

Vergaderjaar 1987–1988

19020

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 21 januari 1988

Naar aanleiding van de memorie van antwoord en het gewijzigd voorstel van wet zijn door de leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D. nog enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Wij constateren dat de leden van de C.D.A.-fractie in de memorie van antwoord geen aanleiding hebben gezien tot het stellen van vragen. De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D. waren echter nog niet geheel overtuigd van de juistheid van de keuze die in het wetsvoorstel wordt gedaan uit de mogelijke oplossingen voor de verjaringsproblematiek bij ernstige milieudelicten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren in de eerste plaats dat in geval er sprake is van een lange spanne tijds tussen het moment van het plegen van het delict en het ontdekken daarvan, een verjaringstermijn van vijftien jaar te kort kan zijn. Voorts constateren de leden van de P.v.d.A.-fractie dat zelfs als deze termijn niet te kort is, zich gevallen kunnen voordoen waarin het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is in haar vordering tot strafvervolging omdat «opzet» niet kan worden bewezen en de verjaringstermijn van de culpose variant, te weten zes jaar, verstreken is. De leden van deze fractie zijn dan ook van mening dat een bijzondere, langere verjaringstermijn niet zonder meer moet worden uitgesloten. Zij constateren dat de bezwaren die hiertegen door het kabinet zijn aangevoerd ook de Raad van State niet geheel hebben overtuigd. Hun voorkeur gaat uit naar de oplossing de verjaringstermijn voor deze delicten te doen aanvangen op het moment dat het delict is ontdekt. Het voordeel hiervan zou zijn dat enerzijds geen inbreuk wordt gemaakt op de systematiek van de wet terwijl anderzijds het verjaringsprobleem bij de culpose variant zich niet voordoet. Zij vroegen de regering met name op dit laatste element te willen ingaan.

De leden van de V.V.D.-fractie zijn het met het kabinet eens dat het niet wenselijk is het tijdstip van de verjaring aan te laten vangen op het moment waarop het delict redelijkerwijs kan zijn ontdekt. Hoewel het kabinet tevens, naar de mening van de V.V.D.-fractie, op goede gronden bezwaar maakt tegen een aanvang van de verjaringstermijn op het tijdstip waarop het delict is ontdekt, merkten de leden van deze fractie op dat het zeker niet denkbeeldig moet worden geacht, wanneer een in het onderhavige wetsvoorstel strafbaar gesteld delict, eerst na vijftien jaar wordt ontdekt. Dit gezien het feit dat de gevolgen van sommige milieudelicten

pas na een reeks van jaren zichtbaar kunnen worden. Wanneer bij voorbeeld door een bedrijf een diepe pijp wordt gegraven, waarin chemisch afval wordt geloosd, kan het voorkomen – aldus de leden van deze fractie – dat door de horizontale percolatie de gevolgen van deze daad pas na twintig jaar worden ontdekt. Zij vroegen het kabinet hierop nader in te gaan.

De kritiek op de keuze die in het wetsvoorstel wordt gedaan uit de mogelijke oplossingen voor de verjaringsproblematiek bij ernstige milieudelicten heeft ons er toe genoopt deze keuze nog eens grondig te heroverwegen. Bij deze heroverweging hebben wij de bezwaren die aan elk van de mogelijke oplossingen voor de verjaringsproblematiek kleven met elkaar vergeleken. Als bezwaar tegen de oplossing die het wetsvoorstel biedt kan inderdaad worden aangevoerd dat er situaties denkbaar zijn – de leden van de V.V.D.-fractie geven daar een voorbeeld van – waarin de verlenging van de verjaringstermijn tot vijftien jaar voor opzettelijk gepleegde milieudelicten en zes jaar voor de culpose variant niet voldoende is. Dit bezwaar moet worden afgewogen tegen de bezwaren die aan de twee alternatieve oplossingen zijn verbonden.

Het eerste alternatief is het voorstel van de leden van de P.v.d.A.-fractie om de verjaringstermijn voor deze delicten te laten aanvangen op het moment dat het delict is of redelijkerwijs kan zijn ontdekt. Dit alternatief maakt een uitzondering op de hoofdregel van artikel 71 van het Wetboek van Strafrecht die bepaalt dat de verjaring aanvangt op de dag na die waarop het feit is gepleegd. Voor alle duidelijkheid wijzen wij erop dat wij een uitzondering op deze hoofdregel op zichzelf niet afwijzen. Artikel 71 bevat reeds enige uitzonderingen, zoals bij voorbeeld valsheid of muntschennis. Deze uitzonderingen hebben gemeenschappelijk dat het delicten betreft, die doorgaans pas geruime tijd na het plegen ervan worden ontdekt. De ratio van deze uitzonderingen is onder andere dat het onredelijk zou zijn de verjaring van het recht van strafvordering te laten aanvangen voordat het openbaar ministerie van dit recht op de hoogte kan zijn. Gelet op het feit dat sommige milieudelicten – vooral bodemverontreiniging – in het verborgene plaatsvinden en dientengevolge pas veel later worden ontdekt, zou een uitzondering voor milieudelicten op zichzelf te verdedigen zijn. Onze bezwaren tegen dit voorstel richten zich dan ook niet in de eerste plaats op het feit dat er een uitzondering aan de reeds bestaande uitzonderingen in artikel 71 wordt toegevoegd, maar op de wijze waarop aan deze uitzondering vorm wordt gegeven.

In de discussie tot dusver zijn hiervoor twee mogelijkheden gepresenteerd. In de eerste plaats zou, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie bepleiten, kunnen worden bepaald dat de verjaringstermijn voor deze delicten aanvangt op het moment dat het delict is ontdekt. Zoals reeds eerder uiteen is gezet, heeft deze oplossing als bezwaar dat het rechtsonzekerheid schept. Het moment waarop een milieudelict is ontdekt is, juist omdat veel van deze delicten in het verborgene plaatsvinden, van een toevallige omstandigheid afhankelijk, namelijk van de vraag of een opsporingsambtenaar het delict ontdekt. Bovendien kent deze oplossing als bezwaar dat sommige milieudelicten nooit worden ontdekt, met als gevolg dat zij ook nooit verjaren, hetgeen eveneens rechtsonzekerheid creëert en in strijd is met de uitgangspunten van de verjaring. De tweede mogelijkheid is te bepalen dat de verjaringstermijn voor deze delicten aanvangt op het moment dat het delict redelijkerwijze kan zijn ontdekt. Het bezwaar hiervan is echter dat het de rechter belast met de beantwoording van de vraag wanneer het delict in redelijkheid ontdekt had kunnen worden. Over de beantwoording van deze vraag zal in veel gevallen verschil van inzicht mogelijk zijn. Het criterium verschaft naar onze mening dan ook niet de gewenste zekerheid. Bovendien wordt in dit voorstel de rechter het oordeel gevraagd over de juistheid van de prioriteiten in de opsporing. Dit is tot dusver niet het geval.

Deze beide mogelijkheden hebben dus als bezwaar dat zij niet, zoals de hoofdregel van artikel 71, voorzien in een objectief gegeven waaraan de verjaringstermijn is gekoppeld. Wij hebben overwogen om hierin alsnog te voorzien door voor te stellen dat de verjaringstermijn bij deze delicten aanvangt op het moment waarop het gevaar van deze delicten kenbaar wordt. Bij verontreiniging van lucht of oppervlaktewater is dit vaak vrij snel het geval en zou dus de thans voorgestelde verjaringsregeling gelden. Bij bodemverontreiniging is denkbaar dat het gevaar niet direct kenbaar is, bij voorbeeld omdat de verontreinigende stof pas na verloop van tijd aan de oppervlakte of in het grondwater komt. Deze oplossing veronderstelt evenwel dat deskundigen kunnen vaststellen op welk moment het gevaar kenbaar is geworden. Dit tijdstip blijkt evenwel niet door deskundigen – zelfs niet binnen zekere marges – vast te kunnen worden gesteld.

Onze conclusie tot dusver is dat wij, alhoewel wij geen bezwaar hebben tegen het maken van een uitzondering op de hoofdregel inzake het aanvangstijdstip van de verjaring, ons niet kunnen verenigen met de wijze waarop aan deze uitzondering vorm zou moeten worden gegeven. Onze bezwaren tegen het voorstel de verjaringstermijn te laten aanvangen op het moment dat het delict is of redelijkerwijze kan zijn ontdekt, hebben overigens de Raad van State blijkens zijn advies (blz. 3) – anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie veronderstellen – wel overtuigd.

De tweede alternatieve oplossing voor de verjaringsproblematiek bij ernstige milieudelicten is een afzonderlijke verjaringstermijn voor deze delicten te creëren. Het is tegen dit alternatief dat wij ons steeds op gronden ontleend aan de systematiek van het Wetboek van strafrecht hebben verzet. Deze oplossing zou namelijk een inbreuk maken op de uniforme regeling van artikel 70 inzake de verjaringstermijnen. Als zodanig zou het een precedent scheppen met als gevaar dat ook voor andere ernstige misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht een uitzondering op deze regeling zal worden bepleit. Tot nu toe kent alleen een enkele bijzondere wet, zoals de Rivierenwet, een uitzondering op artikel 70. Het bezwaar van uitzonderingen op de hoofdregel is in de eerste plaats dat het een ondoorzichtige situatie schept. Maar wellicht nog belangrijker is het bezwaar dat een uitzondering de samenhang die artikel 70 legt tussen de ernst van het strafbare feit en de duur van de verjaring doorbreekt. Omdat deze samenhang de kern vormt van de verjaringsregeling past bij het maken van uitzonderingen hierop de grootste terughoudendheid.

Een tweede bezwaar van een aparte verjaringstermijn voor milieudelicten is dat deze oplossing geen onderscheid maakt tussen delicten waarvan de gevolgen niet direct waarneembaar zijn, zoals vaak bij bodemverontreiniging het geval zal zijn, en delicten waarvan de gevolgen wel direct waarneembaar zijn, zoals bij luchtverontreiniging en verontreiniging van oppervlaktewater het geval kan zijn. Een afzonderlijke verjaringstermijn voor deze delicten is dan ook ongenueanceerd.

Samenvattend is ons oordeel over dit alternatief dat het, behalve dat het een inbreuk maakt op de systematiek van artikel 70, een ongenueanceerde oplossing is die bovendien ook niet in alle gevallen afdoende is.

In het voorgaande hebben wij onze bezwaren tegen de alternatieve oplossingen voor de verjaringsproblematiek bij ernstige milieudelicten uiteengezet. Op grond van een vergelijking van deze bezwaren met het bezwaar dat aan het wetsvoorstel kleeft, namelijk dat het wetsvoorstel niet in alle denkbare gevallen van ernstige milieucriminaliteit in een oplossing voor de verjaringsproblematiek voorziet, zijn wij ook na opnieuw een en ander te hebben overwogen, tot de conclusie gekomen dat de oplossing uit het wetsvoorstel onze voorkeur heeft.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen naar aanleiding van het voorstel om de verjaringsregeling te verfijnen of het kabinet overweegt de problematiek van de verjaring in het algemeen aan een nader onderzoek

te onderwerpen. Naar onze mening bestaat hiervoor geen aanleiding. De verjaring van ernstige milieudelicten is een urgent probleem, waarvoor het onderhavige wetsvoorstel een oplossing biedt.

Voorts vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie of het kabinet voornemens is de strafwetgeving aan een nader onderzoek te onderwerpen op de noodzaak tot handhaving van de levenslange gevangenisstraf nu de opvattingen over de betekenis hiervan zich volgens het kabinet wijzigen. Wij merken hierover op dat wij van mening zijn dat voorstellen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht actuele opvattingen dienen te weerspiegelen. Dit wil echter niet zeggen dat elke partiële wijziging van het wetboek gepaard moet gaan met een integrale herziening ervan. Een dergelijke opvatting gaat ervan uit dat het Wetboek van Strafrecht steeds een consistente weerslag van actuele opvattingen behoort te vertonen. Dit kan en behoeft ook niet het geval te zijn. Het wetboek vertoont sporen van historische wording zonder dat dit in de praktijk veel problemen oplevert. Er is dan ook geen reden om steeds bij nieuwe wetsvoorstellen verwante bepalingen die een verouderde opvatting weerspiegelen te wijzigen. Een dergelijke opstelling zou afbreuk doen aan de voortvarendheid van wetgeving.

Ten slotte constateren wij met genoegen dat zowel de leden van de P.v.d.A.-fractie als die van de V.V.D.-fractie zich kunnen vinden in het voorstel bij samenvaal van misdrijven, waarvan de rechtbank in eerste aanleg kennis neemt en economische delicten, de rechtbank in eerste aanleg bevoegd te verklaren van beide delicten kennis te nemen.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. H. T. M. Nijpels