laten van de beschrijving van de middelen. In reactie hierop moet worden opgemerkt dat het zich verschaffen van toegang tot een afgesloten gebouw of container op een bedrijventerrein geschiedt met behulp van een speciale dopsleutel of anderszins met behulp van een koevoet of ander breekmateriaal. Het gebruik van een valse pas of valse hoedanigheid is daarbij niet aan de orde. Daarom is dit advies niet overgenomen.

Dit betreft in de tweede plaats het plegen van het misdrijf door twee of meer verenigde personen. Dit naar het model van de strafverzwarende omstandigheden bij andere strafbare feiten, zoals discriminatie (art. 137g Sr), huis- erf, of lokaalvredebreuk (art. 138, vierde lid, Sr), kraken (art. 138a, derde lid, Sr) en diefstal (artikelen 311, eerste lid, onder 4°, en 312, tweede lid, onder 2°, Sr). Hiervoor is opzettelijke samenwerking vereist. Een voorafgaande afspraak of overeenkomst is niet nodig. Zodra er feitelijk en opzettelijk wordt samengewerkt, is er sprake van handeling van verenigde personen. De strafverhoging bedraagt een derde van de in het eerste en tweede lid bepaalde gevangenisstraf. Dit betekent dat de maximumstraf op overtreding van het eerste lid wordt verhoogd tot een gevangenisstraf van ten hoogste 16 maanden, de maximumstraf op overtreding van het tweede lid is een gevangenisstraf van 32 maanden.

De strafverhoging geldt uitsluitend voor de gevangenisstraf, niet voor de geldboete.

Eerste lid

De maximale gevangenisstraf voor het bedreigen met de in artikel 285, eerste lid, Sr opgesomde ernstige misdrijven is thans twee jaren. Voorgesteld wordt om de strafbedreiging te verhogen tot een maximumstraf van drie jaren of geldboete van de vierde categorie. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde is gekomen, doet een verhoging van de wettelijke strafbedreiging recht aan de ontwikkeling in de ernst en impact van bedreiging en het leed dat met dit delict wordt toegebracht aan de betrokkenen en de samenleving.

Vijfde lid

Met dit lid wordt een nieuwe strafverhogingsgrond geïntroduceerd. Deze strafverhogingsgrond betreft de bedreiging van een specifieke groep ambts- en gezagsdragers: ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders of leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. De groep van functionarissen in dit lid komt overeen met de groep van functionarissen waarvoor in artikel 363, derde lid, Sr een gekwalificeerde vorm van passieve omkoping is opgenomen. Aan het openbaar ambt dat zij vervullen is een bepaalde status verbonden, omdat zij worden gezien als vertegenwoordiger van een publiek orgaan dat een essentiële functie vervult in het democratisch bestel. Van personen in deze posities wordt dan ook een hoge mate van loyaliteit en inzet voor de publieke zaak verwacht. Het beeld van deze functionarissen als representant van het openbaar orgaan maakt deze functionarissen een aantrekkelijk doelwit voor criminelen. In hun functie worden ze daarom geconfronteerd met gedrag van burgers die het goed uitoefenen van hun functie bemoeilijken en erger nog, de persoonlijke vrijheid beperken. Dit rechtvaardigt een specifieke strafverhogingsgrond voor bedreiging van deze personen.

Naar aanleiding van de vraag van de NOvA welke functionarissen worden bedoeld met leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt opgemerkt dat bij het benoemen van deze functionarissen is aangesloten bij artikel 363, derde lid, Sr. Aan de functiebenamingen moet dan ook dezelfde invulling worden gegeven als bij voormeld artikel. Onder algemeen vertegenwoordigende organen moet in ieder geval worden verstaan de Kamers der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden.

Mede naar aanleiding van het advies van de NVvR wordt voorgesteld deze nieuwe strafverhogingsgrond uit te breiden, zodat deze ook de bedreiging van rechterlijke ambtenaren en advocaten betreft. Dit voorstel is toegevoegd in paragraaf 2.1. Rechter en officieren van justitie zijn rechterlijke ambtenaren, daarom is in de bepaling, in aansluiting op artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de rechterlijke organisatie, de term «rechterlijk ambtenaar» opgenomen. Met advocaten wordt bedoeld op de advocaten die zijn ingeschreven op het tableau van de Nederlandse orde van advocaten (art. 1, eerste lid, Advocatenwet).

Met de formulering dat de bedreiging moet zijn gericht tegen een persoon in diens hoedanigheid van Minister, Staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar of advocaat wordt bedoeld dat de bedreiging samenhangt met de functie van het slachtoffer als ambts-, gezags- of togadrager. Dit kan blijken uit de verklaring van de verdachte maar ook uit verklaringen van het slachtoffer of van getuigen of

uit de omstandigheden van het geval. Als een ambts-, gezags- of togadrager wordt bedreigd terwijl hij als burger deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, bijvoorbeeld in het verkeer, dan is het eerste lid van toepassing.

Voorgesteld wordt de maximale gevangenisstraf in geval van bedreiging van deze ambts-, gezags- en togadragers met een derde te verhogen. Deze verhoging betreft de feiten die in het eerste, tweede en derde lid strafbaar zijn gesteld, indien deze tot één van de genoemde functionarissen is gericht. De maximale gevangenisstraf in het tweede lid wordt verhoogd met een derde als de bedreiging schriftelijk is gericht aan een ambts-, gezags- of togadrager, bijvoorbeeld per e-mail of door het sturen van een bericht via sociale media, en concreet wordt aangegeven wat er van de bedreigde persoon wordt verlangd (art. 285, tweede lid, Sr). De maximale gevangenisstraf wordt eveneens met een derde verhoogd indien het feit, dat is strafbaar gesteld in het derde lid van artikel 285 Sr (bedreiging met een terroristisch misdrijf of bedreiging met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken) wordt gepleegd tegen een ambts-, gezags- of togadrager. De strafverhogingsgronden uit het vierde en vijfde lid kunnen gelijktijdig van toepassing zijn. Dit betekent dat in geval de bedreiging met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (art. 285, vierde lid, Sr) tegen een ambts-, gezags- of togadrager wordt gepleegd, de maximale gevangenisstraf in het eerste of tweede lid tweemaal met een derde wordt verhoogd. De maximale gevangenisstraf betreft dan respectievelijk 64 en 80 maanden.

Artikel II (Wijziging Wetboek van Strafvordering)

Onderdeel A (Wijziging artikel 67 Sv)

Voorgesteld wordt artikel 67 Sv aan te vullen met het voorgestelde artikel 138aa Sr. Artikel 67 Sv bevat de gevallen waarin een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, te weten een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een aantal specifiek opgesomde misdrijven. Dwangmiddelen als aanhouden buiten heterdaad, in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis kunnen nodig zijn bij de bestrijding van het in het voorgestelde artikel 138aa Sr omschreven misdrijf van het wederrechtelijk verblijf op een besloten plaats voor de distributie, opslag en overslag van goederen. Het bevel kan tevens worden gegeven indien geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en hij verdacht wordt van een misdrijf waarvan de rechtbanken kennis nemen en waarop, naar de wettelijke omschrijving, gevangenisstraf is gesteld (art. 67, tweede lid, Sv).

De eerdergenoemde criminele binnendringers die op het terrein van een containerbedrijf worden aangetroffen in het bezit van verdovende middelen, maken zich schuldig aan overtreding van de Ow. Als zij echter (nog) niet in het bezit zijn van verdovende middelen dan is strafbaar handelen met betrekking tot de Ow dikwijls lastig aan te tonen, omdat de criminele binnendringers doorgaans de nodige voorzorgsmaatregelen treffen om te voorkomen dat zij in verband kunnen worden gebracht met de containers. De mobiele telefoons die informatie bevatten ter identificatie van de containers waarin de verdovende middelen zijn verborgen, zijn doorgaans prepaid en worden weggegooid of vernietigd zodra dit mogelijk is. Om de stap te kunnen zetten naar de overtreding van de Ow en het faciliteren van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is doorgaans het nodige researchewerk vereist naar de relaties tussen de criminele binnendringer en de andere leden van een crimineel netwerk.

Vanwege het op dit misdrijf gestelde strafmaximum van, afhankelijk van de omstandigheden, 12 tot 32 maanden wordt voorgesteld dit misdrijf op te nemen in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, Sv, als een misdrijf bij verdenking waarvan een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. Voorlopige hechtenis kan worden toegepast wanneer uit feiten of omstandigheden blijkt van ernstige bezwaren tegen de verdachte. De toepassing van voorlopige hechtenis biedt de mogelijkheid nader onderzoek te verrichten naar de (criminele) achtergrond van de criminele binnendringer en de relaties met, en tussen, criminele groeperingen die actief zijn op het gebied van de internationale criminaliteit, ook als van de verdachte een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld. Ingeval van ernstige bezwaren kan DNA-onderzoek worden verricht, dat is gericht op het vergelijken van DNA-profielen, zodat op het terrein aangetroffen materialen en voorwerpen kunnen worden gerelateerd aan de verdachte (art. 195d, eerste lid, Sv).

Onderdeel B (Wijziging artikel 6:4:3 Sv)

De voorgestelde wijziging van artikel 6:4:3 Sv maakt mogelijk dat als betaling van een opgelegde geldboete of schadevergoedingsmaatregel niet binnen de daarvoor gestelde termijn plaatsvindt, een opsporingsambtenaar in afwachting van de komst van de deurwaarder de maatregelen kan nemen die redelijkerwijs nodig zijn om voor verhaal vatbare voorwerpen veilig te stellen en dat deze maatregelen de vrijheid kan beperken van personen die zich ter plaatse bevinden.

Deze bevoegdheid kan op dit moment alleen worden toegepast ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (huidige artikel 6:4:9, tweede lid Sv). Met de voorgestelde uitbreiding van het strafrechtelijk executie onderzoek, waardoor dit ook kan worden ingesteld ten behoeve van de inning van een opgelegde geldboete of een schadevergoedingsmaatregel, wordt voorgesteld toepassing van deze bevoegdheid ook in deze situaties mogelijk te maken, zodat voorwerpen die voor verhaal vatbaar zijn, kunnen worden veiliggesteld.

Onderdeel C (Wijziging artikel 6:4:9 Sv)

Dit betreft een technische wijziging. Door de wijziging van artikel 6:4:3 Sv geldt het huidige tweede lid van artikel 6:4:9 ook in geval een opgelegde geldboete of schadevergoedingsmaatregel niet binnen de daarvoor gestelde termijn plaatsvindt. Dit betekent dat een opsporingsambtenaar in afwachting van de komst van de deurwaarder de maatregelen kan nemen die redelijkerwijs nodig zijn om voor verhaal vatbare voorwerpen veilig te stellen. Het nieuwe tweede lid van artikel 6:4:3 Sv wordt van overeenkomstige toepassing verklaard indien een opgelegde ontnemingsmaatregel niet binnen de daarvoor gestelde termijn plaatsvindt. Reden voor deze technische aanpassing is dat dit beter aansluit bij artikel 6:4:9, eerste lid, Sv, waarin ook het huidige eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Onderdeel D (Vervallen artikelen 6:4:10 tot en met 6:4:17 Sv)

De huidige artikelen 6:4:10 tot en met 6:4:17 Sv worden verplaatst naar een nieuwe Vijfde titel in Hoofdstuk 4 van Boek 6. Deze artikelen komen daarom te vervallen.

Onderdeel E (Wijziging artikel 6:4:21 Sv)

Dit betreft een technische wijziging. De leden van artikel 6:4:3 Sv worden vernummerd (onderdeel B), daarom wordt de verwijzing naar dit artikel aangepast van vijfde lid naar zesde lid.

Onderdeel F (Boek 6, Hoofdstuk 4, Vijfde titel)

Voorgesteld wordt dat het SEO niet alleen kan worden ingesteld ten behoeve van de inning van een opgelegde ontnemingsmaatregel maar ook ten behoeve van de inning van een opgelegde geldboete of een schadevergoedingsmaatregel, indien deze niet binnen de door de Minister gestelde termijn wordt betaald. Hiertoe worden de bepalingen uit Boek 6, Hoofdstuk 4, Tweede titel (Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) die betrekking hebben op het SEO ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, verplaatst naar een nieuwe Vijfde titel (Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde) in Hoofdstuk 4 van Boek 6. Deze titel regelt het SEO ten behoeve van de inning van een opgelegde ontnemingsmaatregel, geldboete of een schadevergoedingsmaatregel. De inhoud van de regeling wijzigt niet, de bepalingen uit de Tweede titel in Hoofdstuk 4 van Boek 6 (Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen. Wel is de omschrijving van het doel van het SEO verruimd, in artikel 6:4:22, tweede lid, Sv, waardoor het ook in voornoemde situaties kan worden toegepast. De voorwaarden voor het instellen van een onderzoek zijn gelijk aan de voorwaarden voor het instellen van een SEO ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit betekent onder meer dat een machtiging van de rechter-commissaris nodig is, dat het moet gaan om een geldboete of schadevergoedingsmaatregel van aanzienlijk belang en dat er aanwijzingen moeten zijn dat de veroordeelde over vermogen beschikt (art. 6:4:22, vierde lid, Sv). Een SEO kan dan gelijktijdig zijn gericht op de tenuitvoerlegging van verschillende opgelegde straffen en maatregelen.

Ook de bevoegdheid van de opsporingsambtenaar om maatregelen te treffen die redelijkerwijs nodig zijn om voor verhaal vatbare voorwerpen veilig te stellen in afwachting van de komst van de deurwaarder, kan worden toegepast ten behoeve van het innen van de geldboete of schadevergoedingsmaatregel (art. 6:4:3, tweede lid, Sv). Omwille van de helderheid van de systematiek van de regeling voor de inning van geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen wordt voorgesteld deze bepaling te verplaatsen van het huidige artikel 6:4:9, tweede lid, naar artikel 6:4:3, tweede lid, Sv.

In deze nieuwe Titel zijn twee technische wijzigingen aangebracht, ten opzichte van de huidige regeling. De volgorde van de voorgestelde artikelen 6:4:22 en 6:4:23 Sv (huidige artikelen 6:4:10 en 6:4:11 Sv) is omgewisseld in verband met de leesbaarheid. Daarnaast is in artikel 6:4:22, zesde lid, Sv «eigener beweging» vervangen door «ambts-halve». Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel G

Eerste lid

Vanwege de vernummering van de vijfde lid van artikel 6:4:3 Sv tot zesde lid (onderdeel B), wordt de verwijzing in het eerste lid van artikel 6:5:1 Sv aangepast.

Tweede lid

In dit onderdeel wordt een regeling voorgesteld voor de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaring, naar het model van de tenuitvoerlegging van de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel in onderdeel F. Indien binnen de daarvoor bepaalde termijn geen uitlevering van verbeurd verklaarde voorwerpen die niet in beslag zijn genomen plaats heeft en de geschatte waarde ook niet wordt betaald, kan verhaal worden genomen op het vermogen van de veroordeelde (art. 6:5:1, tweede lid jo. 6:4:3, Sv) en zijn de bepalingen van de nieuwe Vijfde titel in Hoofdstuk 4 van Boek 6 (Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde) van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat een SEO kan worden ingesteld dat (mede) is gericht op de vaststelling van de omvang van het vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaring.

Indien tijdens het SEO verbeurdverklaarde voorwerpen worden aangetroffen, zal in eerste instantie uitlevering van deze voorwerpen worden verzocht. In afwachting van de komst van de deurwaarder kunnen ook in deze situatie maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs nodig zijn om voor verhaal vatbare voorwerpen veilig te stellen (art. 6:4:3, tweede lid, Sv is van overeenkomstige toepassing; art. 6:5:1, tweede lid, Sv). Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel F.

Artikel III (Wijziging Opiumwet)

Eerste lid

Met het voorgestelde artikel 13b wordt in de Ow de grondslag voor kostenverhaal geregeld. Op vordering van het openbaar ministerie kan de rechter, bij het doen van de einduitspraak, direct ook over het opleggen van de maatregel beslissen. Dat de maatregel eerst na een daartoe strekkende vordering kan worden opgelegd, brengt tot uitdrukking dat het initiatief tot het verhalen van kosten bij het openbaar ministerie ligt. Het ambtshalve opleggen van de maatregel door de rechter is daarmee uitgesloten. Dit sluit aan bij de voorziene praktijk. Het is immers niet aannemelijk dat de rechter uit het dossier standaard voldoende informatie kan ontlenen om de maatregel kostenverhaal op te kunnen leggen.

De redactie van het artikel maakt duidelijk dat oplegging van de maatregel eerst dan aan de orde is indien de betrokken persoon is veroordeeld. In het algemeen deel is toegelicht dat de maatregel uitsluitend betrekking heeft op zaken waarin vervolging plaats heeft op grond van één of meer van de drie bijzondere wetten. In dit artikel wordt verwezen naar de bepalingen uit de Ow op grond waarvan de maatregel kostenverhaal kan worden opgelegd. Dit betreft het al dan niet opzettelijk handelen met een middel, als bedoeld in de bij de Ow behorende lijsten I en II, strafbaar gesteld in de artikelen 10, 10a, eerste lid, 11, eerste tot en met vijfde lid, 11a of 11b, van de Ow. Dit zijn strafbare feiten waarbij in de regel voorwerpen in beslag worden genomen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid en waarbij de vernietiging van deze voorwerpen met hoge kosten gepaard gaat. Inbeslagneming op grond van de algemene bevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering doet niet af aan de mogelijkheid om de voorgestelde maatregel te vorderen en op te leggen; anders zou de reikwijdte van de maatregel onnodig worden beperkt.

Het voorgestelde artikel ziet op kosten die ten laste komen van de staat, in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel tot onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen

worden opgelegd maar waarvoor door het openbaar ministerie een machtiging tot vernietiging is verleend of waarvan door de beslagene afstand is gedaan. Deze voorwerpen zijn van zodanige aard dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. Hiervoor is al aan de orde gekomen dat onder deze kosten zowel de kosten vallen van de vernietiging als zodanig als de kosten in verband met de vernietiging. Deze laatste categorie omvat de kosten voor het verzamelen, de opslag en het transport en de daarmee samenhangende personeelskosten. In het geval van de ontmanteling van een xtc-laboratorium kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de kosten die worden gemaakt om de grondstoffen te verzamelen, te vervoeren naar de locatie voor vernietiging en de vernietiging – vaak in de vorm van verbranding – van die grondstoffen.

Het OM heeft gevraagd of de voorgestelde maatregel ook zou moeten kunnen worden opgelegd in geval van onttrekking aan het verkeer bij een afzonderlijke rechterlijke beschikking (art. 36b, eerste lid, onder 4, Sv). Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat als de onttrekking aan het verkeer wordt opgelegd bij een afzonderlijke rechterlijke beschikking, niet is vereist dat iemand is veroordeeld of dat is vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan. De kosten die verband houden met de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen kunnen behoorlijk hoog zijn, daarom betreft het een maatregel die is gekoppeld aan een veroordeling voor een strafbaar feit.

Tweede lid

In dit lid is vastgelegd dat de rechter het te betalen bedrag lager kan vaststellen dan de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen worden opgelegd omdat deze van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. In het algemeen deel is het uitgangspunt belicht dat degene die strafbare feiten pleegt ook de verantwoordelijkheid draagt voor de kosten van het ongedaan maken van de gevolgen van deze strafbare gedragingen voor de leefomgeving en de volksgezondheid. Als er meerdere daders worden veroordeeld voor betrokkenheid bij het strafbare feit naar aanleiding waarvan voorwerpen in beslag zijn genomen en vervolgens vernietigd vanwege ernstig gevaar voor de leefomgeving of de volksgezondheid, kan het van belang zijn om bij het bepalen van de betalingsverplichting rekening te kunnen houden met het aantal daders en hun rol bij het strafbare feit. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een hoofddader of initiator van het strafbare feit dat heeft geleid tot de vernietiging van de voorwerpen en degene die een meer uitvoerende of faciliterende rol heeft vervuld. Mede gelet op het belang van resocialisatie wordt voorgesteld tevens de mogelijkheid op te nemen dat de rechter bij de vaststelling van het te betalen bedrag rekening kan houden met de draagkracht van de veroordeelde en het te betalen bedrag bij de oplegging van de maatregel kan matigen indien de huidige en de redelijkerwijs te verwachten toekomstige draagkracht van de veroordeelde niet toereikend zullen zijn om het te betalen bedrag te voldoen. Voor de regeling is aangesloten bij die voor de oplegging van een betalingsverplichting terzake van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Op grond van artikel 36e, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan de rechter, op het gemotiveerde verzoek van de veroordeelde, indien de huidige en de redelijkerwijs te verwachten toekomstige draagkracht van de veroordeelde niet toereikend zullen zijn om het te betalen bedrag te voldoen, bij de vaststelling van het te betalen bedrag daarmee rekening houden. Bij het ontbreken van zodanig verzoek kan de rechter ambtshalve of op vordering van de officier

van justitie deze bevoegdheid toepassen. De vordering respectievelijk het verzoek worden in een contradictoire procedure in het openbaar behandeld. In geval van herhaalde verzoeken van de veroordeelde die bij gebreke van nieuwe argumenten bij voorbaat als zinloos kunnen worden aangemerkt, blijft dit voorschrift buiten toepassing om geen beslag op zittingscapaciteit te doen (Kamerstukken 2001/02, 28 079, nr. 3, blz. 29).

Derde lid

Dit lid regelt dat de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal, opgelegd bij een veroordeling voor een feit strafbaar gesteld in de artikelen 10, 10a, eerste lid, 11, eerste tot en met vijfde lid, 11a of 11b van de Ow, geschiedt conform de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Vanwege de overeenkomsten tussen deze instrumenten, wordt voor de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal aangesloten bij de wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit betekent dat de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering die zien op de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 6:4:9 e.v. Sv) van toepassing zijn en dat, in het geval betaling uitblijft, een SEO kan worden gevorderd en de bijbehorende bevoegdheden kunnen worden ingezet.

Indien volledig verhaal overeenkomstig de artikelen 6:4:4, 6:4:5 en 6:4:6 Sv niet mogelijk blijkt kan het OM een vordering instellen om te worden gemachtigd het dwangmiddel gijzeling jegens de veroordeelde toe te passen (art. 6:6:25 Sv). Op vordering van het OM, of op schriftelijk en gemotiveerd verzoek van de veroordeelde of van een benadeelde derde, kan de rechter het in de opgelegde maatregel kostenverhaal vastgestelde bedrag verminderen of kwijtschelden (art. 6:6:26 Sv). De veroordeelde tot het betalen van de maatregel kostenverhaal zal dan aannemelijk moeten maken dat hij niet in staat is aan de hem opgelegde verplichting tot betaling van dat geldbedrag te voldoen, en dat dus niet slechts sprake is van betalingsonwil. Daarom moet het verzoek gemotiveerd worden gedaan. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als de betrokkene heeft afgezien van rechtsbijstand of als hij geen enkel inzicht heeft in zijn financiële situatie, kan de rechter ambtshalve of op vordering van de officier van justitie van zijn matigingsbevoegdheid gebruik maken. Voordeel voor de staat is dat dit de kosten en de moeite bespaart van verder onderzoek naar de financiële positie van de veroordeelde.

Artikel IV (Wijziging Wet op de economische delicten)

Onderdeel A (Wijziging artikel 1, onder 1°, WED)

Voorgesteld wordt de in artikel 4a Wvmc omschreven strafbare feiten op te nemen in de lijst van artikel 1, onder 1°, van de WED. Door de in deze wet omschreven strafbare feiten op te nemen in de lijst van artikel 1 van de WED worden de bijzondere bepalingen van die wet ten aanzien van de toepasselijke straffen en maatregelen en de bevoegdheden van opsporingsambtenaren van toepassing.

Met de toevoeging van het verbod van artikel 4a, eerste lid, Wvmc, aan artikel 1, onder 1°, van de WED, wordt aangesloten bij de systematiek van de Wvmc en de REACH-verordening. Het handelen in strijd met een groot aantal voorschriften van Verordening nr. 273/2004 en Verordening nr. 111/2005 is reeds strafbaar gesteld op grond van artikel 1, onder 1°, van de WED. Dit betreft de zwaardere categorie van overtredingen; onder meer voorschriften die betrekking hebben op het handelen rond geregistreerde stoffen zonder vergunning, of het handelen in strijd met een

vergunning. Ditzelfde geldt voor de strafbaarstelling van overtredingen van de REACH-verordening, op grond van artikel 1, onder 1°, WED. In aansluiting op de geldende regeling voor geregistreerde stoffen en stoffen die in de Europese Unie worden geproduceerd of geïmporteerd ligt het in de rede om het illegaal handelen met niet-geregistreerde stoffen op een soortgelijke wijze te sanctioneren. Het betreft immers stoffen waarvan geen legale toepassingen bekend zijn en waarvan het ongecontroleerde bezit grote risico's met zich mee kan brengen voor de volksgezondheid en het leefmilieu. Dit rechtvaardigt een soortgelijke sanctiëring als die voor het handelen in strijd met de voorschriften voor de geregistreerde stoffen.

De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 1°, van de WED, zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan. Voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen. Degene die een economisch delict begaat kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie. In geval van een overtreding kan de overtreder worden gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (art. 6, eerste lid, onder 4°, WED). Als bijkomende straf is mogelijk de verbeurdverklaring van voorwerpen (art. 7, onder d, WED). Als maatregel zijn mogelijk de onttrekking aan het verkeer, ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en de schadevergoeding (art. 8, onder a, WED). Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal tevens mogelijk zijn de maatregel kostenverhaal (art. 8, onder d, WED).

De opsporingsambtenaren beschikken op grond van de WED over specifieke bevoegdheden tot opsporing, zoals: de inbeslagneming van voorwerpen (art. 18, eerste lid, WED), het vorderen van inzage van gegevens en bescheiden (art. 19, eerste lid, WED), de toegang tot elke plaats (art. 20 WED), het onderzoeken van zaken en het daartoe openen van verpakkingen (art. 21, eerste en tweede lid, WED) en het onderzoeken van vervoermiddelen en de lading (art. 23, eerste en tweede lid, WED).

Onderdeel B (Wijziging artikel 8 WED)

Artikel 8 WED bevat maatregelen, specifiek voor de economische delicten. Met de voorgestelde wijziging van dit artikel wordt de maatregel kostenverhaal opgenomen in de WED. De redactie van dit artikel verschilt in geringe mate van de bepalingen voor de Ow en de Wwm, in de artikelen III en VI van dit wetsvoorstel, in die zin dat in dit artikel niet is opgenomen dat de maatregel door de officier van justitie moet worden gevorderd en door de rechter kan worden opgelegd en dat de maatregel bij de einduitspraak kan worden opgelegd. Hieraan ligt een redactionele overweging ten grondslag; de voorgestelde formulering sluit aan bij de redactie van de andere maatregelen in artikel 8 WED. In een nieuw artikel 8a zijn deze vereisten opgenomen, waardoor het voorstel inhoudelijk overeenkomt met de bepalingen voor de Ow en de Wwm.

De maatregel tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht en verrichting van prestaties tot het goedmaken van een en ander, op kosten van de veroordeelde, in artikel 8, onderdeel c, WED, gaat ervan uit dat de verdachte zelf verantwoordelijk is voor het herstel van de rechtmatige toestand. Met illegaal vuurwerk zou dit bijvoorbeeld betekenen dat degene die strafrechtelijk wordt vervolgd zelf over het vuurwerk moet beschikken teneinde dit te kunnen vernietigen. Gelet op de aard van deze voorwerpen is het echter niet wenselijk dat deze langer in het maatschappelijk verkeer blijven dan strikt noodzakelijk. De maatregel kostenverhaal in de WED biedt de mogelijkheid om de voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid na inbeslag-

neming te vernietigen en de kosten in verband met de vernietiging op de veroorzaker te verhalen. De vaststelling dat iemand voorwerpen als professioneel vuurwerk voor particulier gebruik voorhanden heeft gehad of heeft opgeslagen, geschiedt op basis van de bepalingen in het Vuurwerkbesluit. Via de wettelijke grondslag van dit besluit, onder meer in de Wm (art. 9.2.2.1 Wm), is overtreding van deze bepalingen als economisch delict strafbaar gesteld (art. 1a, onder 1°, WED).

Vanwege de uiteenlopende aard van de gedragingen die in de WED strafbaar zijn gesteld is in het voorgestelde artikel 8, onderdeel d, expliciet het vereiste opgenomen dat de maatregel enkel kan worden opgelegd in geval van vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan illegaal vuurwerk en illegale gewasbestrijdingsmiddelen.

Net als de artikelen I en III geldt dat de inbeslagneming niet op grond van de WED behoeft te hebben plaatsgevonden. Ook indien de inbeslagneming op algemene, strafvorderlijke basis plaats heeft gehad kan de maatregel worden gevorderd en opgelegd, mits aan de voorwaarde is voldaan dat de veroorzaker op grond van de WED is veroordeeld.

Onderdeel C (nieuw artikel 8a WED)

Eerste lid

De maatregel kostenverhaal kan door de rechter worden opgelegd na een daartoe strekkende vordering van het openbaar ministerie. Evenals bij oplegging van de maatregel kostenverhaal op grond van de Ow of de Wwm, geldt dat het initiatief tot het verhalen van kosten bij het openbaar ministerie ligt. Zoals is de toelichting bij onderdeel B is vermeld, ligt aan het opnemen van deze vereisten in een nieuwe artikel 8a, in plaats van in het voorgestelde artikel 8, onderdeel d, een redactionele overweging ten grondslag.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat de rechter het te betalen bedrag lager kan vaststellen dan het bedrag van de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen worden opgelegd omdat deze van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. De rechter kan ook rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde bij het vaststellen van het te betalen bedrag. Voor de toelichting op deze mogelijkheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel III.

Onderdeel D (Wijziging artikel 9 WED)

In artikel 9 WED is geregeld dat de maatregel van de onderbewindstelling van de onderneming van de veroordeelde en de verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht en verrichting van prestaties tot het goedmaken van een en ander, tezamen met andere straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd. De voorgestelde wijziging maakt mogelijk dat de maatregel kostenverhaal eveneens in combinatie met andere straffen en maatregelen kan worden opgelegd.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 14 WED wordt geregeld dat de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal geschiedt op de wijze van tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel. Dit komt overeen met de wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal die is opgelegd vanwege een feit dat strafbaar is gesteld in de Ow en de Wwm. Daardoor is gijzeling mogelijk als de veroordeelde niet voldoet aan de betalingsverplichting (art. 6:6:25, eerste lid, Sv). Een eenduidige tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal komt overigens ten goede aan uitvoerbaarheid van deze maatregel door het CJIB.

Artikel V (Wijziging Wet voorkoming misbruik chemicaliën)

Eerste lid

In dit lid is het verbod neergelegd op het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben van een stof die op grond van het tweede lid is aangewezen. Zoals in paragraaf 2.2 van deze toelichting aan de orde is gekomen, laat deze bepaling de toepassing van artikel 10a Ow onverlet.

Met de begrippen «invoer» en «uitvoer» wordt bedoeld op het binnen respectievelijk buiten het grondgebied van Nederland brengen.

Het «voorhanden hebben» is een begrip dat ook in het Wetboek van Strafrecht wordt gebruikt (onder meer in de artikelen 46, eerste lid, 96, tweede lid, onder 3°, 139d, tweede lid, onder a° en b°, 161sexies, tweede lid, onder a° en b°, 214, 223, 225, tweede lid en 226, tweede lid, Sr). Hieronder wordt verstaan ieder feitelijk aanwezig hebben met welk doel of krachtens welke titel dan ook.

Het begrip «vervoeren» moet feitelijk worden uitgelegd en betreft het transporteren, ofwel het van de ene plaats naar de andere brengen.

Tweede lid

In dit lid is de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg vastgelegd om bij ministeriële regeling een niet-geregistreerde stof aan te wijzen indien aan enkele voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde is dat een stof niet is geregistreerd of is opgenomen op een lijst van niet-geregistreerde stoffen op grond van de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. De tweede voorwaarde is dat is gebleken dat de stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Dit betreft een wijziging ten opzichte van de consultatieversie, waarin werd gesproken van «wordt gebruikt». Daarmee zou echter de indruk kunnen ontstaan dat voor een veroordeling voor overtreding van het voorgestelde verbod vastgesteld zou moeten worden dat de inbeslaggenomen stof daadwerkelijk is gebruikt voor de illegale productie van drugs. Dit zou aanleiding kunnen geven tot het verweer van verdachten dat zij weliswaar precursoren voorhanden hebben gehad maar dat zij niet strafbaar zijn omdat bij de aanwijzing van de stof noch bij hun aanhouding is gebleken van het daadwerkelijke gebruik van die stoffen voor de productie van drugs. Hieronder wordt nader ingegaan op de vaststelling dat een stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen. De derde voorwaarde is dat van die stof geen legale toepassing bekend is.

Dit vereist een zorgvuldige voorbereiding om te voorkomen dat met het verbod van een stof ook stoffen worden verboden die in het handelsverkeer legaal worden gebruikt. Daarom worden de stoffen uitsluitend

aangewezen – en dus op de lijst geplaatst – na rapportage door een groep van deskundigen. De groep zal zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de instanties die zijn belast met de handhaving van de Wvmc en de Ow en deskundigen op het terrein van de chemische substanties en chemische processen die benodigd zijn voor de vervaardiging van synthetische drugs. Dit betreft vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, de politie, de FIOD, het NFI en de Douane. Om voldoende deskundigheid ten aanzien van het bekende legale gebruik van stoffen te garanderen zullen ook vertegenwoordigers van een representatieve brancheorganisatie voor de productie van en/of handel in chemische producten worden uitgenodigd om aan de deskundigengroep deel te nemen. Dit betreft vertegenwoordigers van het VHCP en de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI). Niettemin zal de deskundigengroep voor de meerderheid bestaan uit vertegenwoordigers van overheidsinstanties. De deskundigengroep zal worden ingesteld bij Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg. De groep zal tot taak krijgen te rapporteren over het gebruik van een stof als precursor voor drugs, over de vraag of van die stof een legale toepassing bekend is en over het risico van die stof voor de volksgezondheid. De deskundigengroep zal naar verwachting enkele malen per jaar bijeenkomen om de ontwikkelingen op het gebied van de illegale handel in precursoren te bespreken en te beoordelen of een stof, die kan worden gebruikt als precursor voor de illegale productie van drugs en psychotrope stoffen, een legale toepassing kent. Er gelden geen specifieke regels voor de besluitvorming in de deskundigengroep (meerderheid of consensus); als uit de inbreng van een deskundige blijkt van een legale toepassing van de stof wordt de stof niet aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 4a Wvmc.

Op basis van de rapportage van de deskundigen kan door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg worden besloten tot het aanwijzen van de stof op grond van het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, Wvmc, omdat gebleken is dat deze stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Dat stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen kan blijken uit het feit dat deze stoffen zijn aangetroffen op plaatsen of in het bezit van personen, waarbij op grond van de feiten en omstandigheden waaronder deze stoffen zijn aangetroffen kan worden aangenomen dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen. Dit kan het geval zijn indien op grond van informatie van de opsporingsdiensten of anderszins aanwijzingen zijn dat criminele groeperingen gebruik maken van een nieuwe stof die kan worden gebruikt voor de illegale productie van verdovende middelen, die voor wat betreft de chemische structuur afwijkt van de stoffen waarvoor reeds een verbod geldt. Daarnaast moet worden vastgesteld dat er geen legale toepassing van de stof bekend is. Als uit de rapportage van de deskundigen blijkt dat een legale toepassing bekend is dan zal de stof dus niet worden verboden.

Nadat de deskundigengroep een rapportage heeft uitgebracht, kan de stof door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg worden aangewezen. De aanwijzing bij ministeriële regeling wordt bekendgemaakt door plaatsing in het Staatscourant, zodat dit voor eenieder kenbaar is (art. 4 Bekendmakingswet).

De aanwijzing van een stof uit hoofde van dit wetsvoorstel moet op grond van de notificatierichtlijn worden aangemerkt als een regel rond de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product als bedoeld in die richtlijn, zodat de notificatieplicht van toepassing is (art. 1, eerste lid, onderdeel f, RI 2015/1535). De notificatieplicht heeft

betrekking op technische voorschriften ten behoeve van de bescherming van de interne markt. Daarbij moet een standstillbepaling in acht worden genomen van drie maanden (art. 6, eerste lid, RI 2015/1535). De verplichting tot uitstel is echter niet van toepassing als een lidstaat om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met – onder meer – de veiligheid op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is. In een dergelijk geval kan de lidstaat bij de notificatie een beroep doen op de zogenaamde spoedprocedure. De Commissie spreekt zich zo spoedig mogelijk hierover uit. Indien de Commissie instemt met het oordeel van de lidstaat geldt het standstillvereiste van drie maanden niet (art. 6, zevende lid, RI 2015/1535).

Op grond van Verordening nr. 111/2005 verbieden de bevoegde instanties van de lidstaten het binnenbrengen van zendingen in het douanegebied van de Unie of het buiten dit gebied brengen van niet-geregistreerde stoffen, indien er voldoende bewijs is dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen (art. 26, lid 3bis, Vo. nr. 111/2005). De bevoegde autoriteit is verplicht de andere lidstaten en de Commissie daarvan in kennis te stellen, zodat deze stof op grond van Verordening nr. 111/2005 wordt geacht te zijn voorgesteld voor opname in de lijst van niet-geregistreerde stoffen (art. 26, lid 3bis, Vo. nr. 111/2005). Dit betreft een geregeld bijgewerkte lijst van niet-geregistreerde stoffen om de industrie in staat te stellen vrijwillig op de handel in deze stoffen toe te zien (art. 10, lid 2, Vo. nr. 111/2005). Op grond van deze kennisgeving kan ook worden besloten om de stof te reguleren op grond van Verordening nr. 273/2004.

De Commissie wordt op grond van de Richtlijn 2015/1535 genotificeerd voordat een stof wordt aangewezen. Daarbij zal in voorkomend geval een beroep worden gedaan op de spoedprocedure. Zodra de ministeriële regeling in werking is getreden zal de Commissie hiervan op grond van Verordening nr. 111/2005 in kennis worden gesteld. Op basis van deze registratie kan worden besloten tot opname van de stof op de lijst van niet-geregistreerde stoffen of tot regulering op grond van Verordening nr. 273/2004. Ingeval van plaatsing op deze lijst of van regulering komt het verbod te vervallen; dit komt hieronder aan de orde bij de toelichting op het derde lid.

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg kunnen de aanwijzing van een stof doen vervallen door middel van intrekking of wijziging van de ministeriële regeling. Dit kan aan de orde zijn als onverhoopt zou blijken dat een stof reeds een legale toepassing kent of die stof inmiddels een legale toepassing heeft gekregen en het verbod op grond van dit wetsvoorstel zou leiden tot belemmering van het reguliere handelsverkeer binnen de Europese Unie. De intrekking van het verbod bij ministeriële regeling wordt eveneens bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant, zodat dit voor eenieder kenbaar is.

Derde lid

In dit lid is geregeld dat indien een aangewezen stof wordt geregistreerd op grond van Verordening nr. 273/2004 of Verordening nr. 111/2005, de aanwijzing van die stof van rechtswege komt te vervallen. Ditzelfde geldt indien een stof vanwege de grootschaligheid van het legaal gebruik niet wordt geregistreerd maar op een lijst van vrijwillig toezicht wordt geplaatst. Eerdergenoemde verordeningen bieden een volledig geharmoniseerd kader voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van stoffen ten aanzien waarvan een besluit is genomen over het regime dat

daarvoor dient te gelden. Als een stof op grond van deze verordeningen wordt gereguleerd of wordt geplaatst op een lijst van vrijwillig toezicht bestaat er geen ruimte meer voor een nationaal verbod, zodat dit onverwijld moet komen te vervallen. Van het vervallen van de aanwijzing van de stof wordt mededeling gedaan in de Staatscourant, met het oog op de kenbaarheid van de wettelijke regeling.

Artikel VI (Wijziging Wet wapens en munitie)

Eerste lid

Dit artikel sluit inhoudelijk nauw aan bij artikel III. In artikel III wordt voorgesteld de maatregel kostenverhaal op te nemen in een nieuw artikel in de Ow, dat volgt op de bepalingen over verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer (art. 13a Ow) en bestuursdwang (art. 13b en 13c Ow). De Wwm kent geen bepalingen die voorzien in een specifieke, op deze bijzondere wet toegespitste maatregel en evenmin is daarin in een paragraaf opgenomen waarin een dergelijke maatregel logisch past. Om die reden is de maatregel neergelegd in een nieuwe paragraaf «Maatregelen», die volgt op de reeds bestaande paragraaf over strafbepalingen.

In dit artikel wordt verwezen naar de bepalingen uit de Wwm op grond waarvan de maatregel kostenverhaal kan worden opgelegd. Dit betreft het handelen met een wapen of munitie, strafbaar gesteld in de artikelen 54 en 55 Wwm. Wapens en munitie kunnen een ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving en de volksgezondheid. Indien deze voorwerpen in verband met een in de artikelen 54 of 55 Wwm strafbaar gestelde gedraging in beslag worden genomen zullen deze doorgaans om die reden worden vernietigd. Ook hier is een vereiste dat de betrokkene is veroordeeld op grond van één van de in het artikel genoemde bepalingen uit de Wwm, maar behoeft de inbeslagneming van de voorwerpen niet per sé te zijn gebaseerd op de Wwm.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat de rechter het te betalen bedrag lager kan vaststellen dan het bedrag van de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen worden opgelegd omdat deze van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. De rechter kan ook rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde bij het vaststellen van het te betalen bedrag. Voor de toelichting op deze mogelijkheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel III.

Derde lid

Gelijk aan de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal die is opgelegd vanwege het plegen van een feit strafbaar gesteld in de Ow, geschiedt de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal, opgelegd vanwege het plegen van een feit strafbaar gesteld in de artikelen 54 of 55 van de Wwm, conform de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit betekent dat de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering die zien op de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 6:4:9 e.v. Sv) van toepassing zijn. In het geval betaling uitblijft kan een SEO worden gevorderd en kunnen de bijbehorende bevoegdheden kunnen worden ingezet. Op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de veroordeelde of een benadeelde derde kan de rechter het vastgestelde bedrag van het kostenverhaal vermin-

deren of kwijtschelden. Hiervoor kan worden verwezen naar de toelichting bij artikel III.

Artikel VII (Evaluatie)

Er wordt een wettelijke evaluatiebepaling voorgesteld die ertoe strekt dat de werking van de maatregel kostenverhaal in de praktijk wordt geëvalueerd. Hiervoor ligt een termijn van vijf jaar in de rede. Op basis van deze bepaling kunnen de eerste ervaringen worden geanalyseerd en kan worden vastgesteld of de regeling zijn doel heeft bereikt.

Artikel VIII (Inwerkingtreding)

Voor de inwerkingtredingsbepaling is aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 4.21). Daarbij is voorzien in de mogelijkheid om voor de verschillende artikelen of onderdelen van dit wetsvoorstel een verschillend tijdstip van inwerkingtreding vast te stellen (Ar. 4.22, onder C).

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus