

**De arresten nr. 36/2008 en nr. 82/2008 van het
Grondwettelijk Hof: het moeilijke onderscheid tussen de
grondwettige en ongrondwettige open textuur van
strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen¹**

Roel Meeus

Centrum voor Milieurecht, U.Gent

Advocaat te Brussel

Gepubliceerd in het Tijdschrift voor Milieurecht, 2008/4



¹ Met dank aan het IWT voor de financiële steun in het kader van het SBO-project “*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*” (2007-2011) (projectpromotor, Prof. Dr. Luc Lavrysen; projectauteur en -coördinator, Dr. Carole M. Billiet). Veel dank gaat ook naar Prof. Dr. Luc Lavrysen en Dr. Carole M. Billiet voor hun sturende opmerkingen bij de eerdere versies van deze noot.

1. Inleidend

1. In twee recente arresten van 4 maart 2008 (nr. 36/2008)² respectievelijk 27 mei 2008 (nr. 82/2008)³ heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over de verenigbaarheid van enkele strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen uit de Vlaamse milieuwetgeving met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Overeenkomstig dit beginsel, dat vaak wordt verwoord in het adagium *nullum crimen, nulla poena sine lege*, dient de strafwetgever heldere en duidelijke strafwetten uit te vaardigen die de rechtszoekenden toelaten vóór het stellen van een bepaald handelen of nalaten deze handelingen en nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen. Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningdecreet⁴ en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet⁵, beiden strafrechtelijk gesanctioneerd, verenigbaar zijn met dit strafrechtsbeginsel, terwijl de strafbaarstelling van de inbreuken op artikel 14 Natuurdecreet⁶ ongrondwettig werd bevonden.

2. In deze noot wordt eerst de probleemstelling geschetst die aan de orde is in deze arresten: de rechtsfiguur van de milieuzorgplicht in het licht van de eisen die het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel stelt aan de omschrijving van strafbare gedragingen. Vervolgens worden de arresten nr. 36/2008 en nr. 82/2008 besproken. Ook worden de arresten nr. 36/2008 en nr. 82/2008 ingekaderd in de eerdere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Tot slot volgt een uitleiding.

2. De rechtsfiguur van de milieuzorgplicht en het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel

3. Een zorgplicht is een algemene verplichting van de normadressaat, indien deze weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten het rechtsgoed waarop de betreffende wet zich richt mogelijk in gevaar wordt gebracht, tot het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd, teneinde het gevaar te voorkomen, zoveel mogelijk te beperken, dan wel de gevolgen te beperken en ongedaan te maken.⁷ Het betreft veeleer vaag omschreven verplichtingen die de verantwoordelijkheid van de normadressaat ten opzichte van een bepaald rechtsgoed markeren. Deze

² Grondwettelijk Hof nr. 36/2008, 4 maart 2008, *B.S.* 30 april 2008; *T. Strafr.* 2008, afl. 3, 196, noot.

³ Grondwettelijk Hof nr. 82/2008, 27 mei 2008.

⁴ Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *B.S.* 17 september 1985, bij herhaling gewijzigd.

⁵ Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, *B.S.* 25 juli 1981, bij herhaling gewijzigd.

⁶ Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *B.S.* 10 januari 1998, zoals gewijzigd.

⁷ M. FAURE en M. VISSER, *De strafrechtelijke bescherming van het leefmilieu in België, Duitsland en Nederland. Modellen van strafbaarstelling en hun bewijsrechtelijke implicaties*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1999, 322.

verantwoordelijk wordt juridisch gehandhaafd, hetzij bestuurlijk, hetzij strafrechtelijk, hetzij civielrechtelijk, hetzij met een combinatie hiervan.

4. In het milieurecht komen zorgplichtbepalingen steeds meer voor. De beschermde rechtsgoederen betreffen in dat geval ecologische rechtsgoederen. Op de normadressaat rust dan de algemene verplichting om een bepaalde graad van zorgvuldigheid aan de dag te leggen ten opzichte van een bepaald ecologisch rechtsgoed. Voorbeelden in het Vlaams milieurecht zijn artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet, artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet en artikel 14 Natuurdecreet.

Overeenkomstig artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet moet de exploitant *“[o]ngeacht de verleende vergunning [...] steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval, de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden”*. Deze milieuzorgplichtbepaling is strafrechtelijk gesanctioneerd in artikel 39, § 1, 2^o Milieuvergunningsdecreet.

Artikel 13, § 1, 1^e zin Afvalstoffendecreet bepaalt het volgende: *“Onverminderd de toepassing van andere bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert [of verwijdert]⁸, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu, meer bepaald risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, geluids- of stankhinder, schade aan natuur- en landschapsschoon te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken”*. Overeenkomstig de tweede zin van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet kan de Vlaamse Regering deze maatregelen nader omschrijven. Deze milieuzorgplichtbepaling is strafrechtelijk gesanctioneerd in artikel 56, 1^o Afvalstoffendecreet.

Artikel 14, 1^e lid Natuurdecreet stelt het volgende: *“Iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevegd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen”*. Het tweede lid verleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om een code van goede natuurpraktijk vast te stellen om deze zorgplicht te verduidelijken. Deze milieuzorgplichtbepaling is strafrechtelijk gesanctioneerd in artikel 58, § 1, 1^o, eerste streepje Natuurdecreet.

Ook de Waalse en de Brusselse milieuwetgeving kennen milieuzorgplichten.

Overeenkomstig artikel 58, § 2, 1^o van het Waalse Milieuvergunningsdecreet⁹ moet de exploitant van een inrichting *“ongeacht de verleende vergunning of de aangifte en onverminderd de bij andere bepalingen opgelegde verplichtingen, [...] de nodige voorzorgen nemen om de aan de inrichting*

⁸ Art. 22 van het Decreet van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw (B.S. 13 mei 2005, in werking getreden op 1 januari 2005) heeft de zinsnede *“of verwijdert”* geschrapt. Aangezien de feiten waarop zowel het arrest nr. 36/2008 als het arrest nr. 82/2008 betrekking hebben, dateren van vóór 1 januari 2005, is het van toepassing zijnde art. 13, § 1 Afvalstoffendecreet dat waarin de zinsnede *“of verwijdert”* nog aanwezig was. In deze noot wordt daarom de *“oude”* formulering van art. 13, § 1 Afvalstoffendecreet gehanteerd. Het belang hiervan is beperkt.

⁹ Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, B.S. 8 juni 1999, zoals gewijzigd.

inherent risico's, hinder of ongemakken te voorkomen of te verhelpen". Deze milieuzorgplichtbepaling is strafrechtelijk gesanctioneerd in artikel 77, § 3 van het Waalse Milieuvergunningsdecreet.

Overeenkomstig artikel 63, § 1, 3° van de Brusselse Milieuvergunningsordonnantie¹⁰ moet elke houder van een milieuvergunning "[o]nverminderd de verplichtingen die hem door andere bepalingen zijn opgelegd, [...] alle nodige maatregelen treffen om de gevaren, hinder of ongemakken ten gevolge van de inrichting te voorkomen, te verminderen of te verhelpen". Deze milieuzorgplichtbepaling is strafrechtelijk gesanctioneerd in artikel 96, § 1, 5° van de Brusselse Milieuvergunningsordonnantie.

Op federaal niveau legt artikel 5 van de Wet ter bescherming van het mariene milieu¹¹ een milieuzorgplicht op voor wat betreft het mariene milieu:

"Elke persoon die in de zeegebieden een activiteit uitoefent, heeft de verplichting de nodige voorzorgen te nemen ter voorkoming van schade en milieuverstoring. In het bijzonder heeft de scheepseigenaar de verplichting alle nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om verontreiniging te voorkomen en te beperken". Deze milieuzorgplichtbepaling is niet strafrechtelijk gesanctioneerd.

5. De toenemende populariteit van zorgplichten bij de verschillende milieuwetgevers in ons land, maar bvb. ook in Nederland, wordt wel eens toegeschreven aan de noodzaak om meer verantwoordelijkheid over te dragen van de overheid naar de burger. Dit wordt noodzakelijk geacht, omdat het voor de milieuwetgever onmogelijk zou zijn om sluitende regelgeving uit te vaardigen, gezien de vaart en de complexiteit van de ontwikkelingen op milieuvlak.¹² De onmogelijkheid om alle feitelijke situaties onder te brengen onder een juridische regeling zou de milieuwetgever ertoe nopen om te werken met zorgplichten in de milieuwetgeving. Milieuzorgplichten zouden een vangnetfunctie hebben: zij maken het mogelijk om tot juridische actie over te gaan wanneer dit niet mogelijk is op grond van specifieke milieunormen.¹³ Strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen blijken bovendien ook bij het Openbaar Ministerie erg populair te zijn.¹⁴ Zij lijken eenvoudig toe te passen en stellen geen al te zware eisen aan het bewijs.¹⁵

6. De weergegeven zorgplichtbepalingen uit het Belgisch milieurecht illustreren het algemene en vage karakter van zulke bepalingen. Zij bevatten elk zinsneden in de zin van "die weet of redelijkerwijze kan vermoeden" en "de nodige (of passende) maatregelen treffen (of alle maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd)". Ook bevatten zij vaak niet nader gedefinieerde begrippen zoals hinder, schade en ongemakken. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de vangnetfunctie die zij vervullen. Maar omwille van deze

¹⁰ Ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, B.S. 26 juni 1997, zoals gewijzigd.

¹¹ Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 12 maart 1999.

¹² Zie P. HOUWELING, "Zorgplichtbepalingen in de nieuwe art. 8.40 Wm-besluiten", *Milieu en recht* 1997, nummer 7/8, 145 en M. FAURE en J. VANHEULE, "Afscheid van zorgplichtbepalingen in het milieustrafrecht?", in F. VERBRUGGEN, R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en B. SPRIET (red.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, 88.

¹³ P. HOUWELING, *o.c.*, 145.

¹⁴ M. FAURE en J. VANHEULE (2005), *o.c.*, 80.

¹⁵ *Ibid.*

eigenschap staan strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen op gespannen voet met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

7. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is gecodificeerd in artikel 12, 2^e lid en artikel 14 G.W., in artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (E.V.R.M.)¹⁶ en in artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (I.V.B.P.R.)¹⁷. Overeenkomstig dit beginsel kan een norm alleen strafrechtelijk worden gesanctioneerd wanneer de strafbare gedraging en de strafrechtelijke sanctie die daarop wordt gesteld, bepaald worden door of krachtens een wet.¹⁸ Of nog, alleen de wet kan de materiële rechtsbron zijn van misdrijven en strafrechtelijke sancties.¹⁹ Dit komt tot uitdrukking in het adagium *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Naast deze veeleer formele dimensie van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, dient nog een materiële dimensie te worden onderscheiden.²⁰ Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel verlangt van de strafwetgever dat deze in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten. Dit wordt ook wel eens de *lex certa*-eis genoemd. Het moet dus voor de rechtszoekenden op voorhand duidelijk zijn of een bepaald handelen of nalaten strafrechtelijke gevolgen met zich mee kan brengen en, zo ja, welke strafrechtelijke gevolgen. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is een van de meest fundamentele beginselen van het strafrecht.²¹ De eis van rechtszekerheid die dat beginsel vooropstelt moet de burger beschermen tegen een willekeurig strafrechtelijk overheidsoptreden.

Het voorkomen van vage zinsneden en begrippen in milieuzorgplichtbepalingen doet precies de vraag rijzen of het voor de normadressaten daarvan vóór het stellen of nalaten van een bepaalde gedraging wel voldoende duidelijk is wat de strafrechtelijke gevolgen zullen (of kunnen) zijn van de voorgenomen gedraging.

8. Het was dan ook maar een kwestie van tijd vooraleer het Grondwettelijk Hof verzocht zou worden om dergelijke strafrechtelijk gesanctioneerde

¹⁶ Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome, goedgekeurd bij de Wet van 13 mei 1955 (B.S. 19 augustus 1955, err., B.S. 19 juni 1961).

¹⁷ Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York, goedgekeurd bij de Wet van 15 mei 1981 (B.S. 6 juli 1983).

¹⁸ L. DUPONT, *Beginselen van strafrecht. Boekdeel 1*, Leuven, Acco, 2002, 27.

¹⁹ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, 80.

²⁰ Zie bvb. Arbitragehof 14 mei 2003, nr. 69/2003, B.S. 30 mei 2003, overwegingen B.9.2. en B.9.3.; Arbitragehof 22 juli 2004, nr. 136/2004, *NjW* 2004, 1274, overwegingen B.6.2. en B.6.3.; en Arbitragehof 20 oktober 2004, nr. 158/2004, *T. Strafr.* 2005, 32-36, overwegingen B.5.3. en B.5.4. Zie ook F. VANDER LAENEN, "De vernietiging van artikel 16 van de Wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de Drugwet van 24 februari 1921: kroniek van een aangekondigde vernietiging", *T. Strafr.* 2005, 39.

²¹ L. DUPONT, *o.c.*, 27. Het belang van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel blijkt tevens uit het feit dat het in art. 15.2 E.V.R.M. is opgenomen onder de absolute mensenrechten die in geen enkele omstandigheid mogen worden opgeschort of beperkt, ook niet in geval van oorlog of noodtoestand. Zie J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Volume I*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2004, 662.

milieuzorgplichtbepalingen te toetsen aan de artikelen 12 en 14 G.W. In 2007 was het zover. Het Hof van Beroep te Gent en het Hof van Cassatie stelden het Grondwettelijk Hof bij arrest van 16 februari 2007²² respectievelijk 3 april 2007²³ (onder andere) de vraag of de milieuzorgplichtbepaling van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningendeceet het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel van de artikelen 12 en 14 G.W. schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel van de artikelen 10 en 11 G.W. (en met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals geformuleerd in artikel 7 E.V.R.M. en artikel 15 I.V.B.P.R.)²⁴, doordat de omschrijving “*de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden*” geen voldoende normatieve inhoud zou hebben om een misdrijf te kunnen definiëren. Het Hof van Beroep te Gent stelde dezelfde prejudiciële vraag tevens met betrekking tot artikel 13, § 1 Afvalstoffendeceet. Het Grondwettelijk Hof nam een beslissing in het arrest nr. 36/2008 van 4 maart 2008. In een arrest van 30 maart 2007 herhaalde het Hof van Beroep te Gent haar prejudiciële vraag met betrekking tot artikel 13, § 1 Afvalstoffendeceet en stelde zij dezelfde prejudiciële vraag tevens met betrekking tot artikel 14 Natuurdeceet.²⁵ Dit resulteerde in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 82/2008 van 27 mei 2008. De arresten nr. 36/2008 en nr. 82/2008 worden achtereenvolgens besproken.

3. Het arrest nr. 36/2008 van 4 maart 2008: de strafrechtelijke sanctionering van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningendeceet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendeceet doorstaat de toets aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel

9. Het Grondwettelijk Hof steekt van wal met een korte inkadering van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningendeceet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendeceet in de respectievelijke decreten. Het Hof stelt dat zowel het Milieuvergunningendeceet als het Afvalstoffendeceet en hun uitvoeringsbesluiten de onderworpen personen en inrichtingen gedetailleerde verplichtingen opleggen.²⁶ Maar naast de verplichting om de wettelijke voorschriften en de vergunningsvoorwaarden na te leven heeft de decreetgever het noodzakelijk geacht om de geadresseerden een algemene zorgvuldigheidsplicht op te leggen ter voorkoming en beperking van schade voor de gezondheid van de mens en het milieu.²⁷ Een inbreuk op deze algemene zorgvuldigheidsplicht kan de strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, ook indien de wettelijke en administratieve regelingen strikt worden nageleefd.²⁸

²² Gent 16 februari 2007, *NjW* 2007, afl. 162, 417, noot BILLIET, C.; *T.M.R.* 2007, afl. 4, 380, noot.

²³ Cass. 3 april 2007, nr. P.06.1348.N.

²⁴ Alleen het Hof van Beroep te Gent verwijst in zijn prejudiciële vraag tevens naar de artikelen 7 E.V.R.M. en 15 I.V.B.P.R.

²⁵ Het Hof van Beroep te Gent verzocht het Grondwettelijk Hof eveneens om verscheidene artikelen van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*B.S.* 8 juni 1999), alsook één artikel van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (*B.S.* 12 april 1962) en van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (*B.S.* 15 maart 1997), te toetsen aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Geen van deze artikelen werd door het Grondwettelijk Hof strijdig bevonden met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

²⁶ Overweging B.3.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Het Grondwettelijk Hof stelt hier correct dat het strikt naleven van de milieuvergunning de titularis ervan niet immuun maakt voor (onder andere strafrechtelijke) aansprakelijkheidsvorderingen op grond van artikel 22, 2^e lid *juncto* artikel 39 Milieuvergunningsdecreet. Dit blijkt uit de bewoordingen “*ongeacht de verleende vergunning*”. De zorgvuldigheid waartoe een exploitant gehouden is op grond van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet reikt dus verder dan het louter naleven van de milieuvergunningsvoorwaarden.²⁹

Het Grondwettelijk Hof brengt de milieuzorgplichtbepalingen van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet ook in verband met het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd door artikel 23, 3^e lid, 4^o G.W. Het Hof stelt dat de algemene zorgvuldigheidsplicht vervat in deze milieuzorgplichtbepalingen bijdraagt tot de verwezenlijking van dit grondwettelijk recht.³⁰ Waar in de parlementaire voorbereiding van artikel 23 G.W. nog herhaaldelijk werd beklemtoond dat dit artikel geen directe werking heeft, laat de positiefrechtelijke betekenis die het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak inmiddels heeft toegekend aan dit artikel (en aan artikel 22 G.W.), onder impuls van de bijzondere wetgever³¹ en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, niet langer toe om zonder meer elke directe werking van het grondwettelijk recht op de bescherming van een gezond leefmilieu uit te sluiten. Op basis van artikel 23, 3^e lid, 4^o G.W. is de overheid gehouden door een *standstill*-verplichting op milieuvlak: de overheid mag het door de van toepassing zijnde milieuwetgeving geboden beschermingsniveau niet in aanzienlijke mate afbouwen, zonder dat daarvoor redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang.³² Welnu, de *standstill*-verplichting is niet meer dan een bijzondere vorm van directe werking.³³ Bovendien is de discussie over de directe werking van artikel 23 G.W. inmiddels grotendeels uitgehold door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven, zoals gewaarborgd door artikel 22 G.W. Naar analogie met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 8

²⁹ Zie in die zin ook I. LARMUSEAU, “Artikel 22”, in D. LINDEMANS (ed.), *Commentaar milieurecht Vlaams Gewest. Milieuvergunning*, Brugge, Die Keure, 1997, 13-14 en I. LARMUSEAU, “De milieuzorgplichtbepaling van artikel 22 Milieuvergunningsdecreet: een dooddoener uit het milieustrafrecht?”, in VLAAMSE CONFERENTIE DER BALIE VAN GENT (ed.), *Straf recht? – Strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2001, 186-187.

³⁰ Overweging B.4.

³¹ De Bijzondere Wet van 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (B.S. 11 april 2003) breidde de toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof uit onder andere tot artikel 23 G.W., waardoor het Grondwettelijk Hof wetgevende normen rechtstreeks kan toetsen aan artikel 23 G.W.

³² Arbitragehof nr. 130/2004, 14 juli 2004, B.S. 31 augustus 2004, overweging B.5.; Arbitragehof nr. 150/2004, 15 september 2004, B.S. 19 oktober 2004, overweging B.12.; Arbitragehof nr. 59/2005, 16 maart 2005, B.S. 30 maart 2005, overweging B.7.2. en Arbitragehof nr. 189/2005, 14 december 2005, B.S. 20 januari 2006, overweging B.9. Zie ook J. THEUNIS, “Het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu”, in K. DEKETELAERE (ed.), *Commentaar Milieurecht. Algemeen deel*, Brugge, Die Keure, 2005, 6-7 (losbl.) en L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, “Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu: een blik over de grenzen en een blik achterom”, in X., *Liber Amicorum Paul Martens. L’humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, 373-375.

³³ J. THEUNIS, o.c., 6 en L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, o.c., 371-372.

E.V.R.M.³⁴, erkent het Grondwettelijk Hof dat een aantasting van het leefmilieu onevenredige gevolgen kan hebben voor het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven.³⁵ Aangezien de directe werking van artikel 22 G.W. niet ter discussie staat, lijkt er dus geen reden meer om artikel 23 G.W. dezelfde directe werking te ontzeggen.³⁶ De link die het Grondwettelijk Hof nu legt tussen artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet enerzijds en artikel 23, 3^e lid, 4^o G.W. anderzijds, zet de positiefrechtelijke betekenis van het grondwettelijk recht op de bescherming van een gezond leefmilieu nogmaals in de verf.

10. Vervolgens gaat het Grondwettelijk Hof in op het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Op de eerste plaats vereist dit beginsel dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele strafrechtelijke sanctie zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (d.i. de formele dimensie van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel).³⁷ Daarnaast verlangt het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel dat de strafwet wordt geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is (de materiële dimensie).³⁸ Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.³⁹

Maar het Grondwettelijk Hof vervolgt dat het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel er evenwel niet aan in de weg staat dat de (straf)wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent.⁴⁰ Er dient volgens het Hof immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.⁴¹ Concluderend stelt het Hof dat aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet zijn omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtszoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling, en in voorkomend geval, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en nalatigheden zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.⁴²

³⁴ Het E.V.R.M. bevat alsdusdanig geen recht op een gezond leefmilieu, maar een aantasting van het leefmilieu kan niettemin een schending impliceren van een recht dat wél beschermd is door het E.V.R.M. Verscheidene arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot het recht op de bescherming van het privé- en het gezinsleven, neergelegd in artikel 8 E.V.R.M., tonen dit aan. Zie bvb. Hof Mensenrechten, 9 december 1994, López Ostra, *Publ. Cour eur. H.R.*, Series A, vol. 303-C; Hof Mensenrechten, 19 februari 1998, Guerra, *Reports of Judgments and Decisions*, 1998-I, 210 en Hof Mensenrechten, Grote Kamer, 8 juli 2003, Hatton e.a., *Reports of Judgments and Decisions*, 2003-VIII, 189.

³⁵ Arbitragehof nr. 101/2005, 1 juni 2005, B.S. 17 juni 2005, overweging B.2.4.-B.5.

³⁶ L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, *o.c.*, 378.

³⁷ Overweging B.5.1.

³⁸ Overweging B.5.2.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Overweging B.5.3.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Verder in het arrest verduidelijkt het Grondwettelijk Hof dat de rechter in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid geholpen kan worden door rekening te houden met de verplichtingen die de bredere regeling waar een concrete milieuzorgplichtbepaling deel van uitmaakt, oplegt aan de normadressaat.⁴³ Zo wordt de draagwijdte van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet mede gedetermineerd door de (specifieke) verplichtingen van de exploitanten op grond van het Milieuvergunningsdecreet, VLAREM I⁴⁴ en VLAREM II⁴⁵, terwijl de bredere context van het Afvalstoffendecreet en het VLAREA⁴⁶ dezelfde rol vervult voor artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet.

11. Het Grondwettelijk Hof stelt vervolgens terecht dat alleen het onderzoek van een specifieke strafrechtelijk gesanctioneerde bepaling uitsluitel kan geven over de verenigbaarheid daarvan met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.⁴⁷ Het Hof behandelt eerst enkele vage begrippen van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet, nl. “zware ongevallen”, “schade” en “hinder”.

12. Met betrekking tot de verplichting voor de exploitant om steeds de nodige maatregelen te treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden, verwijst het Grondwettelijk Hof terecht naar artikel 1, 24^o VLAREM I.⁴⁸ Overeenkomstig deze bepaling is een “zwaar ongeval” *“een gebeurtenis zoals een zware emissie, brand of explosie als gevolg van onbeheerste ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting en/of voor het milieu ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn”*. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat ook deze definitie enkele vage begrippen bevat, zoals “zware emissie”, “onbeheerste ontwikkelingen” en “ernstig gevaar”.

13. De begrippen “schade” en “hinder” worden niet gedefinieerd in het Milieuvergunningsdecreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, zodat de gangbare betekenis ervan bepalend is.⁴⁹

Het Grondwettelijk Hof herneemt vervolgens een arrest van één van de verwijzende rechtscolleges, nl. een arrest van het Hof van Beroep te Gent van 15 september 2006.⁵⁰ Het

⁴³ Overweging B.6.2. (zie ook overweging B.9.2.). Het Grondwettelijk Hof overweegt dit alleen onder de bespreking van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet, maar ook de beoordeling door de rechter of een handelen of nalaten al dan niet in overeenstemming is met artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet zal mede gedetermineerd worden door de bredere regeling waar deze milieuzorgplicht deel van uitmaakt.

⁴⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, B.S. 26 juni 1991, bij herhaling gewijzigd.

⁴⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S. 31 juli 1995, bij herhaling gewijzigd.

⁴⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer, B.S. 16 april 1998, bij herhaling gewijzigd. Dit besluit is inmiddels vervangen door het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003, B.S. 30 april 2004, bij herhaling gewijzigd.

⁴⁷ Overweging B.5.4.

⁴⁸ Overweging B.6.2. Zie ook I. LARMUSEAU (1997), *o.c.*, 13 en I. LARMUSEAU (2001), *o.c.*, 186.

⁴⁹ Overweging B.6.3. Zie ook I. LARMUSEAU (1997), *o.c.*, 7-12 en I. LARMUSEAU (2001), *o.c.*, 179-186.

Hof van Beroep te Gent oordeelt dat artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet een algemene zorgvuldigheidsplicht oplegt bij de uitbating met het oog op, wat de omgeving betreft, het vermijden van abnormale hinder, d.i. hinder die niet valt binnen de grenzen van wat een redelijk mens in dezelfde omstandigheden dient te aanvaarden als normale hinder ten gevolge van de ligging ten opzichte van de inrichting die aan de oorsprong van die hinder ligt. Met andere woorden, hoewel de tekst van het Milieuvergunningsdecreet gewoon over “hinder” spreekt, is het Grondwettelijk Hof van mening, in navolging van het Hof van Beroep te Gent, dat niet elke schade of hinder⁵¹ de strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet in het gedrang kan brengen, maar alleen abnormale schade of hinder. Hiermee maakt het Grondwettelijk Hof komaf met een zuiver tekstuele interpretatie van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet die in de rechtsleer in overweging werd genomen.⁵² Het Grondwettelijk Hof herneemt ook de motivering van het Hof van Beroep te Gent. Deze motivering luidt dat in de context van een vergunningensysteem, met niet-ingedeelde inrichtingen en als hinderlijk beschouwde inrichtingen ingedeeld in drie klassen naargelang de graad waarin zij geacht worden belastend te zijn voor de mens en het leefmilieu, niet kan worden aanvaard dat het hierbij elke hinder betreft, hoe gering desgevallend ook.⁵³ Verder wijzen het Grondwettelijk Hof en het Hof van Beroep te Gent erop dat tussen eigendommen in een bepaalde omgeving een soort evenwicht bestaat waarbij elke eigenaar of gebruiker van een eigendom een zekere hinder moet dulden die nu eenmaal eigen is aan het samenleven, *a fortiori* wanneer hierbij sprake is van de uitbating van een bedrijf.⁵⁴

Deze opvatting doet sterk denken aan de evenwichtsleer of de leer van de abnormale burenhinder die het Hof van Cassatie in de zogenaamde kanaal- en schoorsteenarresten van 6 april 1960⁵⁵ heeft geïntroduceerd in het Belgische recht. Op grond van deze leer is de eigenaar van een onroerend goed die, door een niet-foutieve gedraging, het bestaande evenwicht tussen naburige erven verbreekt door zijn nabuur een hinder op te leggen die de grens van de normale ongemakken uit nabuurschap overschrijdt, aan deze laatste ingevolge artikel 544 B.W. een billijke en passende compensatie verschuldigd teneinde het verbroken evenwicht weer te herstellen.⁵⁶ In tegenstelling tot de foutaansprakelijkheid op grond van artikel 1382 B.W. is de aansprakelijkheid op grond van de evenwichtsleer een foutloze aansprakelijkheid. De hinder dient abnormaal te zijn, d.w.z. hinder die de grens van de gewone ongemakken van nabuurschap overschrijdt, maar niet onrechtmatig. Wel is de eigenaar die de hinder veroorzaakt geen integrale schadevergoeding verschuldigd zoals het

⁵⁰ Overweging B.6.4. Zie ook Gent 8 november 2001, *T.M.R.* 474-483 en Gent 15 maart 2002, *NjW* 2002, 316-321.

⁵¹ Het Grondwettelijk Hof spreekt hier over “*schade of hinder*”, wat lijkt te suggereren dat er een verschil bestaat tussen beide begrippen. Nochtans kan het begrip “hinder” rechtstheoretisch worden ondergebracht onder het begrip “schade”. Het Hof volgt hier echter gewoon de decreetgever die beide begrippen in de tekst van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet ook afzonderlijk vermeldt. Het is niet duidelijk waarom de decreetgever dit doet. Zie I. LARMUSEAU (1997), *o.c.*, 10 en I. LARMUSEAU (2001), *o.c.*, 182.

⁵² I. LARMUSEAU (1997), *o.c.*, 10-12 en I. LARMUSEAU (2001), *o.c.*, 183-186.

⁵³ Overweging B.6.4.

⁵⁴ Overweging B.6.4.

⁵⁵ Cass. 6 april 1960, *Pas.* 1960, I, 915.

⁵⁶ I. LARMUSEAU, “De evenwichtsleer en het artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet in geval van brand: water en vuur?”, *De Verz.* 1997, 557.

geval is bij de foutaansprakelijkheid, maar een billijke en passende compensatie die toelaat om het verbroken evenwicht te herstellen.

14. Vervolgens gaat het Grondwettelijk Hof in op de vaagheid van de algemene zorgvuldigheidsplicht waartoe de normadressaten gehouden zijn op grond van de betreffende milieuzorgplichtbepalingen. Op grond van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningendecreet moet de exploitant steeds “*de nodige maatregelen*” treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval, de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu “*zo beperkt mogelijk te houden*”. Artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet verplicht de natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert of verwijdert⁵⁷ “*alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu [...] te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken*”. Weten de normadressaten hiermee voldoende precies welke maatregelen zij dienen te nemen om strafrechtelijk buiten schot te zijn?

Het Grondwettelijk Hof benadrukt in dit verband eerst dat de aldus opgelegde zorgvuldigheidsplicht niet beperkt is tot het strikt naleven van de wettelijke en administratieve voorschriften, maar dat zij algemeen is en dus elke maatregel van voorzichtigheid of voorzorg omvat.⁵⁸ Dat de normadressaten van het Milieuvergunningendecreet en het Afvalstoffendecreet de wettelijke voorschriften moeten naleven, spreekt voor zich. En het is tevens zo dat de titularis van een milieuvergunning op grond van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningendecreet tot meer gehouden is dan het louter naleven van de daarin vervatte voorwaarden.⁵⁹ Maar wat dienen de normadressaten dan te verstaan onder “*elke maatregel van voorzichtigheid of voorzorg*”? Het Hof haalt vervolgens enkele elementen aan die het doorslikken van deze strafrechtelijke pil moeten verzachten.

(1) Op de eerste plaats wijst het Grondwettelijk Hof op “*[d]e aard van de te beschermen rechtsgoederen*” en “*de complexiteit van de milieuproblematiek*”. De aard van de te beschermen rechtsgoederen, nl. de gezondheid van de mens en het leefmilieu, kunnen de decreetgever ertoe aanzetten om deze maximaal te beschermen, aldus het Hof.⁶⁰ Bovendien zouden omwille van de complexiteit van de milieuproblematiek specifieke wettelijke voorschriften en vergunningsvoorwaarden niet steeds een adequate bescherming kunnen waarborgen, aangezien er zich steeds gevaren kunnen voordoen die voor de overheid of de vergunninghouder op het ogenblik van de afgifte van de vergunning niet voorzien konden worden en aangezien de voortschrijdende technische ontwikkeling het onmogelijk maakt om alle te nemen maatregelen te preciseren in de wet en in de milieuvergunning.⁶¹

Het Grondwettelijk Hof aanvaardt hier expliciet de noodzaak voor de milieuwetgever om milieuzorgplichten op te leggen aan de burgers en de bedrijven (milieuzorgplichten als een

⁵⁷ Art. 22 van het Decreet van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw (B.S. 13 mei 2005, in werking getreden op 1 januari 2005) heeft de zinsnede “*of verwijdert*” geschrapt.

⁵⁸ Overweging B.7.3.

⁵⁹ Zie randnr. 9.

⁶⁰ Overweging B.8.

⁶¹ Overweging B.8.

vangnet). Het Hof beschouwt de gezondheid van de mens en het leefmilieu als dermate waardevolle rechtsgoederen dat zij maximale beschermingsmaatregelen van de overheid kunnen vereisen. De complexiteit van de milieuproblematiek maakt echter dat specifieke wettelijke voorschriften en vergunningsvoorwaarden niet steeds een maximale bescherming van de gezondheid van de mens en het leefmilieu kunnen garanderen. Enerzijds zouden de milieuproblemen die zich kunnen stellen zodanig uiteenlopend zijn, dat zij niet allemaal kunnen worden voorzien in wetgeving en in vergunningen. Anderzijds zou de technische ontwikkeling zo snel gaan dat de erop gebaseerde te nemen maatregelen bij wijze van spreken reeds achterhaald zouden zijn op het ogenblik dat zij vastgelegd worden in de wetgeving of in de vergunning. Daarom kunnen strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichten noodzakelijk zijn teneinde zulke waardevolle rechtsgoederen maximaal te beschermen. Het Grondwettelijk Hof lijkt hiermee impliciet te suggereren dat strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplichten voor minder waardevolle rechtsgoederen de legaliteitstoets moeilijker zouden doorstaan.

(2) Vervolgens stelt het Grondwettelijk Hof dat artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet gericht zijn tot personen die beroepsmatig handelen en over goede informatie beschikken of kunnen beschikken inzake de wenselijkheid van hun gedragingen, zodat mag worden verwacht dat ze steeds de nodige waakzaamheid aan de dag leggen bij het onderkennen van de gevaren die de exploitatie van hun onderneming met zich brengt.⁶² Het Hof ziet in de beroepsdeskundigheid van de normadressaten een element dat concrete inhoud geeft aan de algemene zorgvuldigheidsplicht waartoe zij gehouden zijn op grond van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet. Het is inderdaad zo dat de normadressaten van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet exploitanten zijn⁶³ en die van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet natuurlijke personen en rechtspersonen die afvalstoffen beheren of verwijderen⁶⁴. In het overgrote deel van de gevallen betreffen de normadressaten dus professionelen, zoals bedrijven. Het is evenzeer redelijk om te stellen dat van een bedrijf meer kennis en deskundigheid op milieuvlak mogen worden verwacht dan van een particuliere burger. Zo dienen in het Vlaamse Gewest

⁶² Overweging B.9.1. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onderzoekt de voorzienbaarheid van een strafwetsbepaling niet alleen aan de hand van de inhoud en de draagwijdte van de strafwetsbepaling, maar tevens vanuit een subjectief oogpunt, nl. het aantal en de status en de hoedanigheid van de normadressaten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens overweegt in dit verband dat de voorzienbaarheid van een strafwetsbepaling zich er niet tegen verzet dat de normadressaten ertoe worden aangezet om een beroep te doen op bekwame raadslieden om de gevolgen die uit een bepaalde handeling kunnen voortvloeien, tot op een niveau dat binnen de omstandigheden van de zaak redelijk is, te beoordelen. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is dit in het bijzonder het geval voor professionelen die eraan gewend zijn om een hoge mate van zorgvuldigheid aan de dag te leggen in de uitoefening van hun activiteit. Zie Hof Mensenrechten, *Cantoni t. Frankrijk*, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 35 en J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *o.c.*, 674-675. Zie tevens randnr. 23.

⁶³ Overeenkomstig art. 1, 6^o VLAREM I is een exploitant “*elke natuurlijke of rechtspersoon die een inrichting exploiteert of voor wiens rekening een inrichting wordt geëxploiteerd*”. Inrichtingen zijn overeenkomstig art. 1, 4^o VLAREM I “*fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen, machines, installaties, toestellen en handelingen die op de indelingslijst voorkomen*”. Dus alleen personen die onder het toepassingsveld van de lijst van ingedeelde inrichtingen van Bijlage 1 van VLAREM I ressorteren, vallen tevens onder het toepassingsveld van art. 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet.

⁶⁴ Art. 22 van het Decreet van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw (B.S. 13 mei 2005, in werking getreden op 1 januari 2005) heeft de zinsnede “*of verwijdert*” geschrapt.

exploitanten van inrichtingen van de eerste klasse een milieucoördinator aan te stellen die onder andere belast is met de taak bij te dragen tot de ontwikkeling, de invoering, de toepassing en de evaluatie van milieuvriendelijke productiemethodes en producten, evenals te waken over de naleving van de milieuwetgeving.⁶⁵ Het is volstrekt redelijk om aan te nemen dat zulke normadressaten voldoende kunnen weten welke maatregelen zij dienen te nemen om zich zorgvuldig te gedragen op milieuvlak. Er mag evenwel niet vergeten worden dat niet alleen de grootste en meest vervuilende bedrijven gehouden zijn door de algemene zorgvuldigheidsplicht op grond van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet. Zo is ook de exploitant van een feestzaal met dansgelegenheid⁶⁶ of van een wasserij⁶⁷ in bepaalde gevallen gebonden door artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet. Nochtans mag de milieudeskundigheid van een dergelijke exploitant niet worden overdreven. De milieudeskundigheid kan dus sterk verschillen van exploitant tot exploitant. Bovendien kan de vraag gesteld worden of de milieudeskundigheid van de normadressaat niet veeleer pleit voor de invoering van een civiele risicoaansprakelijkheid voor milieuverstoring in plaats van een strafrechtelijke aansprakelijkheid.⁶⁸

(3) Op de derde plaats staat volgens het Grondwettelijk Hof de algemene zorgvuldigheidsplicht waarvan sprake niet op zich, maar maakt zij deel uit van een bredere wettelijke en administratieve regeling waarin de verplichtingen van de exploitant nauwkeurig zijn omschreven en waardoor aan de algemene zorgvuldigheidsplicht een concrete omkadering wordt gegeven.⁶⁹ Met andere woorden, door de milieuzorgplichten niet op zichzelf maar in het licht van de andere bepalingen van het Milieuvergunningsdecreet en het Afvalstoffendecreet te bekijken, alsook in het licht van de betreffende uitvoeringsbesluiten en de milieuvergunning, zou het de normadressaat ervan toch voldoende duidelijk moeten zijn waartoe hij gehouden is. De bredere wettelijke en administratieve regelingen waarin de milieuzorgplichten zijn ingebed zouden voldoende concrete gestalte geven aan de algemene zorgvuldigheidsplicht waartoe de normadressaten van de milieuzorgplichten gehouden zijn. Hier valt zeker iets voor te zeggen, geen enkele rechtsregel staat immers op zichzelf. Maar hierop kan evengoed worden gerepliceerd waarom milieuzorgplichten nodig zijn wanneer zij deel uitmaken “van een bredere wettelijke en administratieve regeling waarin de verplichtingen van de exploitant nauwkeurig zijn omschreven”. Indien de verplichtingen van de normadressaten reeds nauwkeurig zijn omschreven, waarom dan nog een milieuzorgplicht opleggen? Het derde element dat het Hof aanhaalt in zijn bespreking van de algemene zorgvuldigheidsplicht (concrete omkadering door bredere wettelijke en administratieve regeling) lijkt derhalve enigszins op gespannen voet te staan met het eerste element (noodzaak aan milieuzorgplichten door de complexiteit van de milieuproblematiek).

⁶⁵ Art. 3.2.1, § 1 *juncto* art. 3.2.2, § 1, a) en b) van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995).

⁶⁶ Rubriek 32.1 Bijlage 1, VLAREM I.

⁶⁷ Rubriek 46 Bijlage 1, VLAREM I.

⁶⁸ M. FAURE en M. VISSER, *o.c.*, 345.

⁶⁹ Overweging B.9.2.

(4) Tot slot bekijkt het Grondwettelijk Hof de betreffende milieuzorgplichten in het licht van een ander strafrechtsbeginsel, nl. het schuldbeginsel. Dit is niet zo gek, aangezien een misdrijf niet alleen een materieel, maar ook een moreel element veronderstelt. Het Belgische strafrecht is inderdaad een schuldstrafrecht. Dit wordt uitgedrukt in het adagium *nullum crimen sine culpa*.⁷⁰ Materiële misdrijven in de betekenis van misdrijven die alleen een materieel element bevatten, zijn onverenigbaar met dit strafrechtelijk schuldbeginsel.⁷¹ Dit is vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie.⁷² Een misdrijf veronderstelt dus steeds, naast een materieel element, tevens een moreel element.⁷³ Ook dit moreel element moet voldoende duidelijk zijn voor de normadressaten. Het moreel element van een misdrijf is de schuldvorm waarmee deze gedraging wordt gesteld.⁷⁴ De twee klassieke schuldvormen zijn opzet en onachtzaamheid.⁷⁵ Meer en meer wordt schuld breder opgevat in de zin van juridische verwijtbaarheid: een strafbare gedraging, ook al is zij met de in de delictsomschrijving bepaalde schuldvorm (opzet dan wel onachtzaamheid) gepleegd, zal slechts tot strafrechtelijke verantwoordelijkheid leiden indien de gedraging aan de dader kan worden verweten.⁷⁶ Dit betekent dat de dader niet strafrechtelijk kan worden veroordeeld wanneer er schulditsluitingsgronden zijn, zoals dwang en dwaling.⁷⁷

Ook in het milieustrafrecht wordt afstand genomen van de leer van de materiële misdrijven.⁷⁸ Dit is van groot belang, aangezien vele delictsomschrijvingen in het milieustrafrecht het stilzwijgen bewaren over het moreel misdrijfbestanddeel. Dit is ook het geval in artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet die geen specifieke morele bestanddelen bevatten. De enige elementen van de delictsomschrijving die een zekere morele beoordeling van de strafbare gedraging toelaten, zijn de verplichting om “*steeds de nodige maatregelen*” te treffen in het geval van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsordonnantie en de verplichting om “*alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd*” in het geval van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet. Het Grondwettelijk Hof stelt dan ook terecht dat niet elke aantasting of dreigende aantasting van de menselijke gezondheid of van het milieu de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkenen in het geding brengt, vermits een misdrijf niet alleen een materieel maar ook een moreel element veronderstelt.⁷⁹ Volgens het Hof bestaat het moreel element *in casu* uit een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg.⁸⁰ Alleen wanneer

⁷⁰ L. DUPONT, *o.c.*, 81 en C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 151.

⁷¹ C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 151.

⁷² Zie o.a. Cass. 12 mei 1987, *R.W.* 1987-88, 538 (arrest “David”); Cass. 31 januari 1989, *Arr. Cass.* 1988-89, 648; Cass. 10 oktober 1989, *Amén.* 1990, 203, noot N. DE SADELEER; Cass. 13 december 1994, *R.W.* 1995-96, 533, noot B. SPRIET.

⁷³ C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 151.

⁷⁴ *Ibid.*, 148.

⁷⁵ *Ibid.*, 151.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Zie bvb. Gent 8 november 2001, *T.M.R.* 2001, 474 en Gent 15 maart 2002, *NjW* 2002, 316. Zie ook A. DE NAUW, P. FLAMEY en J. GHYSELS (ed.), *Milieustraf- en Milieustrafprocesrecht. Actuele vraagstukken*, Gent, Larcier, 2005, 66-69; M. FAURE en J. VANHEULE (2005), *o.c.*, 98-99 en M. FAURE en J. VANHEULE, *Milieustrafrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2006, 251-253.

⁷⁹ Overweging B.10.1.

⁸⁰ *Ibid.*

onvoldoende maatregelen werden genomen, staat het moreel element vast en kan een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd, aldus het Hof.⁸¹ Een schending van de milieuzorgplichtbepalingen van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet is dus reeds strafbaar bij onachtzaamheid.⁸²

De strafrechtelijke onachtzaamheid, die niet wettelijk is gedefinieerd, wordt in het huidig Belgisch strafrecht gelijkgesteld met de civielrechtelijke fout.⁸³ De gedraging van de dader wordt getoetst aan de gedraging van de goede huisvader (*bonus ac diligens pater familias*), d.i. de normale, voorzichtige en vooruitziende mens die in dezelfde uitwendige omstandigheden wordt geplaagd.⁸⁴ Het Grondwettelijk Hof vervolgt dan ook terecht dat degenen tot wie de betreffende milieuzorgplichtbepalingen zijn gericht, maatregelen moeten nemen zoals het een normaal zorgvuldige en vooruitziende persoon die zich in dezelfde omstandigheden bevindt, betaamt.⁸⁵ Het al dan niet voldoende karakter van de getroffen maatregelen zal dus door de strafrechter worden beoordeeld door deze te vergelijken met de maatregelen die een normaal zorgvuldig en vooruitziend persoon in dezelfde omstandigheden zou hebben genomen. De rechter moet dit volgens het Hof *in concreto* beoordelen rekening houdend met de persoonlijke omstandigheden van de dader en, naargelang het geval, met de best beschikbare technieken of die welke geen overmatig hoge kosten veroorzaken, en, in voorkomend geval, met behulp van adviezen van deskundigen.⁸⁶ Het Grondwettelijk Hof gaat er dus vanuit dat een normaal zorgvuldig en vooruitziend persoon in dezelfde omstandigheden geplaagd het *BAT*- dan wel het *BATNEEC*-principe zou toepassen.⁸⁷ Dit is op zich aannemelijk en is bovendien sowieso een algemene milieuvoorwaarde voor exploitanten op grond van artikel 4.1.2.1. VLAREM II⁸⁸, maar er mag niet uit worden geconcludeerd dat een exploitant het bewijs kan leveren voldoende maatregelen te hebben getroffen en dus voldoende voorzichtig te zijn geweest louter door aan te tonen dat hij de beste beschikbare technieken (BBT) heeft toegepast. Immers, gelet op de zinsnede “*onverminderd artikel 4.1.2.1*” waarmee artikel 4.1.3.2 VLAREM II aanvangt, is de exploitant verplicht om, ook al koos hij voor zijn activiteiten de beste beschikbare

⁸¹ Overweging B.10.3.

⁸² M. FAURE en J. VANHEULE (2005), *o.c.*, 101. Zie ook Cass. 26 februari 2002, *Pas.* 2002/I, 541 en Gent 8 november 2001, *T.M.R.* 2001, 474 en Gent 15 maart 2002, *NjW* 2002, 316.

⁸³ L. DUPONT, *o.c.*, 116.

⁸⁴ Dit houdt in dat de zorgvuldigheidsplicht alleen geldt voor het voorzienbare en het vermijdbare. Men kan geen schuld hebben aan het niet voorzien van het onvoorzienbare en het niet vermijden van het onvermijdbare. Zie L. DUPONT, *o.c.*, 116.

⁸⁵ Overweging B.10.2.

⁸⁶ Overweging B.10.3.

⁸⁷ *BAT* staat voor “*Best Available Technology*” of, in het Nederlands, “Beste Beschikbare Technieken” (“BBT”). *BATNEEC* staat voor “*Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost*” of, in het Nederlands, “Beste Beschikbare Technieken die geen overmatige kosten veroorzaken”. Zij worden gehanteerd als criteria om te beoordelen of een persoon voldoende maatregelen op milieuvlak heeft getroffen rekening houdend met de technologische mogelijkheden en de economische weerslag van deze maatregelen.

⁸⁸ Overeenkomstig art. 4.1.2.1., § 1 VLAREM II moet een exploitant “*als normaal zorgvuldig persoon steeds de beste beschikbare technieken toepassen ter bescherming van mens en milieu, en dit zowel bij de keuze van behandelingsmethodes op het niveau van de emissies, als bij de keuze van bronbepalende maatregelen (aangepaste productietechnieken en –methoden, grondstoffenbeheersing en dergelijke meer)*”. Overeenkomstig art. 4.1.2.1., § 2 VLAREM II wordt een exploitant vermoed de beste beschikbare technieken toe te passen wanneer hij de exploitatievoorwaarden van VLAREM II en/of de milieuvergunning naleeft.

technieken, bovendien nog eens, als normaal zorgvuldig en vooruitziend persoon, alle nodige maatregelen te treffen om de buurt niet te hinderen door geur, rook, stof, geluid, trillingen, niet-ioniserende stralingen, licht enz.⁸⁹ Het toepassen van de beste beschikbare technieken op zich volstaat dus niet als schulditsluitingsgrond.

Aangezien het moreel element van de delictsomschrijving in artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en in artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet niet expliciet is omschreven, moet dit niet uitdrukkelijk door het Openbaar Ministerie worden bewezen.⁹⁰ De strafrechter mag uit de feiten (schade, hinder of een zwaar ongeval respectievelijk gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu) een vermoeden afleiden dat het moreel element van het misdrijf (onachtzaamheid) aanwezig is.⁹¹ Het is dus aan de verdachte om een schulditsluitingsgrond, zoals dwang of dwaling, (of een rechtvaardigingsgrond) aan te voeren.⁹² Zoals reeds vermeld, volstaat het voor de verdachte exploitant niet om in het kader van een strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 22, 2^e lid *juncto* artikel 39 Milieuvergunningsdecreet aan te tonen dat hij de beste beschikbare technieken toepast. Pas wanneer de verdachte een geloofwaardige schulditsluitings- of rechtvaardigingsgrond aanvoert, is het aan het Openbaar Ministerie om dit te weerleggen door de onachtzaamheid van de verdachte te bewijzen.⁹³

Hoewel het Grondwettelijk Hof door de vereiste van de aanwezigheid van een moreel element te benadrukken het doorslikken van de strafrechtelijke pil wil verzachten, moet dit dus worden gerelativeerd. Het moreel element betreft “slechts” de onachtzaamheid, de aanwezigheid hiervan mag door de strafrechter worden vermoed op basis van de feiten en in het kader van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet volstaan het naleven van de milieuvergunning en het toepassen van de beste beschikbare technieken op zich niet als schulditsluitingsgrond.

15. Het Grondwettelijk Hof besluit dat de artikelen 22, 2^e lid en 39 van het Milieuvergunningsdecreet en de artikelen 13, § 1 en 56, 1^o van het Afvalstoffendecreet toelaten, voor zij op wie deze strafbepalingen van toepassing zijn, de feiten en nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.⁹⁴ Deze strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen doen volgens het Hof geen afbreuk aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.⁹⁵

16. Het arrest nr. 36/2008 van het Grondwettelijk Hof ligt in het verlengde van eerdere arresten van het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Gent met betrekking tot artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet. Deze hoven oordeelden reeds eerder dat deze

⁸⁹ I. LARMUSEAU (2001), *o.c.*, 193-194. Zie ook Gent 8 november 2001, *T.M.R.* 2001, 474 en Gent 15 maart 2002, *NjW* 2002, 316.

⁹⁰ I. LARMUSEAU (2001), *o.c.*, 197.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Overweging B.11.1.

⁹⁵ Overweging B.11.2.

strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepaling verenigbaar is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

In een arrest van 4 februari 2003⁹⁶ oordeelde het Hof van Cassatie dat artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet *“voor al degenen op wie de wet toepasselijk kan zijn, voldoende nauwkeurig is om willekeurige vervolgingen en veroordelingen te vermijden”*. Deze zorgvuldigheidsplicht blijft volgens het Hof van Cassatie niet beperkt *“tot het naleven van de algemene of de bijzondere voorwaarden van de vergunning noch [moet zij] vooraf bij ministerieel besluit [...] worden gepreciseerd; [overwegende] dat zij algemeen is en elke maatregel van voorzichtigheid of voorzorg omvat”*.

Ook het Hof van Beroep te Gent achtte de in artikel 39, § 1, 2^o strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepaling van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet in meerdere arresten verenigbaar met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. In een arrest van 7 januari 1997⁹⁷ reeds was het Hof van Beroep te Gent van mening dat de milieuzorgplicht van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet *“een uiterlijk waarneembare, weliswaar voor interpretatie vatbare, en voldoende precies omschreven gedraging [betreft] waartegen, ten tijde van het nalaten te handelen van de beklagde en ook nu nog, door de decreetgever met een straf wordt gedreigd”*. In een arrest van 8 november 2001⁹⁸ voegde het Hof van Beroep te Gent hier nog het volgende aan toe: *“ [...] het voorschrift laat toe voor hen op wie de strafbepaling toepasselijk is de feiten en nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, zelfs als een nadere omschrijving hiervan aan de rechter wordt overgelaten. De verplichting erin omschreven is met andere woorden geen vage of onduidelijke uitdrukking die de exploitant niet toelaat op voorhand te weten welke precieze gedragingen worden bedoeld of welk onzorgvuldig handelen strafbaar is gesteld. De omstandigheid dat de concrete vaststelling van het wel of niet bestaan van schade, hinder, zware ongevallen en van het wel of niet nemen door de exploitant van maatregelen in de zin van de bepaling een beoordeling van de feiten door de rechter vergt doet hieraan geen afbreuk”*.

Het valt op dat het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Gent veeleer gemakkelijk besluiten tot de verenigbaarheid van artikel 22, 2^e lid *juncto* artikel 39 Milieuvergunningsdecreet met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. De kritiek van strafrechtsgeleerden op de strafrechtelijke sanctionering van milieuzorgplichtbepalingen verstomde dan ook niet na deze arresten van het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Gent. De strafrechtelijke sanctionering van milieuzorgplichtbepalingen bleef voor controverse zorgen. Uiteindelijk deed dit zowel het Hof van Cassatie als het Hof van Beroep te Gent ertoe besluiten om hierover prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof, wat resulteerde in de arresten nr. 36/2008 en nr. 82/2008. Inmiddels heeft het Hof van

⁹⁶ Cass. 4 februari 2003, *T.M.R.* 2003, 494. Zie ook K. DE COCK, “Cassatie 4 februari 2003, rolno. P020615N”, *M.E.R.* 2003, 133.

⁹⁷ Gent 7 januari 1997, *T.M.R.* 1998, 126. Zie ook Gent 20 november 1998, *T.M.R.* 1999, 215.

⁹⁸ Gent 8 november 2001, *T.M.R.* 2001, 474. Zie ook Gent 15 maart 2002, *NjW* 2002, 316.

Cassatie in een arrest van 17 juni 2008⁹⁹ een beslissing genomen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 36/2008.

4. Het arrest nr. 82/2008 van 27 mei 2008: de strafrechtelijke sanctionering van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet doorstaat (opnieuw) de toets aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, de strafrechtelijke sanctionering van artikel 14 Natuurdecreet niet

17. Het arrest nr. 82/2008 herneemt in grote mate het arrest nr. 36/2008 wat betreft de milieuzorgplichtbepaling van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet. De analyse van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is dezelfde¹⁰⁰ en in de concrete analyse van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet wijst het Grondwettelijk Hof opnieuw op het algemene karakter daarvan,¹⁰¹ op de aard van de te beschermen rechtsgoederen en de complexiteit van de milieuproblematiek,¹⁰² en op het vereiste van een moreel misdrijfbestanddeel,¹⁰³ om dan te besluiten dat de normadressaten maatregelen moeten nemen zoals het een normaal zorgvuldig en vooruitziend persoon in dezelfde omstandigheden geplaatst, betaamt.¹⁰⁴ Het Grondwettelijk Hof bevestigt dat de strafrechtelijke sanctionering van artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet geen afbreuk doet aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.¹⁰⁵

Het Grondwettelijk Hof verwijst echter niet meer uitdrukkelijk naar de beroepsdeskundigheid van de normadressaten, evenmin als naar de bredere wettelijke en administratieve regeling waar artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet deel van uitmaakt. Wel gaat het Hof nu uitdrukkelijk in op het materieel toepassingsgebied van deze milieuzorgplichtbepaling. Het Grondwettelijk Hof stelt dat deze milieuzorgplichtbepaling een welomschreven toepassingsgebied heeft, aangezien zij uitsluitend geldt bij het beheer of het verwijderen¹⁰⁶ van afvalstoffen, handelingen waarvan het voor eenieder duidelijk is dat daaraan een verhoogd gevaar voor de gezondheid van de mens of het leefmilieu kan zijn verbonden.¹⁰⁷

18. In het arrest nr. 82/2008 wordt ook de natuuzorgplicht van artikel 14 Natuurdecreet, strafrechtelijk gesanctioneerd in artikel 58, § 1, 1°, eerste streepje Natuurdecreet, getoetst aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. In tegenstelling tot artikel

⁹⁹ Cass. 17 juni 2008, nr. P.06.1348.N.

¹⁰⁰ Overweging B.4. – B.5.3.

¹⁰¹ Overweging B.6.2.

¹⁰² Overweging B.7.

¹⁰³ Overweging B.9.1.

¹⁰⁴ Overweging B.9.2.

¹⁰⁵ Overweging B.10.1. – B.10.2.

¹⁰⁶ Art. 22 van het Decreet van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw (B.S. 13 mei 2005, in werking getreden op 1 januari 2005) heeft de zinsnede “of verwijderd” geschrapt.

¹⁰⁷ Overweging B.8. Overeenkomstig artikel 2, 5° Afvalstoffendecreet is het beheer van afvalstoffen “de inzameling, het vervoer, de nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting”. De verwijdering van afvalstoffen wordt in artikel 2, 6° Afvalstoffendecreet gedefinieerd als “de vernietiging en definitieve opslag op of in de bodem en de hierop gerichte handelingen, evenals de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering overeenkomstig de geldende Europese voorschriften”.

22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet doorstaat deze milieuzorgplichtbepaling de toets niet.

Het Grondwettelijk Hof wijst er op de eerste plaats op dat artikel 14 Natuurdecreet, in tegenstelling tot artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet, een zeer ruim toepassingsgebied heeft.¹⁰⁸ Wat betreft het personeel toepassingsgebied, richt de natuuzorgplicht zich tot “[i]edereen”. Zij geldt dus niet alleen voor een bepaalde categorie van personen,¹⁰⁹ zoals dit wel het geval is in artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet. Wat betreft het materieel toepassingsgebied, is zij van toepassing op elke handeling die van die aard is dat “de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad”, ongeacht de aard of de doelstelling van die handeling. Bovendien geldt zij niet alleen voor degene die een dergelijke handeling verricht, maar ook voor degene die daartoe de opdracht verleent. Een natuurelement wordt in artikel 2, 8^o Natuurdecreet gedefinieerd als “*elk afzonderlijk element dat natuur in de zin van dit decreet bevat*”. Gezien de definitie van natuur in artikel 2, 7^o Natuurdecreet vallen hieronder alle levende organismen, hun habitats en de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken, ongeacht het feit of zij al dan niet een bijzondere bescherming genieten of al dan niet in een beschermd gebied zijn gelegen. Het Grondwettelijk Hof citeert tot slot een omzendbrief van 10 november 1998¹¹⁰ waaruit het ruime karakter van artikel 14 Natuurdecreet nogmaals blijkt.¹¹¹

Vervolgens gaat het Grondwettelijk Hof in op het tweede lid van artikel 14 Natuurdecreet dat de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleent om een code van goede natuurpraktijk vast te stellen die de natuuzorgplicht verduidelijkt.¹¹² De parlementaire voorbereiding stelde

¹⁰⁸ Overweging B.14.1.

¹⁰⁹ In de parlementaire voorbereiding werd gesteld dat de natuuzorgplicht een onbeperkt (personeel) toepassingsgebied heeft en zich richt zowel tot de overheid als tot de burger. Zie Memorie van Toelichting bij het Natuurdecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 1996-97, nr. 690/1, 11. Zie ook G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000, 168.

¹¹⁰ Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998 betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud [...], B.S. 17 februari 1999. Deze omzendbrief bepaalt in punt 2.2.1. het volgende:

“Artikel 14 van het natuurdecreet voert een zorgplicht in voor iedereen, zowel voor de verschillende overheden als voor natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen:

[...]

De “onmiddellijke omgeving” mag niet te eng geïnterpreteerd worden en er zal moeten rekening worden gehouden met de aard van de natuurelementen en met de plaatselijke omstandigheden. Het komt er in eerste instantie op aan vernietiging of schade aan natuurelementen te voorkomen. Indien dat om te verantwoorden redenen niet zou kunnen, dan moet de schade worden beperkt en ook hersteld worden.

Deze zorgplicht is overal van toepassing ongeacht de ruimtelijke bestemming of het gebruik van de grond.

De overtreding van de bepalingen inzake de zorgplicht worden gesanctioneerd door de in artikelen 58 en 59 van het natuurdecreet vermelde strafbepalingen”.

¹¹¹ Overweging B.14.2.

¹¹² Overweging B.14.3. Dit tweede lid werd ingevoegd bij art. 6 van het Decreet van 19 juli 2002 houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en van de wet betreffende de

hierover het volgende: “Aangezien de zorgplicht een verplichting is die rust op elke burger voor zover deze “redelijkerwijs” kan vermoeden dat hij schade aan de natuur zal toebrengen, is het aangewezen om de burger een “handleiding” te bezorgen waarin hij richtlijnen inzake natuurbehoud en soortenbehoud kan terugvinden. Met deze handleiding bedoelen we de code van goede natuurpraktijk”.¹¹³ Het Hof leidt hieruit af dat de decreetgever zelf het noodzakelijk achtte om de burger een handleiding te bezorgen over de natuurzorgplicht.

Het Grondwettelijk Hof besluit dat een natuurzorgplicht er in principe toe kan bijdragen de burgers aan te zetten om een natuurvriendelijk gedrag aan te nemen of zich van een natuuronvriendelijk gedrag te onthouden, maar dat dit de decreetgever niet ontslaat van de eisen die het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel stelt aan de omschrijving van strafbare gedragingen en strafrechtelijke sancties.¹¹⁴ Volgens het Grondwettelijk Hof kunnen inzonderheid de termen “handelingen” en “natuurelementen” op zich niet de definitie van een misdrijf vormen zonder ontoelaatbare onzekerheid te creëren. Deze termen hebben derhalve geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om een misdrijf te kunnen definiëren, aldus het Hof. Het Grondwettelijk Hof besluit tot de onverenigbaarheid van artikel 14 *juncto* artikel 58, § 1, 1°, eerste streepje Natuurdecreet met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, zoals neergelegd in de artikelen 12 en 14 G.W., en dus tot de ongrondwettigheid van de strafrechtelijke sanctionering daarvan.

Bovendien stelt het Grondwettelijk Hof dat de ongrondwettigheid niet kan worden verholpen door de uitvaardiging van een code van goede natuurpraktijk door de Vlaamse Regering op grond van artikel 14, 2^e lid Natuurdecreet, gelet op de draagwijdte van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel in artikel 12, 2^e lid G.W.¹¹⁵ Het Grondwettelijk Hof meent dat het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel niet zover gaat dat het de (straf)wetgever ertoe zou verplichten om elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen.¹¹⁶ Een delegatie van strafwetgevende bevoegdheden aan de uitvoerende macht mag echter niet te ruim zijn. Het Grondwettelijk Hof acht een bevoegdheidsdelegatie aan de uitvoerende macht alleen dan niet in strijd met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld.¹¹⁷ De bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 14, 2^e lid Natuurdecreet is dan ook te ruim volgens het Hof.

19. Indien het Grondwettelijk Hof op een prejudiciële vraag een schending vaststelt, dient de verwijzende rechter evenals elk ander rechtscollege dat in dezelfde zaak uitspraak

politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968 (B.S. 31 augustus 2002). De Vlaamse Regering heeft nooit gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

¹¹³ Zie Memorie van Toelichting bij het Decreet van 19 juli 2002, *Parl. St.* VI. Parl. 2001-2002, nr. 967/1, 17.

¹¹⁴ Overweging B.14.4.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Arbitragehof nr. 71/2006, 10 mei 2006, B.S. 25 juli 2006, overweging B.16.

¹¹⁷ *Ibid.*

doet, zich te voegen naar het arrest.¹¹⁸ Het concrete gevolg van het arrest nr. 82/2008 is dus dat het Hof van Beroep te Gent in de bodemzaak artikel 14 Natuurdecreet buiten toepassing dient te laten (*inter partes*). De beklaagden in deze zaak zullen dus niet strafrechtelijk kunnen worden veroordeeld wegens een schending van de natuurzorgplicht. Een prejudiciële beslissing geldt echter niet *erga omnes*.¹¹⁹ De artikelen 14 en 58, § 1, 1°, eerste streepje Natuurdecreet blijven voorlopig in de rechtsorde bestaan.¹²⁰ De strafrechtelijke sanctionering van inbreuken op de natuurzorgplicht is met dit arrest uiteraard wel problematisch geworden. De decreetgever zou er dan ook goed aan doen de rechtszekerheid te herstellen door de strafrechtelijke sanctionering van artikel 14 Natuurdecreet op te heffen, dan wel door artikel 14 Natuurdecreet zo te herschrijven dat wél aan de eisen van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is voldaan.

5. De gewijzigde houding van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel: uitholling of verfijning van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel?

20. De arresten nr. 36/2008 en 82/2008 zijn de eerste arresten waarin het Grondwettelijk Hof strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen toetst aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel neergelegd in de artikelen 12 en 14 G.W. In eerdere arresten toetste het Grondwettelijk Hof wel reeds andere vaag omschreven strafbaarstellingen aan dit strafrechtsbeginsel. Aanvankelijk nam het Grondwettelijk Hof hierin een strenge houding aan, opvallend strenger dan het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Gent. Vanuit een rigide opvatting van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel besloot het Grondwettelijk Hof geregeld tot ongrondwettige strafbaarstellingen. Deze strenge houding deed vermoeden dat het Grondwettelijk Hof ook strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen problematisch zou achten in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Maar in een arrest van 11 mei 2005¹²¹ liet het Grondwettelijk Hof, verwijzend naar eerdere rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zijn strenge houding varen. Het Grondwettelijk Hof aanvaardde voor het eerst dat het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel er niet aan in de weg staat dat de (straf)wet een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de (straf)rechter, hierbij verwijzend naar het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

¹¹⁸ Art. 28 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989 (*B.S.* 7 januari 1989), zoals gewijzigd. Zie ook P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, 379.

¹¹⁹ P. POPELIER, *o.c.*, 379.

¹²⁰ Hoewel in beginsel een prejudicieel arrest geen gevolgen heeft voor andere zaken, heeft een dergelijk arrest wel een versterkte relatieve werking. Wanneer in een ander rechtsgeschil de rechtmatigheid van dezelfde wetsbepaling om dezelfde reden wordt betwist, is die rechter immers niet verplicht om nogmaals een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof: hij kan zich voegen naar het eerdere arrest van het Hof (art. 26, § 2, 2^e lid, 2° van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989 (*B.S.* 7 januari 1989), zoals gewijzigd). Zie ook P. POPELIER, *o.c.*, 380.

¹²¹ Arbitragehof nr. 92/2005, 11 mei 2005, *J.L.M.B.* 2005, 928.

21. Twee arresten van het Grondwettelijk Hof van 2004 illustreren de aanvankelijk strenge houding van het Hof inzake het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

In het arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004¹²² boog het Grondwettelijk Hof zich over de hem via prejudiciële weg voorgelegde vraag of het ingevolge het Verjaringsdecreet Ruimtelijke Ordening¹²³ tot wijziging van het Decreet Ruimtelijke Ordening¹²⁴ ingevoerde derde lid van artikel 146 Decreet Ruimtelijke Ordening wel verenigbaar was met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Artikel 146, 3^e lid Decreet Ruimtelijke Ordening bepaalde dat voor het misdrijf van het instandhouden van een stedenbouwmisdrijf de strafrechtelijke sanctie niet gold wanneer de handelingen, werken, wijzigingen, of het strijdige gebruik cumulatief (1) niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden, (2) geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaken voor de omwonenden, en (3) geen ernstige inbreuk vormen op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg. De eerste verschoningsvoorwaarde¹²⁵ doorstond probleemloos de toets aan het legaliteitsbeginsel. Het begrip “*ruimtelijk kwetsbare gebieden*” wordt immers aan de hand van een opsomming verduidelijkt in het laatste lid van artikel 146 Decreet Ruimtelijke Ordening.¹²⁶ De twee laatste verschoningsvoorwaarden doorstonden de toets niet. Het Grondwettelijk Hof was van mening dat de zinsneden “*onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder [...] voor de omwonenden*”¹²⁷ en “*ernstige inbreuk [...] op de essentiële bouwvoorschriften inzake de*

¹²² Arbitragehof nr. 136/2004, 22 juli 2004, *NjW* 2004, 1274. Voor een bespreking, zie D. VAN HEUVEN en J. BELEYN, “Verjaring van stedenbouwmisdrijven. Problemen na het arrest nr. 2004/136 van 22 juli 2004 van het Arbitragehof”, *NjW* 2004, 1271-1273 en I. VAN GIEL, “Eerste arrest van het Arbitragehof over de ongrondwettigheden in het verjaringsdecreet ruimtelijke ordening”, noot onder Arbitragehof nr. 2004/136, 22 juli 2004, *R.W.* 2004-05, 583-588.

¹²³ Decreet van 4 juni 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 wat het handhavingsbeleid betreft, *B.S.* 22 augustus 2003.

¹²⁴ Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *B.S.* 8 juni 1999, herhaaldelijk gewijzigd.

¹²⁵ Er ontstond onenigheid in de rechtsleer of art. 146, 3^e lid Decreet Ruimtelijke Ordening een strafuitsluitende verschoningsgrond dan wel een misdrijfbestanddeelsluiting uitmaakte. In het eerste geval is er geen sprake van decriminalisering, maar alleen van een straf die niet kan worden opgelegd. In het tweede geval worden bestanddelen werkelijk uit de delictomschrijving gelicht. Vermoedelijk betreft art. 146, 3^e lid Decreet Ruimtelijke Ordening een strafuitsluitende verschoningsgrond. Zie C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 200 en I. VAN GIEL, *o.c.*, 584.

¹²⁶ Overeenkomstig art. 146, laatste lid Decreet Ruimtelijke Ordening, zoals gewijzigd door art. 46 van het Decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (*B.S.* 29 januari 2004), worden verstaan onder ruimtelijk kwetsbare gebieden “*de groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurreervaten, natuurontwikkelingsgebieden, parkgebieden, bosgebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologische waarde of belang, agrarische gebieden met bijzondere waarde, grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en de ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen in ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg, alsook de beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangewezen krachtens het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen*”.

¹²⁷ De tweede verschoningsvoorwaarde, nl. het niet veroorzaken van onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder voor de omwonenden, werd reeds vóór het aannemen van het Verjaringsdecreet Ruimtelijke Ordening door de afdeling wetgeving van de Raad van State als onverenigbaar met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel bestempeld (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1566/4, 10).

bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg” geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud hebben om een misdrijf te kunnen definiëren.¹²⁸ Het Grondwettelijk Hof was dus van oordeel dat de twee laatste strafuitsluitende verschoningsvoorwaarden niet de nodige zekerheid boden aan de normadressaten betreffende het al dan niet verschoonbare karakter van hun strafbare gedraging. In het arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005¹²⁹ werden de twee laatste verschoningsvoorwaarden vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

In het arrest nr. 158/2004 van 20 oktober 2004¹³⁰ vernietigde het Grondwettelijk Hof artikel 16 van de Wet van 3 mei 2003¹³¹ tot wijziging van de Drugwet van 24 februari 1921¹³² wegens schending van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Artikel 16 van de Wet van 3 mei 2003 voegde een nieuw artikel 11, § 1 in in de Drugwet dat bepaalde *“dat de vaststelling van het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis door een meerderjarige die geen openbare overlast veroorzaakt en wier gebruik niet problematisch is, enkel aanleiding geeft tot een anonieme registratie door de politie”*. Het bezit van cannabis door een meerderjarige voor persoonlijk gebruik werd dus niet gedecriminaliseerd, alleen werd strafrechtelijke vervolging onmogelijk gemaakt doordat geen proces-verbaal meer diende te worden opgesteld door de politie. Op de eerste plaats had het begrip *“gebruikershoeveelheid”* volgens het Grondwettelijk Hof geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om te voldoen aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. De wetgever had het verkieslijk geacht om niet exact in de Drugwet vast te leggen hoeveel gram cannabis een meerderjarige mocht bezitten. Het Grondwettelijk Hof was echter van oordeel dat de hoeveelheid cannabis duidelijk moest worden bepaald, vermits de optredende politieambtenaren over een objectieve maatstaf dienen te beschikken om uit te maken of ze al dan niet een proces-verbaal moeten opmaken. Daarnaast achtte het Grondwettelijk Hof ook het begrip *“problematisch gebruik”* onverenigbaar met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Het Hof vond de verschillen tussen de Nederlandse en de Franse tekst dubbelzinnig. Bovendien refereerde de definitie van *“problematisch gebruik”* alleen aan de persoonlijke toestand van de gebruiker en niet aan de invloed van zijn gedrag op zijn omgeving. Daarmee werd de (on)mogelijkheid om de gebruiker strafrechtelijk te vervolgen afhankelijk gemaakt van een beoordeling door de optredende politieambtenaren van de psychologische, medische en sociale toestand van de gebruiker. Dit leidt tot een met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel onverenigbare rechtsonzekerheid voor de gebruiker, aldus het Hof. Tot slot voldeed ook het begrip *“openbare overlast”* door zijn ambigu karakter niet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel in strafzaken. Artikel 16 van de Wet van 3 mei 2003 werd vernietigd.

¹²⁸ De twee laatste verschoningsvoorwaarden werden tevens strijdig bevonden met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel neergelegd in de artikelen 10 en 11 G.W.

¹²⁹ Arbitragehof nr. 14/2005, 19 januari 2005, *C.D.P.K.* 2005, 139, noot M. NIHOUL; *NjW* 2005, 224, noot; *T.M.R.* 2005, 180.

¹³⁰ Arbitragehof nr. 158/2004, 20 oktober 2004, *T. Strafr.* 2005, 32. Voor een bespreking, zie J. DEENE, noot onder Arbitragehof nr. 158/2004, 20 oktober 2004, *NjW* 2004, 1316 en F. VANDER LAENEN, *o.c.*, 36-43.

¹³¹ Wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, *B.S.* 2 juni 2003.

¹³² Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, *B.S.* 6 maart 1921.

22. In het licht van deze arresten werd in de rechtsleer de verwachting geopperd dat het Grondwettelijk Hof ook strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen zoals artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet onverenigbaar zou bevinden met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.¹³³ Er werd gesteld dat moeilijk valt in te zien waarom begrippen als “*onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder [...] voor de omwonenden*”, “*ernstige inbreuk [...] op de essentiële bouwvoorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg*”, “*gebruikershoeveelheid*”, “*problematisch gebruik*” en “*openbare overlast*” te vaag gelibelleerde strafbaarstellingen zouden opleveren, en begrippen als “*de nodige maatregelen*” en “*alle maatregelen [...] die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd*” niet.

23. Maar in het arrest nr. 92/2005 van 11 mei 2005¹³⁴ vatte het Grondwettelijk Hof het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel plots minder strikt op. Het Grondwettelijk Hof verwees hierbij uitdrukkelijk naar enkele arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, nl. het arrest Kokkinakis t. Griekenland van 25 mei 1993¹³⁵, het arrest S.W. t. Verenigd Koninkrijk van 22 november 1995¹³⁶ en het arrest Cantoni t. Frankrijk van 15 november 1996¹³⁷.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vereist artikel 7.1 E.V.R.M. dat elke strafrechtelijke inbreuk duidelijk wordt gedefinieerd in de wet.¹³⁸ Dit is het geval wanneer het individu uit de bewoordingen van de relevante strafwetsbepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie die door de rechter aan de bepaling in kwestie wordt gegeven, kan afleiden voor welke handelingen en nalatigheden hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.¹³⁹ De burgers moeten dus voorafgaandelijk aan hun handelen of nalaten op de hoogte kunnen zijn van het al dan niet strafbare karakter daarvan. Deze vereiste is weliswaar niet absoluut. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaardt dat absolute precisie onmogelijk is. Het behoort volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tot het beginsel zelf van de algemeenheid van de wetten dat de bewoordingen daarvan niet steeds precies (kunnen) zijn.¹⁴⁰ De noodzaak om al te rigide wetgeving te voorkomen en in de toekomst nieuwe feitelijke omstandigheden onder een eerder vastgestelde wettelijke definitie te kunnen brengen, leidt er immers toe dat in wetten vaak

¹³³ Zie I. VAN GIEL, *o.c.*, 585; M. FAURE en J. VANHEULE (2005), *o.c.*, 93-96 en M. FAURE en J. VANHEULE (2006), *o.c.*, 424-429.

¹³⁴ Arbitragehof nr. 92/2005, 11 mei 2005, *J.L.M.B.* 2005, 928.

¹³⁵ Hof Mensenrechten, Kokkinakis t. Griekenland, arrest van 25 mei 1993, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 260-A.

¹³⁶ Hof Mensenrechten, S.W. t. Verenigd Koninkrijk, arrest van 22 november 1995, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 335-B.

¹³⁷ Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V.

¹³⁸ Hof Mensenrechten, Kokkinakis t. Griekenland, arrest van 25 mei 1993, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 260-A, overweging 52 en Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 29.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 31.

begrippen worden gebruikt die in meer of mindere mate vaag zijn.¹⁴¹ Daarom wordt in wetten vaak gewerkt met algemene categorieën veeleer dan met exhaustieve lijsten of opsommingen.¹⁴² De interpretatie en toepassing van dergelijke bepalingen is dan afhankelijk van de rechtspraak.¹⁴³ Het noodzakelijke gevolg van een dergelijke wetgevingstechniek is natuurlijk dat er een zekere grijze zone ontstaat.¹⁴⁴ Deze schemerzone houdt echter geen schending in van artikel 7.1 E.V.R.M. op voorwaarde dat de strafwetsbepaling in de meerderheid van de gevallen duidelijk is en geen aanleiding geeft tot discussie.¹⁴⁵ Het is dan precies de taak van de rechter om de twijfelgevallen te interpreteren, daarbij rekening houdend met de evoluties en wijzigingen die zich in de dagelijkse praktijk voordoen.¹⁴⁶ Het is voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dan ook evident dat strafwetten geïnterpreteerd dienen te worden. Er zal immers steeds onvermijdelijk een element van rechterlijke interpretatie meespelen in het strafrecht.¹⁴⁷ Er zal altijd een nood bestaan om strafwetsbepalingen te verhelderen en aan te passen aan veranderende omstandigheden.¹⁴⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt dan ook dat artikel 7 E.V.R.M. niet in die zin kan worden geïnterpreteerd dat het verbiedt dat de regels van de strafrechtelijke aansprakelijkheid door de rechterlijke interpretatie geleidelijk worden verduidelijkt van geval tot geval, op voorwaarde dat het resultaat samenhangend is met de kern van de inbreuk en redelijk voorzienbaar is.¹⁴⁹ In beginsel dient de rechter de strafwet strikt te interpreteren: hij kan de de strafwet alleen toepassen op gedragingen die, hetzij uitdrukkelijk, hetzij impliciet, door de strafwetgever zijn geïnterpreteerd.¹⁵⁰ De extensieve interpretatie van de strafwet, zoals de analogische toepassing van de strafwet op gelijkaardige maar niet uitdrukkelijk of impliciet geïnterpreteerde gedragingen, is dan ook in strijd met artikel 7.1 E.V.R.M., tenzij dit in het voordeel is van de betrokkene.¹⁵¹ De voorzienbaarheid van een strafwetsbepaling hangt volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet alleen af van de inhoud en de draagwijdte van deze bepaling, maar tevens van het aantal en de status of hoedanigheid van de normadressaten.¹⁵² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens overweegt in dit verband dat de voorzienbaarheid van een strafwetsbepaling zich er niet tegen verzet dat de

¹⁴¹ Hof Mensenrechten, Kokkinakis t. Griekenland, arrest van 25 mei 1993, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 260-A, overweging 40 en Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 31.

¹⁴² Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 31.

¹⁴³ Hof Mensenrechten, Kokkinakis t. Griekenland, arrest van 25 mei 1993, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 260-A, overweging 40 en Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 31.

¹⁴⁴ Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 32.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Hof Mensenrechten, S.W. t. Verenigd Koninkrijk, arrest van 22 november 1995, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 335-B, overweging 36.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 85.

¹⁵¹ Hof Mensenrechten, Kokkinakis t. Griekenland, arrest van 25 mei 1993, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 260-A, overweging 52 en Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 29.

¹⁵² Hof Mensenrechten, Cantoni t. Frankrijk, arrest van 15 november 1996, *Recueil/Reports*, 1996-V, overweging 35.

normadressaten ertoe worden aangezet om een beroep te doen op bekwame raadslieden om de gevolgen die uit een bepaalde handeling kunnen voortvloeien, tot op een niveau dat binnen de omstandigheden van de zaak redelijk is, te beoordelen.¹⁵³ Dit is in het bijzonder het geval voor professionelen die eraan gewend zijn om een hoge mate van zorgvuldigheid aan de dag te leggen in de uitoefening van hun activiteit.¹⁵⁴ Daarnaast kan ook de voorzienbaarheid van een wijziging in de rechtspraak een strafrechtelijke vervolging en veroordeling van de betrokkene ingevolge deze gewijzigde rechtspraak rechtvaardigen.¹⁵⁵

In het arrest nr. 92/2005 brak het Grondwettelijk Hof met zijn eerdere rigide opvatting van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals dit tot uiting kwam in de arresten nr. 136/2004 en nr. 158/2004, en sloot het aan bij de hierboven uiteengezette rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 7.1 E.V.R.M. Het Grondwettelijk Hof hernam weliswaar de formele en materiële dimensie van het legaliteitsbeginsel in strafzaken, maar voegde hieraan het volgende toe: *“Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen”*.¹⁵⁶ Deze soepelere uitgangspunten inzake de inhoud van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel doen het Grondwettelijk Hof er uiteindelijk toe besluiten dat de begrippen *“abnormaal profijt”* en *“deel uitmaken van een criminele organisatie”* voldoende precies zijn om eenieder in staat te stellen het materiële en morele bestanddeel van de betreffende misdrijven te kennen. Nadien bevestigde het Grondwettelijk Hof zijn gewijzigde houding aangaande het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel in ettelijke arresten, waaronder dus ook in de arresten nr. 36/2008 en nr. 82/2008.¹⁵⁷

24. Door een gewijzigde, soepelere houding van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de inhoud van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is de eerdere voorspelling in de rechtsleer dat het Grondwettelijk Hof strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen zoals artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet onverenigbaar

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Hof Mensenrechten, S.W. t. Verenigd Koninkrijk, arrest van 22 november 1995, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 335-B, overweging 43.

¹⁵⁶ Overweging B.3.2.

¹⁵⁷ Zie Arbitragehof nr. 116/2005, 30 juni 2005, A.A. 2005, 1499; Arbitragehof nr. 117/2005, 30 juni 2005, A.A. 2005, 1505; Arbitragehof nr. 125/2005, 13 juli 2005, A.A. 2005, 1595; Arbitragehof nr. 40/2006, 15 maart 2006, A.A. 2006, 479; Arbitragehof nr. 71/2006, 10 mei 2006, A.A. 2006, 843; Arbitragehof nr. 81/2006, 17 mei 2006, A.A. 2006, 963; Arbitragehof nr. 98/2006, 14 juni 2006, A.A. 2006, 1189; Grondwettelijk Hof nr. 74/2007, 10 mei 2007, A.A. 2007, 911; Grondwettelijk Hof nr. 128/2007, 10 oktober 2007, *R.W.* 2007-08, afl. 28, 1152; en Grondwettelijk Hof nr. 154/2007, 19 december 2007, *T. Strafr.* 2008, afl. 3, 188, noot DE SMET. P.

In zijn arrest nr. 125/2005 van 13 juli 2005 overweegt het Hof dat art. 3 van de Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven (*B.S.* 29 december 2003), dat een artikel 137 invoegt in Boek II van het Strafwetboek waarin een terroristisch misdrijf wordt omschreven, *“ook al laat het aan de rechter een ruime beoordelingsbevoegdheid, hem geen autonome bevoegdheid inzake strafbaarstelling toekent die inbreuk zou maken op de bevoegdheden van de wetgever”*. Het Hof leek hier dus zelfs nog verder te gaan in die zin dat strafbaarstellingen zelfs een ruime beoordelingsbevoegdheid mogen toekennen aan de strafrechter, zolang het maar geen autonome beoordelingsbevoegdheid betreft. Het Hof heeft deze zinsnede echter niet hernomen in latere arresten.

zou bevinden met dit strafrechtsbeginsel, geen bewaarheid geworden. De gewijzigde houding van het Grondwettelijk Hof is ingegeven door de vermelde rechtscolleges die het Hof daarin zijn voorgegaan. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Hof van Cassatie als het Hof van Beroep te Gent hanteerden reeds eerder een minder rigide opvatting over de inhoudelijke vereisten die het legaliteitsbeginsel in strafzaken stelt aan strafbaarstellingen. Dat het Grondwettelijk Hof in de voetsporen treedt van deze rechtscolleges laat de ontwikkeling toe van een eenvormig internrechtelijk, constitutioneel legaliteitsbeginsel in strafzaken dat tevens aansluit bij het door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gehuldigde concept van strafrechtelijke legaliteit. Een onderliggende reden voor een soepelere invulling van strafrechtelijke legaliteit zou kunnen liggen in de eigentijdse behoefte aan flexibele wetgeving.¹⁵⁸ Eigentijdse fenomenen zoals internationaal terrorisme en internationaal georganiseerde misdaad zetten de strafwetgever onder druk om flexibele noties in de strafwet te introduceren om de vervolgende en rechterlijke instanties in staat te stellen om deze fenomenen ook los van specifieke criminele gedragingen en intenties aan te pakken.¹⁵⁹ Een meer globale benadering van deze fenomenen zou wenselijk zijn in plaats van een specifieke daad- en dadergerichte aanpak.¹⁶⁰

Met betrekking tot milieuzorgplichtbepalingen wijst het Grondwettelijk Hof op “[d]e aard van de te beschermen rechtsgoederen” en “de complexiteit van de milieuproblematiek”.¹⁶¹ Het Grondwettelijk Hof acht de gezondheid van de mens en het leefmilieu zodanig waardevolle rechtsgoederen dat zij een maximale bescherming van de wetgever kunnen verlangen. Gezien de complexiteit van de milieuproblematiek kan dit het ontwerpen van milieunormen met een zogenaamde open textuur rechtvaardigen, dit zijn milieunormen die een groot aantal feitelijke situaties trachten te dekken (vangnetfunctie) en bijgevolg onvermijdelijk een aantal onduidelijkheden in de concrete toepassing daarvan meebrengen, zoals (strafrechtelijk gesanctioneerde) milieuzorgplichtbepalingen.

25. Veel strafrechtsgeleerden vrezen dat de soepelere houding van het Grondwettelijk Hof inzake het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel de (verdere) uitholling inluidt van dit fundamenteel strafrechtsbeginsel. Zij vrezen dat de rechtsonderhorigen steeds meer geconfronteerd zullen worden met strafbaarstellingen die hen geen voorafgaande zekerheid verschaffen over de wettigheid van voorgenomen handelingen of nalatigheden, en dus over het al dan niet in het gedrang komen van hun strafrechtelijke aansprakelijkheid. Een interessante, meer genuanceerde visie is deze van Erik CLAES.¹⁶² CLAES is van mening dat het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak enkele interessante aanzetten doet om het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel te verfijnen en op die manier juist weerbaarder te maken tegen erosie. In de lijn van de opvattingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt CLAES zich vragen bij de conceptuele houdbaarheid van een strikte opvatting over strafrechtelijke legaliteit. Een strikte bevoegdheidsverdeling, een absoluut delegatieverbod

¹⁵⁸ E. CLAES, “Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel en de rechtspraak van het Arbitragehof. Erosie van legaliteit?”, *T.B.P.* 2006, 452-454.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Grondwettelijk Hof nr. 36/2008, overweging B.8. en Grondwettelijk Hof nr. 82/2008, overweging B.7. Zie tevens randnr. 14.

¹⁶² E. CLAES, *o.c.*, 451-469.

en perfecte duidelijkheid en precisie zijn vanwege de natuur zelf van rechtsnormen niet vol te houden. Rechtsnormen hebben in zekere mate altijd een open textuur. Hiermee bedoelt de auteur niet alleen dat strafbaarstellingen altijd onvermijdelijke schemerzones bevatten en onvermijdelijk in hun concrete toepassing door de strafrechter een zekere beoordelingsvrijheid door deze laatste impliceren, alsook dat de strafwet door haar algemeen karakter een uiteenlopende waaier van verschillende situaties dekt. De open textuur van een strafbaarstelling impliceert eveneens dat pas in een concrete toepassing ervan in een concreet geval onduidelijkheden aan het licht komen; dan pas komen feiten aan het licht die pleiten voor of tegen de toepassing van de strafwet. De noodzaak aan een open textuur manifesteert zich bovendien des te sterker in een context van eigentijdse fenomenen als internationaal terrorisme en internationaal georganiseerde misdaad waarvan de bestrijding flexibele strafwetgeving verlangt.

Volgens CLAES kunnen uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof enkele richtlijnen worden ontleed die toelaten om grondwettige (d.i. voldoende nauwkeurige) open strafbaarstellingen te onderscheiden van ongrondwettige (d.i. onvoldoende nauwkeurige) open strafbaarstellingen. Hij weerhoudt vier richtlijnen:

- (1) open strafbaarstellingen mogen niet overinclusief zijn, d.w.z. dat zij geen gedragingen mogen omvatten die buiten de doelstelling van de strafbaarstelling vallen, maar die door een onnauwkeurige formulering daarvan toch binnen het bereik ervan komen;
- (2) open strafbaarstellingen moeten voldoende normatieve inhoud hebben, d.w.z. dat zij voldoende gedragsleidende betekenis moeten hebben voor de normadressaten;
- (3) open strafbaarstellingen moeten duidelijkheid verschaffen over het moreel element van het misdrijf; en
- (4) de noodzaak van de open textuur van een strafbaarstelling moet omstandig kunnen worden gemotiveerd.¹⁶³

26. Wat kan de toepassing van deze richtlijnen op strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen ons leren over de (on)grondwettigheid van de open textuur van deze bepalingen? Dit leert ons vooral dat het bijzonder moeilijk is om hierop een sluitend, overtuigend antwoord te formuleren. Kan de rechtsfiguur van de milieuzorgplicht toegeschreven worden aan de grote waarde van de te beschermen rechtsgoederen en aan de complexiteit van de milieuproblematiek (vierde richtlijn)? Dit lijkt mij geen onredelijke

¹⁶³ E. CLAES, o.c., 458-461. Een vijfde richtlijn die kan worden afgeleid uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof werd niet weerhouden door CLAES. Het betreft de interpretatie van de strafbaarstelling door de strafrechter. Volgens het Grondwettelijk Hof is een misdrijf voldoende duidelijk geformuleerd in de wet *“wanneer de rechtszoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollèges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen”*. Voorwaarde is wel *“dat het resultaat samenhangend is met de kern van de inbreuk en het redelijk voorzienbaar is”*. CLAES wijst er eerst en vooral op dat op grond van deze richtlijn de delegatie van beoordelingsvrijheid aan de strafrechter alleen grondwettig geoorloofd is voor zover bestaande, algemeen bekende en vaste rechtspraak voorhanden is. Deze richtlijn slaagt er dus niet in een grens te trekken tussen grondwettige en ongrondwettige delegatie van beoordelingsbevoegdheid aan de strafrechter voor de gevallen waarin de strafrechter in een concreet geval zijn eigen beoordelingsvrijheid moet aanwenden om de strafwet te verduidelijken. Bovendien is de inhoud van de kern van de inbreuk precies zo problematisch bij open strafbaarstellingen waardoor deze richtlijn de problematiek veeleer herneemt dan ze op te lossen, aldus de auteur.

stelling. Maar zijn milieuzorgplichten daarom ook noodzakelijk? En moeten zij dan strafrechtelijk worden gesanctioneerd? Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden, al behoort dit op de eerste plaats nog tot de opportuniteitsbeoordeling van de decreetgever. Verschaffen de behandelde milieuzorgplichtbepalingen voldoende duidelijkheid over het moreel misdrijfbestanddeel (derde richtlijn)? De behandelde milieuzorgplichtbepalingen bevatten geen specifieke morele bestanddelen. Slechts impliciet kan besloten worden tot de onachtzaamheid. Biedt dit de normadressaten voldoende duidelijkheid over de toepasselijke schuldvorm? En, tot slot, sluiten de behandelde milieuzorgplichtbepalingen overinclusiviteit uit (eerste richtlijn) en hebben zij voldoende normatieve inhoud (tweede richtlijn)? Mijns inziens is dit niet het geval voor artikel 14 Natuurdecreet en heeft het Grondwettelijk Hof de strafrechtelijke sanctionering van de natuurzorgplicht terecht strijdig bevonden met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Zowel het personeel toepassingsgebied ("*[i]edereen*") als het materieel toepassingsgebied ("*handelingen*" en "*natuurelementen*") is dermate ruim dat niet-geviseerde gedragingen binnen het bereik van de delictsomschrijving dreigen te komen en weinig gedragsleidende betekenis wordt geboden aan de burger. Artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet, die een beperkter toepassingsgebied hebben, zijn moeilijker te beoordelen in het licht van de eerste en de tweede richtlijn. Het hangt er maar van af of je vindt dat de *bonus ac diligens pater familias*-richtlijn, de beroepsdeskundigheid van de normadressaten en de concrete omkadering door de bredere wettelijke en administratieve regeling het gebrek aan duidelijkheid in de delictsomschrijving zelf voldoende opvangen. Volgens het Grondwettelijk Hof is dit het geval.

6. Uitleidend

27. In de arresten nr. 36/2008 en 82/2008 toetste het Grondwettelijk Hof voor het eerst strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel neergelegd in de artikelen 12, 2^e lid en 14 G.W. In het arrest nr. 36/2008 besliste het Grondwettelijk Hof dat de strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichtbepalingen van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet verenigbaar zijn met dit strafrechtsbeginsel. Volgens het Grondwettelijk Hof laten deze strafbaarstellingen de normadressaten toe om de gedragingen te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen. Het Grondwettelijk Hof treedt hiermee in de voetsporen van het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Gent die de milieuzorgplichtbepaling van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet reeds eerder voldoende nauwkeurig bevonden. In het arrest nr. 82/2008 bevestigt het Grondwettelijk Hof de verenigbaarheid van artikel 13, §1 Afvalstoffendecreet met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, maar wordt de natuurzorgplicht van artikel 14 Natuurdecreet, tevens strafrechtelijk gesanctioneerd, strijdig bevonden hiermee. Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat de erin voorkomende termen "*handelingen*" en "*natuurelementen*" geen voldoende normatieve inhoud hebben om een misdrijf te kunnen definiëren.

Deze arresten van het Grondwettelijk Hof liggen in de lijn van de gewijzigde, soepelere houding van het Hof aangaande de inhoud van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel sinds zijn arrest nr. 92/2005 van 11 mei 2005. Het Grondwettelijk Hof gaat niet langer uit van een

rigide strafrechtelijke legaliteit met een strikte bevoegdheidsverdeling, een absoluut delegatieverbod en perfecte duidelijkheid en precisie van strafbaarstellingen, maar aanvaardt principieel de open textuur van strafbaarstellingen. Het Grondwettelijk Hof verwijst in dat verband naar het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. In het kader van het milieu(straf)recht in het bijzonder aanvaardt het Grondwettelijk Hof dat de complexiteit van de milieuproblematiek de milieuwetgever noodzaakt om strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichten in het leven te roepen. Bovendien sluit deze meer eigentijdse opvatting van het Grondwettelijk Hof over het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel ook aan bij het concept van de strafrechtelijke legaliteit zoals opgevat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

In het licht van de vier richtlijnen die CLAES ontleedt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof om grondwettige (d.i. voldoende nauwkeurige) open strafbaarstellingen te onderscheiden van ongrondwettige (d.i. onvoldoende nauwkeurige) open strafbaarstellingen, lijkt het Grondwettelijk Hof terecht te hebben besloten tot de ongrondwettigheid van de strafrechtelijke sanctionering van inbreuken op artikel 14 Natuurdecreet. De decreetgever zou er goed aan doen de rechtszekerheid te herstellen door deze strafrechtelijke sanctionering op te heffen, dan wel door artikel 14 Natuurdecreet zo te herschrijven dat wél is voldaan aan de eisen van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. De verenigbaarheid van artikel 22, 2^e lid Milieuvergunningsdecreet en artikel 13, § 1 Afvalstoffendecreet met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel waartoe het Grondwettelijk Hof heeft besloten, is minder vanzelfsprekend in het licht van deze richtlijnen. Wat er ook van zij, het Grondwettelijk Hof doet verdienstelijke pogingen om duidelijkheid te scheppen over de eisen die het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel stelt aan strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplichten.