

HET MILIEUSTRAFRECHT IN RECHTSVERGELIJKEND PERSPECTIEF

Michael Faure*

§ 1. Inleiding

Het milieustrafrecht staat ook in België de laatste tijd volop in de belangstelling en deze belangstelling lijkt nog steeds te groeien. Die belangstelling speelt op verschillende niveaus een rol. In de *eerste* plaats blijkt die belangstelling uit een toenemende *vervolgingsactiviteit*. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is men in enkele arrondissementen, zoals b.v. in Antwerpen, met de vervolging van milieudelicten begonnen.¹ Het lijkt wel alsof het openbaar ministerie het milieu sedert enkele jaren heeft 'ontdekt' en zichzelf klaarblijkelijk een actieve rol toebe-deelt bij de bescherming van het leefmilieu.

In de *tweede* plaats ontstaat nu ook belangstelling voor het milieustrafrecht in de juridische *literatuur*, al is die vooralsnog relatief bescheiden. Opvallend is dat, zoals zo vaak, de literatuur achter de feiten aanhobbelt, want eerst kwamen de grote milieuschandalen en de vervolging daarvan door het parket en eigenlijk gingen de wetenschappelijk geïnteresseerde juristen zich pas later afvragen of het recht wel het vereiste juridische instrumentarium biedt om het leefmilieu te beschermen.² Nu zijn er enige artikelen geschreven, maar zeker in vergelijking met het buitenland is deze literatuur in België nog zeer bescheiden van omvang.³

In de *derde* plaats geniet het milieustrafrecht thans een toenemende belangstelling van de *wetgever*. Dit is zeker het geval in het buitenland, waar b.v. in Duitsland en Nederland in het afgelopen decennium nieuwe strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht werden opgenomen ter sanctionering van inbreuken tegen het leefmilieu. In België lijkt thans ook een vernieuwde belangstelling van

* Advocaat te Antwerpen en Universitair hoofddocent aan de vakgroep strafrecht van de Rijksuniversiteit Leiden.

1. Zie daarover de bijdragen van Paul MORRENS in dit tijdschrift: MORRENS, P., 'Enkele bedenkingen over het opsporings- en vervolgingsbeleid m.b.t. het leefmilieu', *Panopticon*, 1989, 141-151 en MORRENS, P., 'Het leefmilieurecht als handhavingsmiddel', *Panopticon*, 1990, 342-347.

2. Weliswaar werden reeds in het begin van de jaren zeventig enkele artikelen aan het milieustrafrecht gewijd, maar deze beperkten zich voornamelijk tot een opsomming van de strafbepalingen in de bijzondere milieuwetgeving. Zie MATTHIJS, J., 'La protection pénale de l'environnement: l'eau, l'air, le bruit', *Revue de Droit Pénal*, 1971-72, 519-567 en CONSTANT, J., 'La protection pénale de l'environnement en droit belge', in *Rapports belges au X^e Congrès international de droit comparé*, Brussel, Bruylant, 1978, 565-602.

3. Voor Wallonië kan worden gewezen op een bundel die onder redactie van Benoît JADOT werd uitgegeven naar aanleiding van een door de Belgische Vereniging voor Milieurecht georganiseerd congres: JADOT, B. (ed.), *La répression des infractions en matière d'environnement... en Région Wallonne*, Brussel, E. Story-Scientia, 1987, 276 p.

de wetgever voor het milieustrafrecht te zijn ontstaan, ook al is deze belangstelling nog steeds in een 'ontwerpfase'. Wellicht is het zelfs onterecht om wat België betreft van een vernieuwde belangstelling van de wetgever voor het milieustrafrecht te spreken, want hoewel men in het begin van de jaren tachtig na de gewestvorming een toenemende wetgeving van de gewesten op milieugebied zag ontstaan, stond het strafrecht in die nieuwe milieudecreten bepaald niet centraal. Doorgaans beperkte de strafbaarstelling zich namelijk tot één enkele bepaling waarbij in het algemeen 'eenieder die in strijd met de bepalingen van het decreet, van de uitvoeringsbesluiten of de op grond van het decreet uitgevaardigde vergunningen handelde' werd bedreigd (met een doorgaans relatief lage straf).

Nochtans is er wel degelijk de laatste twee jaren ook in België op wetgevend vlak meer belangstelling voor het milieustrafrecht ontstaan. In dit verband kan b.v. worden gewezen op het initiatief van de Vlaamse Minister voor Leefmilieu tot oprichting van een Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest. In de opdracht van de Commissie staat duidelijk vermeld, dat zij tot taak heeft de mogelijkheden van een verhoging van de doelmatigheid van de strafrechtelijke en andere middelen tot handhaving van het milieurecht te onderzoeken.⁴ Enige weken geleden kwam mij eveneens ter ore dat het Waalse Gewest een gelijkaardig initiatief tot oprichting van een Commissie Herziening Milieurecht overweegt.

Hieruit blijkt dat het milieustrafrecht inderdaad een toenemende belangstelling geniet. Dit lijkt een goede reden om te onderzoeken *hoe* het strafrecht dan gebruikt kan worden ter bescherming van het leefmilieu. Het juiste moment voor een dergelijk onderzoek is daar, nu men op verschillende niveaus onderzoekt hoe het milieustrafrecht kan worden verbeterd. Zoals ik zojuist aangaf heeft men in enkele van onze buurlanden, met name in Duitsland en in Nederland, meer ervaring met het milieustrafrecht. Daarom zal in deze bijdrage ook een blik over de grenzen worden geworpen. Dit kan leren welke goede voorbeelden we kunnen volgen en welke fouten we zeker niet moeten kopiëren.

Eerst zal de vraag worden gesteld of het strafrecht enige taak dient te hebben bij de bescherming van het leefmilieu (§ 2). Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de plaats van milieustrafbepalingen in de Belgische strafwetgeving (§ 3); daarna zal worden ingegaan op de wijze van strafbaarstelling van milieuverontreiniging (§ 4) en op de sancties in het milieustrafrecht (§ 5). Ook wordt ingegaan op de invloed van de bevoegdheidsverdeling op het milieustrafrecht (§ 6). Ten slotte worden enkele slotopmerkingen geformuleerd (§ 7).

§ 2. Waarom strafrecht?

Vooraleer dit rechtsvergelijkend onderzoek aan te vatten, denk ik dat *eerst* kort de vraag dient te worden beantwoord of het strafrecht überhaupt enige taak heeft bij de bescherming van het leefmilieu. Deze vraag lijkt gerechtvaardigd, te meer daar het gebruik van strafrecht tot oplossing van maatschappelijke problemen

4. Zie art. 2, 2° van het Besluit van de Vlaamse Executieve houdende de oprichting van een interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest van 5 juli 1989 (*B.S.*, 25 augustus 1989).

steeds meer omstreden is. Het is bekend dat sommigen, zoals o.m. de Rotterdamse hoogleraar HULSMAN, zelfs vurige pleidooien voor de totale *afschaffing* van het strafrecht hielden.⁵ Anderen gingen minder ver en bepleiten eerder een schaars gebruik van het strafrecht: de strafrechtelijke sanctie zou alleen gebruikt mogen worden als alle andere middelen tot conflictoplossing hadden gefaald⁶: de zgn. 'ultimum remedium'-gedachte.⁷ Het pleidooi dat in deze bijdrage voor een (beheerst) gebruik van het strafrecht ter bescherming van het leefmilieu wordt gehouden, lijkt tegen deze decriminaliseringsgedachte in te gaan. Derhalve zullen nu eerst een aantal redenen worden gegeven waarom het bestaan van het milieustrafrecht verantwoord en zelfs noodzakelijk is.

Een eerste argument kan aan de Duitse strafrechtsdogmatiek worden ontleend. Daarin wordt gesteld dat het strafrecht tot doel heeft zogenaamde *rechtsgoederen* te beschermen: maatschappelijke belangen en waarden die zo relevant geacht worden dat deze waarden juridische bescherming genieten. De klassieke rechtsgoederen die door het strafrecht worden beschermd, zijn b.v. eigendom, de eer, het leven en de gezondheid. Aanslagen op deze rechtsgoederen worden dan ook strafrechtelijk gesanctioneerd. Zo wordt degene die het rechtsgoed eigendom schendt b.v. als schuldig aan diefstal bestraft. Men kan argumenteren dat het leefmilieu in deze geïndividualiseerde samenleving ook een plaats inneemt in de rij van beschermenswaardige belangen, rechtsgoederen dus. Indien immers de zgn. ecologische rechtsgoederen, zoals een schone lucht of zuiver water, absoluut geschonden zouden worden (d.w.z. vernietigd), zou het genot van de klassieke rechtsgoederen zoals eigendom of gezondheid ook onmogelijk worden. Dus kan men vanuit deze rechtsgoederenbeschermende visie op het strafrecht argumenteren dat ecologische rechtsgoederen net zoals de klassieke rechtsgoederen een strafrechtelijke bescherming verdienen.⁸ Dit argument geldt des te sterker daar het milieustrafrecht geen individuele rechtsgoederen (zoals gezondheid), maar collectieve rechtsgoederen beschermt. Nu bovendien *de lege lata* blijkt dat de klassieke (vaak individuele) rechtsgoederen strafrechtelijke bescherming genieten, zou het inconsistent zijn om collectieve rechtsgoederen, die zelfs een onontbeerlijke basisvoorwaarde voor het genot van de klassieke rechtsgoederen vormen, deze bescherming te onthouden.

5. Zie onder meer HULSMAN, L., 'Criteria voor strafbaarstelling', in *Strafrecht te-recht? Over dikriminalisering en depenalisering*, Baarn, In den Toren, 1972, 80-92 en HULSMAN, L., *Afscheid van het Strafrecht*, 1986.

6. Voor een genuanceerd betoog voor het terughoudend gebruik van strafrecht bij inbreuken op de economische orde, zie het proefschrift van DE ROOS, Th., *Strafbaarstelling van Economische delicten*, Arnhem, Gouda Quint, 1987 (besproken in dit tijdschrift door J. VERVAELE, *Panopticon*, 1988, 200-205). Vgl. VAN BEMMELEN, J.M., 'Positieve criteria voor strafbaarstelling', in *Speculum Langemeijer*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1973, 1-14.

7. Voor een kritiek op deze 'ultimum remedium'-gedachte zie VAN DE BUNT, H.G., 'Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhavingen van het Milieurecht', in *Strafrechtelijke handhaving van het Milieurecht*, VAN DE BUNT, H.G., VAN DER VEEN, O.C.W. en VERFAILLE, P. (Eds.), Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 33-76; vgl. FEBER, H., 'Strafrecht', laatste medicijn voor Milieudelinquenten', *Milieu en Recht*, 1987, 337.

8. Daarover verder bij FAURE, M., 'Preadvies Milieustrafrecht', Antwerpen, Maklu, 1990, 59-60. Ook LEENEN wijst erop dat een verschuiving van de maatschappelijke waarden meer ecologie, minder economie door het recht zal moeten worden verwezenlijkt (LEENEN, H., 'Milieuhygiënerecht als instrument van verandering', in *Recht als instrument van behoud en verandering*, Deventer, Kluwer, 1972, 294.

Overigens gaat een pleidooi voor een verdere strafbaarstelling van milieuverontreiniging eigenlijk niet in tegen de hierboven beschreven decriminaliserings-tendens. Het is immers best mogelijk dat sommige klassieke rechtsgoederen, zoals de economische orde of eigendom een te sterke strafrechtelijke bescherming genieten en dat een decriminalisering in die sectoren inderdaad op zijn plaats is. Wat de ecologische rechtsgoederen betreft staan wij evenwel nog aan het prille begin en kan er van enige decriminalisering nog geen sprake zijn.⁹

Een tweede argument voor de criminalisering van het milieurecht kan worden gevonden door de vergelijking van de strafrechtelijke sanctie met de andere juridische handhavingsmechanismen: de civielrechtelijke en de administratiefrechtelijke sanctie. Een strafrechtelijke sanctie lijkt inderdaad noodzakelijk, in de eerste plaats omdat in milieuzaken van de mogelijkheid van een aansprakelijkheidsvordering een onvoldoende dreiging uitgaat. Idealiter zou de preventieve werking die van het aansprakelijkheidsrecht uitgaat de strafrechtelijke sanctie overbodig kunnen maken. Indien elke veroorzaker van milieuschade immers burgerrechtelijk aansprakelijk zou kunnen worden gesteld en verplicht worden tot vergoeding van de verontreinigingsschade die door zijn handelen is veroorzaakt, dan zou de dreiging van een aansprakelijkheidsvordering de potentiële schadeveroorzaker ertoe aanzetten de verontreiniging te vermijden.¹⁰ In dat geval zou strafrecht wellicht overbodig zijn. Om verscheidene redenen werkt de dreiging die van een aansprakelijkheidsvordering zou moeten uitgaan bij milieuschade evenwel *niet* of slechts in te beperkte mate. Vaak is bij milieuschade immers niet één individualiseerbaar slachtoffer aan te wijzen dat een prikkel heeft om een aansprakelijkheidsvordering uit te brengen. De schade is veelal verspreid over de gehele gemeenschap (b.v. bij verontreiniging van de Noordzee) of de schade raakt uitsluitend ecologische rechtsgoederen (b.v. bij een olielozing waardoor een planktonpopulatie wordt vernietigd).¹¹ Zolang de jurisprudentie geen vorderingsrecht toekent aan milieuverenigingen, zal bij dergelijke verontreinigingsgevallen geen enkele partij een civiele actie tot schadevergoeding instellen. Een individueel slachtoffer ontbreekt immers en milieuverenigingen hebben *de lege lata* in civiele zaken volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie onvoldoende belang om in het algemeen belang een vordering in te stellen.¹² Ook zal de civiele actie vaak spaak lopen omdat milieuschade moeilijk bewijsbaar is. Vooral het bewijs van het oorzakelijk verband tussen een bepaalde emissie en een concrete verontreiniging

9. Zo merkt ESER terecht op: 'Während in anderen Strafrechtsbereichen – wie etwa bei Schwangerschaftsabbruch, vermögensrechtlicher Bagatelldelinquenz oder dem Abbau der lebenslangen Freiheitstrafe – die Zeichen eindeutig auf Liberalisierung und Entkriminalisierung stehen, fährt bei Umweltschutz der Zug gerade umgekehrt in kriminalisierende Richtung. Doch das erscheint durchaus verständlich, wenn man bedenkt, daß in anderen Bereichen eher ein – tatsächliches oder vermeintliches – Übersoll an Sanktionierung abzubauen war, während es im Umweltrecht ein Schutz- und Normbewusstsein überhaupt erst aufzubauen gilt' (ESER, A., 'ökologisches Recht' in *Natur und Geschichte*, MARK, H. (ed.), München, Oldenbourg Verlag, 1983, 385-386).

10. Zie over de mogelijkheden om via een civiele actie tegen milieuverontreiniging op te treden uitgebreid in het proefschrift van BOCKEN, H., *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoren van het leefmilieu*, Brussel, Bruylant, 1979, 500 p.

11. Daarover uitgebreid bij SHAVELL, S., 'Liability for harm versus regulation of safety', *Journal of Legal Studies*, 1984, 357-374.

12. Zie voor een samenvatting van de jurisprudentie terzake: BOCKEN, H. (ed.), *Vorderingsbevoegdheid van milieuverenigingen*, Brussel, E. Story-Scientia, 1988, 253 p.

stuit in de praktijk op moeilijkheden. Ten slotte mag niet worden vergeten dat milieuschade zich vaak pas jaren na een bepaalde emissie openbaart. Dit lange tijdsverloop kan tot gevolg hebben dat het oorzakelijk verband alleen nog maar moeilijker te bewijzen is. Daarenboven kan jaren later de schadeveroorzaker onvindbaar zijn, waardoor hij *de facto* immuun wordt voor een schadevergoedingsvordering.

Hieruit volgt dat de bescherming van het leefmilieu niet alleen aan het burgerlijk recht kan worden overgelaten en dat een vorm van overheidsregulering die bepaalt welke mate van verontreiniging toegestaan is, noodzakelijk wordt.¹³ Nochtans is het gebruik van een *strafrechtelijke* sanctie daarmee nog niet verantwoord. Men zou zich immers kunnen voorstellen dat een systeem van overheidsregulering met betrekking tot het leefmilieu, bijvoorbeeld een vergunningssysteem, uitsluitend via *administratieve* sancties wordt afgedwongen. Maar ook aan administratieve sancties kleven bezwaren. Een theoretisch bezwaar tegen het uitsluitend gebruik van administratieve sancties is dat schendingen van klassieke rechtsgoederen, zoals gezondheid, eer en eigendom door het strafrecht worden beschermd. Waarom zou men dan schendingen van ecologische rechtsgoederen reduceren tot louter administratief onrecht? Daardoor zou de betekenis van milieucriminaliteit ten onrechte gebagatelliseerd worden en zou het belang van de bescherming van ecologische rechtsgoederen onvoldoende tot uiting komen. Bovendien is ook het sanctiepakket bij administratieve sancties noodzakelijkerwijze beperkt. Doorgaans gaat het hier om het opleggen van rechtstreekse maatregelen, zoals het tijdelijk stilleggen van een bedrijf of om de toepassing van administratieve geldboeten.¹⁴ Daarmee kan evenwel bij milieudelicten niet worden volstaan. Vaak zullen ook sancties nodig zijn die op ernstige wijze in het maatschappelijk leven van de veroordeelde ingrijpen, zoals bijvoorbeeld bij een vrijheidsstraf. Het is duidelijk dat het mede in het licht van het E.V.R.M. onmogelijk is om dergelijke ingrijpende sancties door een administratieve overheid te laten opleggen. Dit kan alleen als strafrechtelijke sanctie worden opgelegd door een onafhankelijke rechter, met alle waarborgen vandien. Deze onafhankelijkheid van de rechter is overigens ook de reden waarom er ook praktische bezwaren tegen het uitsluitend gebruik van administratieve sancties kunnen worden ingebracht. In de literatuur is er vaak op gewezen dat de administratieve overheid in haar relaties tot de rechtsonderhorigen (in casu dus de vervuilende industrie) liever met samenwerking, onderhandeling en coöperatie werkt dan met repressieve dwang. Volgens deze literatuur mist de administratieve overheid veelal de nodige onafhankelijkheid om effectieve sancties tegen verontreinigende bedrijven op te leggen.¹⁵ De ervaring in België ondersteunt deze hypothese, want administratieve

13. FAURE, M., 'Milieubescherming door aansprakelijkheidsrecht of regulering?', *Ars Aequi*, 1990, 759-769.

14. Zie voor een overzicht van de administratieve sancties DE NAUW, A., 'L'évolution législative vers un système punitif administratif', *R.D.P.*, 1989, 337-387.

15. Het feit dat de administratieve overheid gevoelig is voor beïnvloeding door belangengroepen is benadrukt in de 'Capture Theory' en in de Public Choice theorie. Zie desbetreffend reeds BENTLEY, A.F., *The Process of Government*, Chicago, 1908 en verder UTTON, A.M., *The Economics of Regulating Industry*, London, Basil Blackwell, 1986, 26-27 en BUCHANAN, J. en TULLOCK, G., *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962.

sancties zoals de stillegging van een bedrijf, zijn zeer zelden, onder meer omdat vaak druk op de administratie wordt uitgeoefend, b.v. door op het mogelijk verlies van arbeidsplaatsen te wijzen.

De conclusie van deze overwegingen is dat ter handhaving van de milieuwetgeving, naast de civiele en administratieve sancties, strafrechtelijke sancties zeker hun plaats verdienen, sterker nog, zelfs onontbeerlijk zijn voor een effectief milieubeleid.¹⁶ Let wel: daarmee is niet gezegd dat ook geringe administratieve inbreuken op de milieuwetgeving zoals bijvoorbeeld het niet voldoen van de meldingsplicht inzake afvalstoffen¹⁷ of het niet-naleven van een bijdrageplicht¹⁸ per definitie ook strafrechtelijk dienen te worden gesanctioneerd. Hier is alleen geargumenteed dat handelingen waarbij de ecologische rechtsgoederen rechtstreeks worden geschonden (zgn. krenkingsdelicten of gevolgsdelicten) of waarbij deze in concreet gevaar worden gebracht (zgn. concrete gevaarzettingsdelicten) strafrechtelijk dienen te worden gesanctioneerd. Tot deze conclusie kom ik, mede gelet op de relatief beperkte mogelijkheden die een civiele schadevergoedingsactie biedt tot het geven van prikkels tot vermindering van milieuverontreiniging. Dit biedt echter ook een interessant aanknopingspunt in de omgekeerde richting: indien de civiele vordering kan worden verbeterd, b.v. door vorderingsrecht aan milieuverenigingen toe te kennen, geniet dit de voorkeur omdat zulks de noodzaak van de strafrechtelijke sanctie kan beperken.

De vraag die vervolgens rijst is dan hoe die strafrechtelijke sanctie effectief gemaakt kan worden. Indien men in de pers iets leest over de politieke uitspraken die vaak over de verbetering van het milieustrafrecht worden gedaan, valt het op dat daarin meestal wordt gepleit voor een verbetering van de opsporing en vervolging van milieudelicten. Doorgaans is dit een oproep tot het inzetten van meer mensen en meer middelen. Zoals men het in Nederland populair zegt 'We moeten weer een blik agenten opentrekken'. Soms lijkt het evenwel alsof dit aspect, namelijk de personele bezetting, teveel nadruk krijgt en de verbetering van het materiële milieustrafrecht te weinig. Nochtans is ook dit laatste aspect zeer belangrijk: wat heeft het immers voor zin om meer ambtenaren te benoemen voor de handhaving van het milieubeleid indien de wetgeving die zij moeten toepassen niet deugt? Indien de wetgeving immers niet toepasselijk is op belangrijke vormen van milieuverontreiniging of indien de sancties die op niet-naleving van de

16. HAENTJENS deelt deze mening niet voor zover het gaat om 'bestuursondersteunend strafrecht', maar lijkt dat wel te doen voor ernstige milieudelicten die via het Wetboek van Strafrecht worden strafbaar gesteld (HAENTJENS, R., 'De bedreiging der samenleving door aantasting van het natuurlijk milieu en het strafrecht als middel tot afweer', in *Gedenkboek Honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1986, 473-480).

17. Op grond van art. 34, § 1 van het Vlaamse Afvalstoffendecreet dienen alle ondernemingen door wier werkzaamheden industriële afvalstoffen ontstaan aangifte te doen aan de OVAM van de aard, de samenstelling en de hoeveelheid van de afvalstoffen, alsmede van de wijze waarop zij zich ervan zullen ontdoen. Niet-naleving van deze meldingsplicht kan overeenkomstig art. 56 worden bestraft met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 1 jaar en/of met een geldboete van 100 - 100.000 BEF.

18. Op grond van art. 11, § 1 van de Wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater (*B.S.*, 8 februari 1977) dienen bijdragen te worden betaald aan een voorschottenfonds. Het niet-naleven van deze verplichting is strafbaar gesteld via art. 15 en bedreigd met een gevangenisstraf van 1 maand tot 5 jaar en of met een geldboete van 100 - 100.000 BEF. Deze strafbedreiging is hoger dan de straf op de verontreiniging van het grondwater. Daarover (kritisch) FAURE, M., *Preadvies milieustrafrecht*, p. 98, nr. 96.

wetgeving staan door de overtreders als bespottelijk worden ervaren, zal alleen het uitbreiden van het aantal handhavers de problemen niet oplossen. Daarom moet er op de twee fronten tegelijk worden gevochten: òn het verbeteren van de wetgeving òn een uitbreiding van de personele bezetting, zodat er tenminste voldoende toezichthoudende en opsporingsambtenaren zijn om een goede wetgeving toe te passen.¹⁹

Eerst dient derhalve de *kwaliteit* van de milieuwetgeving te worden onderzocht. Daarbij rijzen twee centrale vragen:

1. Waar en hoe wordt milieuverontreiniging in België strafbaar gesteld?
2. Zijn de sancties van zodanige aard dat zij de potentiële overtreders zullen aanzetten tot het vermijden van milieudelicten?

§ 3. De plaats van milieudelicten in het strafrecht

Zoals uit de inleiding bleek, kunnen de strafbepalingen doorgaans als een soort aanhangsel achteraan een administratieve milieuwet worden aangetroffen, waarin zonder veel problemen iedereen wordt strafbaar gesteld die in strijd met de bepalingen van de wet, het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan handelt. Daaruit blijkt dus bepaald geen groot respect van de wetgever voor het leefmilieu. In dit verband kan een vergelijking met de twee buurlanden nuttig zijn om te laten zien dat het ook anders kan. In de Duitse Bondsrepubliek werden door de inwerking-treding van het 18^e Strafrechtsänderungsgesetz op 1 juli 1980 milieudelicten in de paragrafen 324 e.v. van het Strafgesetzbuch opgenomen. Daardoor worden de ecologische rechtsgoederen (water, lucht en bodem) voortaan in Duitsland als zelfstandig rechtsgoed erkend en direct in het Strafgesetzbuch (StGB) beschermd.²⁰ In de Duitse literatuur werd de opname in het StGB gemotiveerd door erop te wijzen dat dit symboliseert dat het uitgesloten is dat milieudelicten nog louter bagatellen zouden zijn. Ook meende men dat een introductie van strafbepalingen ter bescherming van het leefmilieu in het StGB de bewustzijnsvormende kracht van het strafrecht zou bevorderen.²¹ De Duitse auteur TIEDEMANN meent zelfs dat sedert de opname van milieudelicten in het StGB het aantal aangiften is verdubbeld. Volgens hem is dit te danken aan het feit dat deze opname in het StGB het milieubewustzijn zowel van het publiek als van de vervolgende instanties heeft versterkt.²²

Ook in Nederland vindt men milieubepalingen in het Wetboek van Strafrecht (Sr.). Deze bestonden reeds langere tijd, maar vorig jaar heeft men deze bepalingen

19. Vgl. BOCKEN, H., 'De Belgische Vereniging voor Milieurecht vraagt aandacht voor de kwalitatieve aspecten van het milieurecht', *R.W.*, 1987-88, 895.

20. HEINE, G. en MEINBERG, V., *Empfehlen sich Änderungen im strafrechtlichen Umweltschutz; insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht? Gutachten D für dem 57. Deutsche Juristentag*, München, Beck, 1988 (hierna verkort geciteerd als *Gutachten*), 21-22.

21. TIEDEMANN, K., *Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, Gutachtliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines sechzehnten Strafrechtsänderungsgesetzes (Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität)*, Berlijn, De Gruyter, 1980 (hierna verkort geciteerd als *Die Neuordnung der Umweltstrafrechts*), 18.

22. TIEDEMANN, K., 'Umweltstrafrecht' in *Handwörterbuch des Umweltrechts*, KIMMINICH, O., VON LERSNER, H. en STORM, P. (ed.), Berlijn, Erich Schmidt Verlag, 1986, 846; TIEDEMANN, K. en KIND-HÄUSER, H., 'Umweltstrafrecht Bewährung oder Reform?', *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 1988, 339.

gen aanzienlijk aangescherpt²³, zodat nu op de opzettelijke en wederrechtelijke verontreiniging van lucht, water, bodem, indien de schuldige weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat daarvan gevaar voor de gezondheid te duchten is, tot twaalf jaar gevangenisstraf staat.²⁴

Uit deze korte rechtsvergelijkende exercitie volgt dat in België, net als in Nederland en in Duitsland, bepalingen met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu in het Strafwetboek zouden moeten worden opgenomen. Zoals reeds werd opgemerkt, zijn ecologische rechtsgoederen zoals zuiver water en een schone bodem thans zeker zo beschermenswaardig als de andere in het Strafwetboek beschermde belangen. Deze belangrijke plaats van de ecologische rechtsgoederen zou tot uiting kunnen worden gebracht door een opname van de milieudelicten in het Strafwetboek. De bescherming van ecologische rechtsgoederen hoort in het kernstrafrecht thuis en niet slechts in het bijzonder strafrecht.²⁵ Ook anderen hebben er reeds op gewezen dat zowel milieuverontreinigers als magistraten de milieudelicten pas ernstig zullen nemen indien deze in het Strafwetboek zijn opgenomen, op voorwaarde natuurlijk dat ook de strafmaat aanmerkelijk wordt verhoogd.²⁶

§ 4. De wijze van strafbaarstelling van milieuverontreiniging

Een volgende vraag is hoe milieuverontreiniging dient te worden strafbaar gesteld. Indien men wil zien hoe het niet moet, kan men de huidige Belgische milieuwetgeving raadplegen. Het probleem daarin is dat doorgaans alleen het handelen in strijd met vergunningsvoorschriften wordt strafbaar gesteld. Dit wordt de 'administratieve afhankelijkheid' van het milieustrafrecht genoemd.²⁷ Dat betekent dat strafbaarheid volgt omdat zonder vergunning werd gehandeld of in strijd met de vergunningsvoorwaarden.²⁸

Het is op zichzelf begrijpelijk dat de administratieve overheid door het opleggen van voorwaarden bepaalt onder welke omstandigheden een bepaalde vorm van verontreiniging toelaatbaar is. Maar het is problematisch indien de strafbaarheid ook afhankelijk wordt gemaakt van het schenden van vergunningsvoorwaarden. Zulks is b.v. het geval in de Belgische wet ter bescherming van de oppervlaktewateren van 26 maart 1971.²⁹ Krachtens artikel 41 van deze wet wordt namelijk in het algemeen de overtreding van de bepalingen van de wet of de uitvoeringsbe-

23. Bij Wet van 19 januari 1989, *Staatsblad*, 1989, 9, in werking getreden op 1 maart 1989.

24. Daarover verder bij WALING, C., *Het materiële milieustrafrecht*, Anrhem, Gouda Quint, 1990, 10 e.v.

25. Daarover verder FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, 54-58.

26. MORRENS, P., 'Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht', *R.W.*, 1987-88, (1281), 1282 en 1285; HEYMAN, J., 'De toepassing van het strafrecht op het afvaldecreet', *Leefmilieu*, 1988, (116), 120.

27. Het is een vertaling van de Duitse term 'Verwaltungsakzessorietät'. Zie daarover de dissertatie van WINKELBAUER, W., *Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltrafrechts*, Berlijn, Duncker & Humboldt, 1985, 81 p. en HEINE, G. en MEINBERG, V., *Gutachten*, 24-26 en 45-47.

28. Zie over de 'administratieve afhankelijkheid' van het Belgisch milieustrafrecht: FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, 67-71.

29. *B.S.*, 1 mei 1971.

sluiten- en reglementen ervan strafbaar gesteld en overeenkomstig het eerste lid van artikel 41 in het bijzonder het deponeren van vloeistoffen of voorwerpen in de oppervlaktewateren of het lozen van vloeistoffen met schadelijke stoffen in strijd met artikel 2 van de wet. Maar het probleem is dat artikel 2 weliswaar een algemeen lozingsverbod inhoudt doch een uitzondering formuleert voor 'de lozing van afvalwater waarvoor vergunning is verleend overeenkomstig de bepalingen van deze wet'. Het is derhalve *de lege lata* onduidelijk of een lozing die weliswaar de oppervlaktewateren verontreinigt, maar geen inbreuk vormt op de vergunningsplicht, strafbaar is op grond van de wet van 26 maart 1971.³⁰ Dit heeft enerzijds als onaangenaam gevolg dat er geen strafbaarheid meer is als voor het handelen een vergunning bestaat, hoe ernstig de verontreiniging ook is (dit wordt de rechtvaardigende werking van de vergunning genoemd) en anderzijds dat er geen strafbaarheid is indien er geen schending van de vergunningsvoorwaarden plaats vindt (door de 'administratieve afhankelijkheid' van de strafbaarstelling). Dit laatste betekent dat sommige ernstige gevallen van verontreiniging niet bestraft kunnen worden indien zij niet tegelijk een inbreuk op vergunningsvoorwaarden vormen. Deze mazen in de wet dienen natuurlijk te worden gedicht. Dit kan gebeuren door de administratieve afhankelijkheid gedeeltelijk te verlaten en een strafbepaling in te voeren die los van de schending van een vergunningsplicht bepaalde vormen van milieuverontreiniging bestraft. Daarbij is evenwel voorzichtigheid geboden, want de wetgever dient overeenkomstig de eis van het legaliteitsbeginsel het strafwaardig gedrag voldoende nauwkeurig te omschrijven.³¹ Dit zou niet het geval zijn indien elke vorm van milieuverontreiniging zou worden strafbaar gesteld. Daarvan zou bijvoorbeeld sprake zijn bij een strafbepaling die luidt: 'Hij die het milieu verontreinigt, wordt bestraft met gevangenisstraf van 5 jaar en met geldboete'. Naast een onvoldoende naleving van het legaliteitsbeginsel zou een dergelijke algemene bepaling wegens haar abstracte karakter onhanterbaar zijn in de praktijk. Er zou dan namelijk steeds een uitgebreide discussie dienen plaats te vinden over de vraag of dit nu een door de wetgever beoogde vorm van verontreiniging was.

Weer kan een blik over de grenzen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag hoe milieuverontreiniging dan wel zou kunnen worden strafbaar gesteld. Het artikel 173a uit het Nederlandse Wetboek van Strafrecht bepaalt dat: 'Hij die opzettelijk en wederrechtelijk een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaren of geldboete indien de schuldige weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is'. Indien er geen opzet is, maar schuld, is de gevangenisstraf slechts één jaar. Toch menen de meeste auteurs dat dit een voorbeeld is van een moeilijk toepasbare bepaling. Wat zijn nu de bezwaren? Ten eerste is 'gevaar voor de openbare gezondheid' een onduidelijk begrip, dat moeilijk in de praktijk is toe te passen. Ten tweede zal er alleen een veroordeling op grond van deze be-

30. Daarover uitgebreid bij FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, 72-80.

31. Dit uit het legaliteitsbeginsel afgeleide 'lex certa' beginsel wordt omschreven als: 'Krachtens het legaliteitsbeginsel zouden zij (de strafwetgevers - MF) deze gedragingen precies en nauwkeurig moeten omschrijven, wars van vage uitdrukkingen en onduidelijkheid' (DUPONT, L. en VERSTRAETEN, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, p. 103, nr. 100).

paling kunnen volgen indien het openbaar ministerie kan bewijzen dat de schuldlige weet of ernstige reden heeft om te vermoeden, dat de emissie gevaar voor de gezondheid oplevert.³² Ten derde werd in de Memorie van Toelichting gesteld dat het begrip 'wederrechtelijk' in 173a Sr. betekent 'in strijd met de vergunning' en daardoor wordt de toepassing van 173a Sr. weer beperkt tot inbreuken op de vergunningsplicht.³³

Deze bepaling lijkt dus onnuttig in de praktijk, omdat de toepassingsvoorwaarden zodanig zwaar zijn dat zij ongeschikt zijn om de meeste vormen van milieuverontreiniging te omvatten. Overigens kan ook worden betwijfeld of in 173a Sr. de ecologische rechtsgoederen wel worden beschermd, want de inbreng van stoffen in lucht, bodem of water is immers alleen strafbaar voorzover dit de gezondheid van mensen schaadt. In deze bepaling staat dus niet het milieu, maar de mens centraal. Het klassieke, antropocentrische standpunt lijkt daar dus nog te overheersen.³⁴

Het gevolg van de zware toepassingsvoorwaarden voor 173a en b is trouwens dat deze bepalingen in de praktijk *niet* worden toegepast. Meestal wordt er bij milieudelicten in Nederland vervolgd wegens inbreuken op de bijzondere milieuwetgeving die doorgaans zijn strafbaar gesteld via de bepalingen van de Wet op de Economische Delicten (WED). Nog opvallender is evenwel dat in Nederland milieudelicten vaak worden vervolgd op grond van klassieke bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, zoals bijvoorbeeld valsheid in geschrift (225 Sr). Ook in de bekende zaak Kemp, die onlangs tot een zware veroordeling van betrokkene door de rechtbank te Den Haag leidde, heeft de officier van justitie Kemp niet op grond van inbreuken op de milieuwetgeving, maar op grond van valsheid in geschrift en deelname aan een criminele organisatie (140 Sr.) vervolgd.³⁵

Dit is natuurlijk bedenkelijk, omdat die algemene bepalingen niet gemaakt zijn om op milieudelicten te worden toegepast.³⁶ Bovendien bewijst dit dat de formulering van de delictomschrijvingen in het Nederlandse milieustrafrecht blijkbaar ook tekort schiet.

Een beter alternatief kan wellicht in Duitsland worden gevonden. Zoals hierboven reeds werd aangegeven werden in 1980 verschillende bepalingen tot bescherming van het leefmilieu in het StGB ingevoerd. Het zijn verschillende arti-

32. Zie voor een uitgebreide analyse van deze bestanddelen van art. 173a Sr. WALING, C., *Het materiële milieustrafrecht*, 25-57.

33. Zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1984-85, 19020, nrs. 1-3, p. 13.

34. Ook WALING wijst er terecht op dat het beschermde rechtsgoed in de milieubepalingen van het Wetboek van Strafrecht het menselijk leven en de gezondheid is (WALING, C., *Het materiële milieustrafrecht*, 15). In dezelfde zin HAENTJENS, *l.c.*, 472-473.

35. Bij vonnis van 23 oktober 1990 werd de afvalhandelaar Simon Kemp door de meervoudige strafkamer van de Arrondissementsrechtbank te Den Haag ter zake van valsheid in geschrift, oplichting, deelneming van een rechtspersoon die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft en een aantal andere misdrijven veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 4 jaar en 6 maanden en een (eveneens onvoorwaardelijke) geldboete van f 150.000,-. Tegen dit vonnis werd hoger beroep ingesteld.

36. Voor een kritische analyse zie SCHAFFMEISTER, D., 'Afzonderlijk straf- en strafprocesrecht voor de veel voorkomende criminaliteit', *Justitiële verkenningen*, 1990, 8-28; SCHAFFMEISTER, D., 'Fraudebestrijding zonder grondslag', in *Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.F.M. Giele*, Deventer, Kluwer, 1990, 576 e.v.; SCHAFFMEISTER, D., 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuvervuiling', in *Dilemma's van aansprakelijkheid*, HOL, A.M. en LOTH, M.A. (red.), 1991, 53-72.

kelen, die separaat elk milieucomponent (lucht, water, bodem) beschermen. De structuur daarvan lijkt aantrekkelijk. Als voorbeeld kan § 324 dat waterverontreiniging strafbaar stelt, worden aangehaald: 'Wer unbefugt ein Gewässer verunreinigt oder sonst dessen Eigenschaften nachteilig verändert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft'.

Het aantrekkelijke van deze bepaling is namelijk dat niet de inbreuk op de vergunningsplicht, maar de *verontreiniging* van het oppervlaktewater strafbaar wordt gesteld en dat dit niet afhankelijk is van het vervuld zijn van moeilijk bewijsbare bestanddelen. Het begrip 'verontreiniging' wordt overigens in de Duitse jurisprudentie ruim geïnterpreteerd.³⁷ Indien er evenwel een vergunning is geldt dit als een rechtvaardigingsgrond.³⁸

Gedeeltelijk blijft de administratieve afhankelijkheid dan bewaard, maar het strafbaarstellen van verontreinigende emissies in plaats van schendingen van de vergunningsplicht heeft toch al het voordeel dat ook als er geen inbreuk op de vergunningsplicht bestaat, de verontreinigingshandeling toch kan worden gesancioneerd. Het lijkt gelet op het beginsel van de 'Eenheid van de rechtsorde' ook niet wenselijk om aan de vergunning onder alle omstandigheden een rechtvaardigende werking te ontzeggen. In normale gevallen dient de bezitter van een rechtmatige vergunning er op te kunnen vertrouwen dat hij zich niet strafbaar maakt indien hij de vergunningsvoorwaarden naleeft.³⁹

Dit Duitse voorbeeld verdient dus wellicht in België navolging:

1. de schending van het ecologisch rechtsgoed wordt immers direct strafbaar gesteld;
2. een verontreiniging die niet tegelijk een inbreuk vormt op een vergunningsplicht is toch strafbaar en
3. de vergunning werkt in beginsel rechtvaardigend behalve bij zeer ernstige gevallen van verontreiniging.

§ 5. Effectieve sancties

Een andere centrale vraag in het materiële milieustrafrecht is welke sancties dienen te worden voorgeschreven om potentiële overtreders een prikkel te geven om van verontreiniging af te zien. Strafrechtelijke sancties in het milieurecht zouden twee doelen moeten dienen: in de eerste plaats moet van de sanctie een zodanig ernstige *dreiging* uitgaan dat zij een preventieve werking heeft en de potentiële verontreiniger ertoe aanzet van de milieuverstorende handeling af te zien; in de tweede plaats dient de sanctie het leefmilieu ten goede te komen: d.w.z. dat alleszins moet worden voorkomen dat de milieuverontreiniging zich in de toekomst verder zet.

Er is geen rechtsvergelijking voor nodig om tot de conclusie te komen dat de sancties die lange tijd door de Belgische rechtbanken op milieudelicten werden

37. Zie TIEDEMANN, K., 'Umweltstrafrecht', in *o.c.*, 847-848.

38. RUDOLPHI, H.J., 'Primat des Strafrechts im Umweltschutz?', *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 1984, (193), 196-198.

39. Dit zou alleen anders liggen indien de vergunningsconforme emissies b.v. tot ernstige gezondheidsschade leiden.

toegepast geen van deze doelen dienden. Bij inbreuken op de Oppervlaktewaterwet is gebleken dat jarenlang de rechters slechts een gemiddelde geldboete oplegden van 6000 BEF en dat gevangenisstraf nooit werd opgelegd of alleen indien er samenloop was met gemeenrechtelijke delicten zoals valsheid in geschrifte, en dan nog alleen voorwaardelijk.⁴⁰ Het hoeft geen betoog dat deze geldboeten veel te laag zijn. In de eerste plaats brengen zij het maatschappelijk onrecht dat milieudelinquentie is onvoldoende tot uiting en in de tweede plaats geven zij absoluut geen enkele prikkel om de wet na te leven. Bovendien is het milieu met dergelijke lage straffen niet gediend, want de verontreiniging gaat immers vaak gewoon onverminderd door. De geldboeten die in de wet zijn voorgeschreven moeten worden verhoogd en bovendien dienen er ook hogere geldboeten te worden opgelegd.⁴¹

Wat betreft de precieze *hoogte* van de geldboete moet naar mijn mening onder meer rekening worden gehouden met het *voordeel* dat de overtreding van de milieuwetgeving oplevert voor de betrokkene. Vaak kan een overtreding een besparing van bijvoorbeeld 50 miljoen BEF opleveren, omdat men nalaat een waterzuiveringsinstallatie te bouwen. In een dergelijk geval zou de geldboete dus minstens even hoog dienen te zijn als het voordeel dat de ondernemer met het milieudelict kan behalen. Indien daar nog wordt bijgeteld dat de pakkans bij een milieudelict zeker geen 100% is, zou de boete zelfs nog een stuk hoger moeten zijn dan het voordeel dat het misdrijf oplevert. Bij milieudelicten hebben we niet te maken met emotionele, passionele daders, maar met rationele ondernemers voor wie milieucriminaliteit vaak een groot financieel voordeel oplevert.⁴² Daarmee dient bij het vastleggen van de hoogte van de sanctie rekening te worden gehouden. De thans toegepaste geldboetes zijn soms zo laag dat het strafrecht elke sturende werking mist. Het gevolg is veelal dat de milieureglementering als symboolwetgeving in de praktijk een dode letter blijft.

Juist omdat de sanctie uiteindelijk de verbetering van het leefmilieu ten doel dient te hebben, zou in milieuzaken veel meer gebruik moeten worden gemaakt van *bijkomende* sancties. Deze geven de strafrechter immers de mogelijkheid de dader te verplichten de in het verleden aangerichte milieuschade te herstellen en de toekomstige verontreiniging te vermijden.⁴³

In dit verband kan b.v. aan het *herstel in natura* worden gedacht. Daarbij wordt de dader verplicht de veroorzaakte milieuschade voorzover mogelijk te herstellen.⁴⁴ Indien dit herstel in natura redelijkerwijze mogelijk is, zou de strafrechter

40. FAURE, M., *Die strafrechtliche Durchsetzung des Umweltrechts*, diss., Freiburg im Breisgau, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1989, 277-281.

41. Voor een overzicht van de sancties in de bijzondere milieuwetgeving, zie de tabel bij FAURE, M., *Preadvies milieustrafrecht*, 88-94.

42. Voor een verdere kritiek van de hoofdstraffen in de Belgische milieuwetgeving zie FAURE, M., 'Het materiële milieustrafrecht in België: een terreinverkenning', *Milieu en Recht*, 1990, (98), 102-103.

43. Voor een overzicht van de bijkomende sancties in de bijzondere milieuwetgeving zie FAURE, M., *Preadvies milieustrafrecht*, 106-108.

44. Het herstel in de oorspronkelijke toestand kan b.v. worden bevolen op grond van art. 23 van de Wet betreffende de bescherming van monumenten en landschappen van 7 augustus 1931 en op basis van art. 46 van de Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973. Het Vlaamse Afvalstoffendecreet biedt bovendien de mogelijkheid de veroordeelde te verplichten tot verwijdering van het wederrechtelijk achtergelaten afval (art. 59, § 1).

ook verplicht moeten worden om deze sanctie op te leggen. Voor wat het voorkomen van toekomstige verontreiniging betreft, kan gedacht worden aan het verbod een installatie verder te gebruiken⁴⁵, of dit gebruik slechts onder bepaalde voorwaarden verder toe te laten en in extreme gevallen kan zelfs aan de *bedrijfssluiting* worden gedacht of aan het *onder bewind stellen* van een verontreinigende ondernemer.⁴⁶ Deze bijkomende sancties kunnen trouwens ook een sterk preventief effect hebben. Denk bijvoorbeeld aan de *openbaarmaking* van het vonnis via de pers. De meeste bedrijven zien negatieve publiciteit in de pers als een sterkere dreiging dan een geldboete die men in alle anonimiteit kan betalen. Men zou kunnen overwegen om deze openbaarmaking eveneens verplicht te laten opleggen door de strafrechter.

Een andere belangrijke sanctie is de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze sanctie was reeds in het Nederlandse en in het Duitse recht bekend. Krachtens art. 36e van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kan aan degene die wegens een strafbaar feit is veroordeeld de verplichting worden opgelegd tot betaling aan de Staat van een geldbedrag dat overeenstemt met het geschatte voordeel dat hij door het strafbare feit heeft verkregen.⁴⁷ In Nederland wordt deze sanctie als een maatregel gezien die noodzakelijk is omdat het financiële voordeel dat door het strafbare feit werd verkregen vaak op onvoldoende wijze in de geldboete kan worden verdisconteerd.⁴⁸ Ook in het Duitse recht was deze maatregel reeds lang gekend als het Verfall (§ 73 van het Strafgesetzbuch).⁴⁹ § 73 StGB is van toepassing wanneer de dader door het strafbaar feit een vermogensvoordeel heeft verkregen. Ook in de Duitse Bondsrepubliek wordt de noodzaak van deze sanctie gemotiveerd door het vereiste de geschonden rechtsorde te herstellen door het voordeel dat door het delict werd verkegen van de dader weg te nemen. Dit laatste wordt door de geldstraf onvoldoende gerealiseerd.⁵⁰

Door de Wet van 17 juli 1990⁵¹ wordt de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel ook in het Belgische strafrecht ingevoerd. Er werd een derde lid aan artikel 42 Sw. toegevoegd, waardoor de bijzondere verbeurdverklaring voortaan kan worden toegepast: 'op de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, op de goederen en waarden die in de plaats ervan zijn gesteld en op de inkomsten uit de belegde voordelen'. Een nieuw artikel 43bis Sw.

45. B.v. art. 41, § 2 van de Oppervlaktewaterenwet van 26 maart 1971 geeft de rechter de mogelijkheid het verbod op te leggen de installatie die de verontreiniging heeft veroorzaakt verder te gebruiken.

46. Deze sanctie is de lege lata niet als bijzondere sanctie in het Belgisch milieustrafrecht gekend en zou alleen als bijzondere voorwaarde bij een veroordeling met uitstel of opschorting kunnen worden opgelegd. De onderbewindstelling is wel bekend in art. 8b van de Nederlandse wet op de economische delicten, maar schijnt in de praktijk weinig te worden toegepast (MULDER, A., *Schets van het economisch strafrecht*, 106-107).

47. Daarover WEMES, L., 'Over het ontnemen van voordeel en het omkeren of (redelijk?) verdelen van de bewijslast', *Nederlands Juristenblad*, 1988, 417-422.

48. MULDER, A., *Schets van het economisch strafrecht*, 4^e druk, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1983, 103-105.

49. Zie over de voordeelontneming in de Duitse bondsrepubliek en in verschillende andere rechtsstelsels: MEYER, J., DESSECKER, A., SMETTAN, J. (red.), *Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmittel-Delikten*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1989, 681 p.

50. JESCHECK, H.H., *Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeines Teil*, 4^e druk, Berlijn, Duncker & Humboldt, 715-718.

51. B.S., 15 augustus 1990.

bepaalt bovendien dat de bijzondere verbeurdverklaring van deze vermogensvoordelen 'in elk geval' kan worden uitgesproken. Het tweede lid van art. 43bis Sw. bepaalt: 'indien de zaken niet kunnen worden gevonden in het vermogen van de veroordeelde, raamt de rechter de geldwaarde ervan en heeft de verbeurdverklaring betrekking op een daarmee overeenstemmend bedrag'.⁵² De regeling van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel in artikel 42, 3° Sw. is zeer ruim en omvat ook de voordelen die door milieudelicten zijn verkregen. In de praktijk kan deze sanctie in het milieustrafrecht een grote rol gaan spelen, omdat door milieudelicten vaak belangrijke winsten kunnen worden gerealiseerd. Veelal zijn deze veel hoger dan de maximale geldboete. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de weigering een waterzuiveringsinstallatie te bouwen; dit kan een kostenbesparing opleveren die vlug tot vijftig miljoen BEF kan oplopen. De maximale geldboete uit artikel 41 van de Oppervlaktewaterwet van 5000 BEF (x 80 = 400.000 BEF) zal daar weinig effect hebben, maar de voordeelsontneming des te meer. Alleen zou de lege ferenda moeten worden vermeden dat – zoals thans het geval is – dit ontnemen voordeel naar de algemene middelen toevloeit. Veeleer dient er dan een toekenning naar een milieuschadefonds te geschieden, zodat de voordeelsontneming ook het leefmilieu ten goede komt.

§ 6. De bevoegdheid van de Gewesten tot het vastleggen van bepalingen betreffende het straf(proces)recht

In de vorige paragrafen werden bepaalde voorstellen gedaan tot hervorming van het milieustrafrecht. Een belangrijk punt waar niet aan kan worden voorbijgegaan is dat er bij de realisering van deze voorstellen problemen kunnen rijzen die te maken hebben met de bevoegdheidsverdeling in België. Zoals bekend werd het milieubeleid door de gewestvorming van 1980 en 1988 voor het grootste gedeelte geregionaliseerd. Dit houdt in dat de gewesten bij decreet of uitvoeringsbesluit van de Executieve verbindende voorschriften met betrekking tot verschillende aspecten van het milieubeleid kunnen uitvaardigen.⁵³ Nu zou men verwachten dat de bevoegdheid tot het vastleggen van materiële normen met betrekking tot het milieubeleid ook de bevoegdheid meebrengt om sancties vast te leggen die van toepassing zullen zijn indien de materiële normen niet worden nageleefd. Dit is evenwel slechts gedeeltelijk het geval. Artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, dat overigens in de tweede fase van de staatshervorming (1988) niet werd gewijzigd, bepaalt: 'Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Ge-

52. Zie ook DE SWAEF, M., 'De bijzondere verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen uit misdrijven', *R.W.*, 1990-91, 491-493.

53. Het zou te ver voeren om in het kader van deze bijdrage een uitgebreid overzicht te geven van de bevoegdheidsverdeling inzake het milieubeleid in België. Voor een overzicht zie b.v. DELVA, J. en MEERSCHAUT, F., 'Overzicht van rechtspraak. De rechtspraak van het arbitragehof ten behoeve van de private rechtspraak', *T.P.R.*, 1990, 679-767; DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., *Milieuzakboekje*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990, 11-18; LAVRYSEN, L., 'Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989', in: *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Brussel, E. Story Scientia, 1990, 1-215; ORBAN DE XIVRY, E., 'La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage et le droit de l'environnement', *Aménagement*, 1988, 74-77.

westen en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in art. 7 van dat wetboek'.⁵⁴ Dit lijkt op zichzelf nog niet zo'n problematische bepaling, al wordt van meet af aan de bevoegdheid van de gewesten om criminele straffen in te voeren uitgesloten. Voor het milieustrafrecht is dit al een belangrijke handicap omdat de schending van klassieke rechtsgoederen zoals het leven of de eigendom wel met criminele straffen wordt bedreigd, terwijl op de niet-naleving van milieudecreten overeenkomstig het aangehaalde artikel 11 uitsluitend correctionele straffen kunnen worden toegepast. Maar de bevoegdheid van de gewesten is nog in belangrijke mate ingeperkt door de jurisprudentie van het Arbitragehof. In dit verband zijn vooral de arresten met betrekking tot de straf(proces)rechtelijke bepalingen in het Vlaamse Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 interessant. Een arrest van 23 december 1987⁵⁵ sprak zich uit over de vraag in hoeverre de strafprocesrechtelijke bepalingen van het Vlaamse afvalstoffendecreet in overeenstemming waren met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Het Arbitragehof kwam daarbij tot de vaststelling dat een groot aantal van de straf(proces)rechtelijke bepalingen in strijd met deze bevoegdheidsbepalende regels was. Deze zaak was aanhangig gemaakt door een prejudiciële vraag van de correctionele rechtbank te Antwerpen en, gelet op de destijds toepasselijke Wet van 28 juni 1983, houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, had dit arrest dat naar aanleiding van een prejudiciële vraag werd gewezen, slechts een beperkt gezag van gewijsde.⁵⁶ Enige jaren later werden door een arrest van 11 mei 1989 zelfs enkele bepalingen van het Vlaamse Afvalstoffendecreet vernietigd.

Het uitgangspunt van het Arbitragehof is dat artikel 7 van de Grondwet de nationale wetgever de zorg voorbehoudt tot het bepalen van de gevallen waarin vervolging kan plaats hebben en tot het regelen van de vorm van die vervolging. Artikel 9 van de Grondwet, zo vervolgt het Arbitragehof, bepaalt dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. Het Arbitragehof meent dat met 'wet' in de artikelen 7 en 9 van de Grondwet de wet in de formele zin van het woord wordt bedoeld. Het Arbitragehof meent dan ook dat de Gemeenschappen en de Gewesten in die voorbehouden aangelegenheden slechts mogen optreden mits zij daartoe uitdrukkelijk zijn gemachtigd door de formele wetgever. Een dergelijke machtiging is volgens het Arbitragehof gegeven door artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980. Dit biedt de decreetgever de mogelijkheid de gevallen te bepalen waarin vervolging mag plaats hebben en bovendien de strafmaatregelen te bepalen binnen de grenzen die het stelt. Dit artikel biedt de decreetgever evenwel niet de mogelijkheid de vorm van de vervolging te regelen.

Deze eerste overweging heeft reeds als verstrekkend gevolg dat de decreetgever op geen enkele wijze bepalingen van strafprocesrechtelijke aard mag invoeren. Het is overbodig erop te wijzen dat dit een belangrijke handicap vormt voor

54. Zie LAVRYSEN, L., *l.c.*, 160.

55. *B.S.*, 27 januari 1988.

56. Zie KRINGS, E., 'Beschouwingen over de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen arresten', *R.W.*, 1985-86, (481), 514-517.

het milieustrafrecht, omdat het betekent dat de decreetgever wel bevoegd is om bepalingen met betrekking tot het milieubeleid vast te leggen, maar onbevoegd zou zijn om bijvoorbeeld te bepalen dat aan de processen-verbaal van bijzondere opsporingsambtenaren een bijzondere bewijswaarde wordt toegekend. In concreto heeft het Arbitragehof dan ook beslist, dat de bewijslast in strafzaken deel uitmaakt van de vaststelling van de vorm van de vervolging en dat zulks aan de nationale wetgever is voorbehouden. Bijgevolg schendt een regeling van de bewijswaarde van bijzondere processen-verbaal de bevoegdheidsbepalende regels.⁵⁷

Ook meent het Arbitragehof dat de gewesten onbevoegd zijn om bepalingen met betrekking tot de huiszoeking in te voeren. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt immers dat huiszoeking alleen kan plaats hebben in de gevallen die de wet bepaalt en weer meent het Arbitragehof dat met 'wet' wet in formele zin van het woord wordt bedoeld.⁵⁸ Wel acht het Arbitragehof de gewesten bevoegd om een bijzondere verjaringstermijn in te voeren. In een arrest van 3 december 1987⁵⁹ oordeelde het Arbitragehof dat de decreetgever de niet-nakoming van een bepaling die hij aanneemt strafbaar kan stellen en dat de decreetgever er dan ook toe gebracht wordt de duur van de periode te bepalen tijdens welke een verstoring van de openbare orde die werd strafbaar gesteld, ook dient te worden beteugeld. Het Arbitragehof meent dat de bevoegdheid om een verstoring van de sociale orde strafbaar te stellen uit zichzelf de bevoegdheid impliceert om de duur te bepalen tijdens welke de aantasting van de openbare orde het op gang brengen van de openbare vordering verantwoordt. De decreetgever is met andere woorden volgens het Arbitragehof bevoegd om de verjaringstermijn van de strafvordering met betrekking tot een strafbaar feit dat hij invoert te regelen.⁶⁰

In de aangehaalde arresten met betrekking tot het Vlaamse Afvalstoffendecreet, stelde het Arbitragehof ook dat artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 de decreetgever niet toestaat af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek. De Bijzondere Wetgever heeft volgens het Arbitragehof de in Boek I vervatte regels uniform willen houden en heeft gewild dat de Gemeenschappen en Gewesten er niet van afwijken. Het geheel van de aangelegenheden vervat in Boek I van het Strafwetboek behoort dan ook volgens het Arbitragehof tot de bevoegdheid van de nationale wetgever en de decreetgever is niet bevoegd om deze aangelegenheden te regelen.

Deze algemene regel had tot gevolg dat heel wat van de bepalingen van het Vlaamse Afvalstoffendecreet sneuvelden en verwacht kan worden dat ook bepalingen van andere gewestelijke milieudecreten zullen worden vernietigd voorzover zij een regeling inhouden die afwijkt van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek. Zo zijn de Gewesten volgens het Arbitragehof onbevoegd om de herhaling te regelen, omdat de herhaling immers wordt geregeld in de artikelen

57. Zie HEYMAN, J., 'De toepassing van het strafrecht op het Afvaldecreet', *Leefmilieu*, 1988, 116-118; LAVRYSEN, L., *l.c.*, 161.

58. LAVRYSEN, L., *l.c.*, 162.

59. *B.S.*, 19 december 1987.

60. Zie ook verder de jurisprudentie die wordt aangehaald bij LAVRYSEN, L., *l.c.*, 166. Zie ook ALEN, A., 'De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staatshervorming', *T.B.P.*, 1989, 145.

54 e.v. in Boek I van het Strafwetboek, zodat zulks uitsluitend tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.⁶¹ Ook meent het Arbitragehof dat alleen de nationale wetgever bevoegd is om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de verbeurdverklaring als straf kan worden uitgesproken, omdat zulks geregeld is in de artikelen 42 en 43 van het Strafwetboek. Indien de verbeurdverklaring evenwel niet een straf is, doch slechts een beveiligingsmaatregel, vindt geen afwijking van Boek I van het Strafwetboek plaats en is de decreetgever wel bevoegd om een dergelijke verbeurdverklaring te regelen.⁶² Zo meende het Arbitragehof dat de decreetgever bevoegd is om de verbeurdverklaring van afvalstoffen te regelen, omdat zulks duidelijk een beveiligingskarakter heeft, doch niet bevoegd is om de verbeurdverklaring van werktuigen en vervoermiddelen te regelen, omdat deze verbeurdverklaring het karakter van een straf heeft. Ook een artikel dat bepaalt dat de werkgever burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van geldboeten vormt een afwijking van de regels vastgesteld door Boek I van het Strafwetboek en werd dus vernietigd. Hetzelfde lot trof artikel 62 van het Vlaamse Afvalstoffendecreet dat een vermoeden van medelichtigheid invoerde, aangezien de deelneming een regeling is die volgens het Arbitragehof uitsluitend tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.⁶³

Opvallend is dat het Arbitragehof eveneens bepaalde dat de decreetgever niet bevoegd is om een bepaling in te voeren die voorschrijft dat alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek van toepassing zijn op de bij het decreet bepaalde strafbare feiten. Een dergelijke bepaling vindt men zeer vaak in bijzonder wetgeving, temeer daar artikel 100 Sw. bepaalt dat alle bepalingen van Boek I ook van toepassing zijn op de misdrijven die bij bijzondere wetten en verordeningen zijn strafbaar gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII (deelneming) en van artikel 85 (verzachtende omstandigheden). Daarom wordt vaak door de bijzondere wetgever bepaald dat alle bepalingen van het Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85 van toepassing zijn op de delicten uit de bijzondere wetgeving. Maar zelfs een dergelijke onschuldig lijkende bepaling mag volgens het Arbitragehof in een milieudecreet niet voorkomen. Artikel 100 is een artikel dat tot Boek I van het Strafwetboek behoort en dus stelt het Arbitragehof zeer formeel dat de decreetgever niet mag bepalen of deze bepalingen van toepassing zijn op de delicten uit het decreet, ongeacht of de decreetgever van die bepalingen afwijkt, ze bevestigt of ze al dan niet toepasselijk verklaart. Dit lijkt strafrechtelijk gezien een nogal ongelukkige uitspraak, want als men het formalisme van het Arbitragehof doortrekt, dan betekent dit dat hoofdstuk VII en art. 85 nooit van toepassing kunnen zijn op de delicten in de milieudecreten, want enerzijds sluit artikel 100 Sw. een automatische toepassing van deze bepalingen op de bijzondere wetgeving uit, en anderzijds stelt het Arbitragehof dat de decreetgever niet eens bevoegd is te stellen dat heel Boek I Sw. op de delicten in het decreet van toepassing is.⁶⁴

61. HEYMAN, J., *l.c.*, 119; LAVRYSEN, L., *l.c.*, 168.

62. LAVRYSEN, L., *l.c.*, 168.

63. LAVRYSEN, L., *l.c.*, 169-170.

64. De consequenties van deze jurisprudentie voor de toepasselijkheid van hoofdstuk VII en art. 85 Sw. zijn onduidelijk. Daarover: FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, 42-45.

Het is duidelijk dat deze overwegingen meebrengen dat een aantal van de hierboven geuite wensen met betrekking tot de verbetering van het milieustrafrecht voorlopig naar het land der dromen verwezen dient te worden. De decreetgever is weliswaar bevoegd om strafbepalingen in te voeren en zou dus een delictsom-schrijving kunnen formuleren waarbij inbreuken op ecologische rechtsgoederen rechtstreeks worden strafbaar gesteld. Maar wat de strafmaat betreft is de decreetgever met handen en voeten gebonden: de strafmaat mag dat van de correctionele straffen niet te boven gaan en bijkomende sancties mogen alleen worden ingevoerd voorzover deze geen afwijking vormen van Boek I van het Strafwetboek. Het lijkt bijvoorbeeld twijfelachtig of de decreetgever bevoegd zou zijn om andere straffen in te voeren dan degene die in artikel 7 Sw. zijn opgesomd, zoals bijvoorbeeld de openbaarmaking van de uitspraak. Hier zou wellicht een neiging kunnen ontstaan bij de decreetgever om de bijkomende sancties niet als straf, maar als beveiligingsmaatregel te karakteriseren, omdat de decreetgever wel bevoegd is om beveiligingsmaatregelen in te voeren. Maar het lijkt twijfelachtig dat een dergelijke 'etikettenschwindel' de toets van het Arbitragehof zou kunnen doorstaan. Ook andere strafrechtelijke vernieuwingen, zoals de introductie van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, lijken voor de decreetgever uit den boze, omdat het hier doorgaans afwijkingen van Boek I van het Strafwetboek betreft. Ook is het sterk de vraag of de hierboven bepleite invoering van strafbepalingen met betrekking tot het leefmilieu in het Strafwetboek door de Gewesten mogelijk zou zijn. Formeel lijkt daartegen geen bezwaar te bestaan. De decreten kunnen immers bestaande nationale wetten opheffen, aanvullen of wijzigen. Ook heeft het Arbitragehof uitsluitend gesteld dat de eenheid wat betreft Boek I van het Strafwetboek bewaard moet blijven door een exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever. Dit zou betekenen dat het Strafwetboek in Boek II andere bepalingen kan bevatten voor de verschillende gewesten.

Het is in ieder geval duidelijk dat de huidige situatie zoals deze door artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 en de jurisprudentie van het Arbitragehof is gegroeid, weinig bevredigend is. Doordat de gewesten de belangrijkste bevoegdheden hebben om materiële normen met betrekking tot het milieubeleid vast te leggen, maar uitsluitend beperkte bevoegdheden met betrekking tot het strafrecht en überhaupt geen bevoegdheden met betrekking tot het strafprocesrecht, lijkt de introductie van verschillende innovatieve juridische instrumenten ter bestrijding van milieuverontreiniging ernstig bemoeilijkt te zijn. Uitgesloten is het natuurlijk geenszins. Indien er bepaalde nieuwe instrumenten nodig geacht worden, zoals b.v. de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, kan in theorie de gewestelijke minister van leefmilieu die vaststelt dat hij niet bevoegd is om een bepaald instrumentarium in te voeren, vragen of zijn collega op nationaal niveau de nodige stappen wil ondernemen om de invoering van deze nieuwe instrumenten langs wettelijke wet te regelen. Maar of er op nationaal niveau veel belangstelling bestaat voor de hervorming van het milieustrafrecht, nu het milieubeleid zelf bijna geheel geregionaliseerd is geworden, is nog maar de vraag. Overigens zijn er wel al enkele wetsvoorstellen op nationaal niveau ingediend ter hervorming van het milieustrafrecht.⁶⁵ Wat de bevoegdheidsverdeling

65. Zie onder meer het wetsvoorstel tot verhoging van de strafrechtelijke doelmatigheid van de wetten en decreten inzake milieubescherming, natuurbehoud en zuivering van afvalwater, ingediend door

betreft is daar dus geen probleem, maar voorlopig lijken deze voorstellen in de parlementaire ijskast te zijn beland.

§ 7. Slotbedenkingen

In deze bijdrage is gepoogd een eerste indruk te geven van de relevante vragen die in het materiële milieustrafrecht opduiken. Met behulp van een blik op de situatie in Nederland en in Duitsland is aangegeven op welke wijze deze vragen beantwoord dienen te worden. Natuurlijk konden niet alle problemen van het milieustrafrecht aan bod komen. Een eerste belangrijke beperking bestond er reeds in dat alleen problemen van het materiële milieustrafrecht aan bod kwamen en niet van de opsporing en vervolging van milieudelicten. Maar chronologisch is het wellicht ook juist om eerst te onderzoeken hoe de goede milieustrafbepalingen eruit zouden moeten zien vooraleer te bekijken hoe deze bepalingen dan in de praktijk dienen te worden gehandhaafd. Indien de milieustrafbepalingen immers kwalitatief slecht zijn, valt er ook niets te handhaven. Anderzijds is evenzeer waar dat goede strafbepalingen slechts functioneel zijn indien zij worden uitgevoerd via een effectief handhavingsbeleid. Ook kwamen niet alle problemen van het materiële milieustrafrecht aan bod; bijvoorbeeld de toepassing van strafuitsluitingsgronden op milieudelicten en de toerekening van een milieudelict binnen een onderneming konden niet worden behandeld.

Wel kon eerst een fundamenteel probleem aan de orde worden gesteld, namelijk of het strafrecht überhaupt enige functie heeft bij de bestrijding van milieuverontreiniging. Dit ligt wellicht niet zo voor de hand, omdat men zich af zou kunnen vragen of we wel nieuwe strafbaarstellingen moeten invoeren in een tijd waarin steeds meer over decriminalisering wordt gesproken; ook zou beweerd kunnen worden dat het strafrecht alleen gebruikt moet worden om schendingen van klassieke rechtsgoederen, zoals eigendom en leven, strafbaar te stellen. Nochtans werd hier betoogd dat het strafrecht wel degelijk noodzakelijk is om het milieu tegen ernstige inbreuken te beschermen. In de eerste plaats kan van de alternatieve handhavingsinstrumenten (civiele of administratiefrechtelijke) een onvoldoende preventieve werking worden verwacht. Daarnaast moet ook gesteld worden dat nu het strafrecht de lege lata gebruikt wordt om individuele rechtsgoederen zoals eigendom en eer te beschermen, een dergelijke bescherming zeker aan collectieve rechtsgoederen (zoals het milieu) ten goede dient te komen. Daarmee is zeker niet gezegd dat elke inbreuk om op het even welke milieuwet strafbaar gesteld dient te worden; het 'echte' strafrecht dient in beginsel bewaard te worden voor de bedreigingen van ecologische rechtsgoederen, niet voor louter administratieve inbreuken. Ook mag van het strafrecht nooit alle heil worden verwacht; mede wegens de tekortkomingen die inherent zijn aan elke strafrechtelijke sanctionering dient de strafrechtelijke sanctie veeleer gecombineerd te worden met de andere instrumenten zoals de civielrechtelijke sanctie.

Voorts wordt gesteld dat het onwenselijk is dat de milieustrafbepalingen louter als aanhangsel in bijlage bij een administratieve milieuwet worden opgeno-

TAMINIAUX, C.S., *Gedr. St.*, Senaat, 1988-89, 642/1 en het wetsvoorstel betreffende de beteugeling van milieucriminaliteit, ingediend door de heer VERVAET, *Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, 937/1.

men, zoals dit de lege lata in België het geval is. Het zou veeleer de voorkeur verdienen om de belangrijkste bepalingen ter bescherming van het leefmilieu in het Strafwetboek op te nemen, zoals dit ook in Nederland en in Duitsland is gebeurd. Deze bepalingen zouden, in navolging van § 324 van het Duitse Strafgesetzbuch, de ecologische rechtsgoederen rechtstreeks dienen te beschermen. Dit betekent dat de 'administratieve afhankelijkheid' die het huidige Belgische milieustrafrecht kenmerkt, zou worden doorbroken. Dan zou namelijk niet langer uitsluitend de schending van een administratieve vergunningsplicht worden strafbaar gesteld, maar bijvoorbeeld het emitteren van verontreinigende stoffen in de oppervlaktewateren. Weliswaar blijft het handelen conform een wettige vergunning een rechtvaardigingsgrond vormen, maar doordat de strafbaarheid niet langer tot inbreuken op de vergunningsplicht wordt beperkt, kunnen belangrijke gaten worden gedicht die de lege lata ontstaan indien een verontreiniging niet tegelijk een breuk op een vergunningsplicht vormt. Nochtans dient er ook voor gewaarschuwd te worden een dergelijke strafbepaling niet te overbelasten met moeilijk te bewijzen bestanddelen, zoals bijvoorbeeld de kennis dat van de milieuverontreiniging gevaar voor de openbare gezondheid te duchten is. De ervaring in Nederland heeft uitgewezen dat de milieustrafbepalingen daardoor zo moeilijk bewijsbaar worden, dat men in de praktijk bij milieucriminaliteit liever terugvalt op de commune delicten zoals b.v. valsheid in geschrifte.

Het is duidelijk dat de sancties die thans op milieuverontreiniging kunnen worden toegepast, geen reële bedreiging voor een potentiële milieuverontreiniger vormen. Daartoe dienen de wettelijke strafmaxima van de geldboeten aanzienlijk te worden verhoogd, maar bovendien zou ook de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van bijkomende sancties moeten worden verruimd. Deze sancties hebben het voordeel dat zij niet alleen een behoorlijk preventief effect kunnen hebben (zoals de openbaarmaking van het vonnis), maar ook het teniet doen van de veroorzaakte milieuverstoring kunnen bewerkstelligen. Dit laatste effect kan namelijk met de klassieke hoofdstraffen moeilijk worden bereikt. Toch kennen de lege lata slechts enkele van de bijzondere milieuwetten en -decreten een ruim scala aan bijkomende sancties, zodat hier wetgevend ingrijpen noodzakelijk is. Dat is evenwel niet zo eenvoudig. Hoewel de gewesten de belangrijkste bevoegdheden wat betreft het milieubeleid hebben gekregen zijn belangrijke bevoegdheden met betrekking tot de strafrechtelijke sanctionering nationaal gebleven. Dit is meer bepaald het geval voor wat betreft bepalingen van strafprocesrechtelijke aard en voor bepalingen die afwijken van Boek I Sw. Vele van de noodzakelijke bijkomende sancties vormen een afwijking van boek I Sw. en kunnen dan ook uitsluitend door de nationale wetgever worden ingevoerd. Men kan slechts de hoop uitspreken dat de nationale wetgever spoedig initiatieven zal uitwerken teneinde deze bijkomende sancties, die een onontbeerlijk bestanddeel van een strafrechtelijk milieubeleid uitmaken, in de Belgische wetgeving uniform in te voeren.