Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 juni 2020 en het nader rapport d.d. 8 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Ministers voor Rechtsbescherming en voor Medische Zorg. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 maart 2020, nr. 2020000648, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juni 2020, nr. W16.20.0075/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de effectiviteit en de vormgeving van de maatregel kostenverhaal, de verhouding van de strafbaarstelling van invoer, uitvoer, vervoer of bezit van precursoren en de strafbaarstelling van wederrechtelijk verblijf op een haven, luchthaven of rangeerterrein tot bestaande strafbaarstellingen, en over de afbakening van de reikwijdte van het strafrechtelijk executie onderzoek. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft en dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Stafvordering en enkele andere wetten met het oog op de versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het vormt onderdeel van een breder wetgevingsprogramma,

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-35564-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

bestaande uit meerdere wetsvoorstellen op bestuursrechtelijk en strafrechtelijk terrein die onderling gemeen hebben dat zij (mede) tot doel hebben de aanpak van ondermijning te versterken. Dit wetsvoorstel ziet binnen dat bredere kader op de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.[2]

De Afdeling onderschrijft het belang van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar maakt opmerkingen over de effectiviteit en de vormgeving van een aantal voorgestelde wijzigingen. Vanwege de uiteenlopende aard van de voorgestelde wijzigingen wordt het voorstel hierna per onderdeel besproken. De Afdeling maakt opmerkingen over de maatregel kostenverhaal (paragraaf 2), de strafbaarstelling van invoer, uitvoer, vervoer of bezit van precursoren (paragraaf 3), de verruiming van het strafrechtelijk executie onderzoek (paragraaf 4) en de strafbaarstelling van wederrechtelijk verblijf op een haven, luchthaven of rangeerterrein (paragraaf 5).

2. Maatregel kostenverhaal

a. Algemeen

De opsporingsdiensten en het openbaar ministerie (OM) kunnen in het kader van een strafrechtelijke procedure voorwerpen in beslag nemen. Voor bepaalde voorwerpen geldt dat zij zich naar hun aard niet lenen om terug te worden gebracht in de maatschappij, omdat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang (bijvoorbeeld drugs of wapens). Deze voorwerpen zullen moeten worden vernietigd. Met de vernietiging zijn vaak hoge kosten gemoeid. Deze kosten worden thans ten laste gebracht van de gemeenschappelijke middelen.

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt een maatregel geïntroduceerd die het mogelijk maakt dat de kosten van de vernietiging en de daarmee samenhangende kosten[3] *worden verhaald op de veroordeelde van een strafbaar feit waarvoor oplegging van de maatregel kostenverhaal mogelijk is.*[4] *Het huidige recht biedt daarvoor geen basis.*[5] *Op deze wijze wordt degene die strafbare feiten pleegt verantwoordelijk gehouden voor de kosten van het ongedaan maken van de gevolgen van deze strafbare gedragingen voor de leefomgeving en de volksgezondheid.*[6] *De maatregel wordt opgenomen in de Opiumwet,*[7] *de Wet wapens en munitie (Wwm)*[8] *en de WED*[9] *en wordt ingebed in de bestaande structuur van het strafproces.*[10] *De tenuitvoerlegging van deze*

---

[2] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.

[3] Bijvoorbeeld de kosten van het verzamelen, het vervoer of de opslag voorafgaand aan de vernietiging en de personeelskosten.

[4] Het gaat om voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel onttrekking aan het verkeer wordt opgelegd (artikel 36b, eerste lid, Sr); de maatregel onttrekking aan het verkeer had kunnen worden opgelegd indien de beslagene daarvan niet reeds afstand had gedaan (artikel 116, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Sv); 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 (artikel 117, eerste lid, Sv). Zie ook de Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.1.

[5] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.4.

[6] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.

[7] Artikel 13d Opiumwet.

[8] Artikel 56a Wwm.

[9] Artikel 8 onder d WED.

[10] Het OM kan de oplegging van deze maatregel vorderen, de rechter kan deze opleggen bij het doen van einduitspraak in de strafzaak tegen de verdachte. Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.4.

maatregel zal plaatsvinden op de wijze van tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel.[11]

b. Effectiviteit; financiële opbrengsten

In het Wetboek van Strafvordering is bepaald dat de kosten, verbonden aan de tenuitvoerlegging van maatregelen, ten laste van de staat komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald.[12] *Die bepaling betreft 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 maatregel kostenverhaal vormt hierop een uitzondering. Daarom moeten de uitgangspunten in acht worden genomen die zijn neergelegd in het rapport «Maat houden» (2014),*[13] *dat richtlijnen geeft voor het doorberekenen van handhavingskosten.*[14]

Volgens het rapport «Maat houden» (2014) kan het «de veroorzaker betaalt-beginsel» een grondslag bieden voor de doorberekening van handhavingskosten. Eén van de aan (gedeeltelijke) doorberekening gestelde randvoorwaarden[15] *houdt in dat deze er niet toe mag leiden dat de baten ervan niet opwegen tegen de kosten. In de toelichting wordt aangegeven dat het de verwachting is dat de opbrengsten in ieder geval tegen de structurele kosten zullen opwegen, waarmee dit onderdeel van het wetsvoorstel kostenneutraal ingevoerd kan worden.*[16] *De Afdeling is er evenwel niet van overtuigd dat de baten die met het voorstel gerealiseerd zouden moeten worden, opwegen tegen de financiële en mogelijk maatschappelijke lasten van het voorstel.*

De Afdeling wijst daartoe op het volgende. Het is aannemelijk dat vooral de daders met een ondergeschikte rol in een groter crimineel netwerk worden veroordeeld.[17] *De inning kan bij deze personen problematisch zijn. De schuldenlast van veroordeelden zal toenemen, hetgeen effect zal kunnen sorteren op recidive en resocialisatie. Bovendien kan het voorstel naast de kosten die gepaard gaan met de inning ook andere kosten met zich meebrengen, zoals meer beroepsprocedures en meer gevallen waarin een beroep wordt gedaan op bijvoorbeeld schuldhulpverlening.*[18] *De berekening in de toelichting is bovendien gemaakt op basis van een aantal aannames*[19] *en is voorts niet volledig.*[20] *In dat licht bezien rijst de*

---

[11] Artikel 36e Sr. Zie het voorgestelde tweede lid van artikel 13d Opiumwet, het voorgestelde tweede lid van artikel 56a WWM en het voorgestelde tweede lid van artikel 14 WED. Dit betekent dat de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering die zien op de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel (artikel 6:4:9 e.v. Sv) van toepassing zijn. Zie de Toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel III (Wijziging Opiumwet), bij Artikel VI (Wijziging Wet wapens en munitie) en bij Artikel IV, Onderdeel D (Wijziging artikel 14 WED).

[12] Artikel 6:1:12 eerste lid, Sv.

[13] Het rapport «Maat houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden» van 11 april 2014 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407).

[14] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.1.

[15] Rapport «Maat houden» (2014), p. 27–33 en 42.

[16] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.4.

[17] Zie de adviezen van de VNG d.d. 27 september 2019, de Rvdr d.d. 18 september 2019, de NVvR d.d. 1 oktober 2019, de NOvA d.d. 4 oktober 2019 en het CJIB d.d. 2 oktober 2019.

[18] Veel van deze te verwachten maatschappelijke en financiële effecten zijn ook genoemd in het advies van de Afdeling inzake het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg en het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting (Kamerstukken II 2014/15, 34 067 en 34 068, nr. 4). Beide voorstellen zijn ingetrokken in verband met gebrek aan draagvlak (Kamerstukken II, 2017/18, 34 067, nr. 17 en Kamerstukken II 2015/16, 34 068, nr. 16).

[19] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.4.

vraag of de te verwachten opbrengsten van doorberekening daadwerkelijk zullen opwegen tegen de kosten. De beantwoording van die vraag verdient meer aandacht in de toelichting. Daarnaast acht de Afdeling het in verband met de onzekerheden over het te verwachten financiële effect wenselijk om een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting extra aandacht te besteden aan de financiële gevolgen van dit onderdeel van het wetsvoorstel en in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen.

c. Reikwijdte

In de toelichting wordt de toepassing van de voorgestelde maatregel telkens en alleen gekoppeld aan de vernietiging van illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, drugs(laboratoria) en hennepkwekerijen.[21] De reikwijdte van de voorgestelde bepalingen is evenwel geenszins beperkt tot deze gevallen. De maatregel kan immers worden toegepast bij (feitelijk) alle strafbare feiten uit de Opiumwet, de WED en de Wwm. De reikwijdte van de maatregel is in zoverre dan ook veel ruimer dan in de toelichting wordt gesuggereerd. Zo omvat de WED naast bepalingen over illegaal vuurwerk en illegale gewasbeschermingsmiddelen zeer veel andere strafbare feiten van uiteenlopende aard en komt de maatregel in verhouding tot de Wwm in de toelichting in het geheel niet aan bod.

De vraag rijst of en in hoeverre toepasbaarheid van de maatregel in alle gevallen waarin dat volgens het voorstel (formeel) mogelijk is, ook daadwerkelijk in de rede ligt. Gemeenschappelijk kenmerk van de voorwerpen die in beslag worden genomen in het kader van de opsporing van de betreffende strafbare feiten is volgens de toelichting dat deze ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid en die aan het maatschappelijk verkeer moeten worden onttrokken door deze te vernietigen.[22]

In veel gevallen (bijvoorbeeld als het gaat om de WED) hoeft echter helemaal geen sprake te zijn van inbeslaggenomen voorwerpen die om de genoemde redenen vernietigd moeten worden. Het is dan niet zinvol een dergelijk strafbaar feit binnen het toepassingsbereik van de maatregel te brengen. Voorts ligt het voor de hand dat de kosten van het vernietigen van een enkel wapen of een kleine hoeveelheid drugs of munitie veel geringer zijn dan die van de ontmanteling van een compleet drugslaboratorium. De kosten van het vernietigen van dergelijke voorwerpen kunnen in de praktijk dermate laag zijn dat zij de kosten van toepassing van de maatregel niet te boven gaan, zodat de inzet daarvan in het concrete geval niet effectief is.

De Afdeling adviseert om de toepasbaarheid van de maatregel kostenverhaal in de wet te beperken tot strafbare feiten waarbij in de regel daadwerkelijk 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.

---

[20] In paragraaf 4.4 van de toelichting wordt in het kader van de uitvoerings- en financiële consequenties geen aandacht besteed aan de kosten die samenhangen met de vernietiging van voorwerpen als bedoeld in het eerste lid van het voorgestelde artikel 56a Wwm.

[21] Zie Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1, paragraaf 2.4, paragraaf 3.3, paragraaf 4.4 en paragraaf 5.4.

[22] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1, paragraaf 2.4.

d. Toerekening en matiging

De maatregel voorziet erin dat een belangrijk deel van de kosten zoveel mogelijk voor rekening komt van degenen die voor het plegen van een strafbaar feit worden veroordeeld. Degene die strafbare feiten pleegt, draagt ook de verantwoordelijkheid voor de kosten van het ongedaan maken van de gevolgen van deze strafbare gedragingen voor de leefomgeving en de volksgezondheid. In het voorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen degenen die de betreffende gedraging hebben geïnitieerd en degenen die een meer faciliterende rol hebben gehad.[23] Wel kan de rechter beslissen de maatregel op te leggen voor een lager bedrag dan de kosten die ten laste van de staat zijn gekomen.[24]

De vraag rijst of en op welke wijze de rechter bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen maatregel kostenverhaal gehouden is rekening te houden met de eventuele betrokkenheid van mededaders[25] en met (het belang van) de rol die de veroordeelde bij het begaan van het strafbare feit heeft vervuld. In het licht van de reparatoire aard van de maatregel ligt het in de rede dat de betrokkene slechts verantwoordelijk wordt gehouden voor de kosten die hij daadwerkelijk en individueel heeft veroorzaakt. De toelichting verschaft hierover evenwel geen duidelijkheid.[26] Evenmin wordt in de toelichting ingegaan op de mogelijkheid om in de executiefase de betalingsverplichting te verminderen of kwijt te schelden, bijvoorbeeld in geval van beperkte draagkracht.[27]

Mede gelet op het belang van resocialisatie acht de Afdeling het wenselijk in het voorstel uitdrukkelijk de mogelijkheid op te nemen dat het te betalen bedrag bij de oplegging van de maatregel door de rechter kan worden gematigd en dat rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de veroordeelde.[28] Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de wijze van toerekening door de rechter en op de mogelijkheid van vermindering en kwijtschelding in de executiefase.

e. De maatregel kostenverhaal in de WED

Voorgesteld wordt de maatregel kostenverhaal op te nemen in een drietal afzonderlijke wetten: de Opiumwet, de WED en de Wwm. Hoewel de strekking van de maatregel kostenverhaal in de WED niet afwijkt van de strekking van de maatregel in beide andere genoemde wetten, is de maatregel in de WED op een andere wijze vormgegeven. Dit is verklaarbaar vanuit de eigen redactie en systematiek van de wetten.

---

[23] Toelichting, Algemeen deel, paragrafen 1, 3.3.1 en 4.4 (voetnoot).

[24] 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 (artikel 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 (Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.2).

[25] Uit de toelichting blijkt niet of de maatregel behalve op de pleger van het strafbare feit ook op de deelnemers daaraan (waaronder de medeplichtige) kan worden toegepast.

[26] De rechter zou bijvoorbeeld kunnen aansluiten bij de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad over de ontnemingsmaatregel. Zie HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1118.

[27] Zie artikel 6:6:26 Sv ten aanzien van de ontnemingsmaatregel, dat als gevolg van het voorstel ook voor de maatregel kostenverhaal lijkt te gaan gelden. Zie over deze regeling en de grondslagen daarvan (rechtsherstel en resocialisatie) W.S. de Zanger, *De ontnemingsmaatregel toegepast*, Den Haag 2018, p. 333 e.v.

[28] Het Wetboek van Strafrecht kent met betrekking tot de ontnemingsmaatregel ook een dergelijke bepaling: artikel 36e, vijfde lid, Sr.

i. Formulering «op vordering van het openbaar ministerie»

In de voorgestelde bepalingen in de Opiumwet en de Wwm is opgenomen dat de rechter «op vordering van het openbaar ministerie» kan bepalen dat aan de veroordeelde de verplichting tot vergoeding van de kosten van vernietiging van voorwerpen wordt opgelegd.[29] Het ambtshalve opleggen van de maatregel door de rechter is daarmee uitgesloten.[30] Ook de maatregel kostenverhaal op grond van de WED moet door de officier van justitie worden gevorderd.[31] In de WED is deze formulering evenwel niet gebruikt. Volgens de toelichting ligt hieraan een redactionele overweging ten grondslag; de voorgestelde formulering sluit aan bij de redactie van de andere maatregelen in artikel 8 WED.[32]

De Afdeling wijst erop dat het verschil in formulering verwarrend kan zijn voor de rechtspraktijk. Geadviseerd wordt het voorstel aan te passen door de formulering in de Opiumwet, Wwm en WED in zoverre te uniformeren.

ii. Maatregel kostenverhaal bij overlijden veroordeelde

Door de voorgestelde wijziging van de WED is het opleggen van de maatregel kostenverhaal ook mogelijk als een verdachte of veroordeelde overlijdt voordat een onherroepelijke uitspraak is gedaan.[33] Bij delicten op grond van de Opiumwet en de Wwm wordt deze mogelijkheid niet voorgesteld. Uitgangspunt van het strafrecht is dat het recht tot uitvoering van de straf of maatregel vervalt door de dood van de veroordeelde.[34] De verruiming van de afwijking van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel vervalt met de dood van de veroordeelde voor de Opiumwet en de Wwm vergt volgens de toelichting een zorgvuldige afweging, die buiten het bestek valt van dit wetsvoorstel. Op basis van de ervaringen met de voorgestelde regeling kan hierover in de toekomst nader worden besloten, aldus de toelichting.[35]

De vraag rijst evenwel waarom er niet voor is gekozen ook in de WED ten aanzien van deze maatregel aan te sluiten bij het uitgangspunt dat het recht tot uitvoering van de maatregel vervalt door de dood van de veroordeelde. De enkele omstandigheid dat andere in artikel 8 WED genoemde maatregelen ook niet vervallen door de dood van de veroordeelde, kan deze materiële afwijking niet rechtvaardigen.[36] In de toelichting komt niet aan de orde waarom er niet voor is gekozen ook in de WED aan te sluiten bij het uitgangspunt dat het recht tot uitvoering van de maatregel vervalt door de dood van de veroordeelde, terwijl elders in de toelichting wordt benadrukt dat de maatregel dient te zijn gekoppeld aan een veroordeling voor een strafbaar feit.[37] Bovendien kan een afwijkende regeling in de WED ook op dit punt in de rechtspraktijk leiden tot onduidelijkheid.

---

[29] Artikel 13d, eerste lid, Opiumwet en artikel 56a, eerste lid, Wwm.
[30] Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel III (Wijziging Opiumwet).
[31] Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel IV, Onderdeel B (wijziging Artikel 8 WED).
[32] In dit verband zou kunnen worden overwogen om de maatregel niet toe te voegen aan het bestaande artikel 8 WED, maar bijvoorbeeld in een nieuw artikel 8a WED te regelen.
[33] Zie de voorgestelde wijziging in artikel 16, eerste lid onder b, WED.
[34] Met uitzondering van de maatregel tot ontneming van de wederrechtelijk verkregen voordeel. Zie artikel 75 Sr.
[35] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.2.
[36] Artikel 13, tweede lid, WED maakt bovendien nu ook al een uitzondering voor de in artikel 8 onder b vermelde maatregel in die zin dat deze maatregel wel vervalt door de dood van de veroordeelde.
[37] Toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel III (Wijziging Opiumwet).

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom in de WED op dit punt wordt afgeweken van de Opiumwet en de Wwm en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Maatregel kostenverhaal

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de effectiviteit van de maatregel kostenverhaal is de memorie van toelichting aangevuld en is het wetsvoorstel aangepast. Het doel van de maatregel kostenverhaal is tweeledig: het is belangrijk dat de veroorzaker van maatschappelijke schade aan de leefomgeving of het risico daarvan de kosten om deze schade ongedaan te maken of het risico daarvan af te wenden vergoedt omdat anders de samenleving daarvoor opdraait. Daarnaast moet het vooruitzicht dat de kosten voor vernietiging kunnen worden doorberekend de dader afschrikken. Van deze maatregel gaat zodoende een preventieve werking uit. Daarom acht het kabinet dit voorstel gerechtvaardigd. In de toelichting is naar aanleiding van het advies extra aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Hierbij geldt dat op voorhand niet exact is vast te stellen of de te verwachten opbrengsten van doorberekening daadwerkelijk zullen opwegen tegen de kosten die gepaard gaan met de inning. In de toelichting is zo precies mogelijk beschreven in welke gevallen de maatregel kostenverhaal in de eerste jaren na inwerkingtreding zal worden gevorderd, wat in dergelijke gevallen de bekende kosten zijn voor vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen die een gevaar opleveren voor de leefomgeving of de volksgezondheid, wat het verwachte aantal zaken is waarin dit zal gebeuren en welke aannames zijn geformuleerd bij het maken van de onderbouwde inschatting van de te verwachten financiële gevolgen.

Op dit moment kan een meer precieze inschatting van de lasten en baten die invoering van de maatregel kostenverhaal met zich brengt niet worden gemaakt. Aan het advies van de Afdeling om in verband met de onzekerheden over het te verwachten financiële effect van de maatregel kostenverhaal een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen, is dan ook gevolg gegeven. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet wordt aan de Staten-Generaal een verslag gezonden over de doeltreffendheid van de maatregel kostenverhaal in de praktijk. Aan het wetsvoorstel is hiertoe een nieuw artikel VIII toegevoegd. Bij de evaluatie zal de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden bezien. De lasten en baten van de maatregel kostenverhaal zullen hierbij worden meegewogen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de reikwijdte van de maatregel kostenverhaal is het wetsvoorstel aangepast en is de toelichting aangevuld. De maatregel kostenverhaal betreft enkel de kosten voor vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar kunnen opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid en kan dan ook enkel worden opgelegd bij veroordeling voor strafbare feiten waarbij dergelijke voorwerpen in beslag worden genomen. Enkel veroordeling voor een in het wetsvoorstel genoemd strafbaar feit kan hiertoe aanleiding zijn. Het betreft gedragingen strafbaar gesteld in de Opiumwet (Ow), de Wet op de economische delicten (WED) en de Wet wapens en munitie (Wwm). Bij de feiten strafbaar gesteld in de artikelen 10, 10a, eerste lid, 11, eerste tot en met vijfde lid, 11a of 11b van de Ow of de artikelen 54 of 55 van de Wwm worden in de regel voorwerpen in beslag genomen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid. In de voorgestelde artikelen 13b Ow en 56a Wwm is dit opgenomen als vereiste voor oplegging van de maatregel kostenverhaal. Als het gaat om de WED hoeft, zoals de Afdeling in het advies opmerkt, niet altijd sprake te zijn inbeslaggenomen voorwerpen die om de genoemde redenen moeten

worden vernietigd. In het voorgestelde artikel 8, onder d, van de WED is eveneens expliciet tot uitdrukking gebracht dat de maatregel kostenverhaal is beperkt tot kosten in verband met de vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid.

Het advies van de Afdeling om de toepasbaarheid van de maatregel kostenverhaal te beperken tot strafbare feiten waarbij de vernietiging van deze voorwerpen met hoge kosten gepaard gaat, is niet overgenomen. Het openbaar ministerie zal per zaak moeten beoordelen of het vorderen van de maatregel kostenverhaal opportuun is. Als de kosten voor toepassing van de maatregel de kosten van het vernietigen te boven gaan, is het niet waarschijnlijk dat het openbaar ministerie hiertoe over zal gaan. Evenwel betekent dit niet dat de maatregel kostenverhaal enkel zal worden gevorderd indien de kosten voor vernietiging hoog zijn. Het uitgangspunt dat de kosten van het vernietigen van deze voorwerpen niet zouden moeten worden afgewenteld op de gemeenschap maar zoveel mogelijk voor rekening dienen te komen van degenen die voor het plegen van een strafbaar feit worden veroordeeld, geldt ook als de kosten voor vernietiging relatief laag zijn. Ook dit aspect zal onderdeel uitmaken van de evaluatie die naar aanleiding van het advies van de Afdeling is opgenomen in het wetsvoorstel.

Aan het advies van de Afdeling om in het voorstel uitdrukkelijk de mogelijkheid op te nemen dat het te betalen bedrag bij de oplegging van de maatregel door de rechter kan worden gematigd en dat rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de veroordeelde, is gevolg gegeven. In de voorgestelde artikelen 13d Opiumwet, 8a WED en 56a Wwm is een nieuw lid opgenomen waarin de bevoegdheid van de rechter tot matiging in verband met de draagkracht van de veroordeelde is opgenomen. Daarnaast is in de toelichting ingegaan op de wijze van toerekening door de rechter en op de mogelijkheid van vermindering en kwijtschelding in de executiefase (paragraaf 3.3.2: Proces in geval van opleggen van de maatregel kostenverhaal en toelichting op de artikelen 13d Ow, 8a WED en 56a Wwm).

De maatregel kostenverhaal is in de WED op een andere wijze vormgegeven dat in de Ow en de Wwm, vanwege de redactie en de systematiek van deze wetten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de formulering van de bepaling in de WED en over de voorgestelde wijziging van de WED die voorziet in de mogelijkheid de maatregel kostenverhaal op te leggen als de verdachte of veroordeelde overlijdt voordat een onherroepelijke uitspraak is gedaan, is het wetsvoorstel op twee punten aangepast. Aan de WED is een nieuw artikel 8a toegevoegd waarmee is verduidelijkt dat deze maatregel op grond van de WED, evenals in de Ow en de Wwm, enkel door de rechter kan worden opgelegd op vordering van het openbaar ministerie. De mogelijkheid de maatregel kostenverhaal op te leggen na het overlijden van de verdachte of veroordeelde is – conform het advies van de Afdeling en overeenkomstig de regeling in de Ow en in de Wwm – in de WED geschrapt. Indien hierover in de toekomst op basis van de ervaringen met de voorgestelde regeling nader wordt besloten, zal dit ook de introductie van deze mogelijkheid in de WED betreffen.

3. Strafbaarstelling invoer, uitvoer, vervoer of bezit van precursoren

a. Algemeen

Precursoren zijn chemicaliën die gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van drugs. Vaak kennen precursoren ook een legale toepassing. Regulering van precursoren vindt plaats in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc), waarbij vanwege de legale toepassing voor bekende precursoren (geregistreerde stoffen) een vergunningplicht geldt. Handelen met een geregistreerde stof zonder vergunning is strafbaar op grond van de Wvmc.[38]

Voorgesteld wordt in de Wvmc nu ook een verbod op te nemen van het vervoeren of het voorhanden hebben van bepaalde chemische stoffen, die niet op grond van de toepasselijke Europese verordeningen zijn geregistreerd en evenmin zijn geplaatst op een lijst van niet-geregistreerde stoffen in de zin van die verordeningen.[39] Om onverwijld te kunnen optreden tegen het gebruik van nieuwe stoffen voor de productie van drugs wordt voorgesteld dat de stoffen kunnen worden aangewezen door deze bij ministeriële regeling op een lijst te plaatsen.[40] De stoffen kunnen door de Minister worden aangewezen indien is gebleken dat deze a) kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen en b) geen legale toepassing van deze stoffen bekend is.[41]

b. Verhouding tot artikel 10a Opiumwet

Tegen het bezit van precursoren kan ook strafrechtelijk worden opgetreden op grond van artikel 10a van de Opiumwet. 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 tot het plegen van een drugsdelict en dat hij de opzet heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen.[42]

Volgens de toelichting blijkt het in de praktijk echter niet altijd mogelijk om te bewijzen dat een verdachte wist van de illegale bestemming van de stoffen en dat hij de illegale vervaardiging van drugs daarmee wilde voorbereiden of bevorderen. Dit zou in het bijzonder aan de orde zijn bij personen die zijn betrokken bij het transport van precursoren en die zich erop 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.[43] Op verschillende plaatsen in de toelichting wordt opgemerkt dat de nieuwe strafbaarstelling de toepassing van artikel 10a

---

[38] Artikel 2, onderdeel a, Wvmc.

[39] Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PbEU 2004, L 47) en 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).

[40] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2.

[41] Zie het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, Wvmc.

[42] T. Blom, T&C Sr, artikel 10a Opiumwet, aantekening 9.

[43] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2.

Opiumwet onverlet laat en dat de verdachte afhankelijk van zijn intentie eveneens strafbaar kan zijn op grond van dat laatste artikel.[44]

Omdat de in het kader van artikel 10a Opiumwet vereiste intentie niet altijd kan worden bewezen, wordt nu dus in een nieuwe strafbaarstelling voorzien. Daarmee rijst echter de vraag in hoeverre voor strafbaarheid op grond van de misdrijfvariant van artikel 4a Wvmc vereist is dat de dader kennis heeft van de (al dan niet illegale) aard en bestemming van de stoffen die hij voorhanden heeft of vervoert.[45]

In het economisch strafrecht geldt, net als in het commune strafrecht, in beginsel een kleurloos opzetvereiste. Dat wil zeggen dat het voor het bewijs van opzet niet noodzakelijk is dat dit opzet is gericht op de omstandigheid dat de gedraging een overtreding van een in artikel 1 WED aangeduid voorschrift oplevert. Het opzet behoeft enkel gericht te zijn op de (kern)bestanddelen van de delictsomschrijving.[46]

In het geval van artikel 4a Wvmc is enerzijds duidelijk dat de dader opzettelijk een «stof» voorhanden moet hebben (enzovoort). Anderzijds volgt uit de toelichting dat geen opzet vereist is ten aanzien van de illegale bestemming van die stof. Als dat laatste anders zou zijn, zou strafbaarheid op grond van het bestaande artikel 10a Opiumwet immers volstaan. Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord of de dader moet weten welke specifieke chemicaliën hij bezit of transporteert. Datzelfde geldt voor de vragen of hij dan ook moet weten dat de betreffende stof bij ministeriële regeling is aangewezen, dat deze kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van drugs en dat geen legale toepassing van de stof bekend is. De toelichting verschaft hierover geen duidelijkheid.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat artikel 10a Opiumwet enerzijds en de opzettelijke variant van artikel 4a Wvmc anderzijds met dezelfde maximale gevangenisstraf (van zes jaren) bedreigd worden.[47] *Dit terwijl het voorhanden hebben van dezelfde stoffen in het ene geval wel en in het andere geval niet gepaard hoeft te gaan met de intentie om daarmee drugs te produceren. Naarmate in het kader van artikel 4a Wvmc minder eisen worden gesteld aan het opzet van de dader, ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede om te kiezen voor een lager strafmaximum, bijvoorbeeld door dit feit te verplaatsen naar de tweede rubriek van artikel 1 WED (twee jaren gevangenisstraf).*[48]

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Strafbaarstelling invoer, uitvoer, vervoer of bezit van precursoren

Aan het advies van de Afdeling tot aanvulling van de memorie van toelichting inzake de reikwijdte van het opzet in het voorgestelde artikel 4a Wvmc is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is een nieuwe paragraaf ingevoegd (paragraaf 3.2.2: Het bewijs van de overtreding van

---

[44] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 en Artikelsgewijze toelichting bij Artikel V (Wijziging Wet voorkoming misbruik chemicaliën).

[45] Het strafbare feit van artikel 4a Wvmc is een misdrijf, voor zover het opzettelijk is begaan (artikel 2, eerste lid, WED).

[46] Zie F.G.H. Kristen e.a., *Bijzonder strafrecht*, Den Haag 2019, p. 485–522.

[47] Zie respectievelijk artikel 10a Opiumwet en artikel 6, eerste lid, onder 1°, WED. In geval van de overtredingsvariant van artikel 4a Wvmc kan de overtreder volgens de toelichting worden gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie. Op grond van artikel 6, eerste lid, onder 4°, WED lijkt dat echter hechtenis van een jaar te moeten zijn.

[48] Artikel 2, onderdeel b, Wvmc is ook in deze rubriek ondergebracht.

het voorgestelde verbod), waarin nader is ingegaan op de reikwijdte van het opzetverband met betrekking tot het voorgestelde artikel 4a Wvmc.

Aan het advies van de Afdeling om te kiezen voor een lager strafmaximum is geen gevolg gegeven. Het opzetvereiste wordt met betrekking tot artikel 4a Wvmc anders ingekleurd dan in artikel 10a Ow. In vergelijking met artikel 10a Ow is de strafbaarstelling van artikel 4a Wvmc gericht op een meer beperkte en nauwkeurig omlijnde categorie van gedragingen, te weten het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben van een stof die bij ministeriële regeling is aangewezen. Dit betreft stoffen waarvan is gebleken dat die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en waarvan geen legale toepassing bekend is. In het licht van de voorgestelde strafbaarstelling van ten hoogte zes jaar gevangenisstraf, die gelijk is aan het strafmaximum van artikel 10a Ow, kan worden vastgesteld dat de eisen aan het opzet in die zin minder verstrekkend zijn dan bij artikel 10a Ow, omdat het opzet van de dader niet hoeft te zijn gericht op het voorbereiden of bevorderen van een drugsdelict. De voorgestelde maximumstraf vloeit echter voort uit de systematiek van de WED, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen overtredingen en misdrijven (art. 2, eerste lid, WED). Voor een overtreding kan een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar en voor een misdrijf een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar worden opgelegd (art. 6, eerste lid, onder 1° en 2°, WED). In de WED is niet voorzien in een tussencategorie, met een gevangenisstraf van een maximale duur tussen de twee en zes jaar. Een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar voor de overtredingsvariant van de WED doet onvoldoende recht aan de aard en ernst van de gedragingen. Voor opzettelijke gedragingen van vergelijkbare ernst dan het voorgestelde artikel 4a Wvmc kan op grond van de WED eveneens een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar worden opgelegd. Daarvoor kan onder meer worden gewezen op het misdrijf van artikel 10 en 26 van de Wet vervoer gevaarlijk stoffen, betreffende het handelen in strijd met een beperking waaronder een ontheffing of een vrijstelling is verleend en het vervoeren van de bij besluit aangewezen stoffen over de bij dat besluit aangewezen wegen, binnenwateren, of hoofdspoorwegen (art. 1, eerste lid, onder 1°, jo. 6, eerste lid, onder 1°, WED). Gelet op aard en ernst van de strafbaar te stellen gedragingen is een strafmaat van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf alleszins gerechtvaardigd. De in vergelijking met artikel 10a Ow meer beperkte reikwijdte van het opzetverband met betrekking het voorgestelde artikel 4a Wvmc vormt niet voldoende aanleiding om de systematiek van de strafbaarstelling op grond van de WED te herzien.

4. Verruiming strafrechtelijk executie onderzoek (SEO)

Bij de tenuitvoerlegging van een maatregel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel kan door het OM een strafrechtelijk executie onderzoek (SEO) worden gevorderd. Dit onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in het vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel, in het geval de veroordeelde niet voldoet aan de opgelegde betalingsverplichting. In het kader van het SEO kunnen verschillende bijzondere onderzoeksbevoegdheden worden ingezet, zoals het stelselmatig observeren en het aftappen en opnemen van telecommunicatie.[49]

Uitbreiding van de reikwijdte van het SEO ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de onherroepelijke rechterlijke veroordeling tot geldboete, schadevergoedingsmaatregel en verbeurdverklaring, moet eraan

[49] Zie de artikelen 6:4:12 tot en met 6:4:16 Sv.

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 in de regeling voor de ontnemingsmaatregel. Dat wil zeggen dat voor het instellen van een SEO een machtiging van de rechter-commissaris nodig is, dat het gaat om een geldboete, schadevergoedingsmaatregel of verbeurdverklaring van aanzienlijk belang en dat er aanwijzingen zijn dat de veroordeelde over vermogen beschikt (artikel 6:4:11, vierde lid, Sv).[50] Wat onder «aanzienlijk belang» moet worden verstaan is niet in de wet vastgelegd; de wetgever heeft geen minimumbedrag in de wet opgenomen. De rechter-commissaris zal per geval moeten beoordelen of sprake is van een resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang.[51]

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft de zorg geuit dat de uitbreiding van het SEO ertoe zal leiden dat vergaande bevoegdheden op grote schaal worden toegepast.[52] In reactie op dit advies wordt in de toelichting opgemerkt dat het SEO alleen in zeer specifieke gevallen kan worden toegepast. De vereiste machtiging van de rechter-commissaris vormt volgens de regering een belangrijke waarborg, waarmee wordt gegarandeerd dat ingrijpende bevoegdheden enkel kunnen worden ingezet als er daadwerkelijk een verwachting is dat dit ertoe leidt dat een «grote» vermogenssanctie wordt voldaan.[53]

In het licht van de grote geldstromen die gepaard gaan met ondermijnende criminaliteit, en de effectieve tenuitvoerlegging van hoge financiële sancties die in dat verband worden opgelegd, acht de Afdeling een verruiming van de reikwijdte van het SEO gerechtvaardigd. Deze verruiming brengt weliswaar mee dat in meer gevallen ingrijpende bevoegdheden tegen de veroordeelde kunnen worden toegepast, maar deze toepassing is tegelijkertijd gebonden aan belangrijke voorwaarden en waarborgen, waaronder toetsing door de rechter-commissaris. De Afdeling acht hierbij van belang dat de inzet van de bevoegdheden van het SEO inderdaad beperkt blijft tot situaties waarin sprake is van grote geldstromen en ondermijnende criminaliteit. Zij acht het aangewezen dat de reikwijdte van het SEO daartoe scherper wordt afgebakend, bijvoorbeeld door de drempel van een «aanzienlijk belang» in de wet nader te specificeren. De Afdeling wijst in dit verband nog op de geldende regeling van het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO), dat slechts kan worden ingesteld bij een verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd.[54]

De Afdeling adviseert om de reikwijdte van het SEO in het voorstel scherper af te bakenen, bijvoorbeeld door middel van een nadere specificatie van het begrip «aanzienlijk belang».

4. Verruiming strafrechtelijk executie onderzoek (SEO)

Het advies van de Afdeling om de reikwijdte van het SEO in het voorstel scherper af te bakenen, bijvoorbeeld door middel van een nadere specificatie van het begrip «aanzienlijk belang» in de wettekst, is niet overgenomen. Het betreft namelijk al uitzonderlijke gevallen waarin een SEO kan worden ingesteld: de vereiste machtiging van de rechter-

---

[50] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5.
[51] Zie D. Emmelkamp e.a., *De ontnemingsmaatregel*, Deventer 2016, p. 142–143.
[52] Advies NOvA d.d. 4 oktober 2019.
[53] Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.5.
[54] Zie artikel 126, eerste lid, Sv, dat daarnaast nog de eis stelt dat door dat misdrijf op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen.

commissaris wordt enkel 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. Deze vereisten gelden reeds voor het instellen van een SEO bij het uitblijven van betaling van een opgelegde ontnemingsmaatregel. Bij de totstandkoming van die regeling is toegelicht dat van geval tot geval zal verschillen wat onder een aanzienlijk belang moet worden verstaan. Voor het opnemen van dit vereiste is onder meer gekozen omdat hiermee wordt voorkomen dat de enige voorwaarde voor de inzet van, soms verstrekkende, bevoegdheden zou bestaan in de enkele vaststelling dat er een vordering van de Staat op de veroordeelde ligt (Kamerstukken II 2009/10, 32 194, nr. 3, p. 14).

Destijds is overwogen de inzet van bevoegdheden afhankelijk te maken van de hoogte van een in de wet aan te duiden bedrag dat niet kan worden geïncasseerd. Hiervan is afgezien omdat de vaststelling van de hoogte van een dergelijk bedrag op voorhand arbitrair zou zijn. Het verwoorden van de voorwaarde dat de resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang dient te zijn, zou ertoe leiden dat de rechter-commissaris de hoogte van het bedrag dat niet kan worden geïncasseerd bij zijn besluitvorming inzake het verlenen van een machtiging betrekt en aldus een proportionaliteitstoets toepast. Daarbij wordt beoordeeld 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, p. 15).

Deze overwegingen gelden onverkort voor de voorgestelde uitbreiding van het SEO. Het gaat bij de uitbreiding immers enkel om de aard van de opgelegde straf of maatregel die aanleiding kan zijn voor toepassing van een SEO. Het voorstel is dat de resterende betalingsverplichting naast een opgelegde ontnemingsmaatregel, ook een opgelegde geldboete, schadevergoedingsmaatregel of verbeurdverklaring kan betreffen. De huidige praktijk geeft geen aanleiding de toepassingscriteria voor het SEO te wijzigen. Ook bij het uitblijven van betaling van een opgelegde geldboete, schadevergoedingsmaatregel of verbeurdverklaring is de verwachting dat terughoudend gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid een SEO te vorderen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin aan eerdergenoemde vereisten is voldaan en is gebleken dat benodigde informatie niet kan worden verkregen met een vordering op grond van artikel 6:1:9 Sv, kan de officier van justitie hiertoe overgaan. Naast de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit zal de officier van justitie bij de overweging om een SEO te vorderen ook acht slaan op de noodzaak van inzet van kostbare opsporingscapaciteit.

5. Strafbaarstelling wederrechtelijk verblijf op haven, luchthaven of rangeerterrein (artikel 138aa Sr)

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe strafbaarstelling van het wederrechtelijk verblijf op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor de distributie, opslag en overslag van goederen. De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen de voorgestelde strafbaarstelling

en het sterk vergelijkbare artikel 62a Luchtvaartwet.[55] Deze laatste bepaling ziet onder meer op het wederrechtelijk verblijven op delen van een «luchtvaartterrein» die niet voor het publiek of slechts voor een beperkte categorie daar werkzame personen toegankelijk zijn. De maximale gevangenisstraf bedraagt drie maanden. Dat roept de vraag op wat het verschil is met het wederrechtelijk verblijven op een in een «luchthaven»[56] gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen in de zin van het voorgestelde artikel 138aa Sr. In het verlengde daarvan rijst de vraag of dat verschil ook het hogere strafmaximum in het voorgestelde artikel 138aa Sr (te weten een jaar gevangenisstraf) kan rechtvaardigen.[57]

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Strafbaarstelling wederrechtelijk verblijf op haven, luchthaven of rangeerterrein (artikel 138aa Sr)

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld. Daarbij is in gegaan op het onderscheid tussen de voorgestelde strafbaarstelling van het wederrechtelijk verblijf op een besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen en de strafbaarstelling van artikel 62a Luchtvaartwet (paragraaf 2.3: Voorkoming misbruik kwetsbare infrastructurele objecten). Daarbij is ook toegelicht waarom dit onderscheid het hogere strafmaximum in het voorgestelde artikel 138aa Sr kan rechtvaardigen.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De opmerkingen die zijn gemaakt in de redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling zijn overgenomen. Hierbij wordt opgemerkt dat aan het advies de huidige bepalingen over het SEO in de regeling van de executie van de ontnemingsmaatregel (de Tweede titel van Hoofdstuk 4 van Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering) niet van overeenkomstige toepassing te verklaren in de Eerste titel van Hoofdstuk 4 (Inning van geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen) en in Hoofdstuk 5 (Bijkomende straffen), maar te verplaatsen naar een afzonderlijk nieuw hoofdstuk over het SEO dat gelijkelijk geldt voor ontneming, geldboete, schadevergoeding, verbeurdverklaring en maatregel kostenverhaal, als volgt gevolg is gegeven. Aan Hoofstuk 4 (Geldelijke straffen en maatregelen) van Boek 6 is een nieuwe Vijfde titel (Onderzoek naar het vermogen

---

[55] Artikel 62a Luchtvaartwet luidt:
«1. Hij die een op grond van artikel 37b, eerste lid, onder b en c, aangewezen luchtvaartterrein wederrechtelijk binnendringt of wederrechtelijk aldaar verblijft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. Hij die zich wederrechtelijk toegang verschaft tot een in het eerste lid bedoeld terrein door middel van braak of inklimming, van valse sleutels, van een valse order, een vals kostuum of een valse of niet aan betrokkene toebehorende toegangspas wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
3. De in het eerste en tweede lid bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien twee of meer verenigde personen het misdrijf plegen.»

[56] Het begrip «luchthaven» wordt eveneens gebruikt in de artikelen 162a en 385d van het Wetboek van Strafrecht, 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). Zie de Artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, Onderdeel A (Nieuw artikel 138aa Sr), Eerste lid.

[57] Bij gebruik van de in het tweede lid van artikel 138aa Sr bedoelde middelen geldt een maximale gevangenisstraf van twee jaren; op grond van het derde lid kunnen de maxima nog eens met een derde worden verhoogd. Het tweede en derde lid van artikel 62a Luchtvaartwet kent voor de daarmee corresponderende gevallen respectievelijk een maximale gevangenisstraf van zes maanden (tweede lid) en een strafverhoging met een derde (derde lid).

van de veroordeelde) toegevoegd waarin het SEO wordt geregeld voor geldelijke straffen en maatregelen (ontneming, geldboete en schadevergoeding). De tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal geschiedt conform de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel. Deze regeling geldt zodoende eveneens voor de maatregel kostenverhaal. De tenuitvoerlegging van verbeurdverklaring is als bijkomende straf geregeld in Hoofdstuk 5 (Bijkomende straffen) van Boek 6. Om deze systematiek niet te doorbreken zijn de bepalingen van de Vijfde titel van Hoofdstuk 4 van Boek 6 in artikel 6:5:1 Sv van overeenkomstige toepassing verklaard.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik moge u hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister voor Medische Zorg, verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.20.0075/II

– Artikel I, onderdeel A: In artikel 138aa, tweede lid, Sr «door middel van de handelingen, bedoeld in artikel 138, tweede lid» vervangen door: «door middel van braak of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum» (overeenkomstig artikel 62a Luchtvaartwet).
– Artikel II, onderdelen B en C: Verklaar de huidige bepalingen over het SEO in de regeling van de executie van de ontnemingsmaatregel (de Tweede titel van Hoofdstuk 4 van Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering) niet van overeenkomstige toepassing in de Eerste titel van Hoofdstuk 4 (Inning van geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen) en in Hoofdstuk 5 (Bijkomende straffen), maar verplaats deze naar een afzonderlijk nieuw hoofdstuk over het SEO dat gelijkelijk geldt voor ontneming, geldboete, schadevergoeding, verbeurdverklaring en maatregel kostenverhaal.