

Vergaderjaar 1984–1985

19 020

## Aanvulling van het wetboek van Strafrecht met enige bepalingen ter bescherming van de algemene veiligheid van personen tegen ernstige verontreinigingen van het milieu

C

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 30 mei 1985

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 1984, no. 84, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het voorstel van wet tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met enige bepalingen ter bescherming van de algemene veiligheid van personen tegen ernstige verontreinigingen van het milieu, rechtstreeks aan ons te doen toekomen.

Wij hebben de eer U dit advies, gedateerd 13 november 1984, nr. W03.84.0298/04.4.46., hierbij aan te bieden.

De Raad van State gaf in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het advies rekening is gehouden.

1. De Raad van State merkt op dat volgens de considerans het voorstel van wet er toe strekt het Wetboek van Strafrecht aan te vullen met enige bepalingen ter bescherming van de algemene veiligheid van personen tegen ernstige verontreinigingen van het milieu. Uit de inleidende paragrafen van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting zou echter blijken dat in de eerste plaats naar een oplossing is gezocht voor de problemen die zijn ontstaan, doordat op het moment van het constateren van ernstige milieudelicten het recht tot strafvordering reeds bleek te zijn verjaard. De Raad meent dat dit doel

van de regeling in de considerans tot uitdrukking dient te komen.

Wij merken op dat de aanleiding tot het wetsvoorstel inderdaad moet worden gezocht in de problemen die ontstonden door de verjaring van het recht tot strafvordering. Bij nadere bestudering leek het evenwel wenselijk, naast de strafbaarstelling van overtredingen van de sectorale milieuwetten, ook bepaalde gedragingen die zodanig gevaar voor het milieu opleveren dat daardoor de openbare gezondheid in gevaar wordt gebracht, als algemeen delict strafbaar te stellen. Sinds de totstandkoming van de sectorale milieuwetten is immers gebleken dat dergelijke opzettelijke of nalatige gedragingen voor de samenleving zo schadelijk kunnen zijn, dat de bestaande strafbaarstellingen in de sectorale wetten, ook afgezien van het verjaringsvraagstuk, als ontoereikend moeten worden beschouwd. De bedoeling deze gedragingen op een gepaste plaats in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, aangevuld met een straf waarin de mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking komt, is daarmee op de eerste plaats gekomen. De oplossing van de verjaringsproblematiek is hiervan een niet onbedoeld nevengevolg. In dit verband bleek het verder, gelet op het hierna gestelde onder punt 2, wenselijk de regeling van de verjaringstermijnen te verfijnen. De considerans is in deze zin aangevuld.

2. De Raad is met ons van oordeel dat de bestaande verjaringstermijn, in het bijzonder voor ernstige milieudelicten van grote omvang, onder omstandigheden te kort is. Hij verenigt zich eveneens met onze stelling dat men met de doorbreking van het codificatiebeginsel, dat aan het algemeen deel van het Wetboek, waarin de algemene verjaringsregeling is opgenomen, ten grondslag ligt, uiterst voorzichtig moet zijn. Het college is echter tevens van mening dat de wetgever de grootste terughoudendheid in acht dient te nemen met het opnemen van levenslange gevangenisstraf in het Wetboek van Strafrecht. Deze straf was in het oorspronkelijk wetsvoorstel opgenomen voor het geval een opzettelijke milieuverontreiniging iemands dood ten gevolge zou hebben. Het enkele feit dat anders de verjaringstermijn te kort kan schieten acht de Raad niet een toereikende reden om die terughoudendheid te laten varen. De Raad komt dan ook tot de conclusie dat, indien een langere verjaringstermijn niet kan worden gemist, een afwijking van de regel van artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht minder bezwaarlijk is dan het opnemen van levenslange gevangenisstraf.

De beschouwingen van de Raad geven ons aanleiding erop te wijzen dat, zoals in de toelichting wordt opgemerkt, de voorgestelde strafbepalingen niet alleen zijn ingegeven om

tegemoet te komen aan de verjaringsproblemen, doch vooral is getracht de vormen van milieucriminaliteit waardoor de algemene veiligheid van personen in gevaar wordt gebracht, afzonderlijk strafbaar te stellen. Wat betreft de strafmaat is daarbij aansluiting gezocht bij de andere delicten die de algemene veiligheid van personen in gevaar brengen. Ten slotte kunnen de gevolgen van milieudelicten van grote omvang even ernstig zijn als bij voorbeeld de gevolgen van brandstichting (artikel 157) of van het blootstellen van mensen aan ioniserende stralen (artikel 161 quater). Deze artikelen stellen levenslange gevangenisstraf op deze gedragingen, indien deze iemands dood tot gevolg hebben. Niettemin lijkt het bij nader inzien nodig, mede gelet op de weerstand die de voorgestelde maximumstraf oproept, af te wijken van deze opzet. De opvattingen over de betekenis van de levenslange gevangenisstraf hebben zich in de loop der tijd gewijzigd. In plaats van de voorgestelde opzettelijke misdrijven te bedreigen met vijftien jaren en, in geval van een dodelijk gevolg, met levenslange gevangenisstraf, lijkt het derhalve gewenst dat zij worden bedreigd met gevangenisstraf van twaalf resp. vijftien jaren. Opgemerkt zij dat hierdoor ook de maximum straffen die het eerste en tweede lid van het bestaande artikel 172 stellen op het opzettelijk brengen van schadelijke stoffen in het drinkwater worden verlaagd tot twaalf resp. vijftien jaar. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat wij dit delict als minder strafwaardig kwalificeren.

Ten einde toch een voldoende lange verjaringstermijn te behouden, grijpen wij deze gelegenheid aan om de algemene regeling van de verjaring in artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht te verfijnen. Deze valt immers op als vrij ongenueanceerd nu de verjaringstermijnen verspringen naar gelang straffen van drie jaren, tijdelijke van meer dan drie jaren of levenslange gevangenisstraf zijn bedreigd. Wij stellen derhalve voor artikel 70 in die zin te verfijnen dat het recht tot strafvordering voor misdrijven waarop gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, na vijftien jaren verval. Hierdoor geldt voor de voorgestelde opzettelijke misdrijven, ongeacht de al dan niet dodelijke afloop, een verjaringstermijn van vijftien jaren.

De algemene verjaringsregeling krijgt op deze wijze een evenwichtiger opbouw. Bovendien heeft deze

oplossing als voordeel dat zodoende geen bijzondere verjaringstermijn met doorbreking van het codificatiebeginsel nodig is voor verschillende vormen van criminaliteit.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting, in paragraaf 2 van het algemeen deel, de verwijzing naar de uniforme verjaringsregeling uit het algemeen deel van het Wetboek van Strafrecht genuanceerd, met dien verstande dat uitdrukkelijk wordt gewezen op de uitzonderingen die op deze regeling bestaan.

4. De Raad constateert dat de uitdrukking «behoorde te weten» in de voorgestelde opzettelijke misdrijven niet voorkomt in het Wetboek van Strafrecht. Hij wijst erop dat de betekenis van deze uitdrukking dient te worden toegelicht. De Raad veronderstelt dat de uitdrukking eenzelfde betekenis heeft als de wel bij herhaling in het Wetboek voorkomende uitdrukking «ernstige reden hebben om te vermoeden». Deze veronderstelling van de Raad is juist. In het wetsvoorstel is deze uitdrukking dan ook overgenomen.

Voorts wijst de Raad erop dat de uitdrukking «ernstige reden hebben om te vermoeden» in het commentaar op het Wetboek van Noyon-Langemijer-Remmelink wordt aangeduid met de «culpose variant». Hij acht het echter niet aannemelijk dat het hier gaat om een culpose variant aangezien in de toelichting de gedraging van artikel 173b reeds de culpose variant wordt genoemd.

Uit deze opvatting van de Raad blijkt echter dat onvoldoende duidelijk is geworden dat het schuldbestanddeel (de culpose variant) betrekking kan hebben op verschillende bestanddelen van de delictomschrijving. In de voorgestelde opzettelijke misdrijven is, overeenkomstig de omschrijving van de overige gemeengevaarlijke delicten in deze Titel, vereist dat de verboden gedraging opzettelijk is verricht, terwijl het gevolg is geobjectiveerd. Met andere woorden: het gevolg, te weten het feit dat gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is, is aan de opzet onttrokken. Omdat het begrip «stof» echter zeer ruim is, is als aanvullend vereiste gesteld dat de dader «wist of ernstige reden had om te vermoeden» dat het om een stof ging die gevaarlijk kan zijn. De uitdrukking «wist of ernstige reden had om te vermoeden» heeft dan ook geen betrekking op de

gedraging, die immers opzettelijk moet zijn verricht, maar op de mate waarin de dader zich bewust was van de aard van de stof. Het schuldbestanddeel in de voorgestelde artikelen 173 en 173b daarentegen heeft betrekking op de gedraging en wordt in de toelichting dan ook ter onderscheiding van de opzettelijke misdrijven de culpose variant genoemd.

De Raad, die blijkbaar in de veronderstelling verkeert dat de voorgestelde opzettelijke misdrijven in feite betrekking hebben op een culpoos handelen, wijst erop dat de maximale strafbedreiging in deze misdrijven in geen verhouding staat tot de maxima die zijn gesteld op het culpoos handelen van artikel 173 c.q. artikel 173b. Gelet op het bovenstaande moge duidelijk zijn dat deze vergelijking mank gaat, omdat het in casu niet gaat om een schuld delict, maar om een opzettel delict met dien verstande dat één bestanddeel daarvan wordt beheerst door het schuldbestanddeel.

Overigens is niettemin gedeeltelijk aan de wens van de Raad voldaan nu de maximale strafbedreiging reeds om andere redenen is teruggebracht tot een tijdelijke gevangenisstraf van vijftien of twaalf jaren.

5. De Raad betwijfelt of de voorgestelde bepalingen doeltreffend zullen blijken te zijn. Volgens de Raad zal het, vooral wanneer veel tijd verlopen is, veelal moeilijk zijn te achterhalen wat degenen die gevaarlijke stoffen in het milieu brachten destijds hebben geweten of hadden behoren te weten. Hij wijst erop dat de vergelijkbare artikelen 174 en 175 nauwelijks toepassing vinden als gevolg van bewijsmoeilijkheden en vraagt zich dan ook af of de met het wetsvoorstel beoogde doeleinden niet beter kunnen worden bereikt door de in de betrokken milieuwetten opgenomen misdrijven onder te brengen in de zwaarste categorie van de Wet op de Economische Delicten.

Hierover merken wij het volgende op. Voorzover zich bewijsproblemen voordoen bij de artikelen 174 en 175 zijn die gelegen in twee omstandigheden. In de eerste plaats blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn om, zoals de artikelen 174 en 175 eisen, aan te tonen dat de waren schadelijk zijn voor de gezondheid of het leven. In de voorgestelde bepalingen zal dit probleem zich echter niet voordoen omdat, overeenkomstig de overige gemeengevaarlijke delicten, voor strafbaarheid wordt vereist dat gevaar voor de openbare gezondheid of het leven van een ander te duchten is. De

gezondheid van de mensen behoeft dus nog niet te zijn aangetast. Voldoende is dat wordt aangetoond dat ten tijde van het handelen een reële kans bestaat dat zodanig gevolg intreedt. In de tweede plaats doet zich een bewijsprobleem voor bij artikel 174 omdat in dit artikel voor strafbaarheid wordt vereist dat de schuldige wist dat de waren schadelijk zijn. In de voorgestelde opzettelijke misdrijven (artikelen 172 en 173a) is voor strafbaarheid echter voldoende dat de schuldige een ernstige reden had om te vermoeden dat de stoffen schadelijk kunnen zijn. De bewijslast voor het openbaar ministerie is derhalve lichter.

Anders dan de Raad verwachten wij dan ook dat ook na verloop van tijd in veel gevallen nog te achterhalen zal zijn of de schuldige een ernstige reden heeft gehad om te vermoeden dat de stoffen die hij in het milieu heeft gebracht, gevaarlijk zijn. Veelal zullen deze delicten zich in de industriële sfeer voordoen. Aangenomen mag worden dat in de regel fabrieken en transportondernemingen een administratie bijhouden omtrent de stoffen die zij produceren of transporteren. Indien de fabriek de stoffen zelf heeft geproduceerd mag van de directie worden verwacht dat zij op de hoogte is van de aard van de stof. Heeft de fabriek de stoffen daarentegen betrokken van een ander bedrijf dan zal dit bedrijf, ter voorkoming van een vervolging wegens het misdrijf van artikel 173b, alle redenen hebben om aan te tonen dat het de fabriek heeft geïnformeerd omtrent de aard van de stof. Voor het afgeven van bepaalde chemische afvalstoffen bestaat, ingevolge artikel 5 van de Wet chemische afvalstoffen, al een dergelijke informatieplicht.

Het voorstel van de Raad om de in de betrokken milieuwetten opgenomen misdrijven onder te brengen in de zwaarste categorie van de Wet op de economische delicten, hebben wij om principiële redenen niet overgenomen. Zulks zou onvoldoende het vooral criminele karakter van de thans strafbaar te stellen gedragingen tot uitdrukking brengen. Zoals in de toelichting wordt opgemerkt zijn wij van mening dat ernstige milieudelicten qua ernst en strafmaat thuis horen in het Wetboek van Strafrecht en wel in Titel VII van het Tweede Boek, waarin de bestaande bepalingen over de algemene veiligheid van personen zijn opgenomen. De afgelopen decennia is gebleken dat milieuverontreiniging van grote omvang een

ernstige bedreiging kan vormen voor de gezondheid van de mens. De gevolgen van deze vorm van criminaliteit doen niet onder voor de gevolgen van andere gemeengevaarlijke delicten zoals brandstichting of het blootstellen van mensen aan radioactieve straling. Daarom zijn wij dan ook van mening dat deze delicten als gemeengevaarlijke delicten in het Wetboek van Strafrecht behoren te worden opgenomen.

6. Met de Raad zijn wij van oordeel dat het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 39 van de Wet op de economische delicten (18802) de economische strafkamer nog niet bevoegd maakt tot de afhandeling van een primair te laste gelegd algemeen misdrijf, terwijl subsidiair een feit te laste wordt gelegd, waarvan de economische strafkamer kennis neemt. In de toelichting is de verwijzing naar dit wetsvoorstel dan ook vervallen.

Niets staat het openbaar ministerie echter in de weg om het commune misdrijf te vervolgen voor de strafkamer. Loopt deze vervolging in een enkel geval op een vrijspraak uit, dan zal het openbaar ministerie doorgaans de verdachte alsnog kunnen vervolgen voor de economische strafkamer voor overtreding van een van de milieuwetten. De voorgestelde misdrijven beogen immers primair de bescherming van de gezondheid van de mens, terwijl de sectorale milieuwetten primair de bescherming van het milieu beogen, zodat, gelet op de bestaande jurisprudentie, niet kan worden gezegd dat de verdachte voor de economische strafkamer een tweede maal voor eenzelfde feit zou worden vervolgd (zie ook HR 18 januari 1972, 1972, 378 en HR 20 april 1980, 1980, 445).

Overigens heeft de wetgever in het verleden wel vaker in het Wetboek van Strafrecht gedragingen strafbaar gesteld die in een nader toegespitste vorm omschreven, ook in de Wet op de economische delicten voorkomen. Gewezen kan worden op artikel 174 van het Wetboek van Strafrecht dat het verkopen van waren die schadelijk zijn voor het leven of de gezondheid strafbaar stelt, terwijl in artikel 35 van de Vleeskeuringswet wordt verboden vlees, dat niet overeenkomstig de voorschriften van deze wet is gekeurd, te verkopen. Ingevolge artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten is overtreding van deze bepaling een economisch delict.

Zoals uit het vorengaande blijkt hebben wij veel aandacht besteed aan

de opmerkingen die in het advies van de Raad van State voorkomen. Op verschillende plaatsen hebben die opmerkingen geleid tot wijziging van het wetsvoorstel.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

De Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. Winsemius