

STRAFPROCESSUELE GEVOLGEN VAN DE VIERDE STAATSHERVORMING VOOR DE MILIEURECHTSHANDHAVING

Jan Heyman*

Tekenend voor de Belgische federale staatsstructuur¹ is de verlegging van bevoegdheden van het federale niveau naar dat van de gemeenschappen en gewesten. Voor tal van domeinen, waaronder huisvestingsbeleid, gezondheidszorg, enz., zijn Vlaanderen, Wallonië en Brussel de dag van vandaag autonoom bevoegd. Ook voor het leefmilieu is dit het geval. Was de bevoegdheid van de gewesten inzake het milieubeleid aanvankelijk nog vrij beperkt, zeker vanaf 1988 (bij de derde staatshervorming) werd het een overwegend gewestelijke materie. Een beweging die vijf jaar later nog aanzienlijk werd versterkt bij de vierde staatshervorming van 1993², en waardoor het leefmilieu sedertdien quasi volledig behoort tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer.³

Niet geheel parallel daaraan is de bevoegdheidsafbakening geweest op het vlak van de milieurechtshandhaving. Jarenlang kon terzake alleen de nationale overheid optreden, hetgeen tot een merkwaardig beeld heeft geleid. Inzake milieupolitiek waren de gewesten bevoegd, doch zij misten haast elke bevoegdheid om via het strafrecht en de strafprocedure aan adequate milieurechtshandhaving te doen. Sedert 1993 is daarin verandering opgetreden, zij het niet zonder enige moeite en tegenkanting. Deze bijdrage behandelt ratione materiae het *formele strafrecht* (ook strafprocesrecht of strafvordering genoemd) gerelateerd tot het milieurecht. Voor een goed begrip van de strafprocessuele wijzigingen schetsen wij eerst de toestand zoals die bestond voor 1993, om vervolgens van dichtbij de wijzigingen te onderzoeken op het vlak van de strafprocedure. Tenslotte zal worden nagegaan of en in welke mate deze wijzigingen enige relevantie hebben voor de praktische milieurechtshandhaving.

* Jan HEYMAN is jurist (K.U. Leuven) en Hoofdinspecteur-directeur bij de Vlaamse Milieumaatschappij. Hij is tevens wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Milieurecht (K.U. Leuven) en toegevoegd onderzoeker bij METRO (R.U. Limburg/Maastricht). Schrijver dezes dankt Professor mr. M.G. FAURE LL.M. (R.U. Limburg) voor diens opmerkingen.

1. Art. 1 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *B.S.*, 17 februari 1994 (tweede uitgave): 'België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten'.

2. De Belgische staatsstructuur werd gewijzigd in 1970, 1980, 1988-1989 en 1993. Voor een historisch overzicht: o.a. CLEMENT, J., D'HONDT, H., VAN CROMBRUGGE, J. en VANDERVEEREN, C., *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu-uitgevers, 1993, 9-32; FALTER, R., *Tweedracht maakt Macht. Wegwijs in het federale België*, Tielt, Uitgeverij Lannoo, 1994, 11-14; SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1994, XXV-XXXV.

3. Uitzonderd de volgende materies die tot de bevoegdheid van de federale (nationale) overheid blijft behoren: de vaststelling van de produktnormen, de doorvoer van afvalstoffen en de bescherming tegen ioniserende stralen.

I. De toestand voor 1993

In tal van regionale milieudecreten kunnen bijzondere toezichtsbepalingen worden gevonden die hun belang hebben voor de strafprocedure. Zo wordt vaak verwezen naar de mogelijkheid voor de toezichthoudende ambtenaar om milieu-overtredingen vast te stellen bij processen-verbaal, die bewijskracht hebben tot het tegendeel is bewezen. Of nog, wordt die ambtenaar gemachtigd om bij dag en bij nacht alle inrichtingen, lokalen en bedrijfsplaatsen te betreden zonder in het bezit te zijn van een huiszoekingsmandaat. Tenslotte mag tot inbeslagneming worden overgegaan van alle boeken, documenten en bescheiden die nuttig worden geacht voor het onderzoek.⁴ Telkenmale rees daarbij de vraag of de regionale wetgever daartoe enige bevoegdheid bezat. Het antwoord hierop was (en is) terug te vinden in de artikelen 10 en 19, § 1 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna te noemen Bijzondere Wet).⁵ Luidens artikel 10 kunnen de regionale decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waartoe de parlementen van de deelgebieden (Raden) strikt genomen niet bevoegd zijn, althans voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Bedoeld wordt met dat artikel, het beroep op de zogeheten 'impliciete bevoegdheden'.⁶ Artikel 19, § 1 van zijn kant (althans in zijn oorspronkelijke versie) bepaalde dat het decreet alleen de aangelegenheden mag regelen zoals bedoeld in de artikelen 4 tot 11 van de Bijzondere Wet, en dit 'onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden'.

Het Arbitragehof heeft daaruit afgeleid dat de decreetgever de hem toegewezen materies slechts mag regelen mits hij niet ingaat tegen de bevoegdheden die door de Grondwet expliciet zijn gereserveerd voor de nationale wetgever. Maar, zo heeft het Hof er terzelfdertijd aan toegevoegd, zulks geldt niet in de gevallen 'waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen'.⁷ Was een dergelijke machtiging i.c. voorhanden? Volgens het Arbitragehof wél en meer speciaal op grond van artikel 11 van de Bijzondere Wet⁸, doch alleen in de mate dat de gevallen werden bepaald waarin strafvervolgning kon plaatsgrijpen. Zij was er integendeel niét

4. B.v. voor Vlaanderen: art. 55 Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, art. 36 Meststoffendecreet van 23 januari 1991, art. 11 Grondwaterdecreet van 24 januari 1984 en art. 30, §§ 2 en 3 Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en de overeenkomstige art. 63, § 1 en 64 Vlarem I.

5. B.S., 15 augustus 1980, 9.434.

6. Voor de definitie van 'impliciete bevoegdheden' zie o.m. DUJARDIN, J. en VANDE LANOTTE, J., *Inleiding tot het publiekrecht. Deel 1. Basisbegrippen*, Brugge, Die Keure, 1994, 141 en VANDE LANOTTE, J. m.m.v. GOEDERTIER, G., *Inleiding tot het publiekrecht. Deel 2. Overzicht van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 1994, 504-505, nr. 1102.

7. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, B.S., 27 januari 1988, *Arr. Arbitragehof*, 1987, 145, overw. B.4. Nadien nog in tal van arresten bevestigd; zie DELVA, J. en SMETS, J., 'De staatshervorming en het strafrecht', in *Liber Amicorum Marc Châtel*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991, blz. 88, voetnoot 5.

8. Art. 11 luidt als volgt: 'Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepaling strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen (...)'.

wat de vorm van de strafvervolgning aangaat.⁹ Op dat punt ging het Arbitragehof uit van een erg letterlijke interpretatie van de grondwettelijke voorschriften ter zake, te weten de artikelen 7, 9 en 10. Artikel 7, tweede lid (nieuw artikel 12 Gecoördineerde Grondwet) luidt als volgt: 'Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft'. Luidens artikel 9 (nieuw artikel 14 Gecoördineerde Grondwet) kan geen straf worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. En tenslotte huldigt artikel 10 (nieuw artikel 15 Gecoördineerde Grondwet) het onschendbaarheidsbeginsel van de woning ('geen huiszoeking kan plaats hebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft'). In al die gevallen was de strafvordering door de Grondwet uitdrukkelijk voorbehouden aan de (nationale) 'wet', waardoor elk beroep van de gewesten op de zogenaamde 'impliciete bevoegdheden' van artikel 10 van de Bijzondere Wet totaal was uitgesloten. Hoe dat concreet door de rechtspraak van het Arbitragehof werd ingevuld, wordt hierna besproken.

A. BEWIJSWAARDE PROCESSEN-VERBAAL

Voor het eerst in het principiesarrest van 23 december 1987 betreffende het Vlaamse Afvalstoffendecreet, en later hernomen in tal van andere uitspraken, heeft het Arbitragehof geoordeeld dat het de gewestgever niet toekwam om de bewijswaarde van de processen-verbaal te regelen, die door toezichtambtenaren in het kader van een controle-opdracht zijn opgesteld. Het ging dan meer specifiek om die decretale bepalingen waarin er sprake was van processen-verbaal 'die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is'. Regeling van de bewijswaarde van een proces-verbaal heeft immers betrekking op de bewijslast in strafzaken en maakt bijgevolg deel uit van de vorm van de strafvervolgning. En die is, zoals hoger is gebleken, een aangelegenheid die exclusief behoort tot het bevoegdheidsterrein van de nationale wetgever.¹⁰

B. TOEZICHT OP GEWESTELIJKE NORMEN

Toch ging het Arbitragehof niet zover dat iedere gewestelijke regeling tot vaststelling van inbreuken onmogelijk werd gemaakt. Zonder dat ze tot 'officier van ge-

9. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1988, 1.201, *Arr. Arbitragehof*, 1987, 145, overw. B.5; nr. 50, 17 maart 1988, *B.S.*, 14 april 1988, 5.133 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 273, overw. B.3; nr. 51, 17 maart 1988, *B.S.*, 14 april 1988, 5.135 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 291, overw. B.3; nr. 11/89, 11 mei 1989, *B.S.*, 31 mei 1989, 9.484, overw. B.3; nr. 18/89, 29 juni 1989, *B.S.*, 15 juli 1989, 12.515 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1989, 155, overw. B.5; nr. 5/90, 17 januari 1990, *B.S.*, 8 februari 1990, 2.104, *Arr. Arbitragehof*, 1990, 30, overw. 3.B.2; nr. 13/92, 27 februari 1992, *B.S.*, 2 april 1992, 7.472, *Arr. Arbitragehof*, 1992, 112, overw. 4.B; nr. 38/92, 7 mei 1992, *B.S.*, 7 oktober 1992, 21.553, *Arr. Arbitragehof*, 1992, 430, overw. B.2.

10. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1988, 1.202, *Arr. Arbitragehof*, 1987, 148, overw. B.7.f; nr. 50, 17 maart 1988, *B.S.*, 14 april 1988, 5.133 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 275, overw. B.5.f; nr. 11/89, 11 mei 1989, *B.S.*, 31 mei 1989, 9.485, overw. B.5; nr. 18/89, 29 juni 1989, *B.S.*, 15 juli 1989, 12.515 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1989, 156 en 158, overw. B.6 en B.8.f; nr. 5/90, 17 januari 1990, *B.S.*, 8 februari 1990, 2.105, *Arr. Arbitragehof*, 1990, 31, overw. 3.B.4; nr. 15/90, 5 april 1990, *B.S.*, 24 mei 1990, 10.716, *Arr. Arbitragehof*, 1990, 109, overw. B.16; nr. 13/92, 27 februari 1992, *B.S.*, 2 april 1992, 7.472, *Arr. Arbitragehof*, 1992, 113, overw. 5.B.2; nr. 38/92, 7 mei 1992, *B.S.*, 7 oktober 1992, 21.553, *Arr. Arbitragehof*, 1992, 431, overw. B.3.2.

rechtelijke politie' konden worden aangesteld, konden de gewesten nog steeds gewestambtenaren belasten met een toezichtsoverdracht, wat vanzelfsprekend niet onbelangrijk was voor de opsporing van misdrijven. En verder konden diezelfde gewesten volkomen rechtsgeldig de wijze bepalen waarop die ambtenaren hun bevindingen dienden te rapporteren. Met andere woorden, een decreet mocht bepalen dat gewestelijke controle-ambtenaren hun vaststellingen moesten neerschrijven in een proces-verbaal.¹¹ Toezicht houden betekent onder meer dat niet-limitatief elk onderzoek, elke enquête en controle kan worden gedaan en dat ambtenaren alle informatie mogen inwinnen die zij nodig achten. Ten aanzien van een bevoegdheidsmaterie die hem is toevertrouwd mag de decreetgever dergelijke maatregelen van bewaring en controle verplicht stellen.¹² In sommige gevallen zou dit kunnen leiden tot inbeslagneming tegen ontvangstbewijs van boeken, bescheiden of andere documenten, die bij decreet of bij uitvoeringsbesluit verplicht zijn voorgeschreven. Een maatregel als deze werd niet strijdig bevonden met de bevoegdheidsbepalende regels, want houdt niet direct een machtiging in tot aanwending van dwang. Geheel anders is het als het om een dwangmaatregel zou gaan die alleen door de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek (naar aanleiding van een huiszoeking bijvoorbeeld) kan worden bevolen.¹³ Over dergelijke bevoegdheid tot dwangmatigheid beschikt de decreetgever niet. Maar zolang het niet om een maatregel gaat die gericht is op opsporing en vervolging, gaat men ervan uit dat geen individuele rechten zijn geschonden en zou, voortbouwend op de jurisprudentie van het Arbitragehof, inbeslagneming toch gebruik van dwang kunnen impliceren.¹⁴

Vanuit die zienswijze is beslag dan een daad van informatie waartoe elke politiebeambte of daarmee gelijkgestelde ambtenaar mag overgaan. De vraag die in dat verband onmiddellijk rijst, is of hierdoor geen dubbelzinnigheid is tot stand gebracht.¹⁵ Inbeslagneming biedt volgens het Arbitragehof aan controle-ambtenaren geen machtiging tot het nemen van een dwangmaatregel, die principieel alleen thuishoort in een gerechtelijk onderzoek en in dat kader bevolen moet worden door een onderzoeksrechter. Maar daarbuiten zou gebruik van dwang wel kunnen, ook al gaat het in tegen de wil van de beslagene. Het uit de redengeving van het Arbitragehof af te leiden besluit (namelijk dat gebruik van dwang door een toezichtsambtenaar kan buiten het kader van opsporing en vervolging) is hoogst merkwaardig. In het strafprocesrecht staat inbeslagneming gelijk aan de onttrekking van een goed aan het vrij beschikkingsrecht van de eigenaar of bezitter. In het belang van de waarheidsvinding, de verbeurdverklaring of de teruggave wordt een

11. Cf. rechtspraak aangehaald in vorige voetnoot.

12. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1988, 1.201, *Arr. Arbitragehof*, 1987, 147, overw. B.7.b.; nr. 50, 17 maart 1988, *B.S.*, 14 april 1988, 5.133 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 275, overw. B.5.b.; nr. 18/89, 29 juni 1989, *B.S.*, 15 juli 1989, 12.515 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1989, 157, overw. B.8.b.

13. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1988, 1.201, *Arr. Arbitragehof*, 1987, 148, overw. B.7.c.; nr. 50, 17 maart 1989, *B.S.*, 14 april 1988, 5.133 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 275, overw. B.5.c.; nr. 18/89, 29 juni 1989, *B.S.*, 15 juli 1989, 12.515 (uittr.), *Arr. Arbitragehof*, 1989, 157, overw. B.8.c.

14. BRONDERS, B., 'De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht', in *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, blz. 97, nr. 15.

15. VERSTRAETEN, R., *Strafrechtelijke aspecten van de staatshervorming*, 1990, 11-12.

goed tijdelijk onttrokken aan de eigenaar of de bezitter en ter beschikking gesteld van het gerecht.¹⁶ Het logische gevolg daaruit is dat inbeslagneming als dusdanig niet thuishoort bij controle en dus evenmin tot de normale bevoegdheden van de controle-ambtenaar mag worden gerekend. Om die reden lijkt het meer correct te spreken van een *terbeschikkingstelling* van stukken en bescheiden.¹⁷

C. HUISZOEKING

Een andere struikelsteen waarover het Arbitragehof in het verleden bij herhaling viel, waren decreetbepalingen op grond waarvan toezichtambtenaren beschikten over een haast onbelemmerd huiszoekingsrecht. Zo bijvoorbeeld konden luidens artikel 55, § 1, 1 van het Afvalstoffendecreet controle-ambtenaren op ieder ogenblik van de dag of de nacht, zonder voorafgaande verwittiging, vrij binnen gaan in alle bedrijfslokalen, gebouwen, instellingen en werkplaatsen waar zich afvalstoffen bevonden of werden verwijderd. Tot de bewoonde lokalen hadden ze met toestemming van de politierechter slechts toegang tussen vijf uur 's morgens en negen uur 's avonds. Weerom werd door het Arbitragehof teruggegrepen naar het artikel 10 van de Grondwet waarin de onschendbaarheid van de woning is verankerd. Alleen de nationale wetgever mocht bepalen in welke gevallen en onder welke vorm huiszoeking mocht plaatsvinden.¹⁸ Daaruit werd afgeleid dat de decreetgever onbevoegd was om de toegang te regelen tot plaatsen die als woning konden worden beschouwd. Ging het integendeel om andere plaatsen dan deze die onder het begrip 'woning' vallen (werkplaatsen, ateliers ...), dan kon het toegangsrecht voor controle-ambtenaren wel worden gereguleerd.

D. VERJARING STRAFVORDERING

Ook inzake de omstrede vraag of de deelgebieden in de hun toevertrouwde materies verjaringstermijnen voor de strafvordering mogen vaststellen of wijzigen, heeft het Arbitragehof in het verleden duidelijk stelling genomen.¹⁹ Artikel 11 van

16. VIAENE, A., 'Huiszoeking en beslag in strafzaken', *A.P.R.*, 1962, blz. 68, nr. 71.

17. BRONDERS, B., 'Over controle en opsporing: naar een verzelfstandiging van de controle', in *Milieurechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, GUTWIRTH, S. (red.), Tegenspraak-Cahier 15, Gent, Mys & Breesch, 1994, 107.

18. Arbitragehof, nr. 44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1988, 1.201, *Arr. Arbitragehof*, 1987, 147, overw. B.7.a; nr. 50, 17 maart 1989, *B.S.*, 14 april 1988, 5.133 (uitt.). *Arr. Arbitragehof*, 1988, 275, overw. B.5.a; nr. 11/89, 11 mei 1989, *B.S.*, 31 mei 1989, 9.485, overw. B.4; nr. 18/89, 29 juni 1989, *B.S.*, 15 juli 1989, 12.515 (uitt.), overw. B.8.a; nr. 15/90, 5 april 1990, *B.S.*, 24 mei 1990, 10.716, *Arr. Arbitragehof*, 1990, 109, overw. B.15; nr. 13/92, 27 februari 1992, *B.S.*, 2 april 1992, 7.473, *Arr. Arbitragehof*, 1992, 114, overw. 5.B.3.

19. Arbitragehof, nr. 43, 3 december 1987, *B.S.*, 19 december 1987, 19.089 (uitt.), *Arr. Arbitragehof*, 1987, 123, overw. 1.B.2.1 en 1.B.2.2; nr. 59, 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988, 9.384 (uitt.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 389, overw. B.2.1 en B.2.2; nr. 60, 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988, 9.384 (uitt.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 395-396, overw. B.2 en B.3; nr. 61, 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988, 9.385 (uitt.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 751, overw. B.2.1 en B.2.2; nr. 62, 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988, 9.386 (uitt.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, 756, overw. B.2 en B.3; nr. 63, 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988, 9.385, *Arr. Arbitragehof*, 1988, 763-764, overw. B.2.1 en B.2.2; nr. 68, 9 november 1988, *B.S.*, 29 november 1988, 16.525 (uitt.), *Arr. Arbitragehof*, 1988, blz. 835, overw. 1.B.2.1 en 1.B.2.2; nr. 50/92, 18 juni 1992, 24 juli 1992, *B.S.*, 24 juli 1992, 16.838, *Arr. Arbitragehof*, 1992, 533, overw. B.3.1 en B.3.2.

de Bijzondere Wet geeft de gewesten en gemeenschappen de mogelijkheid om inbreuken op de door hen uitgevaardigde bepalingen strafbaar te stellen. Aldus heeft de decreetgever per definitie een bevoegdheid gekregen tot regulering van een verstoring van de sociale orde. ('Door de niet-nakoming van een bepaling, die hij aanneemt strafbaar te stellen, constateert de wetgever dat die niet-nakoming de openbare orde verstoort'). Doordat de decreetgever aldus de verstoring van de openbare orde strafrechtelijk mag beteugelen, wordt hij ertoe gebracht 'de duur van de periode te beoordelen en te bepalen, tijdens welke zulk een verstoring dient te worden beteugeld, en bijgevolg ook het tijdstip vanaf hetwelk de vervolging van het misdrijf niet langer is verantwoord'. Anders gesteld, het Arbitragehof heeft aangevaard dat als de deelgebieden (gemeenschappen en gewesten) strafrechtelijk mogen optreden tegen een verstoring van de sociale orde, zij sowieso ook worden bevoegd geacht om de duur te bepalen waarin de strafvordering mag worden uitgeoefend. De verjaring van de strafvordering maakt bijgevolg deel uit van de gevallen waarin strafvervolgning kan worden ingesteld en behoort aldus tot de bevoegdheid van de deelgebieden.

II. De toestand na de staatshervorming van 1993

Op het strafprocessuele vlak (en trouwens ook op het materieel strafrechtelijke) was – zoals wij hierboven hebben gezien – de bewegingsruimte van de decretale wetgever heel miniem. Voor een belangrijk deel bleef de strafvordering door de Grondwet aan de 'wet' voorbehouden en stonden de gemeenschappen en de gewesten ten opzichte van de nationale wetgever in een soort van afhankelijkheidsrelatie. Als de decreetgever van oordeel was dat ter bestrijding van de milieucriminaliteit bijzondere bepalingen van strafprocessuele aard moesten worden ingevoerd, kon hij in feite niet veel anders dan gebruik maken van de bestaande nationale wetgever of beroep doen op de goede wil van de nationale wetgever. Terecht wees FAURE er in zijn *Preadvies Milieustrafrecht* op 'dat een dergelijke splitsing van de normeringsbevoegdheid vanuit wetstechnisch oogpunt verwerpelijk is'.²⁰ Ook tal van andere auteurs lieten zich de jongste jaren kritisch uit over deze 'Belgische oplossing'²¹, hetgeen wellicht niemand zal verbazen.

Een nieuwe dynamiek kwam echter op gang met het op 1 december 1992 in de Senaat ingediende 'voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale

Voor eerste advocaat-generaal W. BROSENS, 'Enkele recente evoluties in verschillende domeinen van het strafrecht', *R.W.*, 1988-89, 316 gaf deze rechtspraak blijk 'van een soepel redeneervermogen. De verjaring van misdrijven is de ene maal een procedureaangelegenheid, de andere maal een aspect van het recht om te straffen, naar gelang van het doel dat men met de variabele premisse wil bereiken'.

20. FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu-uitgevers, 1990, blz. 29, nr. 22. Eveneens onderschreven door SUETENS, L.P. m.m.v. SUETENS, S., 'Het Arbitragehof in 1990. Beknopt overzicht van rechtspraak', *R.W.*, 1990-91, 1.289.

21. Aldus b.v. COENRAETS, Ph., 'Les conséquences de la réforme de l'Etat en droit pénal de l'environnement', *J.L.M.B.*, 1992, blz. 1308, nr. 11; DELVA, J. en SMETS, J., *art. cit.*, blz. 102, nr. 22; 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, blz. 173, nr. 163; MORRENS, P., 'Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht', *R.W.*, 1987-88, 285.

Staatsstructuur'. Dit wetsvoorstel had onder meer als duidelijk opzet een oplossing te bieden aan de beperkingen op de strafrechtelijke en strafprocessuele bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.²² Het heeft na bespreking en goedkeuring in de Senaat, en vervolgens in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, geleid tot de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur.²³ Door artikel 5 van deze (herziene) Bijzondere Wet werd artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aangepast als volgt: 'Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen die niet-naleving bepalen; (...) Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten:

1°. de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2°. de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3°. de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben'. Wat bij lezing van deze bepalingen al meteen opvalt, is dat wellicht nergens anders de rechtspraak van het Arbitragehof zo sterk heeft doorgewerkt als hier.²⁴ Het doet evenwel de vraag rijzen of de wetgever zijn aandacht niet al te sterk heeft toegespitst op de arresten van het Hof, en daardoor totaal geen oog heeft gehad voor andere, minstens zo belangrijke aspecten van de strafprocedure. Evenzo kan men zich afvragen of de doorgevoerde wijzigingen wel enige relevantie hebben voor de milieurechtshandhaving. Op beide problemen zal dieper worden ingegaan nadat eerst de wijzigingen op het vlak van de strafprocedure zijn toegelicht.

A. AGENT OF OFFICIER VAN GERECHTELIJKE POLITIE

Bij de opsporing van milieumisdrijven kan voortaan beroep worden gedaan op gespecialiseerde ambtenaren die bekleed zijn met de hoedanigheid van agent of officier van de gerechtelijke politie. Alhoewel enigzins artificieel (vooral sedert de Wet op het Politieambt) is het onderscheid tussen beide categorieën niet zonder belang. In beginsel beschikken alleen de personen met de hoedanigheid van officier over een autonome opsporings- en vaststellingsbevoegdheid. Agenten van gerechtelijke politie daarentegen hebben veeleer administratieve bevoegdheden. Zij worden geacht bijstand te verlenen aan de officieren en maken verslag op over de

22. *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 35.

23. *B.S.*, 20 juli 1993, tweede uitgave, 16.774.

24. Zie ter zake de tussenkomst van Senator ERDMAN: 'Het derde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 11 komt tegemoet aan de kritiek die het Arbitragehof destijds formuleerde over de initiatieven van Gewesten en Gemeenschappen voor de procedurele regels in verband met de hoedanigheid van agent en officier van gerechtelijke politie, de bewijskracht van processen-verbaal en de regels van huiszoeking', (*Hand.*, Senaat, 2 juni 1993, 2.694). Ook de rechtsleer deelt die opinie: aldus BRONDERS, B., 'De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht', *l.c.*, blz. 101, nr. 28; COENRAETS, Ph. en MARON, E., 'Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les communautés et les régions', in *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, 164; PEETERS, P., 'Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten', in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, Die Keure, blz. 56, nr. 53.

verrichtingen waartoe zij zijn overgegaan.²⁵ Zo kunnen zij informatie inwinnen, onder meer via ondervraging van getuigen en verdachten, en daarover rapporteren. Van groter belang voor het onderscheid is nochtans het gezagscriterium. Alleen de officieren namelijk staan voor wat de handelingen van gerechtelijke politie betreft onder het toezicht van de procureurs-generaal bij de verschillende Hoven van Be-roep. Aanvankelijk was er alleen sprake van de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering²⁶, zoals bijvoorbeeld de ambtenaren van het Bestuur Milieu-inspectie van het Vlaamse Ministerie van Leefmilieu. Na advies echter van de Raad van State²⁷ werd in de definitieve tekst ook verwezen naar de ambtenaren van instellingen die ressorteren onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering.²⁸ Zonder dat dit nu reeds het geval is, zou het bij wijze van voorbeeld kunnen gaan om ambtenaren van de Openbare Afvalstof-fenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest, of de Vlaamse Landmaatschappij...

Al bij al bleek de in artikel 11, derde lid, 1° van de Bijzondere Wet aangebrachte wijziging vooral om een Waalse verzuchting te gaan. In de Vlaamse milieuwet-geving werd tot op vandaag geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het toe-kennen van de hoedanigheid van 'officier'. Integendeel zelfs. De Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (ook naar de voorzitter ervan de 'Commissie Bocken' genoemd) oordeelde het om rechts-dogmatische redenen inopportuun om aan controle-ambtenaren het statuut van of-ficier te verlenen.²⁹ Zulks zou alleen resulteren in een al te grote vermenging van gemeenrechtelijke bevoegdheden inzake opsporing en van de controlebevoegdhe-den eigen aan het milieurecht en zou bovendien kunnen leiden tot een uitholling van de bestaande strafprocesrechtelijke waarborgen ter eerbiediging van de rech-ten en vrijheden. Gezaghebbende auteurs, als BRONDERS en DE NAUW, staan be-paald huiverachtig tegenover de mogelijkheid om toezichtambtenaren onder de grote paraplu van gerechtelijke politie te brengen. Zo schrijft BRONDERS bijvoor-beeld: 'Een dergelijke toekenning is de negatie van het eigen karakter van het toe-zicht, en is de emanatie van de prioriteit van de strafrechtelijke handhaving, terwijl het toezicht in wezen elke vorm van handhaving voorafgaat en dient te worden on-derscheiden van de onderscheiden handhavingvormen'.³⁰

25. Meer daarover bij DECLERCQ, R., *Beginnelsen van Strafrechtspleging*, Antwerpen, Kluwer Rechts-wetenschappen België, 1994, blz. 105, nr. 245; VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht en strafproces-recht in hoofdlijnen*, II, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu-uitgevers, 1994, 584 en 592-593; VERSTRAETEN, R., *Handboek Strafvordering*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu-uitgevers, 1994, blz. 118-119, nr. 270-271.

26. *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 35 en 69.

27. *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2, 7.

28. Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instel-lingen, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 558/5, 416.

29. DE NAUW, A. en BRONDERS, B., 'Titel I. Toezicht', in *Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygië-ne volume I. Verslag van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht*, BOCKEN, H. en VERBEECK, P. (ed.), Seminarie voor Milieurecht, Universiteit Gent, 1991, 140; id., 'Titel I. Toezicht', in *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, Brugge, Die Keure, 1995, 693.

30. BRONDERS, B., 'De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht', *L.c.*, blz. 107, nr. 48 en 'Over controle en opsporing: naar een verzelfstandiging van de controle', *L.c.*, 102. Een gelijk-aardige opvatting wordt eveneens gedeeld door DE NAUW, A. 'Moeten de toezichhoudende milieu-ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben?', in *Vervolgning en handha-*

B. REGELING VAN DE BEWIJSWAARDE VAN PROCESSEN-VERBAAL

Naar bewijswaarde³¹ van processen-verbaal toe kunnen drie vormen worden onderscheiden, waartussen gewesten en gemeenschappen thans kunnen kiezen³²:

(1) de *gewone processen-verbaal*: voor de rechter hebben zij de waarde van een gewone inlichting. Qua bewijslast in strafzaken blijven de gewone regels van toepassing, hetgeen inhoudt dat het openbaar ministerie het bewijs dient voor te brengen. Zonder dat hij als dusdanig gebonden is door de vaststellingen in het proces-verbaal, mag de rechter er zijn innerlijke overtuiging wel op steunen. HOLSTERS, in zijn inmiddels bekend geworden openingsrede voor het Hof van Beroep te Antwerpen, ziet het zo '(...) dat processen-verbaal die geen wettelijke bewijswaarde hebben, wel bewijswaarde hebben (...). Zij zijn niet van bewijswaarde ontbloot, maar de rechter zal de bewijswaarde ervan vrijelijk appreciëren'.³³ Die vrije bewijswaardering is aldus TRAEST '(...) een fundamenteel principe en de rechter beoordeelt ingevolge deze regel vrij de waarde van alle gegevens van het dossier die hem worden voorgelegd'.³⁴ De rechter mag daarom zijn overtuiging steunen op '(...) alle regelmatig verkregen gegevens van de zaak, op voorwaarde dat de partijen ze hebben kunnen bespreken'.³⁵

(2) de *processen-verbaal die gelden tot het tegenbewijs*: dergelijke processen-verbaal hebben in tegenstelling tot de gewone, een bijzondere bewijswaarde. De rechter moet de vaststellingen en bevindingen van de verbalisant voor waar aannemen, tenzij de beklaagde het tegenbewijs levert met alle mogelijke middelen. Het volstaat in dat geval niet de inhoud van het proces-verbaal in twijfel te trekken, te negeren of ter discussie te stellen. Het tegenbewijs moet geleverd zijn. Waar in principe de bewijslast bij het openbaar ministerie ligt, krijgen we een omkering, in de zin dat het de beklaagde is die moet tegenbewijzen. Bewijsvoering lijkt daarvoor enigszins gesimplificeerd en voor de strafrechter minder problematisch, maar stuit bij sommige gezaghebbende penalisten toch op grote weerstand. Zo verwoordt DECLERCQ het in zijn recent handboek *Beginnelsen van Strafrechtspleging* aldus: 'Zulke toestanden zijn niet aan te bevelen want zij zijn de negatie van de rechtersfunctie. Zij doen de rechter afhangen van de politieman. Dat is de omgekeerde wereld'.³⁶

(3) in zeldzame gevallen tenslotte kan de wet (of thans een decreet) bepalen dat een proces-verbaal geldt *tot inschrijving wegens valsheid*. Waar bij een proces-

ving inzake milieudelicten, VAN DEN BERGHE, J. (ed.), Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, 115-116.

31. Bemerk dat zowel in de vroegere, als in de in 1993 gewijzigde tekst er verkeerdelijk sprake is van 'bewijskracht' ('force probante') in plaats van 'bewijswaarde' ('valeur probante'). Zie BAUWENS, N., 'Het beleid van het openbaar ministerie', *R.W.*, 1994-95, 597. Over het onderscheid tussen beide: VERSTRAETEN, R., *Handboek Strafvordering*, 1994, blz. 409, nr. 1234 en 1235.

32. *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, 197; *Hand.*, Senaat, 3 juni 1993, 2.780 (tussenkomsst Senator CEREXHE).

33. HOLSTERS, D., 'De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven', *R.W.*, 1980-81, blz. 1.379, nr. 58.

34. TRAEST, Ph., *Het Bewijs in Strafzaken*, Gent, Mys & Breesch, 1992, blz. 437, nr. 863.

35. BRONDERS, B., 'Over de monsterneming in het milieurecht: demystificatie van een bijzondere wijze van bewijsvoering?', *R.W.*, 1990-91, blz. 1.323, nr. 5.

36. Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, blz. 459, nr. 1191.

verbaal dat geldt tot het tegenbewijs dit tegenbewijs met alle middelen van recht mag worden geleverd, kan een proces-verbaal dat geldt tot inschrijving wegens valsheid uitsluitend worden weerlegd door middel van de valsheidsprocedure die bepaald is door de artikelen 448-464 van het Wetboek van Strafvordering en 895 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek. Het houdt in dat alleen als blijkt dat het stuk vals is, het niet als bewijs zal gelden. Maar zolang de bijzondere procedure van inschrijving wegens valsheid niet is geschied, moet de rechter de inhoud van het proces-verbaal voor waar aannemen.³⁷

Van deze keuzemogelijkheid werd inmiddels reeds gebruik gemaakt door de Vlaamse decreetgever. Artikel 8 van het decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen³⁸ heeft namelijk artikel 55, § 2 van hetzelfde decreet aangevuld, in de zin dat de bevoegde toezichtsambtenaren bij overtreding processen-verbaal mogen opstellen 'die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is'.

De bewijswaarde regelen waartoe de gewesten thans bevoegd zijn, impliceert meer dan alleen een keuze tussen één van de drie besproken vormen van proces-verbaal. Het houdt tevens in dat de decreetgever de niet-naleving van bijzondere vormvoorschriften eigen aan processen-verbaal die gelden tot het tegenbewijs of tot inschrijving wegens valsheid zal mogen sanctioneren. Zo zou hij bijvoorbeeld het niet verzenden van een afschrift van het proces-verbaal aan de geverbaliseerde kunnen sanctioneren met de nietigheid van dit stuk. Daardoor zou het proces-verbaal uit de debatten moeten geweerd worden en zou het zelfs niet als inlichting kunnen dienen.³⁹

C. GEVALLEN VAN HUISZOEKING

Door de wijziging in 1993 van de Bijzondere Wet is het voor de decreetgever mogelijk geworden om te bepalen in welke gevallen er tot huiszoeking kan of mag worden overgaan. Van belang in de tekstwijziging zijn de woorden '*de gevallen waarin...*'. Daaruit blijkt al duidelijk dat de decreetgever alleen de gevallen mag bepalen die aanleiding kunnen geven tot een huiszoeking (bedoeld als schending van de woning), zonder dat hij de vorm, noch de modaliteiten mag regelen. Beide aspecten blijven een voorbehouden bevoegdheid van de nationale (federale) wetgever.⁴⁰ De algemene principes inzake huiszoeking, die zijn terug te vinden in onder meer het Wetboek van Strafvordering, blijven daardoor onaangeroerd. Toegang verschaffen tot plaatsen die als 'woning' worden beschouwd in de betekenis van het nieuwe artikel 15 van de Gecoördineerde Grondwet (het vroegere artikel 10) zal in de toekomst evenmin kunnen, ook al kadert het in een controle-opdracht. Cruciaal in dat verband is natuurlijk de vraag wat onder 'woning' moet worden

37. Terecht wordt door TRAEST (*o.c.*, blz. 446, nr. 882) opgeworpen: 'Het gaat hier bijgevolg om een soort processen-verbaal waarbij de waarderingsbevoegdheid van de rechter vrijwel volledig wordt tenietgedaan en het recht van verdediging zeer sterk wordt beknót'.

38. *B.S.*, 29 april 1994, 11.460.

39. TRAEST, *Ph.*, *o.c.*, blz. 440, nr. 869.

40. Uitdrukkelijk door de regering bevestigd tijdens de parlementaire besprekingen. Zie Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, 67.

verstaan. Met zijn arrest van 23 juni 1993 heeft Hof van Cassatie hieronder begrepen '(...) de plaats, met inbegrip van de erdoor omsloten aanhorigheden, die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen en waar hij uit dien hoofde recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, zijn rust en meer in het algemeen zijn privé-leven'.⁴¹ Daaruit heeft zich in de praktijk een hele casuïstiek ontwikkeld. Aldus werd geoordeeld dat schuren, stallingen en tuinen algemeen tot de woning behoren. Een winkel en aansluitende aanhorigheid genieten integendeel niet van de grondwettelijke bescherming.⁴² Evenmin trouwens afgesloten bedrijfsterreinen of zetels van handelsvennootschappen.⁴³

III. Relevantie voor de milieurechtshandhaving?

Het voorgaande hoofdstuk heeft al aan het licht gebracht dat de wijzigingen van 1993 op het strafprocessuele vlak heel beperkt van omvang zijn. Bovendien is het interessant om vast te stellen dat, in tegenstelling tot de materieel strafrechtelijke wijzigingen, er een andere systematiek is gevolgd. Uitgaande van een vrij overvloedige rechtspraak van het Arbitragehof, die merkwaardig genoeg steeds geveld werd in milieuzaken, heeft de bijzondere wetgever zich in 1993 toegespitst op die punten die het voorwerp hebben uitgemaakt van een vroegere bevoegdheidsoverschrijding en dus een vernietiging.

A. IMPLICIETE (STRAFPROCESSUELE) BEVOEGDHEDEN?

Meteen raakt dit het delicate punt aan of de gewesten en gemeenschappen ook nog andere dan de hierboven besproken aspecten van de strafprocedure zullen mogen regelen.⁴⁴ Met name komt het er op aan te weten of zij zich mogen beroepen op het artikel 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980: 'De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid'. Of anders gesteld, mogen gewesten en gemeenschappen zich beroepen op de leer van de *impliciete bevoegdheden* om eigen vormen van strafprocedure tot stand te brengen? Dit in de veronderstelling natuurlijk dat zij noodzakelijk zijn voor een doeltreffende milieurechtshandhaving. Hoewel sommigen er een andersluidende mening op nahouden⁴⁵ – zij het op weinig overtuigende gronden –, blijven de bevoegdheden van de regio's qua strafprocedure toch strikt limitatief. Zulks blijkt onomstotelijk uit de besprekingen in het Parlement naar aanleiding

41. Cass., 23 juni 1993, *R.W.*, 1993-94, 467, *J.L.M.B.*, 1993, blz. 1058, *F. Rechtspr.*, 1993, afl. 14, blz. 7, *Rev. dr. pén.*, 1994, 208.

42. VERSTRAETEN, R., *Handboek Strafvordering*, 1994, blz. 129, nr. 308.

43. BRONDERS, B., 'Strafprocessuele aspecten van de toezichtsregeling in de milieureglementering', in *De vervuiler aan banden gelegd? Strafrechtelijke en politieke handhaving van milieurecht*, ELIAERTS, C., ENHUIS, E. en SENDEN, R. (ed.), Interuniversitaire reeks criminologie en strafwetenschappen, deel 22, Antwerpen-Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen Gouda Quint BV, 1990, 56.

44. Ook de Raad van State drong in dat verband aan op duidelijkheid: *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2, 7.

45. DE SADELEER, N., 'Les transferts de compétences aux entités fédérées: l'environnement, l'agriculture et le pénal', *Adm. Publ.*, 1994, 190 en 191.

van het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur. In het Commissieverslag van de Senaat werd er met name op gewezen dat de strafrechtelijke bevoegdheid van gewesten en gemeenschappen wordt uitgebreid '(...) en wel in gereserveerde materies, en meer bepaald in aangelegenheden die geregeld worden in de artikelen 7 en 9 van de Grondwet, die betrekking hebben op de opsporing en de vaststelling van de strafbare feiten, en in artikel 10 van de Grondwet, dat over de huiszoeking handelt'.⁴⁶ Nog duidelijker is de tussenkomst geweest van Senator LALLEMAND in de Hoge Vergadering⁴⁷: 'Il faut aussi souligner que la procédure pénale ne pourra pas être modifiée par les Régions et les Communautés, sauf en ce qui concerne des points précis qui sont d'ailleurs visés dans la loi spéciale: la qualité d'officier judiciaire ou d'officier de police judiciaire, les perquisitions et la force probante des procès-verbaux, selon l'article 11 du Code d'instruction criminelle. *Donc, l'ensemble du Code d'instruction criminelle reste de compétence fédérale*' (eigen cursivering). Wijziging van de strafprocedure door gewesten en gemeenschappen kan dus niet. Afgezien van drie precies omschreven punten, blijft het geheel van de strafvordering een voor de nationale overheid voorbehouden bevoegdheid! Een standpunt dat eveneens werd gedeeld in de Commissie voor de herziening van de Grondwet van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.⁴⁸ De conclusie die uit de parlementaire bespreking kan worden afgeleid, luidt dan: (1) de nominatieve opsomming van de strafprocessuele bevoegdheden wijst op het exceptionele karakter van de bevoegdheidsoverdracht naar de regio's; (2) de decreetgever mist elke bevoegdheid om andere dan de drie besproken vormen van strafvervolgung te regelen.⁴⁹

Overigens is het wel de vraag of gewesten en gemeenschappen zich zouden kunnen beroepen op de in artikel 10 van de Bijzondere Wet bepaalde impliciete bevoegdheden om het (wat de strafvordering betreft) voorbehouden terrein van de federale wetgever te betreden. Theoretisch is dit vandaag de dag niet meer uit te sluiten, maar in de praktijk lijkt het veeleer zo dat aan artikel 10 geen al te grote betekenis mag worden gehecht. Gewesten en gemeenschappen kunnen aan de nationale wetgever voorbehouden domeinen betreden, maar zij dienen dan wel te voldoen aan drie voorwaarden. Op de eerste plaats moet het gaan om bepalingen die als *noodzakelijk* worden aanzien voor de uitoefening van hun normale bevoegdheden. Tweede voorwaarde is vervolgens dat de voorbehouden aangelegenheid (in casu de strafvordering) zich moet lenen tot een *gedifferentieerde regeling*. En tenslotte mag de weerslag op die voorbehouden materie slechts *marginaal* zijn (in de zin van een beperkte weerslag op de betreden bevoegdheid).⁵⁰ De draag-

46. *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, evenals *Hand.*, Senaat, 2 juni 1993, 2.692 (tussenkomst Senator VANDERBERGHE).

47. *Hand.*, Senaat, 2 juni 1993, 2.707.

48. *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, 66 en 67 (tussenkomst Volksvertegenwoordiger MERCKX-VAN GOEY).

49. In dezelfde zin BRONDERS, B., 'De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht', *L.c.*, blz. 106, nr. 47.

50. ALEN, A., CLEMENT, J., PAS, W., PEETERS, P. en VAN NIEUWENHOVEN, J., 'Het federale België in de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994', *R.W.*, 1993-94, blz. 1350, nr. 21; PEETERS, P., 'Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten', in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, ALEN, A. en SUETENS, L.P. (ed.), Brugge, Die Keure, 1993, blz. 53-54, nr. 51. Zie ook VANDE LANOTTE, J., 'Neem plechtig uw hoofd af. Beschouwingen bij enkele actuele

wijdte van de in artikel 11 van de Bijzondere Wet omschreven straf(proces)rechtelijke bevoegdheden is er bijgevolg een van een *lex specialis*, die beperkend moet worden uitgelegd. Mede daardoor, en gelet op de redactie van de artikelen 12 (strafvervolgning) en 15 (huiszoeking) van de Gecoördineerde Grondwet, kunnen materies van strafvordering door gewesten en gemeenschappen niet worden uitgeoefend door simpelweg beroep te doen op de notie van impliciete bevoegdheden.

B. DIVERSIFICATIE VAN STRAF(PROCES)RECHT?

Al tijdens de parlementaire besprekingen⁵¹ werd gewezen op de gevaren verbonden aan een overheveling van strafprocessuele bevoegdheden van het nationale naar het regionale niveau in België. De eenheid van strafrecht en strafvordering opgeven, zou betekenen dat maar liefst zeven verschillende strafrechtelijke regelingen naast mekaar zouden bestaan. Dergelijke versnippering werd onbestaanbaar geacht met het streven naar unificatie op Europees en internationaal vlak. Vandaar de absurditeit om de regels te federaliseren waaraan de strafrechtelijke procedure is onderworpen. Zich beroepend op ongeveer dezelfde argumenten hebben in de Belgische rechtsleer eminente penalisten de federalisering van (bepaalde stukken) van het straf(proces)recht afgedaan als een Belgenmop.⁵² Anderen legden dan weer het accent op de kenbaarheid en de duidelijkheid van het recht, en dus de rechtszekerheid. Voor een rechtsonderhorige maakt het uiteindelijk weinig uit te weten of een strafrechtelijke norm een nationale, dan wel een regionale norm is. Wel is vereist dat hij die norm kent en dat ze voldoende duidelijk is. Als nu de deelgebieden gretig gaan gebruik maken van de hun toegekende strafrechtelijke en -processuele bevoegdheden, zal de kenbaarheid van de strafrechtelijke norm onvermijdelijk gevoelig afnemen. Op termijn moet dit leiden tot een verminderde gedragsbeïnvloeding, een verminderd gezag en een verminderde toepassing van de decretale strafbepalingen.⁵³

Zal het allemaal wel zo'n vaart lopen? Gaan we in België inderdaad afglijden naar middeleeuwse toestanden waar elk graafschap en hertogdommetje er zowet zijn eigen rechtshandhavingssysteem op nahield? Het ziet er op dit moment zeker niet naar uit. De regionale bevoegdheden op het strafprocessuele vlak zijn dermate beperkt (niet alleen qua omvang, maar ook qua impact), dat men onmogelijk kan gewagen van een opdeling van de strafvordering over de diverse gewesten en gemeenschappen. De eenheid van strafvordering blijft vandaag de dag voor het overgrote deel intact. Laten we trouwens niet vergeten dat enkele van die beperkte strafprocessuele bevoegdheden vooral gesteund zijn op het magische van bepaalde begrippen, eerder dan op doorslaggevende argumenten van milieurechtshandha-

knelpunten in het Belgische publiekrecht', *R.W.*, 1988-89, 1.149. Aangaande de problematiek van gelijkheid en differentiatie in het straf(proces)recht zie VAN DEN WYNGAERT, C., 'Het gelijkheidsbeginsel in het straf(proces)recht: de schone slaapster in het bos?', *R.W.*, 1991-92, 1.181 i.h.b. 1.183 e.v.

51. Zie b.v. *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, 60, 62 en 63.

52. MESSINE, J., TULKENS, F. en VAN DEN WYNGAERT, 'De Sint-Michielsakkoorden en de federalisering van het strafrecht. Een Belgenmop?', *Panopticon*, 1993, 1-5 en 'Les accords de la Saint-Michel et le droit pénal', *J.T.*, 1992, 858-859. Zie in dezelfde zin BAETEMAN, G., *De Nieuwe Staat. Aspecten van het Belgisch Federalisme*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, blz. 48, nr. 70.

53. TRAEST, Ph., 'Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrecht en strafrechtelijk legaliteitsbeginsel', *R.W.*, 1993-94, 1197-1198.

ving.⁵⁴ Met name is dit het geval voor het toekennen aan toezichtsambtenaren van de hoedanigheid van gerechtelijke politie. Evenzeer geldt dit voor de regeling van de bewijswaarde van de processen-verbaal, waar in het milieurecht vaak overdreven waarde wordt gehecht aan de term 'processen-verbaal die gelden tot het bewijs van het tegendeel'.

Deze vaststelling doet nochtans niets af aan het fundamentele debat of attributie van bevoegdheden, zoals inzake leefmilieu, niet logischerwijze moet gepaard gaan met attributie van al de middelen die de deelgebieden in staat moeten stellen hun bevoegdheden ten volle uit te oefenen. Zodra men aanvaardt dat de gewesten een quasi volledige bevoegdheid hebben op een zo belangrijk domein als leefmilieu, moet men ook de consequentie aanvaarden dat zij de nodige middelen krijgen toebedeeld ter handhaving van hun milieubeleid.⁵⁵ Ook al zou dit leiden tot een diversificatie van straf(proces)recht.

IV. Tot besluit

Vanuit een analyse van de rechtspraak van het Arbitragehof, waaruit bleek dat gewesten en gemeenschappen onbevoegd waren om de vorm van de strafvervolgning te regelen, hebben we nagegaan in welke mate het strafprocesrecht in 1993 werd gewijzigd. Wat daarbij opviel, was de bekommernis van de bijzondere wetgever om vooral op milieugebied tegemoet te komen aan een groot aantal uitspraken van het Arbitragehof. En meer precies betrof het dan die aspecten, die door het Arbitragehof in diverse regionale milieudecreten als strijdig werden bevonden met de bevoegdheidsbepalende regels. Wat de relevantie betreft voor de milieurechts-handhaving werd gesteld dat die eerder miniem was. In de eerste plaats omdat de wijzigingen van 1993 zich beperkt hebben tot de drie besproken strafprocessuele aspecten. Voor alle andere aspecten van strafvordering blijven gewesten en gemeenschappen onbevoegd, zodat de eenheid van het strafprocesrecht op dit ogenblik bepaald niet in gevaar komt. De vrees van sommige juristen voor een opdeling van strafprocesrecht, gespreid over al de deelgebieden, lijkt daardoor overdreven. Bovendien is het zo dat de regio's heel moeilijk de notie van impliciete bevoegdheden kunnen inroepen om het strafprocesrechtelijke bevoegdheidsdomein van de federale wetgever te betreden. Nochtans mag op termijn de vraag niet uit de weg worden gegaan of met het attribueren van belangrijke bevoegdheidspakketten, zoals het leefmilieu, het ook niet nodig zal zijn om op termijn andere dan de thans bepaalde strafprocesrechtelijke bevoegdheden aan de regio's toe te wijzen.

54. BRONDERS, B., 'De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht', *I.c.*, blz. 107, nr. 50.

55. Ook M. VERDUSSEN, 'Le renforcement des compétences pénales des communautés et des régions', in *La constitution fédérale du 5 mai 1993*, Brussel, Bruylant, 1993, 189, schijnt die mening te zijn toegedaan.