

LEEFMILIEUSTRAFRECHT EN AANSPRAKELIJKHEID.

Paul Morrens¹

Bij de aansprakelijkheid in het leefmilieustrafrecht dient vooreerst te worden nagegaan welke rechtsgoederen door de wet- en decreetgever strafrechtelijk beschermd worden.

Daar het leefmilieurecht *sectormatig* werd benaderd, dienen de bijzondere wetten telkens te worden gelezen om na te gaan welke belangen er worden beschermd. Zo bevat de Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging² een zeer ruime definitie van wat luchtverontreiniging is, nl.: "het in de lucht lozen, ongeacht de oorsprong, van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen, die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig kunnen zijn voor dieren en planten of schade kunnen toebrengen aan goederen en stads- en natuurschoon" (art. 2).

De lucht wordt als rechtsgoed maar beschermd voor zover er gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, enz. Dit betekent dat er geen rechtstreekse bescherming van de lucht als zelfstandig rechtsgoed is, alleen een indirecte bescherming³. Bovendien kan luidens dezelfde wet bestraft worden: "hij die de bepalingen van de Koninklijke Besluiten ter uitvoering van deze wet overtreedt" (art. 10).

De wet van 1964 is inderdaad een kaderwet zoals de meeste leefmilieuwetten. Hieruit volgt echter dat, zelfs als er zeer schadelijke emissies worden geloosd, deze niet kunnen bestraft worden tenzij de vorm van luchtverontreiniging door een K.B. wordt verboden⁴.

De meest noodzakelijke uitvoeringsbesluiten blijven na meer dan een kwarteeuw achterwege. Deze wet heeft in de praktijk dan ook een geringe betekenis. Even ter herinnering: de wet dateert van 28 december, dag van de Onnozele Kinderen.

Ook de Wet van 9 juli 1984 betreffende in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen⁵ stelt tot doel "de gezondheid van de mens te beschermen en het leefmilieu te vrijwaren tegen ongewenste of schadelijke gevolgen van

(1) Politierechter te Antwerpen.

(2) B.S., 14 januari 1965.

(3) FAURE, M., "De delictomschrijvingen en sanctienormen in het milieustrafrecht: een introductie"; "De vervuiler aan banden gelegd?".

(4) FAURE, M., *o.c.*, 22.

(5) Wet van 9 juli 1984 op de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen, B.S., 4 oktober 1984.

de in-, door- en uitvoer van afvalstoffen". De strafrechtelijke betekenis van deze omschrijving is hier ook nihil ⁶. Dat wat de doelstellingen betreft.

Ook naar de strafbepalingen toe zijn er in het leefmilieurecht weinig wetten en decreten waar de delictomschrijving en de sancties samen zijn opgenomen in de strafbepalingen. De Wet op de Dierenbescherming is een van de weinige wetten die niet eindigt met de algemene bepaling "degene die de bepalingen van deze wet overtreedt wordt bestraft met...".

Als besluit mag dus worden gezegd dat de levensnoodzakelijke componenten, bodem, water en lucht, strafrechtelijk geen rechtstreekse bescherming genieten. Tevens dient te worden vastgesteld dat het leefmilieu niet als volwaardig beschermd rechtsgoed opgenomen werd in het Belgisch Strafwetboek en dit in tegenstelling met de ons omringende landen. Ook wordt in ons land - en dit in tegenstelling tot o.m. Nederland - het recht op een gezond leefmilieu nog steeds niet grondwettelijk waarborgd.

Hoe de strafwaardig ecologische rechtsgoederen beschermd worden, is de tweede vraag die zich opdringt.

Binnen het leefmilieurecht dient *vooreerst* te worden vastgesteld dat tussen de bijzondere wetten en decreten heelwat onderlinge verschillen opvallen. De strafmaat in de ene verschilt van die van een andere wet. In de Wet op de giftige afval wordt de bedrijfssluiting als strafrechtelijke sanctie voorzien, in het Vlaams afvalstoffendecreet niet, enz.

Dit *gebrek aan uniformiteit* werkt het chaotisch en onoverzichtelijk karakter zeker in de hand ⁷. Naast de sectormatige aanpak vindt het chaotisch karakter van het leefmilieurecht haar oorzaak in het feit dat deze wetgeving organisch gegroeid is. Ze kwam tot stand op verschillende tijdstippen en heel wat wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten verschenen in het Belgisch Staatsblad na het uitbreken van een schandaal. De Wet op de giftige afval van 22 juli 1974 ⁸, het Vlaams afvaloliebesluit van 25 juli 1985 ⁹ en het uitvoeringsbesluit van 2 juni 1987 betreffende in-, uit-

(6) FAURE, M., *Preadvies milieustrafrecht*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1990, 62.

(7) Zie hiervoor Morrens, P., "Het Leefmilieustrafrecht : de reactie van de praktijk op een falende wetgeving", *Vlaams Jurist Vandaag*, 1988-2, 24; MORRENS, P., "Enkele bedenkingen over het opsporings- en vervolgingsbeleid m.b.t. het leefmilieu", *Panopticon*, maart-april, 1989, 143.

(8) Wet van 22 juli 1974 op de giftige afval, *B.S.*, 1 maart 1975.

(9) Vlaams executiebesluit van 25 juli 1985 houdende nadere regelen betreffende de verwijdering van afvalolie, *B.S.*, 29 augustus 1985.

en doorvoer van afvalstoffen ¹⁰ illustreren deze stelling.

Het initiatief van de huidige gemeenschapsminister voor leefmilieu om een interuniversitaire commissie op te richten teneinde de leefmilieuwetgeving te codificeren, dient in dit kader te worden toegejuicht. De hoop is reëel dat de zgn. commissie Bocken tevens oog zal hebben voor een stroomlijning van de vele administratiefrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsmiddelen.

Tweede vaststelling bij de poging om na te gaan hoe het ecologisch rechtsgoed beschermd wordt is de *lage strafmaat* ¹¹.

De geldboetes en de gevangenisstraffen die ingeschreven zijn in de meeste leefmilieuwetten en -decreten zijn zeer laag.

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek van HEINE blijkt dat onze oppervlaktewaterenwet van 26 maart 1971 de laagste strafmaat van gans Europa vermeldt, op Griekenland na ¹².

Ook in vergelijking met de straffen die we in het Belgisch strafwetboek aantreffen is de strafmaat laag. Het toebrengen van één enkele slag of het plegen van bigamie wordt strenger gestraft dan het lozen van sterk vervuild afvalwater dat de biologische dood van een hele rivierarm kan veroorzaken ¹³.

Indien men aanneemt dat de hoogte van de straf de waarde van het beschermde rechtsgoed reflecteert, dan zijn er wel argumenten te vinden om de strafmaat op te trekken. Uit de kaarten die het Staatssecretariaat voor leefmilieu publiceert onthouden we dat onze oppervlaktewateren het niet zo best stellen.

Deze lage strafmaat vindt men eveneens terug in de leefmilieu-strafrechtspraak. De straffen die door de rechtbanken uitgesproken worden zijn zeer laag: geldboetes van 100 en 200 fr. zijn helemaal geen uitzonderingen. Men moet toegeven dat dergelijke lage straffen geen afschrikking inhouden voor daders van soortgelijke misdrijven. De laatste tijd is

(10) K.B. van 2 juni 1987 houdende de reglementering van de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen, *B.S.*, 19 juni 1987.

(11) Zie hierover MORRENS, P., *De golf en de zwemmer*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1991, 28-34.

(12) HEINE, G., "Aspekte des Umweltstrafrechts im internationalen Vergleich", *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 1986 (67), 79.

(13) LEBRUN, A., "La sanction pénale en matière d'environnement en région Wallonne", *Rapport pour la journée organisée à Liège sur le thème "La répression des infractions en matière d'environnement"*, 12 novembre 1986, 25; SUETENS, L.P., noot onder Corr. Hasselt, 18 april 1972, *R.W.*, 1972-73, 779.

er verbetering merkbaar : straffen van 1000, 2000 fr. worden regelmatig uitgesproken. Deze uitspraken met geringe straf vinden hun oorzaak in het feit dat de parketmagistraat, onderzoeksrechter en strafrechter de ingebakken reflex heeft de ernst van een misdrijf afhankelijk te stellen van de strafmaat die men in de wet aantreft ¹⁴.

Dit wordt het laatste jaar des te scherper gesteld door de nieuwe Wet op de voorlopige hechtenis tengevolge waarvan er geen aanhoudingsbevel door de onderzoeksrechter meer kan verleend worden voor feiten die bestraft worden met minder dan één jaar gevangenisstraf. Alleen door het optrekken van de strafmaat en het opnemen van het leefmilieu als beschermrechtsgoed in het Belgisch Strafwetboek, naast vermogen, fysieke integriteit en goede zeden, zal blijken dat onze overheid óók de leefmilieumisdrijven au sérieux neemt.

Het administratief-afhankelijk karakter van het leefmilieu-strafrecht is een derde vaststelling, eveneens met alle gevolgen vandien ¹⁵.

Het is opvallend dat in de bijzondere leefmilieuwetten aan de administratieve belangen een hoge waarde wordt gehecht. Zo treft men het verhinderen van het toezicht door de toezichthoudende ambtenaren in bijna alle bijzondere wetten als delictsomschrijving aan. Het verhinderen van het toezicht wordt bovendien even streng bestraft als het illegaal lozen van afvalwaters in de oppervlaktewateren, het illegaal verwijderen van giftige afvalstoffen enz.

Bij de waardebepaling van de rechtsgoederen wordt er veel belang gehecht aan de administratieve belangen. Het leefmilieurecht kadert overigens in het administratief recht. Door vergunningsstelsels bepaalt de overheid in hoeverre leefmilieuverontreiniging toegelaten of verboden is.

De administratieve afhankelijkheid kan verschillende vormen aannemen. De meeste leefmilieu-inbreuken bestaan in de niet-naleving van de vergunningsplicht of de niet-naleving van de vergunningsvoorwaarden.

Het is dus meestal de vergunningverlenende overheid, die het strafwaardig gedrag omschrijft. Men mag heel vaak het leefmilieu verontreinigen, als het maar binnen de grenzen van de vergunning blijft.

Door deze strafbladteltingstechniek bepaalt de administratiefrechtelijke overheid, die overigens over een vrij grote beoordelingsvrijheid beschikt, de inhoud van de delictsomschrijving.

(14) MORRENS, P., "Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht", *R.W.*, 1987-88, 1282; MORRENS, P., *De golf en de zwemmer*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1991, 89-93.

(15) FAURE, M., *o.c.*, 67-80.

Dit administratiefafhankelijk karakter van het leefmilieurecht heeft belangrijke gevolgen voor de beoordelingsvrijheid van de strafrechter ¹⁶.

Een aantal vragen dringen zich op : mag de strafrechter de wettelijkheid van de vergunning toetsen ? Ontneemt het actief gedogen vanwege de administratiefrechtelijke overheid van een onwettige toestand niet de wederrechtelijkheid aan de verontreiniging ? Deze en andere vragen leiden tot de vraag of de strafrechter niet zijn autonomie gaat verliezen ingevolge deze administratiefafhankelijkheid van het leefmilieustrafrecht. Dit karakter werd voor de Correctionele Rechtbank te Antwerpen vervolgd hoofdens het lozen van afvalwaters in de oppervlaktewateren zonder vergunning. De firma werd vrijgesproken daar ze zich in een staat van onoverwinnelijke dwaling zou bevonden hebben door toedoen van de administratiefrechtelijke overheid. In beroep werd het bedrijf niet alleen uit hoofde van dezelfde betichting vervolgd maar tevens uit hoofde van het lozen van verontreinigde stoffen in de oppervlaktewateren als zelfstandig misdrijf en dit luidens het art. 2 van de oppervlaktewaterenwet. Het bedrijf werd andermaal vrijgesproken. Ditmaal gebaseerd op een toepassing van de wetten in de tijd naar de eerste betichting toe.

Het Hof antwoordde evenwel niet op de tweede tenlastelegging waaruit men het besluit kan trekken dat de rechtspraak terughoudend is om de lege lata zelfstandig te toetsen of de lozing een verontreinigend karakter had en bijgevolg alsnog bestraft kan worden, ook indien de bestraffing wegens schending van de vergunningsplicht onmogelijk is ¹⁷.

Het invoeren van een nieuwe strafbepaling in de wet waarbij het on dubbelzinnig mogelijk wordt een ernstige verontreiniging van de oppervlaktewateren rechtstreeks strafrechtelijk te sanctioneren is dan ook wenselijk.

Het arrest onderstreepte eveneens de noodzaak voor een meer uitgebreide toepassing van de bijkomende sancties als *bedrijfsstraffen*.

De vraag dringt zich dan ook op of niet hoognodig het Belgisch strafrecht de *strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon* dient te aanvaarden daar bedrijfsstraffen tot vandaag uitsluitend kunnen worden uitgesproken tegen natuurlijke personen. Omdat bedrijven doorgaans niet de eigendom zijn van een derde maar wel van een vennootschap, die weliswaar burgerlijk aansprakelijk kan worden gesteld, dringt de invoering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon

(16) FAURE, M., o.c., 71.

(17) FAURE, M., o.c., 79.

soon zich eventueel op. Het ontbreken ervan leidde in het verleden meermaals tot een erkenning van onmacht vanwege de rechtscolleges ¹⁸.

De integratie in het strafwetboek van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon zal eveneens aanpassingen vragen van het Wetboek van Strafvordering. De regionalisering in België schept wel een aantal problemen zodat er een grondige studie aan vooraf dient te gaan. Welke vorm de strafrechtelijke aansprakelijkheid dient aan te nemen schrijft Michaël FAURE :

"Op korte termijn zal men ook bij de hervorming van het strafrecht in België moeten kiezen om ofwel de Nederlandse weg te volgen en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon in te voeren, waar men eveneens beschikt over een ruim scala van maatregelen en straffen, zowel in het Strafwetboek als in de Wet economische delicten ofwel om, zoals in de Duitse Bondsrepubliek, strak vast te houden aan de beginselen van het schuldstrafrecht, waarbij formeel het strafproces tegen natuurlijke personen blijft gericht en juridische constructies moeten worden opgezet om met de sancties toch de rechtspersoon te raken die de milieuverontreiniging heeft veroorzaakt" ¹⁹.

Aan dit laatste dient vanuit rechtsdogmatisch oogpunt mijns inziens de voorkeur te worden gegeven.

Niet alleen de handhaving van de leefmilieuwetgeving kan een bijzondere prikkel zijn voor het opzetten van bedrijfsinterne leefmilieuzorgsystemen. Ook de wetgeving zelf.

Meer en meer zal het voor een bedrijf de moeite waard zijn om in alle stadia van de bedrijfsvoering ruimschoots aandacht te geven aan de leefmilieu-aspecten. Ook zolang het opzetten van leefmilieuzorgsystemen niet verplichtend wordt gesteld.

De wetgeving zelf kan in de toekomst in die zin gewijzigd worden dat het meer dan interessant wordt, leefmilieuzorg te integreren in de bedrijfsanalyse.

Zo zou bijvoorbeeld, via een decreet bodemsanering, de verkoop van bedrijfsterreinen verboden kunnen worden indien een "gifvrij-verklaring" voor de bodem en het grondwater ontbreekt (New Jersey). Dit betekent dat bedrijven gedwongen zijn een veel zorgvuldiger beheer van hun installaties en terreinen te voeren, willen ze niet met een onverkoopt bedrijf blijven zitten.

(18) D' HAENENS, J., "Het economisch strafrecht", *T.P.R.*, 1979, 861-874; DE SWAEF, M., "Over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", noot onder Brussel, 24 april 1981, *R.W.*, 1985-86, 882.

(19) FAURE, M., *o.c.*, 147-148.

Het verplicht maken van een openbare emissieregistratie is een tweede voorbeeld. De verplichting opgave te doen van alle opgeslagen gevaarlijke stoffen zal overigens het belang van een goed leefmilieumanagement onderstrepen. In de Verenigde Staten hadden veel bedrijven voordien niet het flauwste idee dat er zoveel kostbare chemicaliën verloren gingen. Het leidde er alleszins tot reorganisaties, maatregelen ter bevordering van het leefmilieumanagement en tot het creëren van bedrijfsinterne prikkels voor de managers van bedrijfsonderdelen om de emissies te verminderen.

Na de wetgeving, de handhaving ervan en de openbaarheid van informatie, kan een onbeperkte financiële aansprakelijkheid een derde prikkel zijn voor het opzetten van leefmilieuzorgsystemen.

De saneringskosten voor de opruiming van bedrijfsterreinen zijn immens hoog. Hiermee vergeleken zijn investeringen ter preventie van verontreiniging goedkoop. De vraag wie de boel moet opruimen is in wezen een ethische vraag waarop slechts één antwoord voor de hand ligt, nl. hij die het genot van het goed had of heeft, draagt er ook de verantwoordelijkheid voor.

De toegenomen risico's van een saneringsoperatie van grote schadeposten heeft inmiddels de banken een beetje voorzichtiger gemaakt. In navolging van de Verenigde Staten, begint men in ons land eraan te denken specialisten aan te trekken die in staat zijn leefmilieurisico's te beoordelen. Ook aandeelhouders en institutionele beleggers beginnen zich te roeren en wel in die mate dat in de toekomst, net zoals nu reeds in de Verenigde Staten, de commissie die het beursverkeer regelt, zal eisen dat bedrijven die aan de beurs genoteerd willen worden ook hun mogelijke leefmilieuschadeposten openbaar moeten maken.

Bij de kredietverlening zullen de banken een belangrijke rol gaan spelen in de handhaving van het leefmilieu door het leefmilieuvriendelijk karakter of de leefmilieukredietwaardigheid van het bedrijf in kwestie te toetsen ²⁰.

Ieder dient op zijn terrein de eigen verantwoordelijkheid op te nemen. Samenwerking tussen alle regulerende krachten zal in de toekomst meer dan ooit het parool zijn. De leefmilieuproblematiek is te complex om niet een geïntegreerde benadering te verdienen.

Een fragmentarische aanpak is dan ook uit den boze.

(20) MORRENS, P., *De golf en de zwemmer*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1991, 129.