

# Openbaar Ministerie

Ressortsparket 's-Gravenhage

Postadres: Postbus 20302, 2500 EH 's-Gravenhage

Aan het gerechtshof  
te 's-GRAVENHAGE

Bezoekadres

Prins Clauslaan 60  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon (070) 381 31 31  
Fax (070) 381 13 67

Onderdeel  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
Datum  
Ons kenmerk  
Onderwerp

Ressortsparket  
mr. J.H.M. van Leijen  
070 381 3208  
11 juni 2013  
K13/0090  
Beklag ex art 12 Sv Stichting SLU

Geacht college,

Naar aanleiding van de klacht ex art. 12 Sv namens van Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, ondertekend door G. van der Vecht (voorzitter) en drs. C. van Oosten (bestuurslid), bericht ik u het volgende.

## INLEIDING / ONTVANKELIJKHEID

Gelijk de officier van justitie in zijn ambtsbericht van d.d. 19 maart 2013 aan de Hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket, sta ik allereerst stil bij de vraag van de ontvankelijkheid van klager in zijn beklag.

Waar een individueel natuurlijk persoon niet kan worden ontvangen indien hij zich door middel van zijn klacht zou opwerpen als belanghebbende bij de vervolging van een strafbaar feit waardoor een collectief belang is geschaad, is de rechtspersoon die — krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden — dat ideële of collectieve belang behartigt wél ontvankelijk.

In de parlementaire stukken welke leidde tot de invoering per 1 januari 1985 van art. 12, tweede lid, Sv, valt waar te nemen dat deze verruiming slechts na aandringen vanuit de Tweede Kamer, en niet zonder veel discussie, in het wetsvoorstel werd opgenomen. Bovendien staat daarin als opmerking van de (toenmalige) minister van justitie opgenomen<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 15831, nr. 9 pag. 2

“Voorts zal niet iedere rechtspersoonlijkheid bezittende organisatie die opkomt voor een ideëel, een immaterieel of een collectief belang dat door de beslissing om niet of niet verder te vervolgen wordt geraakt, in alle gevallen ontvankelijk zijn. Het gepretendeerde geschonden belang zal in de eerste plaats getoetst moeten worden aan de in de statuten of reglementen omschreven doeleinden van de organisatie. Een belang dat buiten deze doeleinden valt, zal door de organisatie niet in rechte kunnen worden behartigd. De statutair of reglementair omschreven doeleinden dienen voorts voldoende duidelijk te zijn bepaald. De statuten of reglementen mogen daarbij niet zodanig algemeen geformuleerde doelstellingen omvatten, dat er tussen het statutaire belang en het door de concrete beslissing van het openbaar ministerie getroffen belang een te verwijderd verband bestaat.

Het vereiste van feitelijke werkzaamheden verhindert dat slechts op papier bestaande rechtspersonen als rechtstreeks belanghebbende moeten worden aangemerkt. Men mag verwachten dat reëel bestaande organisaties niet alleen maar beklag instellen, maar ook overigens activiteiten ontplooiën om de in hun statuten of reglementen gestelde doeleinden te dienen.”

De statuten van klager zijn niet bij het klaagschrift gevoegd. In het wel bij het klaagschrift gevoegde Uittreksel Handelsregister Kamer van Koophandel staat als “activiteiten” van de Stichting aangegeven: “*Het verschaffen van informatie over luchtverontreiniging en de oorzaken daarvan en over de landelijke en Europese regelgeving om luchtverontreiniging tegen te gaan.*”

Mede gelet op de feitelijke werkzaamheden van de stichting zoals ook in het klaagschrift tot uitdrukking gebracht, kom ik, hoewel met enige twijfel, tot het oordeel dat klager voldoet aan de criteria van rechtstreeks belanghebbende als genoemd in art. 12, tweede lid, Sv.

Dit laat onverlet dat klager in die hoedanigheid een enigszins vreemde eend in de bijt is van klachtgerechtigden ex art. 12 Sv.

Anders dan de klachtgerechtigden genoemd in art. 12, eerste lid, Sv, geldt voor de rechtspersonen bedoeld in art. 12, tweede lid, Sv dat zij niet een (eigen) belang behoeven te *hebben*; het enkele *behartigen van* een rechtstreeks door de beslissing tot niet vervolging getroffen belang volstaat.

Nu de beslissing tot niet-vervolgen is genomen door een officier van justitie bij het Functioneel Parket, is uw hof in deze bevoegd.

Alvorens meer inhoudelijk op het klaagschrift te reageren, kort een woord over het in deze zaak opdoemende leerstuk van strafrechtelijke immuniteit.

#### IMMUNITEIT VAN BEKLAAGDEN?

Gelijk de klager in zijn productie ook reeds aanduidt (overigens door de officier van justitie niet als argument van niet-vervolgen is gehanteerd) doemt in deze zaak ook het leerstuk van strafrechtelijke immuniteit van de gemeente Utrecht (en haar ambtenaren) op. Het karakter van een art. 12Sv-procedure brengt m.i. mee dat het oordeel daarover niet ten gronde kan plaatsvinden. Bekend is dat sedert m.n. het *Pikmeer II*-arrest er (meer) ruimte is om decentrale overheden strafrechtelijk te vervolgen. Sindsdien moet sprake zijn van een exclusieve overheidstaak, die rechtens niet door derden kan worden uitgevoerd.

De vraag die in dit verband dient te worden beantwoord is of de Gemeente heeft gehandeld ter uitvoering van haar exclusieve bestuurstaak, anders gezegd: een bestuurstaak die rechtens alleen door bestuursfunctionarissen kan worden verricht. Daarbij is beslissend of de ten laste gelegde gedraging exclusief is in die zin, dat zij niet anders dan in het kader van een overheidstaak kan worden verricht. Alleen dan kan uitgesloten worden geacht dat derden ten aanzien van het verrichten van die ten laste gelegde gedragingen op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen.<sup>2</sup>

De aan het strafrechtelijke verwijt ten grondslag liggende gedraging - het uitvoering geven aan haar krachtens de Wet milieubeheer opgedragen taak m.b.t. de kwaliteit van de buitenlucht dan wel het gedogen van een mogelijke overtreding van de daaruit voortvloeiende bepalingen - laat zich bezwaarlijk uitvoeren door een ander dan door een bestuursfunctionaris die met handhaving van de regelgeving is belast.<sup>3</sup> Het feit dat klager dat thans inkleedt tot gedragingen van commune delicten ("geknoei met cijfers, in beleidsstukken opnemen van onwaarheden, het invoeren van gegevens die op wensdenken zijn gebaseerd") maakt dat m.i. niet anders.

Klager meent dat recente jurisprudentie van het EHRM dwingt tot vervolging van o.a. de gemeente Utrecht. Laat ik in volstaan door te verwijzen naar een lezenswaardig artikel over dit onderwerp van de hand van Dr. D. Roef van de Universiteit Maastricht in het tijdschrift *Strafblad* van juli 2012<sup>4</sup> waarin hij uitgebreid stilstaat bij o.a. de door klager genoemde arresten. Dr. Roef komt tot het oordeel dat:

*Er kan worden vastgesteld dat uit de Europese jurisprudentie alleen de plicht tot een adequaat strafrechtelijk onderzoek voortvloeit indien sprake is van een opzettelijke schending van artikel 2 of 3 EVRM, of wanneer in de context van gevaarlijke activiteiten respectievelijk natuurrampen door*

<sup>2</sup> Zie Gerechtshof Amsterdam 23-12-2011 in de Probo Koala zaak LJN: BU9240

<sup>3</sup> Zie analoog aan redenering in zaak noot 6

<sup>4</sup> "De Immuniteit van overheden: een stand van zaken in EVRM-perspectief"

*extreme onachtzaamheid van de verantwoordelijke autoriteiten levensbedreigende risico's ontstaan. In andere situaties kan een civielrechtelijke of bestuursrechtelijke remedie volstaan. De Nederlandse immuniteit lijkt daarom alleen problematisch in die (zeldzame) gevallen waar door ernstige nalatigheid van de betrokken overheidsinstanties dodelijke slachtoffers vallen of burgers (binnen de context van gevaarlijke situaties) aan levensbedreigende risico's worden blootgesteld.*

Nu m.i. in deze van een opzettelijke schending van art. 2 of 3 EVRM geen sprake is, kan verwijzing naar die Straatsburgse jurisprudentie m.i. niet tot vervolging van de gemeente en haar medewerkers dwingen. Er zijn m.i., zoals hiervoor aangegeven, zelfs sterke argumenten, om te betogen dat een strafrechtelijke vervolging in deze afstuit op de strafrechtelijke immuniteit zoals thans in de jurisprudentie verankerd. Zonder daar in deze procedure reeds een vaststaand standpunt over in te nemen zou dat m.i. wel degelijk van betekenis kunnen zijn bij het besluit tot het al dan niet vervolg geven aan de aangifte van klager.

Zover is het echter, blijktens het advies van de officier van justitie, niet eens gekomen. De beslissing om niet te vervolgen is genomen na een inhoudelijke beoordeling van de vermeende strafbare gedragingen. In het navolgende zal ik die lijn volgen.

#### INHOUDELIJKE BEOORDELING KLACHT

In haar klaagschrift verwijst de Stichting naar de als bijlage 2 gevoegde "klaagschrift" waarin vanaf pagina 75 tot/m pagina 105 wordt gereageerd op de schriftelijke reactie van de officier van justitie bij het Functioneel Parket tot het niet overgaan van strafrechtelijke vervolging.

In die notitie komt tot uitdrukking dat de klacht zich richt tegen het niet vervolgen van:

- luchtkwaliteitsdeskundigen;
- adviesbureaus van de gemeente;
- leden van de vorige en huidige college van B&W van de gemeente Utrecht; en
- raadsleden van de gemeente Utrecht die het dossier luchtkwaliteit onder zich hadden en hebben.<sup>5</sup>

Naar de visie van klager is er i.c. evident sprake van valsheid in geschrifte in rapportages, actieplannen en gedingstukken die door de gemeente in civiele en bestuursrechtelijke procedures zijn ingebracht.<sup>6</sup> In de onderbouwing daarvoor komt tot uitdrukking dat naar de visie van klager invoergegevens worden verzonnen; er zelfs met berekeningen werd "gesjoemeld" en dat die

---

<sup>5</sup> Zie alinea 114; pag. 76

<sup>6</sup> Zie alinea 127; pag. 84

“uit de lucht waren gegrepen.”<sup>7</sup>

De stevigheid van die beweringen brengt geenszins, ook niet in het licht van de gedetailleerde nadere toelichting, dat daarmee automatisch is voldaan aan een basis voor een succesvolle strafrechtelijke vervolging van een of meer van (rechts)personen zoals hiervoor genoemd.

Ook de onderliggende(per e-mail aan dhr. Goes van het Regionaal Milieu Team toegezonden) aangifte bevat dan wel stevige verwijten, maar een heel exacte duiding van strafrechtelijke verwijt is daarin m.i. eerlijk gezegd niet opgenomen. Het lijkt veeleer een kanonnade jegens de gemeente Utrecht.

Van opzet (bij wie ook) tot valselijk opmaken van een geschrift (dan wel van het opzettelijk van een valselijk stuk gebruik maken) is m.i. namelijk volstrekt niet gebleken.

In gelijke zin is m.i. van een verdenking van (een poging tot) oplichting geen sprake. Een zodanige verdenking stuit reeds af op het feit dat van een oogmerk tot wederrechtelijke bevoordeling niet is gebleken.

Wat de (vermeende) overtredingen van artt. 173a/173b Sr betreft, geldt niet de vereiste, en dat kan de klager worden meegegeven, dat de gemeente “zelf” fijnstof in de lucht moet hebben gebracht. Nadrukkelijk de culpose variant, art. 173b Sr, biedt ruimte voor een breder bereik aan strafwaardige gedragingen.

Voor beide strafbepalingen geldt echter wel dat er sprake is van een *wederrechtelijk in de lucht* (of bodem of oppervlaktewater) *brengen* van een stof. Dat de gemeente gehouden is maatregelen te treffen om — kort gezegd — overschrijding van de grenswaarden zoveel mogelijk te voorkomen, brengt niet automatisch mee dat er, bij onvoldoende inspanningen daartoe, sprake is van “wederrechtelijk in de lucht brengen” als bedoeld in artt. 173a/173b Sr. Ik stel me zo voor dat er alsdan mogelijk wél sprake kan zijn van schending van een rechtsplicht door de gemeente welke in civilibus als een onrechtmatige daad wordt gekwalificeerd. Maar nogmaals; daarmee is niet automatisch voldaan aan de vereiste gesteld in de strafbepalingen van artt. 173a/173b Sr.

In reactie op het standpunt van de officier van justitie dat - kort gezegd - dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld (art. 307/308 Sr) niet kan worden aangetoond, stelt klager dat dat *leidt tot de absurde gevolgtrekking dat, zolang de slachtoffers maar onbekend zijn, zelfs handelen of nalaten dat op grote schaal dood en ziekte tot gevolg heeft niet vervolgd kan worden en onbestraft blijft*.<sup>8</sup>

Nog afgezien van de in strafzaken vereiste vaststelling van causaliteit, geeft klager met diens opmerking er blijk van de delicten dood of zwaar lichamelijk

<sup>7</sup> Zij bijvoorbeeld de alinea's 122, 123, 125 en 126

<sup>8</sup> Zie alinea 150; pag. 91

letsel door schuld (artt 307/308 Sr) niet goed in z'n strafrechtelijke betekenis te duiden.

Al met al lijkt het erop dat er i.c. "enkel" sprake is van een fors verschil van mening tussen klager en de door haar genoemde beklaagden m.b.t. het door de gemeente Utrecht te nemen maatregel om te voldoen aan de geldende normen voor fijnstof en stikstofdioxide. Een geschil wat zich o.a. vertaald in meerdere juridische procedures.

Nu van een vermoeden van een strafrechtelijk delict m.i. geen sprake is, ontbreekt de noodzaak om het niet-vervolgen vanwege redenen van opportuniteit nader te belichten. Ik verleid mij slechts tot een enkele opmerking daarover:

In een staat die op goede gronden bij de vervolging het opportuniteitsbeginsel hanteert, kan men moeilijk betogen dat de overheid moet vervolgen. Al dan niet vervolgen is (en blijft) voorwerp van een keuze die naar gelang van de omstandigheden verschillend kan uitvallen. Daar waar andere vormen van geschillenbeslechting of hier: controle op overheidshandelen, ruimschoots openstaan (democratisch debat, bestuurlijk of civiele juridische procedures) ligt, behoudens evident ernstig crimineel handelen, strafrechtelijk ingrijpen niet onmiddellijk voor de hand. Dat het OM alsdan besluit tot niet-vervolgen is m.i. alleszins te billijken.

#### CONCLUSIE

Op grond van vorenstaande zie ik geen reden om van het standpunt van de officier van justitie af te wijken en u te adviseren het beklag ongegrond te verklaren.

De Advocaat-Generaal,

J.H.M. van Leijen

