

DUMP EN DUMPER

Een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief op handhavend optreden tegen en het sanctioneren van de dumping en lozing van drugsafval

Denis Abels, Janine Janssen & Sander Kole

1 INLEIDING

‘De schoonmaakoperatie van een deel van natuurgebied de Brabantse Wal waar in maart 2021 een enorme drugsafvalput werd gevonden, kan nog wel twee jaar duren. Afgelopen week ging de sanering van het gebied bij Halsteren na tweeënhalf jaar van start. In het programma Spraakmakers op Radio 1 legde boswachter Erik de Jonge maandagochtend uit dat de operatie eigenlijk steeds groter en groter is geworden. Na elk bodemonderzoek bleek het vervuilde gebied rond de put volgens hem weer groter te zijn. “Steeds meer bomen moeten worden gekapt en een enorm gebied rond de drugsafvalput moet tot acht meter diep worden afgegraven”, legt De Jonge uit. Een klus waar anderhalve week geleden mee is begonnen. Hij noemt de schade aan de natuur “kolossaal”. Het bos dat nu is gekapt, heeft er volgens hem honderd jaar over gedaan om te groeien en nu duurt het weer honderd jaar voor er weer een fatsoenlijk bos staat.’¹

Het hierboven geschetste tragische voorbeeld laat zien dat het dumpen van afval dat vrijkomt bij de productie van drugs, allesbehalve onschuldig is. De schade aan de natuur is immens, alsmede de kosten die gemaakt moeten worden om het afval te verwijderen en de natuur een kans te geven om er weer bovenop te komen. Er is een tijd geweest dat bij dit soort schade in de criminologie gesproken werd over ‘*victimless crime*’: misdaad zonder slachtoffers. Met de opkomst van een groen perspectief in de criminologie wordt deze vorm van criminaliteit echter al lang niet meer als slachtofferloos gepercipieerd. Niet alleen wordt de leefomgeving van mensen aangetast – in dat opzicht is dus iedereen die in de buurt van een dump van drugsafval woont, werkt of anderszins leeft een slachtoffer – er gaan ook steeds meer stemmen op om de natuur zelf als slachtoffer te zien van dergelijk

1. Zie ‘Grootste drugsafvaldumping ooit: opruimen duurt nog jaren’, www.omroepbrabant.nl, Nieuwsbericht 17 november 2023.

handelen. Vanuit deze optiek is de natuur meer dan een goed dat voor mensen van belang is, de natuur doet er op zichzelf toe.²

In deze bijdrage staan wij stil bij de vraag of handhaving – met inbegrip van strafrechtelijke sanctionering – eraan bijdraagt dat zowel gezondheidsbelangen van mensen als de belangen van de natuur worden beschermd. Die handhaving kan vanuit twee perspectieven plaatsvinden: het bestuursrecht en het strafrecht. Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, is deze bijdrage als volgt opgebouwd: in de eerste paragraaf staat het fenomeen ‘dump/lozing’ centraal. Wij besteden aandacht aan de vraag wat er op dit moment in Nederland bekend is over dumpingen en lozingen: wat is het gevaar? Is er inzicht in de frequentie waarmee deze dumpingen plaatsvinden? In de twee volgende paragrafen staat de aanpak van de ‘dumper’ centraal. In paragraaf 3 zoomen wij in op het bestuursrechtelijke perspectief om te bezien welke mogelijkheden bestuursorganen hebben om op te treden tegen de (mogelijke) dumping van drugsafval door natuurlijke en rechtspersonen. Daaropvolgend komt in paragraaf 4 de strafrechtelijke invalshoek aan bod. Bezien zal worden op grond van welke juridische grondslagen in het verleden is vervolgd en veroordeeld wegens drugsafvaldumpingen en -lozingen en wat de situatie is onder de Omgevingswet (Ow) die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Voormelde centrale vraagstelling laat zich daar vertalen naar de vraag hoe beide rechtsgoederen – volksgezondheid en milieu/natuurbescherming – in het handhavend optreden tot uitdrukking komen. We ronden af met een korte conclusie.

2 DUMPINGEN EN LOZINGEN VAN DRUGSAFVAL NADER BEKEKEN

Bij dumpingen van drugsafval gaat het om restanten die overblijven bij de productie van drugs in zogeheten ‘drugslabs’ en die worden achtergelaten in een natuurgebied of een gebied met een agrarische bestemming. Bij lozingen gaat het om het laten wegvloeien van afval in vloeibare vorm. Een drugslab is in feite een kleine chemische fabriek waar verdovende of hallucinerende middelen gemaakt worden. In dit verband kan onder meer gedacht worden aan middelen zoals ecstasy, amfetamine en GHB. Bij de vervaardiging van die pillen, poeders of vloeistoffen wordt gebruikgemaakt van voor het milieu belastende chemicaliën.³ Het kan daarbij gaan om giftige, bijtende of brandende stoffen. Het gevaar bestaat dat dat afval in brand vliegt of ontploft. Daarnaast kan het grond- en/of drinkwater alsmede de bodem verontreinigd raken.⁴ Dat laatste was overigens ook het geval bij het voorbeeld aan het begin van deze bijdrage: het bos was zo beschadigd geraakt door de vervuiling

2. J. Janssen & M. Schuilenburg, ‘Het antropoceen. De criminologische uitdaging in de 21e eeuw’, *TCC* 2021, afl. 1, p. 3-13.

3. Zie: ‘Wat is een drugslab?’ en ook: ‘Waaraan herken ik een drugslab?’, beide via www.politie.nl.

4. Zie ‘Wat zijn de gevaren van een drugsdumping?’, www.politie.nl; zie ook: Y. Schoenmakers & S. Mehlbaum, ‘Drugsafval in Brabant’, *Justitiële Verkenningen* 2017, afl. 2, p. 89.

van het grondwater.⁵ Naast drugslabs kunnen ook wietplantages waar planten geteeld worden, een bron van afval zijn. Ook bij die teelt en productie wordt immers gebruikgemaakt van voor de natuur belastende chemische stoffen.

Het is niet vreemd dat in Nederland frequent dump van afvalstoffen van drugsproductie wordt aangetroffen. Nederland is nu eenmaal een belangrijk productie-land van met name MDMA en amfetamine.⁶ Tussen 2001 en 2010 daalde aanvankelijk het aantal aangetroffen synthetischedrugsafvaldumpingen in Nederland.⁷ Vervolgens nam bij de politie de registratie van drugsafvaldumpingen toe: werden er in 2010 landelijk 35 dumpingen geregistreerd, in 2012 was dit aantal verdubbeld en in 2014 werden er maar liefst 172 incidenten in de politiesystemen vastgelegd. Na een kleine afname in 2015 (n=161) heeft de stijging in 2016 doorgezet tot 177 dumpingen. Deze cijfers zijn waarschijnlijk een onderschatting, omdat lang niet elke ontdekte dumping bij de politie wordt gemeld. Ook worden dergelijke meldingen door de politie niet altijd eenduidig afgehandeld en geregistreerd.⁸ Opvallend is dat het aantal drugsdumpingen met 35% is gedaald van bijna 300 dumpingen in 2018 naar circa 200 in 2019. In de eerste helft van 2020 zijn er 75 drugsdumpingen aangetroffen en geruimd. Het aantal drugsdumpingen in buitengebieden/natuurgebieden werd bij het verschijnen van deze cijfers verontrustend gevonden, net zoals de agressie en het geweld tegen boswachters.⁹ Volgens de politie werden er in 2021 178 drugsdumpingen bij hen bekend. Het grootste deel van de bekend geworden dumpingen vond plaats in de provincies Noord-Brabant (n=55) en Limburg (n=49).¹⁰

Het moge duidelijk zijn dat de kosten die gemoeid zijn met het opruimen van het afval en het herstellen van de schade immens zijn. Het geld dat nodig is om de rommel op te ruimen, kan in het uiterste geval ten koste gaan van het noodzakelijk behoud of herstel van natuurwaarden.¹¹ Sinds 2015 werden zowel particulieren als

-
5. Zie 'Grootste drugsafvaldumping ooit: opruimen duurt nog jaren', www.omroepbrabant.nl, Nieuwsbericht 17 november 2023.
 6. European Monitoring Centre for Drugs & Drug Addiction, *EU drug markets report: In-depth analysis (EMCDDA-Europol joint publications)*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2016; M. van Laar & M. van Ooyen-Houben, *Nationale Drug Monitor 2015*, Utrecht/Den Haag: Trimbos Instituut/WODC 2015; UNODC, *Global synthetic drugs assessment. Amphetamine type substances and new psychoactive substances*, New York: United Nations 2014.
 7. R. Neve e.a., *Samenspannen tegen XTC. Eindevaluatie van de XTC-nota*, Groningen/Den Haag: Intra-val/WODC 2007, p. 79; KLPD, *Synthetische drugs en precursoren: criminaliteitsbeeldanalyse*, Woerden: Korps Landelijke Politiediensten - Dienst Nationale Recherche 2012, p. 83.
 8. Y. Schoenmakers e.a., *Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2016, p. 45; J. van Den Besselaar & M. van Grootel, *ERISSP meldingen. Synthetische drugs, precursoren, nieuwe psychoactieve stoffen 2014, 2015 en 2016. Meldingen omtrent productielocaties, opslaglocaties en dumplocaties*, Politie Landelijke Eenheid/Dienst Landelijke Recherche 2017.
 9. Zie Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 'Drugsafval', <https://hetccv.nl>.
 10. Zie 'Drugslabs, opslag en dumpingen van drugsafval bij jou in de buurt', www.politie.nl.
 11. Zie 'Opruimen drugsafval gaat ten koste van investeren in de natuur', www.staatsbosbeheer.nl, Nieuwsbericht 18 augustus 2022.

decentrale overheden via cofinanciering gecompenseerd voor ten hoogste 50% van de kosten van het opruimen van drugsafvaldumpingen. In de jaren daarna zijn die compensatiemogelijkheden uitgebreid, waarbij particulieren de kosten volledig vergoed krijgen tot maximaal € 200.000. Decentrale overheden krijgen de helft van de kosten vergoed tot een bedrag van € 50.000. Eventuele kosten daarbovenop worden volledig vergoed tot maximaal € 200.000. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe structurele rijksregeling voor het opruimen van drugsafval. De planning is om deze per 1 januari 2025 in werking te laten treden als vervanging van de huidige subsidieregeling. Daarin is dan ook maatwerk opgenomen dat essentieel is bij zeer grote schade naar aanleiding van grote dumpingen zoals het voorbeeld aan het begin van deze bijdrage.¹²

3 HET BESTUURSRECHTELIJKE PERSPECTIEF

Ingevolge het legaliteitsbeginsel kan een bestuursorgaan handhavend optreden indien op basis van een wet de bevoegdheid is toegekend om tegen de overtreding van bepaalde regels op te treden.¹³ Van een overtreding is sprake bij 'een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift'.¹⁴ Een overtreding kan worden begaan door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon (zie art. 5:1 lid 2 en 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Voor de mogelijkheid om handhavend op te treden maakt het niet uit of sprake is van plegen dan wel het medeplegen van een overtreding.¹⁵ Het dumpen en/of lozen van drugsafval in buitengebieden of natuurgebieden kan afhankelijk van de situatie in strijd zijn met de algemene zorgplichten van de Omgevingswet¹⁶ en de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit, een milieubelastende activiteit of een wateractiviteit.¹⁷ Wanneer het drugsafval wordt gedumpt in of in de nabijheid van een Natura 2000-gebied kan ook de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten van toepassing zijn.¹⁸

In de praktijk is het niet altijd gemakkelijk om vast te stellen of een van de voornoemde vergunningplichten van toepassing is. Dat is afhankelijk van de toe-

12. Zie 'Meer vergoeding voor opruimkosten drugsafvaldumpingen', www.rijksoverheid.nl, Nieuwsbericht 21 oktober 2022.

13. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in art. 18.1 e.v. Ow. De algemene grondslag om handhavend op te treden voor bestuursorganen van provincies en gemeenten is opgenomen in art. 125 Gemeentewet en art. 122 Provinciewet.

14. Art. 5:1 lid 1 Awb.

15. Art. 5:1 lid 1, 2 en 3 Awb.

16. Art. 1.6 en 1.7 Ow.

17. Art. 5:1 lid 1 sub a (omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit), art. 5:1 lid 2 sub b (omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit) en art. 5:1 lid 2 sub c (omgevingsvergunning voor een wateractiviteit). Genoemde vergunningplichten vormen de opvolgers van art. 2:1 lid 1 sub c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, art. 2:2 lid 1 Besluit lozen buiten inrichtingen en art. 6:2 lid 1 en 2 Waterwet.

18. Art. 5:1 lid 1 sub e Ow. Tot 31 januari 2023 art. 2:7 lid 2 Wet natuurbescherming (Wnb).

passelijke regels in de Omgevingswet, de onderliggende uitvoeringsregelingen (Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving) en de feiten en omstandigheden in het betreffende (specifieke) geval.¹⁹ Kort gezegd is een omgevingsvergunning nodig indien het dumpen of lozen van (drugs)afval in strijd is met het vigerende omgevingsplan of de (mogelijke) negatieve effecten van het afval leiden tot de conclusie dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een wateractiviteit nodig is.²⁰ Indien het dumpen of lozen van drugsafval mogelijkwerwijs leidt tot mogelijke significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden is een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig.²¹ Het gaat dan om de situatie waarin habitats en soorten waarvoor het betreffende natuurgebied is aangewezen (mogelijk) verdwijnen als gevolg van het dumpen of lozen van drugsafval.²² Voor het dumpen of lozen van drugsafval zal in de praktijk uiteraard nooit een omgevingsvergunning worden aangevraagd en/of door het bestuursorgaan verleend. Desondanks is de vaststelling dat een vergunningplicht of een zorgplicht in een bepaalde situatie (mogelijk) in het geding is wel relevant om vast te stellen of (a) het bestuursrecht van toepassing is en (b) om vast te stellen of sprake is van een overtreding.

Gezien de chemische samenstelling van het drugsafval en de schadelijke effecten op de fysieke leefomgeving zal in de regel in ieder geval sprake zijn van strijd met de algemene zorgplichten van artikel 1.6 en 1.7 Ow.²³ In deze bepalingen is vastgelegd dat 'een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving'. Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht om (a) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, (b) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen:

-
19. Ter illustratie: in de jaren 2015-2016 vond 20% van de bekende dumpingen van drugsafval plaats in Brabantse en Limburgse bodembeschermingsgebieden. Zie 'Politie heeft geen zicht op dumping drugsafval', <https://eenvandaag.avrotros.nl>, 27 september 2016.
 20. Zo is het onder voorwaarden mogelijk om toestemming te verlenen voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Daarnaast zijn niet alle milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten vergunningplichtig. Dit volgt uit de systematiek van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zie daarover Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom Juridisch 2024, p. 336-349 en p. 371-385.
 21. Onder zeer strikte voorwaarden is het mogelijk om voor activiteiten met (mogelijk) significante gevolgen een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen. Zie daarover Backes e.a. 2024, p. 165-180.
 22. Een dergelijke situatie is niet ondenkbeeldig. In de jaren 2015-2016 vond 10% van de bekende dumpingen van drugsafval plaats in of nabij Natura 2000-gebieden. Zie 'Politie heeft geen zicht op dumping drugsafval', <https://eenvandaag.avrotros.nl>, 27 september 2016.
 23. Deze zorgplichten vormen de opvolgers van de zorgplichten die in het recente verleden waren opgenomen in een aantal bijzondere (sectorale) wetten. Het betrof art. 13 Wet Bodembescherming, art. 1:1a, 10:1 en 10:2 Wet Milieubeheer, art. 7:22 Bouwbesluit, art. 1a Woningwet en art. 1.11 Wnb. Voorgenoemde wetten zijn opgegaan in de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden.