

Boekbespreking

Faure, M.G., Oudijk, J.C. en Schaffmeister, D. (red.), *Zorgen van heden. Opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Gouda Quint, Arnhem, 1991, 528 p.

De titel van het boek is geïnspireerd op de Nederlandse milieubeleidsnota 'Zorgen voor morgen'. De opstellers menen echter dat de grondige bestudering van de rol die het strafrecht kan spelen bij de bescherming van het leefmilieu, niet tot 'morgen' kan wachten. Juist nu het leefmilieu zo erg wordt belast en de verzuiming toeneemt naar de inzet van alle middelen – ook de strafrechtelijke – om deze aantasting tegen te gaan, is het des te belangrijk erover te waken dat de essentiële beginselen van het strafrecht – legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit alsmede het schuldbeginsel – gewaarborgd blijven. Met dit bundel wordt gepoogd om de leemte in de theorievorming van het Nederlandse milieustrafrecht enigszins op te vullen. Daarom werd een beroep gedaan op een aantal specialisten, behorende tot of verbonden aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit te Leiden en het Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht te Freiburg im Breisgau, die elk vanuit hun ervaring en kennis ter zake een bijdrage leveren aan de grondslagenvorming van het milieustrafrecht.

De noodzaak van een sterke rechtsbescherming voor het leefmilieu, ondersteund vanuit het strafrecht, loopt als een rode draad door alle bijdragen.

De opstellen hebben betrekking op VIER deeldomeinen:

1. het milieustrafrecht in het spanningsveld van andere handhavingssystemen;
2. het materiële milieustrafrecht;
3. de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht in de praktijk;
4. het milieustrafrecht in een internationaal perspectief.

Deze vier verschillende aanzetten doen het werk uit mekaar vallen. Het feit dat elk opstel als een entiteit is opgevat zonder dat bind- of overgangsteksten tussen de verschillende delen werden aangebracht, schaadt de globale samenhang.

Het eerste artikel, geschreven door Prof. DRUPSTEEN en Mr. KLEIJIS-WIJNOBEL, behandelt de verschillende handhavingssystemen: de burgerlijke, de administratieve en de strafrechtelijke. Er wordt gewezen op de samenhang tussen het milieubeleid en de milieuhandhaving, alsmede op de spanningen die kunnen ontstaan tussen de handhavingssystemen onderling. Aanvankelijk wordt de verhouding tussen strafrechtelijke en administratiefrechtelijke handhaving behandeld en gerelativeerd. Tevens wordt het strafrecht als 'ultimum remedium' verworpen en wordt gepleit voor het toepasbaar maken van de strafrechtelijke 'ne bis in idem-regel' op de administratiefrechtelijke zaakafhandeling. Het burgerrechtelijke aspect inzake milieuhandhaving wordt hooguit als aanvullend beschouwd. Afsluitend pleiten de auteurs voor een goede coördinatie tussen het administratief en het strafrechtelijk optreden.

Een tweede bijdrage, van de hand van Dr. NIJBOER, handelt over de bescherming van het strafrecht tegen vage niet-juridische (biologische, ecologische of economische) begrippen, die gehanteerd worden in het milieurecht. De auteur

pleit voor het opnemen in het Wetboek van strafrecht van het opzettelijk of grof onachtzaam vervuilen van het milieu, ongeacht de administratieve plichten.

In het laatste artikel van het eerste deel analyseert Dr. FAURE de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Het feit dat het bestuur, in principe, geacht wordt om beter de getolereerde norm van verontreiniging te determineren, rechtvaardigt deze stelling. Het geheel impliceert dat de strafrechter in beginsel gebonden is aan de uitspraak van een administratieve rechter die zich over de zaak reeds heeft uitgesproken. Zonder een dergelijke beslissing blijft de bevoegdheid van de strafrechter behouden. De schorsing van een strafrechtelijke behandeling wordt voorgesteld wanneer een procedure bij de administratieve rechter hangende is. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de reikwijdte van de administratieve vergunningen leidt tot het besluit dat de naleving van deze vergunningsvoorwaarden het wederrechtelijke handelen niet uitsluit. T.a.v. deze administratief gedoogsituatie van illegaal handelen wordt gewezen op de formele en materiële onafhankelijkheid van de strafrechtelijke handhavingsorganen.

In de eerste bijdrage, onder de hoofding 'Materieel milieustrafrecht', heeft Prof. dr. SCHAFFMEISTER het over de strafrechtelijke bescherming van ecologische rechtsgoederen. Hij komt tot de conclusie dat het milieu een aan de economie ondergeschikte factor uitmaakt en niet als zelfstandig rechtsgoed wordt erkend. Het strafrecht wordt hoofdzakelijk als sanctiemiddel gebruikt voor administratief opgelegde normen, deels als zelfstandige strafbaarstelling in o.a. het Nederlandse strafrecht en occasioneel worden strafrechtelijke misdrijven, zoals valsheid in geschrifte en deelneming aan een misdadige organisatie, gebruikt om vervolging in te stellen. Dit oneigenlijke gebruik van delicten wordt strijdig geacht met de lex specialisregel, het legaliteitsbeginsel en de basisidee van de grondslagleer. De auteur pleit voor het opnemen van straffen in de bijzondere milieuwetten en voor een scheiding tussen misdrijven die ecologische rechtsgoederen aantasten en diegene die slechts administratiefrechtelijke normen schenden. Schade aan de menselijke gezondheid door verontreiniging zou in een specifieke omschrijving strafbaar gesteld moeten worden, zelfs indien de toegepaste normen conform waren met de afgeleverde vergunning.

Mr. WEMES heeft het in een tweede bijdrage over de verhouding van het schuld karakter van het positieve strafrecht t.o.v. de gemeenrechtelijke milieudelicten. De auteur meent dat een autonome, materiële strafrechtelijke, dogmatische uitwerking van het schuld beginsel noodzakelijk is als tegenhanger van een jurisprudentieel gerichte theorievorming. Tevens waarschuwt hij voor het overnemen in het strafrecht van de aan het burgerlijk recht ontleende vorm van risico-aansprakelijkheid.

De sectie wordt afgesloten met een bijdrage van Mr. VAN STRIEN over de omstandigheden in dewelke een rechtspersoon als dader van een milieu-inbreuk kan worden aangezien. Als richtlijn wordt voorgesteld om bij functionele misdrijven het criterium van RÖLING te hanteren en bij niet-functionele delicten de 'IJzerdraad'-criteria. Beide kunnen aangevuld worden door het maatschappelijk-verkeerscriterium.

In een eerste geschrift onder de rubriek 'Strafrechtelijke handhaving van milieurecht in de praktijk', heeft Mr. BURUMA het over de milieu-onderzoeken. De auteur relateert het verwerpen van de 'ultimum remedium'-gedachte en wijst op

de verstrengeling van bestuurlijke en justitiële bevoegdheden bij sommige ambtenaren. Aansluitend wordt een overzicht gegeven van diverse bevoegdheden ter controle en opsporing alsmede wordt de verwevenheid tussen beide aangegeven. Dit leidt tot de conclusie dat de verdenking niet absoluut noodzakelijk is voor de opsporingsbevoegdheid, dat het gebruik van controlebevoegdheden in de opsporing in principe geoorloofd is evenals het gebruik van een administratieve inlichtingenplicht ter voorbereiding van een strafzaak.

Mr. dr. VAN DUYNÉ behandelt vervolgens de strafrechtelijke organisatie van de milieurechtshandhaving. Hij geeft een bondig overzicht van de organen die met de handhaving van milieuwetten belast zijn en bespreekt de verschillende 'remmingen' die deze laatste bij de politie losmaakt en die van sociaal-psychologische, culturele of cognitieve aard zijn. Hij wijst op de stroeve samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie en op het gebrek aan efficiëntie en effectiviteit van het Openbaar Ministerie.

In de derde en laatste sectie bespreekt Mr. OUDJIK de sanctiemogelijkheden die de Nederlandse Wet op de Economische Delicten (WED) biedt in milieuzaken. Een vergelijking met Duitse, Amerikaanse en (voorgestelde) Belgische maxima doet de schrijver besluiten dat de strafmaat inzake milieumisdrijven sterk verhoogd moet worden. Een maximale gevangenisstraf van 6 jaar, opgevoerd tot 9 jaar indien de gezondheid schade ondervindt en een geldboete van 1 miljoen met de mogelijkheid tot verhoging tot 10 miljoen gulden, moeten tot de mogelijkheden behoren.

Bovendien wordt als nieuwe straf, een storting in een waarborgfonds 'milieumisdrijven' van gelijkaardige bedragen bepleit. Eveneens dient het herstel in de oorspronkelijke toestand verplicht aan een veroordeling gekoppeld te worden. Ten slotte wordt de aanstelling van een milieudeskundige op elk parket en een specifieke opleiding inzake milieurecht voor magistraten aanbevolen.

Milieustrafrecht in een internationaal perspectief is het vierde en laatste thema. Als eerst bespreekt Mr. SEVENSTER het milieustrafrecht in EEG-verband. De auteur heeft het over de mislukte pogingen om bepaalde terreinen van het strafrecht in de lidstaten te harmoniseren. Een overzicht van de actuele toestand leidt tot de conclusie dat strafrechtelijke soevereiniteit in absolute zin illusoir is geworden. De auteur bekijkt nadien, in hoeverre het Nederlandse en Belgische strafrecht uitvoering geven aan het EEG-milieurecht.

De grote verschillen in strafmaxima kunnen concurrentievervalsende effecten inhouden die in het licht van de komende interne markt nog zullen versterkt worden. Finaal wordt gepleit voor de harmonisatie van het milieustrafrecht ten einde de concurrentievervalsing en de fraude het hoofd te kunnen bieden.

Vervolgens geeft Dr. HEINE een, met voorbeelden geïllustreerd, overzicht van de verschillende milieustrafrechtelijke problemen in diverse Europese staten. Hij wijst op een criminaliseringstrend op het vlak van het milieustrafrecht, die tegengesteld is aan de algemene tendens om het strafrecht meer en meer terug te dringen. De administratieve afhankelijkheid van het strafrecht wordt geanalyseerd en becomeментарieerd. De auteur wijst eveneens op de Europese tendens om de strafbaarheid van rechtspersonen mogelijk te maken. Hij besluit dat een belangrijke stap in de richting van de harmonisering van het Westeuropese milieustraf-

recht kan worden gezet met het loslaten van de 'kleinste gemene deler' als maatstaf en het vervangen ervan door de milieuvriendelijkheid van de maatregelen.

Het artikel van Dr. MARTIN over de strafrechtelijke facetten van grensoverschrijdende milieuvuiling sluit het geheel af. Hierin onderstreept de auteur dat de strafbaarstelling van in het buitenland gepleegde misdrijven slechts kan nadat een strafrechtelijk voorschrift, waaruit de wil tot vervolging duidelijk blijkt, aanwezig is. Concreet wordt hier gewezen op het Duitse territorialiteitsbeginsel dat een daad strafbaar stelt op het eigen grondgebied indien gepleegd in het buitenland doch wanneer de tot de delictsinhoud behorende gevolgen optreden in Duitsland. Zelfs abstracte gevaarzettingsdelicten, zoals in het milieurecht (de verontreiniging van de milieucomponenten of het in gevaar brengen van de mens of van deze componenten) vallen onder deze benadering. Het volkenrecht biedt eveneens een mogelijkheid om buitenlandse milieuvergunningen te erkennen of rechtskracht te geven. Geconcludeerd wordt dat politieke problemen echter een daadwerkelijke toepassing van deze strafrechtelijke constructie, inzake grensoverschrijdende milieuvuiling, in de weg staan.

Ondanks het feit dat dit bundel samengesteld werd door rechtsgeleerden en hoofdzakelijk gericht is op de Nederlandse situatie, is het geheel vanuit de rechtsvergelijkende openingen die regelmatig gemaakt worden en zijn volledigheid per behandeld item, toch een interessant werk voor de Belgische theoreticus en/of practicus die een overzicht wenst te bekomen van de materiële en procesrechtelijke normen van het milieustrafrecht.

De bijdragen zijn vlot geschreven, al zijn er wel – voor de niet-jurist – enkele moeilijke passages wanneer de auteurs het hoofdzakelijk hebben over juridische constructies en spitsvondigheden.

Frans GEYSELS
Majoor bij de Rijkswacht