

Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven: het bestuurlijke bestraffingsbeleid in Vlaanderen.

Katinka De Clercq¹ & Carole M. Billiet²

Hoofdstuk 1. Ter inleiding

1. De Afdeling Handhaving, hierna ook kortweg ‘Afdeling’ genoemd, vervult een sleutelrol in het milieuhandhavingssysteem dat in 2009 met Titel XVI DABM in werking trad³. Zoals bekend, koos de decreetgever voor een publiekrechtelijk handhavingssysteem, waar een strafrechtelijk en een bestuursrechtelijk afhandelingspoor zij aan zij functioneren en beide beschikken over zowel punitieve als probleemoplossende sanctioneringsinstrumenten. Binnen het bestuurlijke afhandelingspoor, werd ervoor gekozen de bestraffende sanctionering toe te vertrouwen aan een andere handhavingsactor dan degenen met beslissingsbevoegdheid voor probleemoplossende sanctionering⁴. De bestraffende sanctionering werd volledig toevertrouwd aan de Afdeling Handhaving⁵. De bestraffende *toolkit* van de Afdeling omvat thans drie instrumenten: de bestuurlijke geldboete, de bestuurlijke voordeelontneming en de bestuurlijke transactie. De Afdeling draagt tevens verantwoordelijkheden in de probleemoplossende sanctionering. Zij

¹ Deze bijdrage bouwt in belangrijke mate voort op het onderzoek dat Katinka De Clercq pleegde voor haar masterproef ‘Master in de Rechten’: K. DE CLERCQ, *Het beboetingsbeleid van de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer met betrekking tot prioritaire dossiers inzake milieubeheerrecht*, UGent, 2016-2017, 125 p. (hierna ‘DE CLERCQ (2017)’), in integrale versie te raadplegen op <http://www.environmental-lawforce.ugent.be/working-papers/>.

² Beide auteurs danken mevrouw Sigrid Raedschelders, Afdelingshoofd van de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving, en haar medewerkers, in het bijzonder de heer Dries Wouters, mevrouw Tine Renders en mevrouw Tania Van Laer, voor de terbeschikkingstelling van informatie en bestuursbesluiten die de grondslag legden voor deze bijdrage en voor alle deskundige hulp die in dit kader is verleend.

³ Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (BS 3 juni 1995) zoals gewijzigd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ (BS 29 februari 2008). Een wijzigingsdecreet van 30 april 2009 (BS 25 juni 2009) heeft het toepassingsgebied van de nieuwe wetgeving, dat aanvankelijk uitsluitend het milieuhygiënerecht omvatte, uitgebreid tot het natuurbeheerrecht. Inwerkingtreding Titel XVI DABM, oorspronkelijke redactie: 1 mei 2009 (artikel 43, eerste lid decreet zoals uitgevoerd door artikel 93 BVR 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 10 februari 2009).

Titel XVI DABM is meermaals gewijzigd. Binnen het bestek van de navolgende analyse zijn vooral de decreetwijzigingen van 20 april 2012 (BS 22 mei 2012, inwerkingtreding 1 juni 2012) (hierna ‘Wijzigingsdecreet 2012’) en 22 november 2013 (BS 21 januari 2014, inwerkingtreding 31 januari 2014) (hierna ‘Wijzigingsdecreet 2013’) van belang. Eerstgenoemde decreetwijziging voegde de bestuurlijke transactie toe aan het bestraffingsinstrumentarium van de Afdeling Handhaving (artikelen 16.4.36 en 16.4.41 DABM zoals gewijzigd door de artikelen 31 *respectievelijk* 32 Wijzigingsdecreet 2012). Laatstgenoemde decreetwijziging vormde de voormalige netto-voordeelontneming om tot een bruto-voordeelontneming (artikel 16.4.26 DABM zoals gewijzigd bij artikel 30 Wijzigingsdecreet 2013).

Het BVR 12 december 2008 is eveneens bij herhaling gewijzigd en bundelt haast alle uitvoeringsbepalingen van Titel XVI DABM. Hierna duiden we het kortweg aan als ‘Milieuhandhavingsbesluit’.

Over de recente invoering van de benaming ‘Afdeling Handhaving’ ter vervanging van de benaming ‘Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer’ (afgekort ‘AMMC’), zie randnr. 8 *infra*.

⁴ Over deze keuze, haar alternatieven en hun impact op het handhavingsbeleid: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, (1) randnr. 51-54.

⁵ In de decretale bepalingen is sprake van een “*gewestelijke entiteit*”. De concrete invulling van deze vage noemer gebeurde in het Milieuhandhavingsbesluit. Zie artikel 16.4.25, eerste lid DABM, te lezen in samenhang met artikel 16.1.2, 4^o DABM, zoals uitgevoerd door artikel 1, 23^o en artikel 3 Milieuhandhavingsbesluit.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdriven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

adviseert de bevoegde minister in de beroepsprocedure tegen bestuurlijke maatregelen en tegen beslissingen inzake verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen ⁶. In deze bijdrage gaan we uitsluitend in op het bestraffende sanctioneringsbeleid van de Afdeling.

2. Uit de jaarlijkse Milieuhandhavingsrapporten ⁷ blijkt dat de Vlaamse parketten steeds meer milieumisdrijven doorsturen naar de Afdeling Handhaving met het oog op bestuurlijke bestraffing ⁸. Uit diezelfde rapporten blijkt eveneens dat ook het aantal door de Afdeling afgehandelde dossiers stijgt. Hoewel we uit deze Milieuhandhavingsrapporten heel wat cijfermateriaal kunnen halen met betrekking tot de dossierinstroom en -uitstroom bij de Afdeling en de types beslissingen die zij neemt, geven ze amper tot geen informatie over de inhoudelijk aspecten van de behandelde dossiers en de beleidsvoering. Zo, bijvoorbeeld, vinden we in de Milieuhandhavingsrapporten geen informatie over de boetebedragen die in de praktijk worden opgelegd, wat nochtans een vrij elementair aspect van de sanctioneringspraktijk betreft. Punt is dat de beboetingsbesluiten en transacties die in de praktijk tot stand komen niet worden gepubliceerd. Het bestraffende sanctioneringsbeleid dat de Afdeling heeft ontwikkeld, en dat zo bijzonder belangrijk werd voor de milieurechtshandhaving in Vlaanderen, is aldus in zeer ruime mate een onbekende. Het weinige dat we erover weten, danken we aan de rechtspraak⁹ en de werkingsverslagen¹⁰ van het Milieuhandhavingscollege. Twee rechtspraakronde van C.M. BILLIET bieden een gestructureerd overzicht van deze rechtspraak voor de periode januari 2012 – december 2015. ¹¹ Deze informatie betreft echter uitsluitend een beperkte fractie van de beslissingen van de Afdeling waarin een geldboete werd opgelegd, eventueel met een voordeelontneming. Daarenboven blijft de bestuurlijke transactie er buiten beeld. De informatie is tevens vervormd door het beroepsproces: ze richt zich op de rechterlijke toetsing van de aangevoerde middelen. Zo bijvoorbeeld leren we er niets over de berekeningsbomen die de Afdeling hanteert voor de straftoemeting. We weten dat zij gebruik maakt van dergelijke berekeningsbomen. In 2012 heeft GRIET VAN DEN BERGHE in het kader van haar masterproef de berekeningsboom betreffende schendingen van het Soortenbesluit

⁶ Artikel 16.4.17 DABM resp. artikel 16.4.18 DABM zoals uitgevoerd door het Milieuhandhavingsbesluit.

⁷ VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2009*, Brussel, VHRM, 2010, 133-142; VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2010*, Brussel, VHRM, 2011, 167-184; VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2011*, Brussel, VHRM, 2012, 158-172; VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2012*, Brussel, VHRM, 2013, 153-165; VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2013. 5 jaar Milieuhandhavingsdecreet*, Brussel, VHRM, 2014, 175-191 (hierna “VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2009-2013”); VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2014*, Brussel, VHRM, 2015, 107-130; VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2015*, Brussel, VHRM, 2016, 120-130; VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2016*, Brussel, VHRM, 2017, 87-106.

⁸ De termen ‘bestrafen’ en ‘bestrafing’ worden in de bijdrage uitsluitend gebruikt met betrekking tot punitief sanctioneren (als tegengesteld aan probleemoplossend sanctioneren).

⁹ Integraal toegankelijk via de website www.dbrc.be.

¹⁰ MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2009*, Brussel, MHHC, 2009, 21 p.; MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2010*, Brussel, MHHC, 2010, 27 p.; MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2011*, Brussel, MHHC, 2011, 46 p.; MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2012*, Brussel, MHHC, 2012, 58 p.; MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2013*, Brussel, MHHC, 2013, 68 p.; DIENST VAN DE BESTUURSRECHTSCOLLEGES, *Jaarverslag 2014-2015*, Brussel, DBRC, 2015, 115 p.; DIENST VAN DE BESTUURSRECHTSCOLLEGES, *Jaarverslag 2015-2016*, Brussel, DBRC, 2016, 127 p.

¹¹ C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *TMR* 2013, 117-140 (hierna ‘BILLIET (2013)’); C.M. BILLIET, “Kroniek van bestuursrechtspraak inzake bestuurlijke beboeting: de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege in de jaren 2013-2015”, *RW* 2016, 1163-1186 (hierna ‘BILLIET (2015)’).

behandeld.¹² Intussen is dit ook weer vijf jaar geleden en bovendien is de bespreking beperkt tot de beboeting van één specifieke categorie van wetsschendingen. Maakt de Afdeling een veralgemeend gebruik van berekeningsbomen? Hoe zien ze eruit? Zijn ze stabiel? Bieden ze ruimte voor flexibiliteit? Hoe precies beïnvloeden de straftoemingscriteria van artikel 16.4.29 DABM de hoogte van het boetebedrag? Wanneer beslist de Afdeling om eveneens een voordeelontneming op te leggen? Waarom wordt er in sommige beslissingen geen geldboete opgelegd? Wanneer doet de Afdeling een voorstel tot betaling van een geldsom? Hoe bepaalt zij de hoogte van het voorgestelde transactiebedrag? Bestaan er daar ook berekeningsbomen voor?

Enkel de studie van onuitgegeven boetebeslissingen en transactievoorstellen kan inzicht geven in de bestraffende sanctioneringspraktijk die de Afdeling heeft ontwikkeld. Dit is dan ook wat we in deze bijdrage doen: we bestuderen er een negentigtal onuitgegeven beslissingen van de Afdeling uit de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016. In overeenstemming met het centrale onderzoeksthema van dit boek, richtten we het onderzoek op het milieubeheerrecht, met name de regelgeving inzake bossen, jacht, riviervisserij, en natuurbehoud¹³. De dossierstudie werd beperkt tot de beslissingen die de Afdeling nam op grond van prioritaire processen-verbaal betreffende deze biodiversiteitsmisdrijven.

3. Het tweede hoofdstuk van deze bijdrage gaat nader in op de afbakening van het onderzoek en op methodologische aspecten (*"Hoofdstuk 2. Afbakening van het onderzoek en methodologische aspecten"*). Het derde hoofdstuk schetst het wettelijk kader waarin de bestraffende sanctioneringspraktijk van de Afdeling Handhaving tot stand komt (*"Hoofdstuk 3. De bestraffende sanctioneringsbevoegdheden van de Afdeling Handhaving: wettelijk kader"*). Het vierde hoofdstuk geeft inzicht in de dossierstroom van de Afdeling inzake biodiversiteitsmisdrijven (*"Hoofdstuk 4. Biodiversiteitsmisdrijven: de dossierstroom van de Afdeling Handhaving in vogelvlucht"*). De navolgende drie hoofdstukken vormen het zwaartepunt van deze bijdrage. Ze detailleren het beboetings- en het transactiebeleid dat uit de onuitgegeven bestuursbesluiten en transactievoorstellen blijkt (*"Hoofdstuk 5. Een bestuurlijke variant voor de opschorting van de uitspraak van veroordeling? Beslissingen om niet te beboeten en beslissingen om een nul-boete op te leggen"*, *"Hoofdstuk 6. Beslissingen met beboeting: het straftoemingsbeleid"* en *"Hoofdstuk 7.*

¹² VAN DEN BERGHE, G., *De handhaving inzake vogelbescherming in Vlaanderen in een nationaal, Europees en internationaalrechtelijke context*, UGent, Masterproef Master in de Rechten, 2011-2012, 77-84.

¹³ Zie ook artikel 1, 43° Milieuhandhavingsbesluit: *"Milieubeheerrecht: het geheel aan rechtsregels die gericht zijn op het beheer van het leefmilieu en de natuur, enerzijds, en het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit anderzijds, meer bepaald de regelgeving, vermeld in artikel 16.1.1, eerste lid, 2°, 3°, 4°, 7°, 14°, 15° en 16° van het [DABM]"*. De punten 2°, 3°, 4°, 7°, 14°, 15° en 16° van artikel 16.1.1, eerste lid, DABM betreffen, de volgende wetten en decreten en bijbehorende uitvoeringsbesluiten en overige uitvoeringsbepalingen: het Boswetboek van 19 december 1854, de Jachtwet van 28 februari 1882, de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij (hierna *'Wet Riviervisserij'*), de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, het Bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna *'Bosdecreet'*), het Jachtdecreet van 24 juli 1991 (hierna *'Jachtdecreet'*) en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna *'Natuurdecreet'*). Wat Vlaanderen aangaat, geeft thans een BVR van 1 februari 2013 uitvoering aan de Wet Riviervisserij (hierna *'Besluit Riviervisserij'*). Een uitvoeringsbesluit van het Bosdecreet dat relevantie vertoont voor deze bijdrage is het BVR van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van bossen en natuurreservaten (hierna *'Toegankelijkheidsbesluit'*). Wat het Jachtdecreet aangaat, behoeft het BVR van 25 april 2014 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend een vermelding (hierna *'Jachtvoorwaardenbesluit'*). Twee belangrijke uitvoeringsbesluiten van het Natuurdecreet, tenslotte, zijn het BVR van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna *'Natuurbesluit'*) en het BVR van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (hierna *'Soortenbesluit'*).

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

Het transactiebeleid”). We ronden af met besluitende vaststellingen en bedenkingen (“*Hoofdstuk 8. Tot slot: het bestuurlijke bestraffingsbeleid geprofileerd en gewogen*”).

Tenzij uitdrukkelijk anders blijkt, is de informatieverzameling afgesloten op 15 september 2017.

Hoofdstuk 2. Afbakening van het onderzoek en methodologische aspecten

Afdeling A. Afbakening van het onderzoek

1. Afbakening op inhoudelijk vlak

4. Het gegeven dat we de sanctioneringspraktijk van de Afdeling Handhaving bestuderen, brengt mee dat schendingen van de omgevingsvergunningsverplichting die de biodiversiteit dienen, uit het blikveld vallen. We denken aan de vergunningsverplichting inzake het vellen van alleenstaande bomen en inzake reliëfwijzigingen¹⁴. De Afdeling is voorlopig niet bevoegd tot het behandelen van dergelijke misdrijven.¹⁵ Zoals eerder vermeld, ligt de focus in deze bijdrage op biodiversiteitsmisdrijven die de regelgeving inzake bossen, jacht, riviervisserij, en natuurbehoud schenden. De afbakening houdt in dat we de schendingen van de CITES-Verordening en haar uitvoeringsverordeningen, die als deels gewestelijke materie ook tot de bevoegdheid van de Afdeling behoort¹⁶, niet meenemen. Voor de verantwoording van deze keuze, verwijzen we naar de Inleiding bij dit boek. Omdat de bestuurlijke sanctioneringspraktijk de onbekende is waarover we wensen bij te leren, schenken we slechts marginaal aandacht aan de navolgende etappe: de rechterlijke toetsing van besluiten van de Afdeling die een bestuurlijke geldboete opleggen, middels beroep bij het Milieuhandavingscollege en cassatieberoep bij de Raad van State.

5. We hebben het onderzoek beperkt tot de behandeling, door de Afdeling Handhaving, van processen-verbaal inzake prioritaire biodiversiteitsmisdrijven. Deze categorie wetsschendingen omvat uitsluitend milieumisdrijven, geen milieu-inbreuken¹⁷. Milieu-inbreuken komen in wat volgt dan ook slechts zeer beperkt aan bod.

¹⁴ Artikel 4.2.1, 3^o resp. 4^o Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (‘VCRO’) van 15 mei 2009, zoals tot op heden gewijzigd.

¹⁵ De Afdeling zal deze bevoegdheid pas verwerven bij inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (BS 27 augustus 2014). Het BVR dat de inwerkingtreding dient te bepalen (artikel 145, eerste lid decreet), laat voorlopig nog steeds op zich wachten.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dieren- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (*Pb. L.* nr. 61 van 3 maart 1997). Zie artikel 2 Milieuhandavingsbesluit.

¹⁷ Het onderscheid tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken is een sleutelgegeven van de handhavingsregeling vervat in Titel XVI DABM. Het is uitvoerig behandeld in de literatuur aangaande deze titel, waarnaar we verwijzen. Het geringe praktijkbelang van de milieu-inbreuken, onder meer in het milieubeheerrecht, blijkt uit de Milieuhandavingsrapporten.

Het begrip 'prioritaire milieumisdrijven' verwijst naar de 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest 2012'¹⁸ (hierna 'Prioriteitennota'), een nota die tot stand kwam in overleg tussen toezichthouders en parketmagistraten. Het overleg strekte ertoe "*de prioriteiten inzake de [strafrechtelijke] vervolging van milieumisdrijven in de sector van het milieuhygiënerecht en het milieubeheerecht [te bepalen]*". De Prioriteitennota reikt gezamenlijk afgesproken criteria aan ter beoordeling van de ernst van milieumisdrijven. De relatief meest ernstige misdrijven, zijn prioritair te vervolgen. Het aanduiden van een milieumisdrijf als een prioritair misdrijf gebeurt door de verbalisanten in het proces-verbaal van overtreding. Zoals de Prioriteitennota zelf aangeeft, betekent het prioriteren van de behandeling van bepaalde milieumisdrijven geenszins dat de overige milieumisdrijven zonder gevolg zullen worden gelaten.

Een verbalisant die zich een mening vormt over het al dan niet prioritaire karakter van een milieumisdrijf, dient hierbij, naar de Prioriteitennota aangeeft, een dubbel stel criteria te hanteren: algemene criteria en criteria die eigen zijn aan de geschonden regelgeving. De verhouding tussen beide sets criteria is asymmetrisch: het voldoen aan één of meer algemene criteria kan "*op zich (...) prioritaire aandacht verantwoorden*" daar waar de criteria die eigen zijn aan specifieke regelgeving prioriteit verlenen "*wanneer er tevens een algemeen criterium van toepassing is*"¹⁹. De ernstige gevolgen van het misdrijf vormen het belangrijkste algemene criterium²⁰. De Prioriteitennota vermeldt bij dit criterium een aantal aanduidingen, die als zodanig aangeven dat het misdrijf ernstig is. Sommige van deze aanduidingen vertonen bijzondere relevantie voor biodiversiteitsmisdrifven. Aldus de aanduiding voor ernst die hierin bestaat dat er schade is aan ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals bedoeld in de VCRO²¹, dus onder meer bosgebieden, natuurgebieden en het Vlaams Ecologisch Netwerk²². Aldus eveneens de aanduiding voor ernst bestaande uit onherstelbare of

¹⁸ *Prioriteitennota Vervolgingsbeleid Milieurecht in het Vlaamse Gewest 2012*, 9 p., definitief goedgekeurd door de VHRM op 19 juni 2012 en door het College van procureurs-generaal op 2 oktober 2012, www.vhrm.be. Deze nota is een actualisering van een eerdere prioriteitennota: *Prioriteitennota Vervolgingsbeleid Milieurecht in het Vlaamse Gewest*, 10 p., in ontwerp goedgekeurd door het College van procureurs-generaal op 21 oktober 1999 en definitief goedgekeurd door de Commissie Vervolgingsbeleid op 30 mei 2000, www.vvsg.be.

¹⁹ *Prioriteitennota*, sub II.A, aanhef.

²⁰ *Ibid.*, sub II.A.

²¹ *Ibid.*, sub II.A samengelezen met IV.A.1.

²² Artikel 1.1.2, 10° VCRO definieert ruimtelijk kwetsbare gebieden aan de hand van een opsomming:

"a) de volgende gebieden, aangewezen op plannen van aanleg:

- 1) agrarische gebieden met ecologisch belang,
- 2) agrarische gebieden met ecologische meerwaarde,
- 3) bosgebieden,
- 4) brongebieden,
- 5) groengebieden,
- 6) natuurgebieden
- 7) natuurgebieden met wetenschappelijke waarde,
- 8) natuurontwikkelingsgebieden,
- 9) natuurreservaten,
- 10) overstromingsgebieden,
- 11) parkgebieden,
- 12) valleigebieden,

b) gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, en sorterend onder één van volgende categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding:

- 1) bos,
- 2) parkgebied,
- 3) reservaat en natuur,

c) het Vlaams Ecologisch Netwerk, bestaande uit de gebiedscategorieën Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu,

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

zeer moeilijk te herstellen schade²³. De criteria die eigen zijn aan specifieke regelgeving omvatten criteria met betrekking tot diverse wetgevingen behorend tot het milieubeheerrecht (Tabel 1)²⁴.

Tabel 1. Prioriteitcriteria voor specifieke regelgevingen in het domein van het milieubeheerrecht

<p><i>Gebiedsbescherming</i></p> <p>Misdrijven begaan in volgende prioritair te beschermen gebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ▪ Gebieden waarvoor Vlaanderen een internationale verantwoordelijkheid draagt (Vogelrichtlijn-, Habitatrictlijn- of Ramsar-gebied) ▪ Natuureservaten ▪ De gebieden die beschermd worden overeenkomstig het Duinendecreet
<p><i>Soortenbescherming (flora en fauna)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Misdrijven begaan tegen de volgende prioritair te beschermen soorten: soorten vermeld in bijlagen II, III en IV van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu ▪ De illegale handel in en grootschalige vangst van beschermde vogelsoorten ▪ Het doden van beschermde roofvogels en andere beschermde roofdieren, onder meer door gebruik te maken van gif, klemmen of het uitgraven van burchten
<p><i>Natuurbehoud</i></p> <p>Overtredingen van de regelgeving waardoor natuur effectief verdwijnt of wordt aangetast zoals illegale vegetatiewijziging, wijziging van reliëf en waterhuishouding met verdwijnen of aantasting van natuur en kleine landschapselementen tot gevolg</p>
<p><i>Bosmisdrijven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Illegale ontbossingen ▪ Onrechtmatige toe-eigening van openbaar bos ▪ Andere schendingen waardoor aan het bospatrimonium in het Vlaamse gewest een reële schade wordt toegebracht, rekening houdend met de ernst en het belang van de zaak die in elk proces-verbaal zal worden toegelicht
<p><i>Jacht</i></p> <p>De georganiseerde stroperij</p>

In het kader van het gevoerde onderzoek, bood het prioritaire karakter van een milieumisdrijf een objectief criterium om een pertinente selectie te maken: beslissingen van de Afdeling inzake prioritaire biodiversiteitsmisdrijven zouden relatief ernstige biodiversiteitsmisdrijven betreffen, wat de relevantie van de studie ten goede zou komen.

6. Wat de transactiebevoegdheid van de Afdeling Handhaving aangaat, hebben we ons beperkt tot transactievoorstellen die tijdig werden aanvaard en betaald. De transactievoorstellen die niet werden aanvaard, hebben we uit de studie geweerd. Deze keuze drong zich op teneinde niet te interfereren met de beboetingsprocedures die uit kracht van wet²⁵ werden opgestart in de dossiers waar een transactievoorstel werd afgewezen en die goeddeels nog lopende waren toen het onderzoek werd gevoerd.

d) de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangeduid krachtens artikel 5, §1, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud”.

²³ *Ibid.*, sub II.A.

²⁴ *Ibid.*, sub IV.

²⁵ Artikel 16.4.36, §4, tweede lid DABM, nader toegelicht *infra*, randnr. 19.

2. Afbakening in de tijd

7. We beperkten de dossierstroom die we zouden bestuderen tot beslissingen inzake prioritaire biodiversiteitsmisdrijven uit de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016. Zoals doorgaans gebeurt bij de afbakening van onderzoek, werd hierbij een afweging gemaakt tussen haalbaarheid in termen van middelen (menskracht en tijd) enerzijds, en onderzoekrelevantie anderzijds. Uit een preliminaire analyse van de dossierstromen bleek dat de betrokken onderzoeksperiode voldoende prioritaire dossiers opleverde om antwoorden te geven op de onderzoeksvragen en tegelijkertijd tot een dossierbestand leidde waarvan de analyse haalbaar was in het tijdsbestek dat hiervoor ter beschikking stond ²⁶. Nu de data-inzameling februari – maart 2017 plaats vond, beoogde de afsluiting van de onderzoeksperiode op 30 juni 2016 mede wat afstand in te bouwen t.o.v. lopende dossiers. Tabel 2 bevat een overzicht van de samenstelling van het databestand dat aldus werd ingezameld en geanalyseerd. Bijlage 1 bij deze bijdrage bevatten een lijst van de betrokken boetebeslissingen en Bijlage 2 somt onderzochte transactiebeslissingen op.

Tabel 2. Databestand: samenstelling

Databestand: type beslissingen	Aantallen
De beslissing besluit tot niet-beboeting	11
De beslissing legt een nul-boete op	0
De beslissing legt een geldboete op	45
De beslissing legt een geldboete op met voordeelontneming	4
De beslissing houdt een transactievoorstel in, dat aanvaard werd	29
Totaal	89

8. Vermits het databestand uitsluitend beslissingen omvat uit de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016, richten we ons in navolgend hoofdstuk op het wetgevend kader dat toen bestond. Wijzigingen die naderhand in werking traden, worden niet in deze bijdrage meegenomen. ²⁷ Eventueel krijgen zij een korte vermelding, maar ook dit gebeurt niet systematisch.

Afdeling B. Methodologische aspecten

9. De onderzoeksopzet en werkwijze werden met de Afdeling Handhaving besproken en op punt gesteld in november en december 2016. In februari 2017 gebeurden de inzameling en analyse van de statistische gegevens aangaande de dossierinstroom bij de Afdeling in de periode januari 2015 – juni 2016 ('Instroombestand'). Begin maart werden statistische gegevens meegedeeld met

²⁶ We herinneren eraan dat de inzameling en de analyse van het databestand door K. De Clercq werden gevoerd in het kader van haar masterproef.

²⁷ De enige uitzondering op deze benadering betreft de benaming van de gewestelijke entiteit bevoegd voor het bestuurlijke bestraffingsbeleid. In uitvoering van het regeerakkoord en van een beslissing van de Vlaamse Regering van 23 december 2016, zijn de beleidsdomeinen Leefmilieu, natuur en energie, enerzijds, en Ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed, anderzijds, per 1 april 2017 versmolten tot het beleidsdomein Omgeving. Aldus ontstond het Departement Omgeving, waar de vroegere Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (afgekort 'AMMC'), werd omgevormd tot een Afdeling Handhaving. We gebruiken uitsluitend deze laatste benaming, eventueel ingekort tot 'Afdeling'.

betrekking tot de dossieruitstroom in dezelfde periode (‘Uitstroombestand’). Tezelfdertijd stelde de Afdeling een bestand ter beschikking met de beslissingen in prioritaire dossiers die in die periode werden genomen (‘Kerndatabestand’)²⁸. Deze gegevens werden onmiddellijk aansluitend geanalyseerd. Het Kerndatabestand omvatte uitsluitend de beslissingen als zodanig, zonder toevoeging van enig ander dossierstuk. De analyse van de verschillende bestanden werd aangevuld met een interview van medewerkers van de Afdeling midden april 2017²⁹, waarbij in hoofdorde een vragenlijst werd doorgenomen die de vragen bundelde die in de loop van het data-onderzoek rezen.

Hoofdstuk 3. De bestraffende sanctioneringsbevoegdheden van de Afdeling Handhaving: wettelijk kader

10. De bestuurlijke geldboete staat centraal in het bestraffingsinstrumentarium waarover de Afdeling Handhaving beschikt. De voordeelontneming kan slechts bijkomend bij een geldboete worden opgelegd. De bestuurlijke transactie, een instrument dat pas in 2012 aan het instrumentarium werd toegevoegd, richt zich op relatief minder ernstige feiten die voor beboeting vatbaar zijn.

In navolgende afdeling geven we een beknopte beschrijving van elk van deze drie instrumenten, met een beschrijving van de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid als startpunt. Aansluitend onderzoeken we de mate waarin het DABM en de bredere rechtscontext de beleidsontwikkeling van de Afdeling in individuele dossiers aansturen, door de keuze voor het ene of het andere bestraffende instrument en de straftoemeting nader te bepalen.

Afdeling A. De bestraffende sanctioneringsbevoegdheden

1. De bestuurlijke beboetingsbevoegdheid

11. De opzet en krachtlijnen van de bestuurlijke beboetingsstelsels op grond van Titel XVI DABM werden reeds uitgebreid besproken in verschillende publicaties³⁰. We verwijzen er graag naar. Hier herinneren we slechts kort aan een paar wezenlijke kenmerken van de beboetingsstelsels.

²⁸ Wat de prioritaire dossiers aangaat, vertoonden het Uitstroombestand en het Kerndatabestand kleine verschillen. Het Uitstroombestand maakte gewag van 52 beboetingsbeslissingen en 12 beslissingen niet te beboeten, waar het Kerndatabestand slechts 49 beboetingsbeslissingen en 11 beslissingen niet te beboeten bevatte. Deze kleine verschillen zouden, naar de Afdeling Handhaving meedeelde, in de hand zijn gewerkt door de recente overstap naar een nieuw digitaal dossierbeheersysteem. Wij hanteren verder in deze studie de aantallen uit het Kerndatabestand. Dit gaf ons immers de beslissingen die we verder zouden analyseren.

²⁹ Interview van 18 april 2017 met de heer Dries Wouters en mevrouw Tine Renders, beiden diensthoofd van de Afdeling Handhaving (hierna ‘Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017’). De informatie afkomstig uit dit interview is reeds volledig aanwezig in DE CLERCQ (2017). Het gebruik ervan in deze bijdrage is voor het volle pond schatplichtig aan deze scriptie.

³⁰ C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *TMR* 2009, (326) nrs. 73-110; C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

1/ Het huidige toepassingsgebied van Titel XVI DABM omvat de totaliteit van de milieuwetgeving in de ruime zin: milieuhygiënerecht en natuurbeheerrecht. De te handhaven regelgeving valt uiteen in twee categorieën. De eerste categorie omvat de Belgische wetten en Vlaamse decreten opgesomd in artikel 16.1.1 DABM, met inbegrip van hun uitvoeringsbesluiten en met inbegrip van de verplichtingen die krachtens die wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten zijn opgelegd, bijvoorbeeld voorwaarden opgenomen in een vergunning³¹. De tweede categorie bestaat uit verordeningen van de Europese Unie, uitvoeringsverordeningen inbegrepen, en “*internationale regelgeving*”, meer bepaald deze opgesomd in, respectievelijk, de artikelen 2 en 2/1 van het Milieuhandhavingsbesluit³². Samen genomen, gaat het om tienduizenden pagina’s regelgeving.

2/ De schendingen van de regelgeving die met toepassing van Titel XVI DABM te handhaven valt, zijn opgedeeld in milieumisdrijven en milieu-inbreuken. Milieu-inbreuken betreffen relatief minder ernstige wetsschendingen die als zodanig opgenomen zijn in een lijst bepaald door de Vlaamse Regering³³. Er bestaan momenteel een vijftiwintigtal dergelijke lijsten, alle gevoegd als bijlage bij het Milieuhandhavingsbesluit³⁴. De residuaire categorie van de milieumisdrijven omvat van

veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132; R. MEEUS, “De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 113-164. Zie bijkomend M. FAURE, “Een nieuw milieustrafrecht in Vlaanderen, CDPK 2009, 606-619; STAS, A. en RENDERS, T., “Het milieuhandhavingsdecreet: een analyse van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, het systeem van toezichthouders en de bestuurlijke handhaving (deel II)”, *MER* 2011, 165-172; C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, o.c.*, 1-77.

³¹ Aldus in het bijzonder de volgende wetten en decreten, met bijbehorende reglementaire en individuele uitvoeringsbesluiten, zoals gewijzigd: de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren (*BS* 1 mei 1971), de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder (*BS* 14 september 1973), het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (*BS* 5 juni 1984), het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*BS* 17 september 1985), het Bosdecreet van 13 juni 1990 (*BS* 28 september 1990), het Jachtdecreet van 24 juli 1991 (*BS* 7 september 1991), het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (*BS* 10 januari 1998), het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (*BS* 22 januari 2007), het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*BS*, 29 december 2006), het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (*BS* 28 februari 2012) en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (*BS* 23 oktober 2014), voor zover het projecten betreft zoals bedoeld in zijn artikel 5, 1°, c en 2°, b. Empirisch onderzoek wijst uit dat het sanctionerende optreden van onze handhavers erg ongelijkmatig is verdeeld en zich toespitst op bepaalde wetgevingen. Schendingen van de hier vermelde wetgevingen geven aanleiding tot daadwerkelijk rechtshandvend optreden. Zie: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, (128) nr. 19; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010/4, (78) 81. Zie ook de diverse milieuhandhavingsrapporten van de VHRM, in het bijzonder VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, o.m. 146-149 en 180-181.

³² De Europese verordeningen hebben betrekking op de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten, verontreinigende stoffen en afvalstoffen. De meest gekende zijn de zogenaamde CITES-verordening (EG) nr. 338/97 (Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer – *Pb.L.* 3 maart 1997, afl. 61), de Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging afvalstoffen (Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen – *Pb.L.* 12 juli 2006, afl. 190) en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 (Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie, alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en Richtlijn 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie – *Pb.L.* 30 december 2006, afl. 396).

³³ Artikel 16.1.2, 1° DABM.

³⁴ Milieuhandhavingsbesluit, bijlagen I tot XXXII, waarbij de bijlagen IV tot VI, X-XI en XIX-XXI zijn opgeheven. Bijlagen die milieu-inbreuken in het domein van het natuurbeheerrecht bepalen, zijn de bijlagen XIII, XXIX en XXX (boswetgeving), XIV, XXI en XXVIII (jachtwetgeving), XXVII en XXXI (natuurbehoudswetgeving).

rechtswege alle overige wetsschendingen³⁵. Vermits het toepassingsgebied van Titel XVI DABM bijzonder ruim is, vormen milieumisdrijven een zeer uitgebreide residuaire categorie wetsschendingen.

3/ Milieumisdrijven zijn zowel strafrechtelijk als bestuurlijk strafbaar, met strafrechtelijke afhandeling als eerste systeemkeuze. Bestuurlijke beboeting vormt er een alternatief voor strafrechtelijke afhandeling, wat verklaart dat het beboetingsstelsel als een ‘alternatief bestuurlijk beboetingsstelsel’ is bestempeld. Milieu-inbreuken komen niet in aanmerking voor strafrechtelijke afhandeling. De bestraffing ervan is een exclusief bestuurlijke aangelegenheid. Het desbetreffende beboetingsstelsel heet een ‘exclusief bestuurlijk beboetingsstelsel’ te zijn.³⁶ Milieu-inbreuken blijven hier verder buiten beschouwing.

4/ De keuze voor een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afhandeling van een milieumisdrijf behoort de procureur des Konings toe. Hij krijgt elk proces-verbaal en beslist, geval per geval, of hij het dossier strafrechtelijk wil behandelen dan wel doorstuurt naar de Afdeling Handhaving met het oog op bestuurlijke beboeting.³⁷ Dit mechanisme valt te kenmerken als een zachte depenalisering.

5/ De Vlaamse decreetgever heeft ervoor gekozen om de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid te centraliseren. Ongeacht waar in het Vlaamse gewest de wederrechtelijke feiten plaatsvonden, is één en dezelfde Vlaams-gewestelijke administratie bevoegd om het dossier te behandelen en eventueel tot bestuurlijke beboeting over te gaan: de Afdeling Handhaving.³⁸

6/ Bestuurlijke geldboeten kunnen uitsluitend worden opgelegd aan een “overtreder”. Sinds het Wijzigingsdecreet 2013 definieert artikel 16.4.25, eerste lid, DABM de overtreder als de persoon “die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook degene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf uitmaken”. In de bestuurlijke bestraffing kunnen dus enkel de eigenlijke pleger en de opdrachtgever worden beboet, terwijl de strafrechter eveneens andere categorieën mededaders en medeplichtigen kan straffen³⁹. Hoewel Titel XVI DABM dit niet uitdrukkelijk bepaalt, kan de Afdeling Handhaving zowel aan natuurlijke als rechtspersonen bestuurlijke geldboeten opleggen.

7/ De decretale tariefvorken voor de boetebedragen zijn homogeen en ongemeen breed uitgemeten. Alternatieve bestuurlijke geldboeten bedragen voor alle milieumisdrijven “maximaal 250.000 EUR”, met een minimumboete van nul euro⁴⁰. De beboetingsstelsels maken de aansluiting bij de muntontwaardingscorrectie uit het strafrecht: een opgelegde geldboete “wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten”⁴¹. Bij de inwerkingtreding van Titel XVI DABM bedroegen de opdecimen 5,5; van 1 januari 2012 tot 31 december 2016 was een correctiefactor 6 van toepassing.⁴² Voor feiten die in die periode werden gepleegd, ligt de wettelijke maximumboete voor milieumisdrijven dus concreet op 1.500.000 euro.

³⁵ Artikel 16.1.1, eerste lid, aanhef DABM, samen te lezen met artikel 16.1.2, 1° DABM enerzijds, en met artikel 16.1.2, 2° DABM *juncto* artikel 16.6.1, §1 DABM anderzijds.

³⁶ Artikel 16.4.27 DABM, samen te lezen met artikel 16.6.1, §1 DABM.

³⁷ Aangaande de zogenaamde ‘sorteerbeslissing’ van de parketmagistraat, lees C.M. BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op omgevingsrecht”, in J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, (43) nrs. 12-15.

³⁸ Artikel 16.4.25, eerste lid DABM, samen te lezen met artikel 16.1.2, 4° DABM zoals uitgevoerd door de artikelen 1, 23° en 3 Milieuhandhavingsbesluit.

³⁹ Artikelen 66 en 67 Sw.

⁴⁰ Artikel 16.4.27, tweede lid DABM.

⁴¹ Artikel 16.4.25, tweede lid DABM.

⁴² Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten (BS 3 april 1952), zoals gewijzigd door artikel 2 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen inzake justitie (II) (BS 30 december 2011).

8/ De decreetgever heeft de discretionaire bevoegdheid van de Afdeling Handhaving in de straftoemeting omkaderd met besluitvormingscriteria. Artikel 16.4.4 DABM verwoordt op algemene wijze de vereiste van proportionaliteit “tussen de feiten die aan (...) de bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen” en “de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd”. Artikel 16.4.29 preciseert de proportionaliteitseis: “Als een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, wordt de hoogte van de geldboete afgestemd op de ernst van (...) het milieumisdrijf. Tevens wordt rekening gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder (...) milieumisdrijfven heeft gepleegd of beëindigd.” Enkele arresten van het Milieuhandhavingcollege, een rechtcollege waarover onmiddellijk hierna meer informatie volgt, wijzen op de mogelijkheid tot een nul-boete als bestuurlijk equivalent voor de strafrechtelijke opschorting van de uitspraak van veroordeling op grond van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie ⁴³.

9/ De bestuurlijke beboetingsprocedure bestaat uit één enkele aanleg ⁴⁴. De proceduretermijnen, inzonderheid de beslissingstermijn, zijn termijnen van orde, gesanctioneerd door de redelijketermijneis.

10/ Tegen de beslissingen waarbij een bestuurlijke geldboete is opgelegd, staat beroep open bij het Milieuhandhavingcollege. Enkel de persoon aan wie een geldboete is opgelegd, is beroepsgerechtigd. ⁴⁵ Het contentieux kent dus slechts twee types partijen: de persoon aan wie de geldboete is opgelegd als verzoekende partij en het Vlaams gewest, dat het bestreden besluit nam, als steeds weerkerende verwerende partij. De beroepstermijn bedraagt dertig dagen na de kennisgeving van de bestreden beslissing ⁴⁶. Het beroep schorst de bestreden beslissing ⁴⁷, wat iedere schorsingsprocedure voor het College overbodig maakt.

12. De procedure die de Afdeling Handhaving volgt om, in voorkomend geval, geverbaliseerde feiten als milieumisdrijf te beboeten, is geregeld in de artikelen 16.4.35 tot 16.4.38 DABM en artikel 76 Milieuhandhavingbesluit.

Artikel 16.4.35 DABM vertoont een specifiek belang voor de analyse van het bestuurlijk beboetingsbeleid die we in deze bijdrage maken: wanneer de procureur des Konings een dossier doorstuurt naar de Afdeling voor bestuurlijke beboeting binnen de termijn die hiervoor rechtens werd voorzien, “*start [de Afdeling] de procedure voor de eventuele oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete*” (eigen onderlijning). Uit de bewoordingen van het artikel blijkt dat de Afdeling niet beschikt over de beleids optie van het bestuurlijke opportuniteitssepot ⁴⁸. De

De meest recente wijziging van de wet gebeurde bij Programmawet van 25 december 2016 (BS 29 december 2016). Artikel 59 van deze wet verhoogt de opdecimes van 50 tot 70. Artikel 60 van de wet bepaalt dat deze verhoging van toepassing is met ingang van 1 januari 2017. Voor feiten gepleegd vanaf 1 januari 2017 is aldus een correctiefactor 8 van toepassing.

⁴³ Arrest MHHC-13/91-VK, 7 november 2013, nr. 5.4; arrest MHHC-14/90-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.3.1; arrest MHHC-15/16-K6, 2 april 2015, nr. 5.4, aanhef.

⁴⁴ Artikel 16.5.39 DABM, *a contrario*.

⁴⁵ Artikel 16.4.39 DABM.

⁴⁶ Beroepen ingesteld vanaf 1 januari 2015 – artikel 16.4.39 DABM zoals gewijzigd bij artikel 69 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges; beroepen ingesteld tot 31 december 2014 – artikel 6 BVR 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandhavingcollege (BS 12 juli 2011).

⁴⁷ Artikel 16.4.39 DABM.

⁴⁸ Te onderscheiden van een technisch sepot, waartoe voornamelijk wordt beslist wegens de ontstentenis van een naar eis van recht bewezen milieumisdrijf dan wel de onmogelijkheid om de feiten toe te rekenen aan een geïdentificeerde overtreder.

decreetgever sloot deze beleids optie overigens ook uit voor de gevallen waarin een bestuurlijk beboetings traject aansluit op een transactie voorstel waarop niet (tijdig) werd ingegaan ⁴⁹.

Artikel 16.4.36, §§1 en 2 DABM, gepreciseerd door artikel 76 Milieuhandhavingsbesluit, en artikel 16.4.37 DABM organiseren de beboetings procedure als zodanig. De hoofdlijnen ervan zijn de volgende:

- De procedure start met een kennisgeving, aan de vermoedelijke overtreder, van het voornemen om een bestuurlijke geldboete, eventueel met voordeelontneming, op te leggen. Deze kennisgeving dient te gebeuren binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings.
- In de kennisgeving wordt de vermoedelijke overtreder erop gewezen dat hij zijn standpunt kan laten gelden, middels een schriftelijk verweer en, op aanvraag, een hoorzitting. Daartoe kan hij de documenten inzien waarop het voornemen berust om hem een boete op te leggen. Hij kan van deze documenten kopieën krijgen.
- De Afdeling kan de toezichthouders om aanvullende inlichtingen verzoeken.
- De beslissing over het dossier dient te worden genomen binnen een termijn van honderdtachtig dagen na de kennisgeving van opstart van de procedure. Een kennisgeving van de beslissing dient te gebeuren binnen de tien dagen nadat zij genomen werd. Alle drie deze termijnen zijn termijnen van orde, gesanctioneerd door de redelijke termijn ⁵⁰.

13. De impact van de redelijke termijn op het beboetingsbeleid van de Afdeling Handhaving verdient nadere aandacht nu het tot op heden veeleer de regel dan de uitzondering is dat de proceduretermijnen worden overschreden. Vooral de beslissingstermijn wordt in de praktijk vaak bijzonder ruim overschreden, zoals ook verder in deze bijdrage zal blijken. Een en ander is het gevolg van de achterstand in de dossierbehandeling die de Afdeling in haar beginjaren opliep en die sedert 2012 geleidelijk wordt ingelopen ⁵¹. Twee arresten van de Raad van State, oordelend in cassatie, preciseerden het rechtsgevolg van een schending van de redelijke termijn: "*Wanneer door het overschrijden van de redelijke termijn de bewijzen zijn teloorgegaan, kan de rechter om die reden beslissen geen geldboete op te leggen. Wanneer de overschrijding van de redelijke termijn geen invloed heeft gehad op het bewijsmateriaal, kan om de kwalijke gevolgen van de duur van de procedure te temperen, de sanctie worden gemilderd.*" ⁵² Ten gevolge van deze cassatierechtspraak is de redelijke termijn een factor geworden die in talrijke beboetingsbesluiten van de Afdeling een boete-milderende werking uitoefent.

Vergelijk met artikel 16.4.41, §1, aanhef DABM, dat de opstart van de exclusieve bestuurlijke beboetingsprocedure voor milieu-inbreuken betreft: voor deze relatief onbelangrijke wetsschendingen heeft de decreetgever wel de mogelijkheid gegeven tot een bestuurlijk opportuniteitssepot. Uit de bijbehorende commentaren van deze bepaling in de parlementaire voorbereidingsstukken blijkt onmiskenbaar dat de decreetgever de milieumisdrijven en de milieu-inbreuken op dit punt welbewust verschillend heeft behandeld: Ontwerp van decreet tot aanvulling van het [DABM] met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-2007, nr. 1249/1, 64 (memorie van toelichting).

⁴⁹ *Infra*, randnr. 19.

⁵⁰ Gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege. Zie BILLIET (2013), nrs. 64-65 en BILLIET (2015), nrs. 40-44.

⁵¹ In 2012 kende de Afdeling Handhaving een belangrijke personeelsuitbreiding. Zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 182.

⁵² RvS 7 november 2013, nr. 225.367, randnr. 9. Gelijkluidend: RvS 7 november 2013, nr. 225.368, randnr. 7.2. Lees dienaangaande I. OPDEBEEK, "De sanctie voor schending van de redelijke termijn bij het opleggen van bestuurlijke boetes in het milieurecht: geen zwart-witverhaal, maar wel een verhaal van 50 tinten grijs..." (noot onder arrest MHHC-14/38-K2, 13 juni 2014), *MER* 2015, 158-165.

2. De bevoegdheid tot bestuurlijke voordeelontneming ⁵³

14. De milieuhandhavingsregelgeving wijdt één bepaling aan de bestuurlijke voordeelontneming: artikel 16.4.26 DABM. Er blijkt dat de sanctie uitsluitend kan worden opgelegd als *accessorium* van een bestuurlijke geldboete. Wanneer de Afdeling Handhaving voor een bestuurlijke transactie kiest, bestaat de mogelijkheid tot voordeelontneming niet. De sanctie richt zich aldus voornamelijk op relatief ernstige milieumisdrijven.

De sanctie beoogt vermogensvoordelen af te romen die de overtreder dankzij zijn illegaal handelen heeft verworven: zij “*is een sanctie waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat uit (...) het milieumisdrijf is verkregen*” ⁵⁴. De sanctie kan dan ook geen toepassing vinden ter beteugeling van milieumisdrijven die geen vermogensvoordeel genereerden. Met de omvorming van de voordeelontneming van een netto- naar een bruto-voordeelontneming, een decreetwijziging die sedert 31 januari 2014 van kracht is ⁵⁵, verwierf de sanctie een bestraffend karakter ⁵⁶. De zinsnede die “*een al dan niet geschat geldbedrag*” vermeldt, kreeg aandacht bij de parlementaire voorbereiding van het oorspronkelijke artikel 16.4.26: “*Bestaat het vermogensvoordeel uit zaken, dan heeft de voordeelontneming betrekking op de daarmee overeenstemmende geldwaarde.*” ⁵⁷. Het feit dat het vermogensvoordeel niet meer aanwezig zou zijn in het vermogen van de overtreder, vormt geen beletsel om hem toch de sanctie op te leggen ⁵⁸.

De bevoegdheidsuitoefening is facultatief. Artikel 16.4.26 DABM bepaalt: “*Samen met een bestuurlijke geldboete kan een voordeelontneming worden opgelegd.*” (eigen onderlijning).

Het brutovermogensvoordeel plafonneert het afroombare bedrag. Een voordeelontneming die een lager bedrag afroomt, is rechtens perfect mogelijk. Een voordeelontneming die een hoger bedrag afroomt, is aangetast door bevoegdheidsoverschrijding voor de mate waarin zij het bruto-voordeel overschrijdt.

⁵³ C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *TMR* 2009, (326) randnrs. 87-88; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit: waardering van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen”, *RW* 2012-13, (482) randnrs. 5-6.

⁵⁴ Artikel 16.4.26 DABM.

⁵⁵ Artikel 30 Wijzigingsdecreet 2013.

⁵⁶ In dezelfde zin, voor wat de strafrechtelijk voordeelontneming betreft: Cass. 21 april 2009, P. 08.1748.N.; Cass. 27 mei 2009, P.09.0240.F. In de rechtsleer heeft vooral Faure het instrumentele onderscheid tussen een netto- en een bruto-voordeelontneming belicht en de systematische invoering bepleit van de voordeelontneming als maatregel (netto-voordeelontneming), niet als straf (bruto-voordeelontneming). Zie bv. M. FAURE en T. DE ROOS, “De ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in Nederlandse en Belgische milieustrafzaken,” in M. FAURE en K. DEKETELAERE (eds.), *Ius Commune en milieurecht. Actualia in het milieurecht in België en Nederland*, Antwerpen, Intersentia, 1997, (291) 301-304; R. BOWLES, M. FAURE en N. GAROUPA, “Forfeiture of Illegal Gain: An Economic Perspective”, *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 25/2 (2005), (275) 278-281.

⁵⁷ Ontwerp van decreet tot aanvulling van het [DABM] met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, *Parl. St.*, VI. Parl. 2006-2007, nr. 1249/1, 58.

⁵⁸ *Ibid.*

15. Er gelden geen specifieke procedurele bepalingen voor de voordeelontneming. Het overwegen en eventuele opleggen van de sanctie, als *accessorium* van een bestuurlijke geldboete, vindt plaats in het kader van de beboetingsprocedure die hogerop is beschreven.

3. De bestuurlijke transactiebevoegdheid⁵⁹

16. Sinds het Wijzigingsdecreet 2012 beschikt de Afdeling Handhaving over een bijkomend sanctioneringsinstrument: zij kan sedertdien de overtreder ook een voorstel doen tot het betalen van een geldsom, hier kortweg transactievoorstel genoemd⁶⁰. Wat milieumisdrijven betreft, is de afhandelingsbevoegdheid geregeld in artikel 16.4.36, §3 en §4 DABM en artikel 75/2 Milieuhandhavingsbesluit. De bewoordingen die de decreetgever koos, maken duidelijk dat het instrument functioneert op consensuele basis. De persoon aan wie het voorstel is gedaan, kan beslissen er niet op in te gaan. De praktijkcijfers wijzen uit dat de bestuurlijke transactie desondanks erg performant is: een 75 à 80% van de overtreders gaat tijdig in op het transactievoorstel. Bestuurlijke transacties stellen de Afdeling aldus onder meer in staat om een lik-op-stuk beleid te voeren.⁶¹

17. Het bedrag van de transactiesom “*kan niet hoger zijn dan 2000 euro*”⁶². Dit bedrag ligt ontzettend veel lager dan het maximum van de toepasselijke bestuurlijke boete: 250.000 euro. Bovendien heeft de decreetgever, anders dan voor de bestuurlijke geldboeten, niet voorzien in toepassing van de strafrechtelijke opdecimen. Evenmin kan een voordeelontneming worden toegevoegd. Meteen is duidelijk dat het sanctioneringsinstrument beoogt weinig ernstige milieumisdrijven te beteugelen. De memorie van toelichting heeft het over milieumisdrijven “*waarvoor de huidige procedure voor het opleggen van een bestuurlijke geldboete te zwaar en te lang is (bv. sluikstorten, sluikstoken)*”⁶³. Artikel 75.2 Milieuhandhavingsbesluit heeft deze idee geconcretiseerd aan de hand van uitdrukkelijke beperkingen. Drie beperkingen betreffen de zwaarwichtigheid van de feiten. Een bestuurlijke transactie mag niet worden voorgesteld in de volgende gevallen: wanneer het milieumisdrijf een zware aantasting van het leefmilieu inhoudt⁶⁴; wanneer het proces-verbaal melding maakt van ernstige fysieke of materiële schade aan derden⁶⁵; wanneer het proces-verbaal verschillende milieumisdrijven heeft vastgesteld⁶⁶. Een laatste beperking houdt rekening met het schuldprofiel van de overtreder. De transactie is niet bedoeld voor hardleerse overtreders: een transactievoorstel kan niet worden gedaan als tegen de overtreder

⁵⁹ P. LEFRANC, “Transigerend handhaven in het omgevingsrecht: voor elk wat wils”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, (79) randnrs. 41-63.

⁶⁰ Artikel 31 Wijzigingsdecreet 2012.

⁶¹ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 183; VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2014*, Brussel, VHRM, 2015, 112; VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2015*, Brussel, VHRM, 2016, 127; VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2016*, Brussel, VHRM, 2017, 113.

⁶² Artikel 16.4.36, tweede lid DABM.

⁶³ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, *Parl. St.*, VI. Parl., 2011-2012, nr. 1492/1, 12.

⁶⁴ Artikel 75/2, eerste lid Milieuhandhavingsbesluit.

⁶⁵ Artikel 75/2, tweede lid, 3° Milieuhandhavingsbesluit.

⁶⁶ Artikel 75/2, tweede lid, 1° Milieuhandhavingsbesluit.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

reeds eerder voor hetzelfde milieumisdrijf werd opgetreden middels een transactievoorstel, een bestuurlijke geldboete of een strafrechtelijke veroordeling⁶⁷.

Zelfs als aan alle toepassingsvoorwaarden is voldaan, heeft de overtreder geen recht op een bestuurlijke transactie. De bevoegdheidsuitoefening is facultatief. De overtreder kan wel altijd vragen om een bestuurlijke transactie voor te stellen, maar de Afdeling is niet verplicht dit verzoek in te willigen en kan de procedure tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete gewoon vervolgen.⁶⁸

Anders dan voor de bestuurlijke geldboeten, heeft de wetgever geen criteria geformuleerd die het bepalen van de transactiesom omkaderen.

18. Als een dossier in aanmerking komt voor een bestuurlijke transactie en de Afdeling Handhaving beslist een transactievoorstel te doen, stelt zij de betrokkene hiervan op de hoogte met een kennisgeving. Het transactievoorstel omvat onder meer het proces-verbaal met notitienummer en het vastgestelde milieumisdrijf, inclusief de geschonden regelgeving⁶⁹. De overtreder beschikt over een termijn van drie maanden om de voorgestelde geldsom te betalen.⁷⁰ Gedurende die termijn is de procedure tot bestuurlijke beboeting geschorst.⁷¹ Indien de overtreder de geldsom tijdig en volledig betaalt, kan er geen exclusieve of alternatieve bestuurlijke geldboete meer worden opgelegd.⁷² De geldsom wordt gestort ten voordele van het Minafonds.⁷³

19. Als de overtreder de termijn laat verstrijken zonder te betalen, het bedrag niet volledig betaalt of als hij aan de Afdeling Handhaving laat weten dat hij niet op het voorstel zal ingaan, dan wordt de procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete hervat.⁷⁴ Het vervolgen van de bestuurlijke boeteprocedure gebeurt van rechtswege en zonder bijkomende formaliteiten.⁷⁵

Afdeling B. De regie over het bestraffingsbeleid

1. Wettelijk kader

20. Het bestraffingsbeleid van de Afdeling Handhaving inzake milieumisdrijven, vergt naar eis van recht bewezen misdrijven die toerekenbaar zijn aan overtreders. Enkel in dergelijke dossiers is voldaan aan de essentiële bevoegdheidsvoorwaarden voor bestraffend optreden en kan beleidsvoering zich dan ook ontwikkelen. Bij nader toezien, heeft de wetgever in vrij sterke mate

⁶⁷ Artikel 75/2, tweede lid, 2° Milieuhandhavingsbesluit.

⁶⁸ P. LEFRANC, *l.c.*, 97.

⁶⁹ Art. 16.4.36, §3, tweede lid DABM; art. 75/2, vierde lid Milieuhandhavingsbesluit.

⁷⁰ Art. 75/2, derde lid Milieuhandhavingsbesluit.

⁷¹ Art. 16.4.36, §3, vierde lid DABM.

⁷² Art. 16.4.36, §4, eerste lid DABM.

⁷³ Art. 16.4.36, §3, derde lid DABM.

⁷⁴ Art. 16.4.36, §4, tweede lid DABM.

⁷⁵ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, *Parl. St.*, VI. Parl., 2011-12, nr. 1492/1, 13.

de regie over dit beleid ter hand genomen. Dit gebeurde in hoofdorde door toevoeging van bijkomende bevoegdheidsvoorwaarden en door de keuze voor een obligatoire dan wel facultatieve bevoegdheidsuitoefening. We overlopen de niches voor beleidsvoering ⁷⁶ waarover de Afdeling beschikt.

21. Een eerste belangrijke vaststelling betreft het feit dat het de Afdeling Handhaving niet voor elk dossier vrij staat te kiezen uit het volledige sanctioneringsinstrumentarium dat haar is toegekend. Uit de bevoegdheidsomschrijvingen blijkt dat de bestuurlijke geldboete het enige generalistische bestraffingsinstrument is waarover zij beschikt. Een bestuurlijke voordeelontneming kan enkel worden opgelegd voor beboete milieumisdrijven die een vermogensvoordeel genereerden. Bestuurlijke transactievoorstellen richten zich op dossiers die, *qua* feiten en daderschap, weinig ernstig zijn.

22. De dossierinstroom wordt bepaald door de parketten ⁷⁷. Wat de dossiers betreft die de Afdeling Handhaving aldus bereiken, heeft de decreetgever de Afdeling de mogelijkheid ontzegd tot een bestuurlijk opportunitesspot ⁷⁸. Ook dit vormt een belangrijk gegeven. De Afdeling moet sanctionerend optreden, doorgaans door het opstarten van een bestuurlijke beboetingsprocedure, in sommige dossiers door het doen van een transactievoorstel, in een kleine fractie dossiers door het hernemen van een bestuurlijke beboetingsprocedure na een vruchteloos transactievoorstel.

23. De belangrijkste niche voor beleidsvoering bij bestuurlijke beboeting ligt in de straftoemeting. De vork tussen de minimumboete, een nul-boete, en de maximumboete, 250.000 euro te vermeerderen met opdecimen, is ongemeen ruim. Het gegeven dat de decreetgever bij monde van artikel 16.4.4 en artikel 16.4.29 DABM in straftoemetingscriteria heeft voorzien, verandert weinig aan de vaststelling dat de ruimte tot beleidsvoering die is toegekend bijzonder omvangrijk is.

In bestuurlijke beboetingsdossiers waar een milieumisdrijf illegale vermogensvoordelen opleverde, bestaat een bijkomende niche voor beleidsvoering. De Afdeling beschikt er over de mogelijkheid om tot voordeelontneming over te gaan. Wat deze bevoegdheid aangaat, ligt de meest belangrijke niche voor beleidsvoering o.i. in het facultatieve karakter van de bevoegdheidsuitoefening. Indien de Afdeling tot voordeelontneming beslist, kan zij voorts beleid voeren door, binnen de begrenzing van het brutovermogensvoordeel, scherper of milder af te romen.

De meest belangrijke niche voor beleidsvoering van de bestuurlijke transactiebevoegdheid, ligt in het facultatieve karakter van de bevoegdheidsuitoefening: in elk dossier dat in aanmerking komt voor transactie, staat het de Afdeling vrij al dan niet een transactievoorstel te doen. De beleidsruimte op het niveau van het transactiebedrag is beperkt. Het maximumbedrag bedraagt immers 'slechts' 2.000 euro, zonder vermeerdering met opdecimen. Tabel 3 geeft een samenvatting van de ruimte voor beleidsvoering.

Tabel 3. De Afdeling Handhaving: niches voor beleidsvoering

⁷⁶ Aangaande de niches voor beleidsvoering in het bestuurlijke sanctioneringsbeleid: C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht, Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, 2008, nrs. 849-854.

⁷⁷ Hoger, randnr. 11 sub 4/.

⁷⁸ Hoger, randnr. 12.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdriven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

	Facultatieve dan wel obligatoire opstart sanctioneringstraject	Facultatieve dan wel obligatoire bevoegdheidsuitoefening	Straftoemeting
Bestuurlijke beboeting	-----	/	+++++
Voordeelontneming	/	+++	+
Transactievoorstel	/	+++	+

+++++: uitermate belangrijke niche voor beleidsvoering

+++ : belangrijke niche voor beleidsvoering

+ : niche voor beleidsvoering

-----: uitermate belangrijke gebonden bevoegdheidsniche

/: niet van toepassing

In het navolgende onderzoek van de bestuurspraktijk, concentreren we ons op de bovenstaande niches voor beleidsvoering.

2. Algemeen bestuursrechtelijk kader

24. De beleidsvoering van de Afdeling Handhaving binnen de beleidsruimte die de wetgever haar toekeende, wordt verder omkaderd door het algemeen administratief recht, in het bijzonder bepaalde beginselen van behoorlijk bestuur. Drie beginselen van behoorlijk bestuur vervullen o.i. een fundamenteel belangrijke rol als grenswachters voor de beleidsontwikkeling: het zorgvuldigheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Voor wat de uitoefening van de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid betreft, verplicht Titel XVI DABM uitdrukkelijk tot proportionaliteit bij monde van zijn artikelen 16.4.4 en 16.4.29. Daarnaast herinnert artikel 16.4.37 DABM ten overvloede uitdrukkelijk aan de toepasbaarheid op beboetingsbesluiten van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. We herinneren eraan dat de concretisering van beginselen van behoorlijk bestuur in een wettekst geen afbreuk doet aan de gelding van de ongeschreven beginselen⁷⁹. Voor aspecten die niet zijn geregeld bij het DABM, vullen de ongeschreven beginselen de gecodificeerde facetten aan. Naar hierna meer omstandig wordt uiteengezet, is dit bijzonder belangrijk inzake de proportionaliteit van de straftoemeting.

2.1. Het zorgvuldigheidsbeginsel

25. In de bestuurlijke bestraffing, vervult het zorgvuldigheidsbeginsel een sleutelrol ten aanzien van de inzameling en waardering van de feiten die het bewijs van het milieumisdrijf en van het daderschap dienen, beiden onmisbaar om tot bestuurlijke bestraffing te kunnen beslissen. Hier willen we echter de aandacht vestigen op feiten die, het stadium van het bewijs van misdrijf en daderschap voorbij, het bestraffingsbeleid dragen dat de Afdeling Handhaving kan ontwikkelen in de niches beleidsruimte die haar zijn toegekend. Aldus de feiten die de bijkomende toepassingsvoorwaarden voor voordeelontneming en transactievoorstel documenteren. Aldus eveneens de feiten die de strafmaat schragen, bijvoorbeeld omdat zij informeren over de ernst van de berokkende schade, de omvang van het verworven vermogensvoordeel of de inspanningen die

⁷⁹ O.m. P. POPELIER, "Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, nrs. 14-19.

de overtreder zich al of niet getrooste om een terugkeer naar de legaliteit te bewerkstelligen. Een zorgvuldige vaststelling en waardering van deze feiten vormt de basis van het bestraffingsbeleid. Het zorgvuldigheidsbeginsel beheerst ook hun inzameling en de waardering van hun draagwijdte.

2.2. Het proportionaliteitsbeginsel

26. Waar de overheid punitief optreedt, ziet het proportionaliteitsbeginsel specifiek toe op de verhouding tussen de ernst van het misdrijf, enerzijds, en de straf, anderzijds⁸⁰. Als geen ander rechtsbeginsel, domineert het de straftoemeting. De straftoemeting omvat uiteraard zowel de beslissing over de op te leggen straffen telkens er dienaangaande rechtens een keuze mogelijk is (bv. een geldboete met of zonder voordeelontneming) als de beslissing over de strafmaat gerelateerd aan één straf in het licht van de volledige bestraffing (bv. het boetebedrag bij beboeting met of zonder voordeelontneming). Artikel 49.3 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie erkent het beginsel uitdrukkelijk: "*De zwaarte van de straf mag niet onevenredig zijn aan het strafbare feit.*" Voor het Grondwettelijk Hof behoort het tot de kern van de legaliteitstoets van de rechter over de bestuurlijke boetebedragen⁸¹, wat meteen spreekt voor de aandacht die het beboetende bestuur eraan dient te geven.

27. Wat het bestuurlijke bestraffingsbeleid van de Afdeling Handhaving aangaat, volgen hier een paar basisvaststellingen.

1/ Ook al nemen de uitdrukkelijke vermeldingen van het proportionaliteitsbeginsel in Titel XVI DABM slechts één bestraffingsinstrument mee, met name de bestuurlijke geldboete, lijkt het geen twijfel dat het proportionaliteitsbeginsel van toepassing is op de straftoemeting in haar geheel. Dit impliceert dat het beginsel tevens geldt voor de volgende aspecten van de straftoemeting:

- de keuze tussen een transactievoorstel en bestuurlijke beboeting, wanneer een transactievoorstel rechtens mogelijk is, en de keuze tussen een bestuurlijke beboeting met of zonder voordeelontneming, telkens een voordeelontneming rechtens mogelijk is;
- bij bestuurlijke beboeting met voordeelontneming, de verhouding tussen deze bestraffing als geheel en de ernst van de feiten;
- bij keuze voor een transactie, de bepaling van het transactiebedrag binnen de wettelijke begrenzing ervan gelet op de ernst van de feiten;
- bij keuze voor een voordeelontneming, de bepaling van het af te romen bedrag binnen de wettelijke begrenzing ervan.

Zo is het denkbaar dat, in een dossier waar een bestuurlijk transactievoorstel rechtens kan, het proportionaliteitsbeginsel toch om bestuurlijke beboeting vraagt, bijvoorbeeld wegens het georganiseerde en langdurige karakter van het milieumisdrijf of wegens het vermogensvoordeel ingevolgt dit misdrijf.

⁸⁰ Deze proportionaliteitseis vormt het klassieke baken van de straftoemeting door de strafrechter, waar het criterium van "de ernst van de feiten" zowel de objectieve ernst van de feiten als de subjectieve strafwaardigheid van de dader meeneemt. Voor de toepassing van het beginsel in bestuursrechtelijke aangelegenheden, inzonderheid punitieve bestuursrechtelijke beslissingen, verwijzen we naar eerder onderzoek: C.M. BILLIET, "Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en zuinigheid in het sanctioneringsproces", *TMR* 2008, (298) randnrs. 6-16 en 20, inzonderheid randnrs. 8-12 en 20.

⁸¹ Zie bv. GwH 17 januari 2007, nr. 14/2007, overw. B.5.3; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, overw. B.10.1; GwH 31 mei 2011, nr. 100/2011, overw. B.7.2; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.39.8 en B.66.2; GwH 23 april 201, nr. 45/2015, overw. B.8.3.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrifven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrifven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

Bij beboeting met voordeelontneming kan onder omstandigheden, in het licht van de gegevens van het dossier, het boetebedrag rekening houden met de globale pijn in de portefeuille die boete en bruto-voordeelontneming gezamenlijk opleggen.

2/ Bij de beoordeling van de ernst van de feiten met het oog op een proportionele straftoemeting, tellen, zoals in het strafrecht, twee parameters: de objectieve zwaarwichtigheid van de feiten als zodanig en de subjectieve strafwaardigheid van de dader. Dat de subjectieve strafwaardigheid van de dader een factor vormt die op de proportionele straftoemeting weegt, krijgt uitdrukkelijk erkenning in artikel 75/2 Milieuhandhavingsbesluit en artikel 16.4.29 DABM. Eerstgenoemd artikel ontzegt hardleerse overtreders de gunst⁸² van een transactievoorstel. Laatstgenoemd artikel geeft de frequentie waarmee de feiten zijn gepleegd en de omstandigheden waarin het misdrijf is begaan en beëindigd⁸³ een rol.

3/ In het nastreven van een proportionele straftoemeting, dient rekening te worden gehouden met de specifieke logica van de voordeelontneming. Voordeelontneming bestrijdt een belangrijk motief tot het plegen van milieumisdrijven: het verwerven van een vermogensvoordeel door het vermijden of uitstellen van kosten, of door het verwerven van inkomsten. De beoordeling van de proportionaliteit van de straftoemeting, dient deze logica intact te laten. Concreet: het wederrechtelijke voordeel behoort minstens substantieel te worden afgeroomd. Zo niet, heeft het geen zin om op het instrument een beroep te doen.

28. De artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM⁸⁴ zien toe op proportionaliteit in de bestuurlijke beboeting. Naar gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege ettelijke keren heeft bevestigd, preciseert artikel 16.4.29 DABM de proportionaliteitseis van artikel 14.4.4. DABM⁸⁵. Uit de rechtspraak van dit college blijkt eveneens dat de proportionaliteitsvereiste van artikel 16.4.4 DABM enige ruimte biedt tot verrekening van de financiële draagkracht van de overtreder. Dit is met name het geval bij een overtreder met zeer geringe financiële draagkracht en overtreders met een maatschappelijk kwetsbare gezinspositie én beperkte financiële draagkracht.⁸⁶ Gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege merkt voorts op dat “[u]it de bewoordingen van artikel 16.4.29 DABM blijkt dat de [Afdeling] bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete in eerste orde de ernst van het milieumisdrijf in aanmerking moet nemen.”⁸⁷

29. Hogerop bespreken we de impact van de redelijke termijn op de hoogte van de boetebedragen⁸⁸. Het behoeft de aandacht dat de verrekening van een schending van de redelijke termijn in boetemilderende zin niet meegaat met bovenstaande proportionaliteitsbeoordeling. De logica van de boetemildering ligt anders: naar de Raad van State uitdrukkelijk meegaf, dient een eventuele boetemildering zich af te stemmen op de kwalijke gevolgen van de duur van de procedure. De

⁸² Hoger, randnr. 16.

⁸³ Hoger, randnr. 11 sub 8/.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ BILLIET (2013), randnr. 53; BILLIET (2015), randnr. 28.

⁸⁶ Uitgebreid: BILLIET (2013), randnr. 56; BILLIET (2015), randnrs. 31-33.

Volledigheidshalve: sedert een paar jaar neemt de Afdeling Handhaving de financiële draagkracht van de overtreder soms ook mee als boeteverzwarende factor, binnen de beoordeling van de “omstandigheden” waarvan sprake in artikel 16.4.29 DABM. Zie bv. Milieuhandhavingscollege 21 februari 2017, MHHC/M//1617/0027, 6. Het Milieuhandhavingscollege acht dit niet “kennelijk foutief of onredelijk”. – *Ibid.*, 12.

⁸⁷ BILLIET (2013), randnr. 53; BILLIET (2015), randnr. 28.

⁸⁸ Hoger, randnr. 13.

gepleegde feiten en de schuld van de overtreder, criteria die centraal staan in de klassieke punitieve proportionaliteitsbeoordeling, doen niet ter zake.

2.3. Het motiveringsbeginsel

30. Naar ook artikel 16.4.37, tweede lid DABM erkent, vormen de bestuurlijke beboetingsbeslissingen van de Afdeling Handhaving bestuurshandelingen met individuele draagwijdte waarop de Formele motiveringswet⁸⁹ van toepassing is. Het Milieuhandavingscollege heeft van meet af aan geoordeeld dat de verplichting tot een “afdoende” motivering, vervat in artikel 3 van de wet, niet enkel de beslissing betreft om al dan niet een geldboete op te leggen maar tevens, wanneer de stap naar beboeting wordt gezet, betrekking heeft op de straftoemeting, het boetebedrag⁹⁰. Een “afdoende” motivering, preciezer het College in diverse arresten, bestaat uit motieven die pertinent zijn, draagkrachtig en niet onderling tegenstrijdig⁹¹. Gelet op het feit dat de beboetingsbesluiten de straftoemeting stelselmatig motiveren met aandacht voor elk van de straftoemetingcriteria vervat in artikel 16.4.29, met name ernst, frequentie en omstandigheden,⁹² zijn bezwaren die een schending van de formele motiveringsplicht inroepen tot voor kort omzeggens nooit gegrond bevonden.⁹³

31. Op één punt heeft het Milieuhandavingscollege de formele motivering aan meer stringente eisen onderworpen: de motivering van de verlaging van het voorgenomen boetebedrag wegens overschrijding van de redelijke termijn⁹⁴. Het College oordeelde: “(...) *de naleving van de formele motiveringsplicht legt de [Afdeling] te dezen de verplichting op om in de bestreden beslissing op afdoende wijze duidelijk te maken dat de opgelegde geldboete daadwerkelijk en op meetbare wijze is verminderd ten opzichte van de geldboete die zij opgelegd zou hebben indien zij de overdreven en buitenmatige overschrijding van de beslissingstermijn niet had vastgesteld.*”⁹⁵ De Raad van State, oordelend in cassatie, bevestigde deze rechtspraak op grond van een redenering die een analogie maakte met de desbetreffende cassatierechtspraak in strafzaken⁹⁶.

32. Recent is de rechtspraak aangaande een daadwerkelijke en meetbare verlaging van het voorgenomen boetebedrag, die aanvankelijk strikt de redelijke termijn betrof, naar ruimere bewoordingen geëvolueerd. Het betreft telkenmale arresten waar de verlaging van het boetebedrag wegens een overschrijding van de redelijke termijn ter sprake stond en bij de behandeling van het middel geen strikte scheiding wordt gemaakt met andere boeteverhogende en boetemilderende

⁸⁹ Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (BS 12 september 1991).

⁹⁰ BILLIET (2013), randnr. 67; BILLIET (2015), randnr. 48.

⁹¹ BILLIET (2015), nr. 49.

⁹² Zie ook de bespreking van de structuur van de beboetingsbesluiten *infra*, randnr. 50.

⁹³ Voor een uitgebreide bespreking van de eis van een “afdoende” motivering: I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, “Draagwijdte van de formele motiveringsplicht”, in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013, (128) nrs. 31-74.

⁹⁴ Zie hoger, randnr. 13.

⁹⁵ Arrest MHC-14/31-VK, 28 mei 2013, nr. 5.4.3.2. Zie BILLIET (2015), nr. 49, met vermelding van navolgende gelijkkluidende rechtspraak.

⁹⁶ RvS 2 april 2015, nr. 230.746.

factoren.⁹⁷ Bij gebrek aan voldoende duidelijkheid, kan er uit deze arresten worden begrepen dat de vergaande formele motiveringsverplichting, die aanvankelijk enkel gold voor de verrekening van de redelijke termijneis, thans een veel ruimer deel van de straftoemeting vat. De formele motiveringsplicht die aldus voor de bestuurlijke beboetingsbesluiten zou gelden, is behoorlijk strenger dan degene die voor de strafrechter geldt, ook al behandelt deze zaken die in doorsnee ernstiger zijn. De impact ervan op de beschikbare beperkte middelen (tijd en menskracht) van de Afdeling moet aanzienlijk zijn. Een analoge verscherping van de motiveringsplicht op de strafrechtbanken zou niet denkbaar zijn zonder grondig voorafgaand beleidsmatig debat.

In de lente van 2017 heeft de Afdeling op grond van voornoemde MHHC-rechtspraak beslist om voortaan de formele motivering van de straftoemeting uit te breiden naar een gedetailleerde weergave van de berekeningsmodaliteiten. In dezelfde lijn heeft zij ook beslist om de stereotiepe vermindering van het boetebedrag met 20% wegens overschrijding van de redelijke termijn te moduleren tussen de 10% en 30%, te bepalen en motiveren in het licht van de omstandigheden van het dossier.⁹⁸

Hoofdstuk 4. Biodiversiteitsmisdrijven: de dossierstroom van de Afdeling Handhaving in vogelvlucht

33. In dit hoofdstuk verlaten we het wettelijk kader voor de praktijk. We situeren er de dossierstroom van de Afdeling Handhaving inzake biodiversiteitsmisdrijven in het algemeen en inzake prioritaire biodiversiteitsmisdrijven meer in het bijzonder.

34. De instroom aan processen-verbaal inzake biodiversiteitsmisdrijven bij de Afdeling Handhaving bestaat voor het leeuwendeel uit processen-verbaal opgesteld door het Agentschap voor Natuur en Bos ('ANB')⁹⁹. Een deel van de processen-verbaal die zij ontving tussen 1 januari 2015 en 30 juni 2016, werd opgesteld in 2014¹⁰⁰. Een enkel proces-verbaal dateert van 2013¹⁰¹. Eerst beschrijven we de verbaliseringspraktijk van het ANB in de jaren 2013 tot 2015, toegespitst op de meest frequent geschonden bepalingen uit het milieubeheerrecht, ten einde zicht te geven op de vaststellingen op het terrein. Vervolgens kijken we naar de Afdeling. We situeren de dossierstroom betreffende prioritaire biodiversiteitsmisdrijven, waarop ons onderzoek zich toespitst, ten aanzien van de globale dossierstroom (alle milieumisdrijven) en ten aanzien van het volledige bestand dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven (prioritaire en niet-prioritaire misdrijven).

⁹⁷ MHHC/M/1617/0027 van 21 februari 2017; MHHC/M/1617/0038 van 14 maart 2017; MHHC/M/1617/0082 van 16 mei 2017. De kiem voor deze rechtspraak ligt in een ouder arrest en het cassatiearrest waartoe dit aanleiding gaf, waar het problematische flou voor het eerst voorkomt: MHHC/M/1516/0034 van 22 december 2015, bevestigd in cassatie door RvS nr. 236.346 van 3 november 2016.

⁹⁸ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

⁹⁹ Zie <https://www.natuurenbos.be/>

¹⁰⁰ Zie ook VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2015*, Brussel, VHRM, 2015, 120.

¹⁰¹ Dit betreft een dossier waar het parket, met toepassing van artikel 16.4.32, tweede lid DABM, de beslissingstermijn heeft verlengd.

Afdeling A. De verbaliseringspraktijk van het ANB

35. We overlopen achtereenvolgens de ANB-verbaliseringspraktijk inzake jachtmisdrijven, visserijmisdrijven, schendingen van de boswetgeving en schendingen van de wetgeving inzake natuurbehoud. Voor een toelichting van deze regelgevingen, verwijzen we naar de Inleiding bij dit boek ¹⁰².

36. De verbaliseringspraktijk inzake jachtmisdrijven baseert zich op een paar artikelen die bepaalde jachtmethoden, -tuigen en -middelen verbieden.

Tabel 4. Verbaliseringspraktijk van het ANB in 2013, 2014 en 2015: meest voorkomende wetsschendingen¹⁰³

Wetsschendingen	2013	2014	2015	Totaal
Art. 19 Jachtdecreet (verboden tuigen en middelen)	50	39	34	123
Art. 11 Jachtvoorwaardenbesluit (verboden jachtmethoden en -middelen) ¹⁰⁴	27	/	18	45
Totaal	77	39	52	168

37. De wetsschendingen inzake riviervisserij vertonen een meer gevarieerd beeld.

Tabel 5. Verbaliseringspraktijk van het ANB in 2013, 2014 en 2015: meest voorkomende wetsschendingen¹⁰⁵

Wetsschendingen	2013	2014	2015	Totaal
Art. 2 Wet Riviervisserij (visrecht op bevaarbare waterlopen behoort aan de overheid)	48	55	/	103
Art. 4 Wet Riviervisserij (vissen met maximum 2 hengels)	17	33	32	82
Art. 7 Wet Riviervisserij (vissen zonder visverlof)	55	87	132	274
Art. 12 Wet Riviervisserij (vissen in gesloten tijd; verboden tuigen)	34	72	158	264
Art. 4 Besluit Riviervisserij (voorwaarden visvergunning Beneden-Schelde)	/	17	16	33
Art. 12 Besluit Riviervisserij (vissen in gesloten tijd, nachtvisserij)	/	41	113	154
Art. 13 Besluit Riviervisserij (verboden vistuigen en viswijzen)	41	66	76	183
Totaal	195	371	527	1.093

¹⁰² Hoger, (x) randnrs. x-y.

¹⁰³ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2013*, Brussel, ANB, 2013, 22-23; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2014*, Brussel, ANB, 2014, 11-12; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2015*, Brussel, ANB, 2015, 12-13.

¹⁰⁴ Vroeger art. 3, 6° Jachtvoorwaardenbesluit.

¹⁰⁵ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2013*, Brussel, ANB, 2013, 22-23; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2014*, Brussel, ANB, 2014, 11-12; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2015*, Brussel, ANB, 2015, 12-13.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

38. De schendingen van de boswetgeving gaan van ontbossing tot overtreding van het gebod om honden aan de leiband te houden.

Tabel 6. Verbaliseringspraktijk van het ANB in 2013, 2014 en 2015: meest voorkomende wetsschendingen¹⁰⁶

Wetsschendingen	2013	2014	2015	Totaal
Art. 10 Bosdecreet (toegankelijkheid)	17	53	11	81
Art. 14 Bosdecreet (verbod gemotoriseerd verkeer)	16	39	25	80
Art. 81 Bosdecreet (kappen zonder machtiging)	25	49	12	86
Art. 90 Bosdecreet (vervreemding zonder machtiging/wijziging fysische toestand)	15	26	22	63
Art. 90bis Bosdecreet (ontbossing)	35	63	45	143
Art. 96 Bosdecreet (wijzigen en beschadigen bosbodem)	34	74	46	154
Art. 97 Bosdecreet (diverse beschermingsbepalingen)	69	112	81	262
Art. 3 Toegankelijkheidsbesluit (loslopende honden)	11	21	/	32
Totaal	222	437	242	901

39. Wat de natuurbehoudswetgeving aangaat, blijken zowel de bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen ('KLE') als de soortenbescherming veelvuldig tot verbalisering te nopen.

Tabel 7. Verbaliseringspraktijk van het ANB in 2013, 2014 en 2015: meest voorkomende wetsschendingen¹⁰⁷

Wetsschendingen	2013	2014	2015	Totaal
Art. 13 Natuurdecreet (wijziging van vegetatie of KLE zonder natuurvergunning)	101	114	78	293
Art. 14 Natuurdecreet (zorgplicht)	64	89	68	221
Art. 25 Natuurdecreet (diverse beschermingsbepalingen en GEN / GENO)	22	67	22	111
Art. 35 Natuurdecreet (toegankelijkheid / diverse beschermingsbepalingen)	10	25	/	35
Art. 7 Natuurbesluit (wijzigingsverbod bepaalde vegetaties en KLE)	31	23	32	86
Art. 8 Natuurbesluit (vegetatiewijziging zonder vergunning)	68	58	54	180
Art. 9 Soortenbesluit (beschermde soorten)	52	34	65	151
Art. 10 Soortenbesluit (doden of vangen beschermde fauna, vernielen beschermde flora)	67	55	96	218
Art. 16 Soortenbesluit (verboden middelen)	84	64	92	240
Art. 41 Soortenbesluit (ringverplichting voor in gevangenschap geboren vogels)	70	49	72	191
Art. 42 Soortenbesluit (ringnormen voor in gevangenschap geboren vogels)	39	26	44	109
Art. 43 Soortenbesluit (vogelringen worden enkel afgeleverd door erkende vogelhouderverenigingen)	21	11	13	45
Art. 44 Soortenbesluit (gebruik van vogelringen van een bepaald jaar beperkt tot het jaar van geboorte; ringen enkel voor persoonlijk gebruik)	23	10	20	53
Totaal	652	625	656	1.933

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

Afdeling B. De dossierinstroom en -uitstroom bij de Afdeling Handhaving

40. Tussen 1 januari 2015 en 30 juni 2016 kreeg de Afdeling Handhaving vanuit de verschillende parketten 2.960 processen-verbaal doorgestuurd, waarvan er 363 als prioritair en 2.597 als niet-prioritair werden geclassificeerd¹⁰⁸. Bijna één kwart van het totale aantal van de processen-verbaal die de Afdeling in die periode heeft ontvangen, heeft betrekking op milieubeheer. Naar uit onderstaande tabel blijkt, werd bijna 85% van die processen-verbaal opgesteld door het ANB.

Tabel 8. Schendingen milieubeheerrecht: aantal processen-verbaal ontvangen door de Afdeling Handhaving in de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016, per handhavingsactor

Handhavingsactoren	Prioritair	Niet-prioritair	Totaal
Federale politie	0	3	3
Lokale politie	5	38	43
ANB	111	478	589
Gemeentelijke en provinciale toezichthouders	0	2	2
Bijzondere veldwachters	0	60	60
Inspectie CITES FOD	0	2	2
Totaal	116	583	699

41. In 2015 en de eerste helft van 2016 nam de Afdeling Handhaving 3.813 beslissingen, waarvan er 850 betrekking hadden op milieumisdrijven die het milieubeheerrecht schonden. Tabel 9 geeft een overzicht van het aantal en type beslissingen dat de Afdeling nam in prioritaire en niet-prioritaire dossiers betreffende milieubeheerrecht.

Hierbij dienen een aantal opmerkingen te worden meegegeven.

1/ Vooreerst zijn de behandelde dossiers niet noodzakelijk gebaseerd op processen-verbaal die de Afdeling Handhaving in die periode heeft ontvangen. Sommige van de dossiers die gebaseerd zijn op deze processen-verbaal, vormen immers nog het voorwerp van onderzoek (organiseren hoorzitting, wachten op aanvullende inlichtingen). In andere dossiers kan het zijn dat de Afdeling de beboetingsprocedure alsnog heeft voortgezet na het verstrijken van de termijn gedurende dewelke de overtreder kon ingaan op de voorgestelde bestuurlijke transactie.

2/ Verder kan één proces-verbaal resulteren in meerdere beslissingen wanneer meerdere overtreders werden geverbaliseerd. De Afdeling Handhaving nam in 2016, bijvoorbeeld, 70 boetebeslissingen op grond van 52 prioritaire processen-verbaal inzake milieubeheerrecht. Ook zitten in de 400 beslissingen die een geldboete inhielden, tevens de boetes vervat die werden opgelegd nadat niet werd ingegaan op het bestuurlijk transactievoorstel. Zo deed de Afdeling in 9 boetedossiers die tot het Kerndatabestand behoren eerst een voorstel tot betaling van een geldsom.

3/ Tot slot omvatten de 363 betaalde bestuurlijke transacties mogelijks ook betalingen van transacties voorgesteld in 2014.

Voor de periode 2015 en de eerste helft van 2016 kan worden vastgesteld dat de Afdeling in 850 dossiers inzake milieubeheerrecht een beslissing heeft genomen, terwijl ze in diezelfde periode 699 dossiers ontving. Ze heeft dus meer dossiers afgehandeld dan dat ze er ontvangen heeft. De Afdeling

¹⁰⁸ Instroombestand.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

legde in 400 dossiers een alternatieve bestuurlijke geldboete op en in 87 dossiers besloot ze de overtreder niet bestuurlijk te beboeten. Bij 34 van de 400 opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboeten werd een voordeelontneming opgelegd. Verder deed de Afdeling in 363 dossiers een voorstel tot betaling van een geldsom en werd daar in 265 gevallen op ingegaan.

Tabel 9. Beslissingen genomen in het kader van milieubeheerrecht in de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016.

Types beslissingen	Prioritair dossier	Niet-prioritair dossier	Totaal
Beslissing hield een geldboete in (met voordeelontneming)	49 (4)	351 (30)	400 (34)
Beslissing hield geen geldboete in	11	76	87
Voorgestelde (en betaalde) bestuurlijke transactie	44 (29)	319 (236)	363 (265)
Totaal	104	746	850

De 104 beslissingen in prioritaire dossiers, zijn de beslissingen waarop het onderzoek zich toespitst. Vermits enkel transactievoorstellen waarop werd ingegaan in het onderzoek werden meegenomen, leidt dit ons, zoals hogerop aangegeven, tot 89 bestudeerde beslissingen.¹⁰⁹

42. We sluiten deze algemene situering van de dossierstroom van de Afdeling Handhaving af met een paar gegevens over de bedragen van de geldboeten, voordeelontnemingen en transactiebedragen.

1/ Ter bestraffing van milieubeheermisdrijven legde de Afdeling in de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016 bestuurlijke geldboeten op voor een totaal bedrag van 437.253 euro. In dit bedrag zijn de toegepaste opdecimen inbegrepen.

2/ De hoogste alternatieve bestuurlijke geldboete die de Afdeling ooit heeft opgelegd inzake in een dossier met schendingen van het milieubeheerrecht, bedroeg 15.125 euro, opdecimen inbegrepen. In een dossier waar een overtreder duizenden kubieke meters aarde en bouwafval had gestort in natuurgebied, legde de Afdeling in september 2014 een voordeelontneming van 40.000 euro op. Dit was de hoogste voordeelontneming ooit in het kader van biodiversiteitsmisdrijven maar na een beroep bij Milieuhandhavingscollege heeft de Afdeling het bedrag ervan moeten herzien.¹¹⁰ Het hoogste aanvaardde transactiebedrag voor een biodiversiteitsmisdrijf bedroeg 1.190 euro. Het dossier betrof een schending van het Soortenbesluit.

Hoofdstuk 5. Een bestuurlijke variant voor de opschorting? Beslissingen om niet te beboeten en beslissingen om een nul-boete op te leggen

¹⁰⁹ Hoger, randnr. 6.

¹¹⁰ MHHC/M/1516/0155 van 9 augustus 2016. De beslissing van de Afdeling Handhaving betrof een netto-voordeelontneming, opgelegd voor feiten vastgesteld tussen januari 2011 en februari 2012. Het wederrechtelijke vermogensvoordeel werd, volgens de Afdeling, verworven door het niet uitvoeren van herstelmaatregelen. Het Milieuhandhavingscollege oordeelde evenwel dat dit voordeel niet permanent was verkregen aangezien de overtreder nog steeds kon overgaan tot herstel. De Afdeling heeft een nieuwe voordeelontneming opgelegd ter waarde van de interest die de overtreder had genoten gedurende de periode waarin geen herstel werd uitgevoerd.

Afdeling A. Beslissingen om niet te beboeten

43. Onder deze paragraaf kijken we kort naar de beslissingen van de Afdeling Handhaving om niet te beboeten. Gezien we het beboetingsbeleid van de Afdeling bestuderen, genieten voornoemde beslissingen onze belangstelling vanuit een specifieke invalshoek. We vragen ons af of een dergelijke beslissing enkel valt indien de Afdeling zich, na onderzoek van het dossier, onbevoegd acht om tot beboeting over te gaan. Of zou een dergelijke beslissing ook worden genomen wanneer opportuïteitsredenen tot een dergelijk vergaande mildheid nopen? Wordt, m.a.w., de beslissing niet te beboeten ook gebruikt als een verre parallel voor de strafrechtelijke opschorting van de uitspraak van veroordeling voorzien in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie in strafzaken ¹¹¹ ?

44. Nazicht van de elf beslissingen om niet te beboeten uit het Kerndatabestand ¹¹² leidt tot de vaststelling dat een dergelijk beslissing er uitsluitend werd genomen bij gebrek aan bevoegdheid om tot beboeting over te gaan ¹¹³. In drie dossiers was er geen bevoegdheid *ratione materiae*: beboetbare wederrechtelijke feiten ontbraken er ¹¹⁴. In de acht overige dossiers achtte de Afdeling Handhaving zich, na onderzoek van het dossier, niet bevoegd *ratione personae*: de vastgestelde wederrechtelijke feiten waren niet toerekenbaar aan de vermoedelijke overtreder ¹¹⁵.

45. Gedurende het interview met medewerkers van de Afdeling Handhaving in april 2017 ¹¹⁶ kwamen de redenen om niet te beboeten nader aan bod. De bijkomende redenen die toen werden aangehaald, hadden alle betrekking op ontstentenis aan beboetingsbevoegdheid in hoofde van de Afdeling. Zo werd de verjaring van de feiten aangehaald. Tevens werd het geval aangehaald van een overtreder die overleed vooraleer tot beboeting kon worden besloten. ¹¹⁷

46. Het besluit luidt dat de Afdeling Handhaving in haar huidige bestraffingsbeleid de beslissing om niet te beboeten niet gebruikt als instrument tot beleidsvoering. Beslissingen om niet te beboeten zijn er louter de onvermijdelijke conclusie van onbevoegdheid om tot beboeting over te gaan.

Afdeling B. Geen gebruik van de mogelijkheid tot nul-boete

¹¹¹ BS 17 juli 1964.

¹¹² Zie hoger, randnr. 7.

¹¹³ Voor detailinformatie aangaande deze dossiers verwijzen we naar DE CLERCQ (2017), randnrs. 253-259 en 261.

¹¹⁴ Beslissing 13/AMMC/963-M/TR/ib, 23 oktober 2015; Beslissing 14-AMMC-137-M/1, 30 mei 2016; Beslissing 14-AMMC-137-M, 31 mei 2016.

¹¹⁵ Beslissing 13-AMMC-687-M, 19 februari 2016; Beslissing 13-AMMC-1487-M/1, 3 maart 2016; Beslissing 13-AMMC-1487-M, 7 maart 2016; Beslissing 13-AMMC-1262-M, 31 maart 2016; Beslissing 13-AMMC-1262-M/1, 31 maart 2016; Beslissing 13-AMMC-1262-M/2, 31 maart 2016; Beslissing 13-AMMC-746-M, 24 mei 2016; Beslissing 14-AMMC-547-M/1, 24 mei 2016.

¹¹⁶ Hoger, randnr. 9.

¹¹⁷ Meer uitgebreid: DE CLERCQ (2017), randnr. 260.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdriven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

47. De idee van beslissingen waar een nul-boete wordt opgelegd, beschreven in rechtspraak van het Milieuhandavingscollege, gaat uit van de hypothese waar feiten en daderschap naar eis van recht bewezen zijn en de Afdeling Handhaving desondanks beboeting niet opportuun acht ¹¹⁸. Rechtmatige motieven in die zin dienen verankerd te zijn in de kenmerken van het dossier, getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM ¹¹⁹.

48. Het Kerndatabestand bevat geen enkele beslissing die een nul-boete uitspreekt. Nu dit bestand enkel prioritaire dossiers omvat, ligt deze vaststelling in de lijn der verwachtingen. Hoe ligt de ruimere praktijk? Navraag bij de Afdeling Handhaving leerde dat de beslissingsoptie in onbruik raakte sedert de invoering van de bestuurlijke transactiebevoegdheid medio 2012. Aangezien de Afdeling sedertdien de mogelijkheid heeft om licht wegende dossiers met een bestuurlijke transactie af te handelen, kiest ze daarvoor en legt ze geen nul-boetes meer op. ¹²⁰

Hoofdstuk 6. Beslissingen met beboeting: het straftoemingsbeleid

49. In dit hoofdstuk volgt een bespreking van de negenenveertig beslissingen die een geldboete inhielden, in voorkomend geval met voordeelontneming ¹²¹.

Eerst overlopen we de structuur van de beslissingen. Vervolgens gaan we voor de verschillende luiken van het milieubeheerrecht na op welke manier de proportionaliteitseis en -criteria voorzien in de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM, enerzijds, en de redelijke termijn ¹²², anderzijds, meespelen bij het bepalen van de hoogte van de boetebedragen. We sluiten ieder thematisch luik af met een overzicht van de wisselwerking tussen de verschillende straftoemingscriteria in de straftoemeting. Hier wordt duidelijk dat de opgelegde boetebedragen in essentie de uitkomst vormen van optel- en aftrekwerk op basis van de net vermelde straftoemingscriteria. De boetebedragen die we vermelden, zijn de geldboeten na vermeerdering met de opdecimen. In de onderzochte periode werden de geldboeten vermenigvuldigd met 6. Tot slot gaan we kort in op de vier voordeelontnemingen die de Afdeling Handhaving in de onderzochte periode heeft opgelegd.

De benadering heeft een sterk beschrijvende inslag. Gezien we onuitgegeven bronnenmateriaal bespreken, leek het ons aangewezen aldus te werk te gaan.

Afdeling A. De structuur van de beslissingen

¹¹⁸ BILLIET (2015), nr. 29. Zie ook hoger, randnr. 11 sub 8/.

¹¹⁹ Zie hoger, randnr. 11 sub 8/.

¹²⁰ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹²¹ Zie hoger, randnr. 7.

¹²² We berekenden de beslissingstermijnen op basis van de datum van kennisgeving van de opstart van de beboetingsprocedure en de datum waarop de beslissing werd genomen.

50. De boetebeslissingen van de Afdeling Handhaving bestaan uit vier delen: procedurele antecedenten, relevante feiten, de beoordeling van de feiten en praktische mededelingen.

De procedurele antecedenten omvatten vooreerst de datums waarop het proces-verbaal door de verbalisant werd opgesteld, waarop het aan de procureur des Konings werd toegezonden en waarop deze het heeft ontvangen. Verder vermeldt de boetebeslissing de keuze van de procureur om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk af te handelen en het met oog op bestuurlijke beboeting door te sturen naar de Afdeling. Vervolgens geeft de Afdeling aan op welke datum ze in kennis werd gesteld van deze beslissing en op welke datum ze de vermoedelijke overtreder op de hoogte bracht van haar voornemen om de bestuurlijke beboetingsprocedure op te starten. Dit deel wordt afgerond met de vermelding dat de vermoedelijke overtreder al of niet een schriftelijk verweer of een aanvraag tot hoorzitting heeft ingediend. Wanneer de Afdeling bijkomende informatie heeft ontvangen van de verbalisanten, vermeldt ze dat ook.

Het overzicht van de meest relevante feiten geeft de vaststellingen weer van de verbalisant en vermeldt of een bestuurlijke maatregel werd opgelegd en uitgevoerd, wat de overtreder of diens raadsman in het schriftelijk verweer heeft opgeworpen, met welke elementen de hoorzitting het schriftelijk verweer heeft aangevuld en of er al dan niet herstel heeft plaatsgevonden.

In het derde deel onderzoekt de Afdeling eerst haar beboetingsbevoegdheid, door de toepasselijke regelgeving te overlopen alsook de mate waarin deze wordt geschonden en door nazicht van de toerekenbaarheid van de misdrijven aan de overtreder. De Afdeling reageert in dit onderdeel tevens op de argumenten die in het schriftelijk verweer of op de hoorzitting werden opgeworpen en die betrekking hebben op het al dan niet bestaan van de wederrechtelijke feiten en de toerekenbaarheid. Vervolgens gaat de Afdeling over tot de straftoemeting, waarbij ze de dossiergegevens toetst aan elk van de drie straftoemetingcriteria bepaald in artikel 16.4.29 DABM. Voor wat de ernst van de feiten betreft, verwijst ze naar de doelstelling van de geschonden regelgeving en licht ze toe waarom ze de voorliggende feiten als voldoende ernstig beschouwt om ze te sanctioneren. Bij de bespreking van het criterium van de frequentie geeft ze aan of het om een eenmalige schending gaat, dan wel of er reeds eerder klachten, waarschuwingen en/of vaststellingen van gelijkaardige feiten werden gedaan en of de overtreder reeds eerder werd beboet (recidive). Daarna overloopt ze onder de noemer ‘omstandigheden’ de eventuele verzachtende en verzwarende omstandigheden. In dit laatste onderdeel behandelt de Afdeling ook de impact van de redelijke termijn, meer bepaald (het verstrijken van) de beslissingstermijn en zijn invloed op boetebedrag ¹²³. Tot slot volgt het dispositief, met de vermelding van het boetebedrag.

Het laatste deel bestaat uit een aantal belangrijke mededelingen. In dit deel informeert de Afdeling de overtreder over de mogelijkheid tot uitstel of spreiding van betaling van de geldboete en over de mogelijkheid tot beroep.

Afdeling B. De proportionaliteitsbeoordeling in de beboeting

¹²³ Dit verrast nu de eventuele boetemilderende werking van de redelijke termijn duidelijk verschilt van wat als een verzachtende omstandigheid voor het plegen van het misdrijf kan gelden Zie ook hoger, randnr. 29.

1. Eerste thema: soortenbescherming en jacht

51. In de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016 nam de Afdeling Handhaving vijftien beslissingen op basis van zeventien prioritaire processen-verbaal betreffende jacht en/of soortenbescherming. In twee dossiers was de beslissing telkens gebaseerd op twee processen-verbaal, opgesteld ten laste van de betrokken overtreder. In één dossier hadden de verbalisanten zelfs drie processen-verbaal opgesteld lastens eenzelfde overtreder. Drie andere beslissingen werden genomen op grond van één proces-verbaal. In de overige dossiers werd beslist om niet te beboeten.

1.1. De invulling van de proportionaliteitscriteria

1.1.1. De ernst van het misdrijf

52. Om aan te geven dat de feiten voldoende ernstig zijn voor bestuurlijke beboeting, verwijst de Afdeling Handhaving in eerste instantie naar de doelstelling van de geschonden regelgeving.

Inzake jachtmisdrijven overweegt ze dat “*de regelgeving inzake jacht ertoe strekt om de jacht veilig en duurzaam te maken, met respect voor mens, dier en leefmilieu; dat daarom de jacht aan strenge regels wordt onderworpen*”¹²⁴ en dat “*bovenvermelde regelgeving gericht is op het verstandig aanwenden van wildsoorten en hun leefgebieden en dat om hieraan tegemoet te komen er voor elke categorie, soort, type of geslacht van wild en voor elke jacht- en bestrijdingswijze regels worden vastgesteld*”.¹²⁵

In dossiers aangaande schendingen van de regelgeving inzake soortenbescherming, neemt zij in overweging dat “*het Soortenbesluit tot stand gekomen is om kwetsbare soorten te beschermen; dat deze regelgeving een goede biodiversiteit nastreeft; dat een doordacht soortenbeleid hiertoe bijdraagt; dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid meebrengt voor zowel de overheid als de vogelliefhebber om zowel het vogelbestand als de vogelliefhebberij voor de komende generaties te vrijwaren*”. Verder overweegt ze dat “*het Soortenbesluit kadert in nationale en internationale overeenkomsten; dat het Soortenbesluit een omzetting is van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen die streven naar de instandhouding en het herstel van alle vogelsoorten in Europa en de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora in de verschillende lidstaten. Overwegende dat deze Vogel- en Habitatrichtlijnen, naast het gebiedsgerichte uitgangspunt door het afbakenen van speciale beschermingszones, als tweede pijler de rechtstreekse soortenbescherming hebben; dat centraal hierin een reeks verbodsbepalingen staan die de lidstaten moeten opleggen ten aanzien van een aantal handelingen met betrekking tot bepaalde soorten, zowel specimens van die soorten, als hun nest-, rust- en voortplantingsplaatsen*”. In dossiers waarin beschermde vogels opzettelijk worden gevangen, benadrukt de Afdeling dat het doel van de verbodsbepalingen erin bestaat om specimens van de beschermde soorten te vrijwaren van vernietigende of versturende handelingen. De overtreders die illegaal beschermde vogels in hun

¹²⁴ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015; beslissing 13/AMMC/701-M/SM, 24 augustus 2015; beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015; beslissing 13-AMMC-380-M, 18 februari 2016, beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016.

¹²⁵ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015; beslissing 13/AMMC/701-M/SM, 24 augustus 2015; beslissing 13-AMMC-380-M, 18 februari 2016, beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

bezit hadden, worden er bovendien aan herinnerd “*dat het ringen van vogels geboren en gekweekt in gevangenschap noodzakelijk is om deze te onderscheiden van vogels geboren in het wild*”. Verder geeft de Afdeling ook aan dat het verbod om beschermde soorten in het bezit te hebben tot doel heeft om de in het wild levende specimens van beschermde soorten uit het eigendoms- en handelscircuit te houden.

Bijkomend verantwoord de potentiële verstoring van een goed wildbeheer en natuurbehoud¹²⁶ en het feit dat de veiligheid mogelijks in gevaar werd gebracht, het opleggen van een bestuurlijke geldboete.¹²⁷

53. Na het overlopen van voormelde doelstellingen, behandelt de Afdeling Handhaving de concrete feiten en de mate waarin de overtreder de regelgeving geschonden heeft. Per geschonden wetsbepaling, hanteert zij een forfaitair bedrag dat verder verhoogd wordt naarmate de ernst van de feiten toeneemt.

- Voor het opzettelijk doden en vangen van beschermde vogels (schending artikel 10 Soortenbesluit), werd intern in een forfaitair bedrag voorzien dat logischerwijze hoger ligt voor het doden dan voor het vangen van vogels. Daarbovenop komt een forfait per ingerichte vogelvangstplaats. Bij een tweede vogelvangstplaats, telt de Afdeling slechts 50% van dit forfait bij het boetebedrag. Door de in Bijlage 3 van het Soortenbesluit¹²⁸ opgelegde voorwaarden niet na te leven, wordt artikel 10 van het Soortenbesluit eveneens geschonden.¹²⁹ Indien de overtreder één voorwaarde niet naleeft, verhoogt de Afdeling het boetebedrag met een forfait. Het niet naleven van een tweede en derde voorwaarde wordt telkens voor 50% van het forfait in rekening gebracht. Als een overtreder drie voorwaarden niet heeft nageleefd, past de Afdeling het forfait dus voor 200% toe.¹³⁰
- Voor het illegaal bezit van beschermde vogelsoorten (schending artikel 12 Soortenbesluit), komt bovenop het forfaitair bedrag voor de wetschending een vast bedrag per vogel die de overtreder illegaal onder zich houdt. Iedereen behoort te weten dat vogels een pootring moeten dragen, maar een leek zal niet altijd zien of de pootring gemanipuleerd werd waardoor de vogels met een gemanipuleerde pootring mogelijks een hogere marktwaarde hebben. Dit vertaalt zich ook in het verschillend forfait dat de Afdeling voorziet voor beide vormen van illegaal bezit. Verder houdt de Afdeling ook rekening met de zeldzaamheid van de vogelsoort, in het licht

¹²⁶ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015; beslissing 13/AMMC/701-M/SM, 24 augustus 2015; beslissing 13-AMMC-380-M, 18 februari 2016; beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015; beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016.

¹²⁷ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015; beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015; beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016.

¹²⁸ Bijlage 3 Soortenbesluit betreft “*Handelingen die afwijken van de verbodsbepalingen van artikel 10 of van het vervoersverbod van artikel 12*” en die, onder voorwaarden, “*op eenvoudige melding*” kunnen worden uitgevoerd.

¹²⁹ Bijlage 3 bij het Soortenbesluit bepaalt bijvoorbeeld onder meer dat, in afwijking van artikel 10 Soortenbesluit, in het kader van bestrijding, eksters gevangen en gedood mogen worden met behulp van Larsen-kooien. Het gebruik van deze kooien is aan voorwaarden onderworpen. Zo mogen ze geen vlees of slachtafval als lokaas bevatten, moeten ze dagelijks gecontroleerd worden en moeten ze voorzien zijn van een weersbestendig plaatje waarop een aantal gegevens vermeld staan. Als de gebruikte kooien niet aan deze voorwaarden voldoen, dan is er sprake van een verboden gebruik en dus ook van een schending van het verbod op het vangen of doden van beschermde vogels.

¹³⁰ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

- van haar overlevingsstatus in Europa en de eventuele zeldzaamheid als broedvogel.¹³¹ Per zeldzame vogel telt ze er een vast bedrag bij, afhankelijk van de graad van zeldzaamheid.¹³²
- Voor het bezit en gebruik van verboden middelen (schending artikel 16, §1 of §3 Soortenbesluit) hanteert de Afdeling een forfait per type tuig. De selectiviteit en de schadelijkheid van het tuig hebben een invloed op dit forfait.¹³³ De Afdeling maakt verder een onderscheid tussen de (recent) gebruikte en niet-gebruikte middelen. Voor de (recent) gebruikte middelen is het forfait afhankelijk van het type tuig. Voor de oude en niet-gebruikte tuigen past zij een vast forfait van 24 euro toe, ongeacht het type tuig, aangezien ervan uit wordt gegaan dat het tuig niet (recent) gebruikt is geweest en dus ook geen (recente) impact heeft gehad op het leefmilieu.¹³⁴
 - Voor het zelf actief manipuleren van pootringen (schending artikelen 41 en 42 Soortenbesluit) komt bovenop het basisbedrag een forfait. Fraude wordt enkel aangerekend indien diverse elementen (fraudeermateriaal, grote hoeveelheden pootringen, verklaring overtreder) in die richting wijzen. Indien blijkt dat fraude op grootschalige wijze is gebeurd, zullen de dossierbehandelaars onderling bespreken welk bedrag passend is.¹³⁵ De Afdeling beschouwt het frauderen van ringen als een bewuste daad die erop gericht is om illegale beschermde vogels in het handels- en/of eigendomsircuit te brengen
 - Voor het ter beschikking stellen van pootringen aan derden (schending artikelen 43 en 44 Soortenbesluit) verhoogt de Afdeling het basisbedrag voor de schending met een vast bedrag per grootorde van 100 pootringen. Deze schending zal zelden of nooit alleen staan. Veelal ontdekken de verbalisanten dit milieumisdrijf bij de huiszoeking.¹³⁶

¹³¹ De overlevingsstatus in Europa wordt beoordeeld met behulp van een gezaghebbende studie van BirdLife International die afgestemd werd op de Vogelrichtlijn en haar bijlagen: C. PAPAZOGLU, K. KREISER, Z. WALICSY en I. BURFIELD, *Birds in the European Union: a status assessment*, Wageningen, BirdLife International, 2004, 51 p. (zie <https://portals.iucn.org/library/node/27628>). De studie maakt een onderscheid tussen SPEC1, SPEC2, SPEC3 en NON-SPEC soorten. SPEC1-soorten zijn de meest bedreigde soorten: "species of global conservation concern, i.e. classified as globally threatened". SPEC2-soorten zijn "concentrated in Europe and with an unfavourable conservation status". SPEC3-soorten zijn "not concentrated in Europe but with an unfavourable conservation status". NON-SPEC soorten hebben een "favourable conservation status". *Ibid.*, 48. Zo, bijvoorbeeld, oordeelde de Afdeling Handhaving (14-AMMC-15-M, 14-AMMC-38-M, 14-AMMC-16-M, 13/AMMC/1409-M/JA/il en 13-AMMC-1416-M): "De kneu is in 'Birds of the European Union' als SPEC2 opgenomen. Dergelijke kwalificatie houdt in dat voornoemde vogel een slechte overlevingsstatus in Europa heeft en de wereldwijde populatie van deze soort in Europa geconcentreerd is. Deze soort loop een reëel risico om definitief uit het Europese vogelbestand te verdwijnen indien geen gepaste maatregelen worden getroffen. De strengere sanctionering van deze vogel kadert hierin." De logica van de overlevingsstatus volgend, bestraft de Afdeling relatief strengst wanneer een gegeven feit een SPEC1 soort betreft.

De status als broedvogel in Vlaanderen wordt beoordeeld met behulp van de Rode Lijst van de broedvogels in Vlaanderen. Het opstellen van Rode Lijsten in Vlaanderen gebeurt onder coördinatie van het INBO (Instituut voor natuur- en bosonderzoek, <https://www.inbo.be/>) en dient te voldoen aan globaal bepaalde kwaliteitscriteria: zie <https://www.inbo.be/nl/rode-lijsten-vlaanderen>. Begin 2017 werd een nieuwe Rode Lijst van de broedvogels in Vlaanderen uitgebracht: <https://www.natuurpunt.be/nieuws/nieuwe-rode-lijst-toont-dat-38-van-vlaamse-broedvogels-gevaar-20170118#.Wfwwi3oYTsY>. Zo, bijvoorbeeld, oordeelde de Afdeling: "De geelgors en de goudvink zijn opgenomen in de Rode Lijst van de Broedvogels in Vlaanderen' als bedreigde broedvogels. Dergelijke kwalificatie houdt in dat voornoemde vogels een reëel risico lopen om definitief uit het Vlaamse vogelbestand te verdwijnen indien geen gepast maatregelen worden getroffen. De strengere sanctionering van het verboden bezit van deze vogels kadert hierin." (13-AMMC-1416-M).

¹³² Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹³³ Het bezit (en gebruik) van vogel- en veerklemmen wordt streng beboet aangezien deze de dood van de vogels tot gevolg hebben. Verder treedt de Afdeling Handhaving ook streng op ten aanzien van het bezit (en gebruik) van mist- of slagnetten aangezien deze tuigen niet selectief zijn en op grote schaal kunnen worden gebruikt. Het forfait voor inloopkooien, klepkooien en molenkooien ligt lager. Voor een ingerichte vogelvangstplaats hanteert de Afdeling dan weer wel een hoger forfait.

¹³⁴ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

1.1.2. Het criterium frequentie

54. Als gevolg van de toepassing van het criterium frequentie, werd de geldboete in vier dossiers verhoogd. In een eerste beslissing baseerde de Afdeling Handhaving de beboetingsprocedure op drie processen-verbaal waar vaststellingen werden gedaan betreffende het bezit en gebruik van illegale vangstconstructies. Deze drie processen-verbaal hadden betrekking op gelijkaardige feiten waardoor het criterium frequentie toepassing vond.¹³⁷ In een ander dossier werden er in het verleden reeds drie processen-verbaal ten laste van de overtreder opgesteld voor dezelfde feiten als deze die het voorwerp uitmaakten van de boetebeslissing. Bovendien verklaarde de overtreder dat hij vroeger aan vogelvangst deed met behulp van mistnetten.¹³⁸ Verder hield de Afdeling ook rekening met het criterium frequentie in een dossier waar bleek dat een overtreder al enkele jaren ringen bestelde met oog op het doorgeven ervan aan derden.¹³⁹ Ook een andere overtreder die meermaals en gedurende geruime tijd overging tot het wederrechtelijk afleveren van ringen, kreeg een hogere geldboete opgelegd.¹⁴⁰

55. In de overige dossiers gaf het criterium frequentie geen aanleiding tot een hogere geldboete. In één dossier kwam de Afdeling Handhaving nochtans tot de vaststelling dat het geen eenmalige schending betrof. De overtreder verklaarde zelf dat hij in 2004 al een boete had ontvangen voor het vangen van vogels met behulp van een mistnet. Daarnaast werd in 2007 jegens hem een proces-verbaal opgesteld wegens illegale vogelvangst. De Afdeling oordeelde echter dat deze feiten geen aanleiding geven tot een hogere geldboete aangezien het Soortenbesluit pas in 2009 in werking is getreden.¹⁴¹ In twee andere dossiers waarin de Afdeling telkens haar besluit nam op basis van twee processen-verbaal, hield ze evenmin rekening met het criterium frequentie omdat de vaststellingen in de twee onderscheiden processen-verbaal naar haar mening eenmalige feiten betroffen.¹⁴²

1.1.3. Het criterium 'omstandigheden'

56. Wat de omstandigheden betreft, gaven regularisatie en herstel van de illegale toestand aanleiding tot een lagere geldboete. Te denken valt aan het verwijderen van de jachtkansels¹⁴³, het afbreken en verwijderen van de fazantenvolière¹⁴⁴ en het melden van de exacte locatie van de

¹³⁷ Beslissing 13-AMMC-380-M, 18 februari 2016.

¹³⁸ Beslissing 13-AMMC-1416-M, 18 december 2015.

¹³⁹ Beslissing 14-AMMC-15-M, 24 mei 2016.

¹⁴⁰ Beslissing 14-AMMC-16-M, 20 juli 2016.

¹⁴¹ Beslissing 14-AMMC-38-M,

¹⁴² Aldus Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015: het eerste proces-verbaal dat in de boetebeslissing werd meegenomen, had betrekking op het gebruik van een jachtkansel, het tweede op het jagen op andermans terrein zonder diens toestemming.

Aldus ook beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015: het eerste proces-verbaal had betrekking op het bezit van verboden tuigen, het tweede op het verboden bezit en vervoer van beschermde vogels en het oprichten van constructies in bos.

¹⁴³ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015.

¹⁴⁴ Beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

trechterval¹⁴⁵. Deze omstandigheden kunnen tot 35% in rekening worden gebracht.¹⁴⁶ De mate waarin regularisatie en herstel wordt meegenomen, is sterk afhankelijk van de dossiergegevens.¹⁴⁷

Vier overtreders gaven vrijwillig hun toestemming tot huiszoeking.¹⁴⁸ Deze huiszoekingen hebben mede geleid tot het vaststellen van de onderzochte milieumisdrijven waardoor de Afdeling het basisbedrag met 10% verminderde.¹⁴⁹

57. Hoewel het niet aan bod kwam in de onderzochte dossiers, neemt de Afdeling Handhaving het toedienen van (extra) leed aan dieren en de slechte conditie van de beschermde soorten als verzwarende omstandigheid mee in haar beoordeling. Op het forfaitair bedrag voor de vogels wordt een percentage berekend waarmee zij in dergelijke gevallen het boetebedrag verhoogt. Het komt echter niet vaak voor dat de vogels in slechte staat zijn aangezien de feiten hoofdzakelijk worden gepleegd door vogelliefhebbers die de vogels goed verzorgen.¹⁵⁰

1.1.4. Bijkomend: de financiële draagkracht

58. In één dossier kwam de financiële draagkracht van de overtreder ter sprake. De Afdeling Handhaving overwoog dat "*de bestuurlijke geldboete punitief van aard is en dat redelijkerwijze moet worden aangenomen dat de vereiste dat er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten enerzijds en de boete anderzijds, een proportionaliteitsverplichting oplegt waar de financiële draagkracht bij het afwegen van de mate waarin de boete de overtreder pijn berokkent, ook een rol speelt*". De Afdeling had de overtreder hieromtrent informatie opgevraagd, maar deze laatste had nagelaten iets over te maken. De Afdeling kwam dan ook tot de vaststelling dat het niet mogelijk was om voormelde proportionaliteitsbeoordeling te maken.¹⁵¹ Opdat de Afdeling rekening kan houden met de beperkte financiële draagkracht van de overtreder, moet deze een recent aanslagbiljet of een leefloonattest overmaken. Binnen de dienst wordt de armoedegrens met een bepaald percentage verhoogd. Indien de overtreder hieronder valt, wordt er 25% van het boetebedrag afgehouden. Als gevolg van de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege moet de Afdeling zelf documenten opvragen indien het dossier voldoende indicaties bevat die wijzen op een beperkte financiële draagkracht ¹⁵².

1.2. De impact van de redelijke termijn

59. Met uitzondering van één dossier, werd de beslissingstermijn van 180 dagen telkens overschreden.

¹⁴⁵ Beslissing 13/AMMC/1127-M/JA/il, 25 november 2015.

¹⁴⁶ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016; beslissing 14-AMMC-38-M, 27 mei 2016; beslissing 13/AMMC/1409-M/JA/il, 20 november 2015; beslissing 13-AMMC-1416-M, 18 december 2015.

¹⁴⁹ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015.

¹⁵² Zie BILLIET (2015), randnr. 32. Zie ook hoger, randnr. 28.

60. Het ene dossier waar dit het geval niet was, betrof een gedeeltelijke uitzondering. In het dossier werden twee processen-verbaal behandeld. De kennisgeving van de opstart van de bestuurlijke beboetingsprocedure gebeurde op verschillende datums waardoor ten aanzien van het ene proces-verbaal wel tijdig een beslissing werd genomen en ten aanzien van het andere de termijn werd overschreden met 332 dagen. Ondanks deze overschrijding van de beslissingstermijn, nam de Afdeling Handhaving er geen schending van de redelijke termijn op in aanmerking.¹⁵³

In een ander dossier waarin eveneens twee processen-verbaal werden behandeld, hield de Afdeling slechts gedeeltelijk rekening met het overschrijden van de beslissingstermijn. De kennisgeving van de opstart van de beboetingsprocedure gebeurde opnieuw op twee verschillende datums, maar ditmaal werd in beide gevallen de beslissingstermijn overschreden met respectievelijk 793 dagen en 205 dagen. De Afdeling was van oordeel dat de beslissingstermijn na de tweede kennisgeving weliswaar overschreden was, maar dit zonder schending van de redelijke termijn. Ze hield bijgevolg enkel rekening met het verstrijken van de beslissingstermijn na de eerste kennisgeving.¹⁵⁴

61. In alle andere gevallen overschreed de Afdeling Handhaving de termijn met ten minste 548 dagen. Ze was telkens van oordeel dat de feiten voldoende ernstig waren om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen. Rekening houdend met de termijn die verstreken was sedert de start van de bestuurlijke boeteprocedure, verlaagde ze de boetebedragen met één vijfde.

1.3. Straftoemeting: de onderlinge wisselwerking van de straftoemetingcriteria

62. In een aantal dossiers speelde het criterium frequentie geen rol in de straftoemeting.

1/ Een eerste overtreder kreeg een geldboete van 660 euro. De verbalisant had vastgesteld dat de betrokkene zich met een jachtwapen op een jachtkansel bevond, die op minder dan 100 meter lag van een terrein waarvan het jachtrecht aan een derde toebehoorde. Bovendien werd in een tweede proces-verbaal vastgesteld dat de overtreder aan het jagen was op het jachtterrein van diezelfde derde, zonder diens toestemming. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling Handhaving rekening met het gerealiseerde herstel door het verwijderen van de jachtkansels.¹⁵⁵

2/ In een ander dossier legde de Afdeling Handhaving een geldboete van 396 euro op. De beboete overtreder had een trechtersval vangklaar opgesteld met dode houtduiven en brood als lokaas. De val werd niet dagelijks gecontroleerd en bovendien werden de door het Soortenbesluit vereiste meldingsvoorwaarden niet nageleefd. De melding van de exacte locatie van de trechtersval, alsook het verstrijken van de beslissingstermijn gaven uiteindelijk aanleiding tot een lagere geldboete.¹⁵⁶

¹⁵³ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015.

¹⁵⁴ Beslissing 13-AMMC-380-M, 18 februari 2016.

¹⁵⁵ Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AMMC/1300-M/SM, 31 maart 2015.

¹⁵⁶ Beslissing 13/AMMC/1127-M/JA/il, 25 november 2015.

3/ Het boetebedrag was hoger voor een overtreder die gebruik had gemaakt van een Larsen-kooi die 4 dode eksters bevatte en twee kastvallen die niet voorzien waren van een vrije opening en een ondoorzichtige bovenkant. De Afdeling Handhaving legde een geldboete van 576 euro op, na verlaging met één vijfde als gevolg van het verstrijken van de beslissingstermijn.¹⁵⁷

4/ Een andere overtreder was in het bezit van een klapnet, een vogelklem, een veerklem en giftige stoffen. Bovendien maakte hij gebruik van caïdolie. De Afdeling Handhaving beboette de overtreder met 612 euro. In het voordeel van de overtreder hield de Afdeling rekening met het feit dat niet werd vastgesteld dat de middelen recent werden gebruikt. Verder gaven de vrijwillige toestemming tot huiszoeking en het verstrijken van de beslissingstermijn aanleiding tot een lagere geldboete.¹⁵⁸

5/ Nog een andere overtreder was in het bezit van 12 beschermde vogels, waarvan 2 zonder pootring en 10 met een gemanipuleerde pootring.¹⁵⁹ Daarnaast had hij een mistnet opgehangen met de bedoeling distelvinken te vangen. De overtreder werd beboet met 1.020 euro. Bepalend waren het gebruik van het mistnet, het frauderen met de pootringen, het aantal beschermde vogels dat de overtreder onder zich hield, de slechte overlevingsstatus van goudvinken en kneuen¹⁶⁰, de vrijwillige toestemming tot huiszoeking en het verstrijken van de beslissingstermijn.¹⁶¹

6/ In een gelijkaardig dossier legde de Afdeling Handhaving een geldboete van 1.182 euro op. De overtreder was in het bezit van 5 lokkooien, 2 mistnetten, 2 molenkooien en 1 klapnet. De lokkooien, 1 mistnet, 1 molenkooi en 1 klapnet stonden bovendien vangklaar opgesteld. Daarnaast was de overtreder in het bezit van 12 ongeringde beschermde vogels.¹⁶² De overtreder erkende ook dat hij aan illegale vogelvangst deed. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling rekening met het aantal verboden middelen en illegale vogels dat de overtreder onder zich hield¹⁶³, de slechte overlevingsstatus van kneuen¹⁶⁴, het feit dat 8 verboden middelen vangklaar stonden opgesteld¹⁶⁵ en de aanwezigheid van lokvogels in de lokkooien. In verband met de 2 andere verboden middelen werd in het voordeel van de overtreder aangenomen dat deze niet (recent) werden gebruikt.¹⁶⁶ Tot slot hadden de vrijwillige toestemming tot huiszoeking¹⁶⁷ en het verstrijken van de beslissingstermijn¹⁶⁸ een boeteverlagend effect.¹⁶⁹

7/ In een ander dossier werden twee processen-verbaal samen behandeld. Wat het eerste proces-verbaal betreft, stelde de Afdeling Handhaving vast dat een alternatieve bestuurlijke geldboete kon worden opgelegd wegens het bezit van 3 veerklemmen, 7 stroppen en caïdolie. Op basis van het

¹⁵⁷ Beslissing 13/AMMC/701-M/SM, 24 augustus 2015.

¹⁵⁸ Beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016.

¹⁵⁹ Zonder pootring: 2 goudvinken; gemanipuleerde pootring: 2 sizen, 4 barssizen, 2 distelvinken, 1 kneu en 1 Europese kanarie.

¹⁶⁰ In de beslissing werd gewezen op de SPEC2-status van de kneu en het voorkomen van de goudvink in de Rode lijst van de broedvogels in Vlaanderen. Zie hoger, randnr. 53, voetnoot (131).

¹⁶¹ Beslissing 14-AMMC-38-M, 27 mei 2016.

¹⁶² Meer bepaald 3 kneuen, 4 sizen, 3 putters, 1 Europese kanarie en 1 barssijs.

¹⁶³ Dit betrof de 12 ongeringde vogels (€444).

¹⁶⁴ Met de 3 kneuen betroffen de feiten onder meer 3 vogels met extra beschermd statuut, nl. SPEC 2 (3 x €72 = €216).

¹⁶⁵ Meer bepaald 1 gebruikt mistnet (€96), 5 gebruiktelokkooien (5 x €48 = € 240), 1 gebruikte molenkooi(€48) en 1 gebruikt klapnet (€72).

¹⁶⁶ Met name 1 niet gebruikt mistnet (€24) en 1 niet gebruikte molenkooi (€24).

¹⁶⁷ Dit gaf aanleiding tot een vermindering met 10% van 1.644 bedrag na ernst, leidend tot een bedrag van €1.480.

¹⁶⁸ Dit leidde tot een vermindering met 20% van €1.480= €1.184.

¹⁶⁹ Beslissing 13/AMMC/1409-M/JA/il, 20 november 2015.

tweede proces-verbaal oordeelde de Afdeling dat het vervoeren van levende fazanten, het in bezit hebben van 140 ongeringde fazanten en het oprichten van een voliëre in het bos vaststond in hoofde van de overtreder. Voor deze milieumisdrijven werd de overtreder beboet met 4.626 euro. De Afdeling hield daarbij rekening met het grote aantal fazanten en het bezit van verboden jachtmiddelen. In het voordeel van de overtreder werd rekening gehouden met het feit dat niet werd vastgesteld of deze middelen ook effectief gebruikt werden. Het afbreken en verwijderen van de fazantenvoliëre hadden eveneens een boetemilderend effect. Het boetebedrag werd verder met één vijfde verlaagd, rekening houdend met het verstrijken van de beslissingstermijn. Het criterium frequentie gaf geen aanleiding tot een hogere geldboete aangezien de vaststellingen in de twee onderscheiden processen-verbaal als eenmalige schendingen werden aanzien.¹⁷⁰

63. In vier zaken speelde het criterium frequentie wel mee in de straftoemeting.

1/ Een overtreder had maar liefst 42 beschermde vogels in zijn bezit, waarvan 25 vogels een gemanipuleerde pootring droegen en de overige ongeringd waren.¹⁷¹ Verder erkende de overtreder dat hij een vogelvangstplaats had ingericht voor het vangen van spreeuwen. Bovendien bezat hij 7 lokkooien, 6 mistnetten en 2 slagnetjes. De overtreder kreeg een geldboete van 3.492 euro. Dit bedrag ligt hoger dan in het bovenvermelde dossier, voornamelijk doordat er een ingerichte vogelvangstplaats werd aangetroffen, doordat er gefraudeerd werd met de pootringen, door het groot aantal beschermde vogels dat de overtreder onder zich hield en doordat de betrokkene reeds driemaal geverbaliseerd werd wegens dezelfde feiten. Daarnaast leidden ook de slechte overlevingsstatus van de kneuen, geelgorzen en goudvinken en het aantal verboden middelen tot een hogere geldboete. De Afdeling Handhaving hield wel rekening met het feit dat de mistnetten en slagnetjes niet (recent) werden gebruikt. Ook nam ze de vrijwillige toestemming tot huiszoeking en het verstrijken van de beslissingstermijn mee bij het opleggen van de bestuurlijke geldboete.¹⁷²

2/ De Afdeling Handhaving legde in een andere zaak een geldboete op van 4.254 euro. In het desbetreffende dossier werden drie processen-verbaal opgesteld jegens de overtreder wegens het gebruik van meerdere vangconstructies. Twee processen-verbaal meldden tevens het gebruik van levende lokdieren. Uit het verweerschrift en het verhoor bleek dat de vangconstructies bedoeld waren om de door de overtreder uitgezette fazanten terug te vangen. Verder was de overtreder in het bezit van veerklemmen. De Afdeling hield rekening met het bezit van minstens 7 vangconstructies en een inloopconstructie, het gebruik van levende lokvogels, alsook met het feit dat de overtreder 3 veerklemmen onder zich hield en gebruik had gemaakt van levende lokdieren. Het criterium frequentie gaf eveneens aanleiding tot een hogere geldboete. Met betrekking tot de vangconstructies en de veerklemmen hield de Afdeling er evenwel rekening mee dat drie vangconstructies en de drie veerklemmen niet vangklaar stonden opgesteld. Tot slot werd de overschrijding van de beslissingstermijn slechts gedeeltelijk in aanmerking genomen.¹⁷³

¹⁷⁰ Beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AMMC/1509-M/PC/TR, 2 december 2015.

¹⁷¹ Meer bepaald 2 vinken, 21 putters, 2 geelgorzen, 3 groenvinken, 6 barnsijzen, 5 sijzen, 1 goudvink, 1 kneu en 1 Europese kanarie; het proces-verbaal preciseert niet welke vogels ongeringd waren en welke een gemanipuleerde pootring droegen.

¹⁷² Beslissing 13-AMMC-1416-M, 18 december 2015.

¹⁷³ Beslissing 13-AMMC-380-M, 19 februari 2016.

3/ Een andere overtreder was in het bezit van 35 illegale vogels¹⁷⁴, 4 vangkooien, 7 veerklemmen en 5 slagnetten. Verder stelde hij de door hem aangevraagde pootringen ter beschikking van derden. Zo zou hij naar eigen zeggen 210 persoonlijke ringen aan een derde hebben afgegeven. De Afdeling Handhaving besliste om een bestuurlijke geldboete op te leggen ten bedrage van 3.576 euro. Verzwarende factoren waren het aantal beschermde vogels dat de overtreder onder zich hield, het frauderen met ringen, de slechte overlevingsstatus van kneuen en goudvinken en het aantal verboden middelen dat de overtreder in zijn bezit had. Wel werd rekening gehouden met het feit dat deze middelen niet (recent) gebruikt werden. Het criterium frequentie gaf aanleiding tot een hogere geldboete aangezien de overtreder reeds enkele jaren ringen bestelde met oog op het doorgeven ervan aan derden. De Afdeling verlaagde de geldboete met één vijfde, rekening houdend met het verstrijken van de beslissingstermijn.¹⁷⁵

4/ Tot slot steeg de opgelegde geldboete tot 7.614 euro voor de overtreder die in het bezit was van 16 beschermde vogels met een gemanipuleerde pootring¹⁷⁶ en die op frauduleuze wijze ringen aanvraagde door vervalsing van de bestelformulieren. In totaal zou de overtreder 570 pootringen (inclusief 220 ringen met eigen stamnummer) hebben verkregen over twee jaar tijd. Daarnaast was hij in het bezit van 2 vogelvangstnetten, 1 veerklem en 2 beugelklemmen. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag werd meegenomen dat de overtreder fraudeerde met de pootringen, dat kneuen en goudvinken een slechte overlevingsstatus hebben en dat de overtreder in het bezit was van beschermde vogelsoorten en verboden middelen. Wel werd, in het voordeel van de overtreder, rekening gehouden met het feit dat deze middelen niet meer gebruikt werden. Het criterium frequentie gaf aanleiding tot een hogere geldboete aangezien de overtreder zelf verklaarde dat hij vaak en gedurende geruime tijd overging tot het wederrechtelijk afleveren van ringen. Rekening houdend met het verstrijken van de beslissingstermijn, verlaagde de Afdeling Handhaving het boetebedrag met één vijfde.¹⁷⁷

2. Tweede thema: visvangst

64. In de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016 nam de Afdeling Handhaving tien boetebeslissingen op grond van negen prioritaire processen-verbaal betreffende de riviervisserij. Twee beslissingen waren gebaseerd op eenzelfde proces-verbaal, dat ten laste van twee verschillende overtreders werd opgesteld. Aan zeven overtreders deed de Afdeling eerst een voorstel tot betaling van een geldsom. Omdat de overtreders de voorgestelde geldsom niet (volledig of tijdig) hadden betaald, werd de procedure tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete, die geschorst was, hervat.

2.1. De invulling van de proportionaliteitscriteria

2.1.1. De ernst van het misdrijf

¹⁷⁴ Zonder pootring: 1 vink; gemanipuleerde pootring: 3 vinken, 26 putters (waarvan 5 dood), 1 Europese kanarie, 2 kneuen en 2 goudvinken.

¹⁷⁵ Beslissing 14-AMMC-15-M, 24 mei 2016.

¹⁷⁶ Meer bepaald 3 barmsijzen, 3 Europese kanaries, 6 distelvinken, 2 goudvinken, 1 kneu en 1 sijs.

¹⁷⁷ Beslissing 14-AMMC-16-M, 20 juli 2016.

65. In alle onderzochte boetedossiers overweegt de Afdeling Handhaving dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel de overheid als de hengelaars om tot een duurzaam visserijbeleid te komen waardoor de visfauna en het hengelplezier voor de komende generaties gevrijwaard kan worden. Verder brengt ze in herinnering dat de Wet Riviervisserij tot stand is gekomen om het verdwijnen van het visbestand tegen te gaan en de herbepoting van de rivieren te verzekeren. Ze is van oordeel dat het systeem van de visverloven en de specifieke beperkingen zoals het maximumaantal hengels en de verbodstijden hiertoe bijdragen.

66. Naast bovenstaande algemene beschouwingen, nam de Afdeling Handhaving in de onderzochte dossiers geen andere elementen mee bij de beoordeling van de ernst van de feiten.

67. Inzake riviervisserij zijn de processen-verbaal en bijgevolg ook de boetebeslissingen zeer kort aangezien de feiten doorgaans relatief eenvoudig vast te stellen zijn. De Afdeling Handhaving handelt de meeste visserijmisdrijven af met een bestuurlijke transactie. De dossiers waarin de overtreder de bestuurlijke transactie niet (tijdig of volledig) betaalde, hadden betrekking op (nacht)vissen zonder (groot) visverlof of vissen met meer dan twee hengels. De vereiste om over een (groot) visverlof te beschikken, betreft een puur administratieve formaliteit: iedereen kan een visverlof bekomen zonder er enige verantwoording voor af te leggen. Verder is ook de impact op het leefmilieu relatief. Zo mag een visser niet met 3 hengels vissen, maar de situatie waarin twee vissers naast elkaar met twee hengels vissen is dan weer wel toegelaten.¹⁷⁸ Als het dossier betrekking heeft op vissen waarvoor een openingstijd geldt, komt dit wel aan bod in de bespreking van de ernst van de feiten. Ook het gebruik van tuigen die minder selectief zijn, zoals fuiken of visnetten, en het bezit van een grote hoeveelheid vissen (bijvoorbeeld tijdens het nachtvisserij of bepaalde soorten/afmetingen) maken de feiten ernstiger en geven aanleiding tot een hogere geldboete.¹⁷⁹

2.1.2. Het criterium frequentie

68. In twee dossiers gaf het criterium frequentie aanleiding tot een verhoging van het boetebedrag. Uit onderzoek van het eerste dossier bleek dat de overtreder reeds bestuurlijk werd beboet voor gelijkaardige feiten.¹⁸⁰ In het tweede dossier had de overtreder reeds eerder een transactiesom van 50 euro betaald wegens het schenden van de regelgeving inzake de riviervisserij.¹⁸¹ In beide dossiers deed de Afdeling Handhaving, gezien artikel 75/2 Milieuhandhavingsbesluit, geen voorstel tot betaling van een geldsom.

2.1.3. Het criterium 'omstandigheden'

¹⁷⁸ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Beslissing 14-AMMC-642-M, 24 mei 2016.

¹⁸¹ Beslissing 15-AMMC-1144-M, 17 juni 2016.

69. In de onderzochte riviervisserijdossiers waren er geen bijzondere omstandigheden die in rekening werden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

70. In een arrest van november 2012 heeft het Milieuhandhavingscollege geoordeeld dat de inbeslagname van hengels dient te worden meegenomen bij de boetebepaling.¹⁸² Vroeger werden visdossiers vaak geseponeerd, met als gevolg dat de toezichthouders hengels in beslag namen om een stok achter de deur te hebben. Intussen legt de Afdeling Handhaving effectief bestuurlijke geldboeten op. De toezichthouders hebben hun beleid inzake inbeslagname van hengels hieraan aangepast en de Afdeling wordt dan ook niet meer met de kwestie geconfronteerd.¹⁸³

2.2. De impact van de redelijke termijn

71. In zes dossiers nam de Afdeling Handhaving een beslissing na het verstrijken van de beslissingstermijn. De termijn werd twee keer met één dag¹⁸⁴ en verder met 32¹⁸⁵, 130¹⁸⁶, 324¹⁸⁷ en 518¹⁸⁸ dagen overschreden. Enkel in de laatste twee gevallen verlaagde de Afdeling het boetebedrag met één vijfde, rekening houdend met de verstreken termijn.

2.3. Straftoemeting: de onderlinge wisselwerking van de straftoemetingcriteria

72. Zoals hogerop uiteengezet, nam de Afdeling Handhaving in de onderzochte riviervisserijdossiers geen omstandigheden in aanmerking bij de straftoemeting, noch in milderende noch in verzwarende zin. Wel speelde het frequentie criterium er soms een rol.

73. In dossiers zonder frequentie criterium, verliep de straftoemeting als volgt.

1/ Drie overtreders maakten zich schuldig aan het milieumisdrijf vissen zonder (geldig) visverlof. Zij werden beboet met 96 euro en een voordeelontneming, die naargelang het geval gelijk was aan de prijs van een klein (11,16 euro)¹⁸⁹ of een groot (45,86 euro)¹⁹⁰ visverlof. De Afdeling Handhaving had aan elk van de overtreders in eerste instantie een voorstel tot bestuurlijke transactie gedaan. Door het betalen van de voorgestelde som van 50 euro¹⁹¹, hadden de overtreders de bestuurlijke boeteprocédure kunnen vermijden.

¹⁸² Arrest MHHC-12/52-VK, 6 november 2012.

¹⁸³ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹⁸⁴ Beslissing 15-AMMC-1605-M, 8 juni 2016; beslissing 15-AMMC-1448-M, 8 juni 2016.

¹⁸⁵ Beslissing 15/AMMC/61-M/DDS/II, 4 september 2015.

¹⁸⁶ Beslissing 15-AMMC-1144-M, 17 juni 2016.

¹⁸⁷ Beslissing 14-AMMC-1657-M, 30 mei 2016.

¹⁸⁸ Beslissing 14-AMMC-642-M, 24 mei 2016.

¹⁸⁹ Beslissing 15/AMMC/56-M/DDS/il, 6 augustus 2015.

¹⁹⁰ Beslissing 14/AMMC/861-M/DDS/lb, 6 februari 2015; beslissing 15-AMMC-1448-M, 8 juni 2016.

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld beslissing 15/AMMC/507-M/SM/tv, 18 mei 2015.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

2/ Twee andere overtreders visten met meer dan twee hengels. Eén van beiden deed dit 's nachts en maakte bovendien gebruik van aasvisjes waardoor voor hem de boete van 78¹⁹² naar 162¹⁹³ euro steeg. Ook hier had de Afdeling Handhaving de overtreders een voorstel tot bestuurlijke transactie gedaan waardoor ze er met een geldsom van respectievelijk 50¹⁹⁴ en 80¹⁹⁵ euro vanaf konden zijn.

3/ Nachtvissen op een plaats waar dit niet mag, werd beboet met 72 euro.¹⁹⁶ De twee overtreders hadden de kans gekregen om een voorgestelde geldsom van 50¹⁹⁷ euro te betalen, maar hadden dit niet (tijdig of volledig) gedaan.

4/ Voor nachtvissen zonder (geldig) visverlof en het gebruik van aas groter dan twee cm legde de Afdeling Handhaving een boete van 168 euro op met een voordeelontneming, die gelijk was aan het verschil tussen een klein en een groot visverlof (34,70 euro).¹⁹⁸ Ook hier had de overtreder deze geldboete kunnen vermijden door het betalen van de voorgestelde geldsom van 100 euro.¹⁹⁹

74. In de twee dossiers waar het criterium 'frequentie' in aanmerking werd genomen, verliep de straftoemeting als volgt.

1/ Een overtreder die voor het nachtvissen evenmin over het vereiste groot visverlof beschikte, werd beboet met 156 euro.²⁰⁰ De Afdeling Handhaving legde geen voordeelontneming op aangezien de betrokkene onmiddellijk na het opstellen van het proces-verbaal een groot visverlof had aangekocht. De hoogte van het boetebedrag is te wijten aan recidive. In dit dossier stelde de Afdeling omwille van die reden geen bestuurlijke transactie voor.

2/ Tot slot legde de Afdeling Handhaving een geldboete van 354 euro op aan de overtreder die gevestigd had op snoek en snoekbaars in gesloten tijd.²⁰¹ Dit boetebedrag ligt hoger dan de andere bedragen aangezien de overtreder reeds geverbaliseerd werd voor verboden nachtvisserij en hiervoor een bestuurlijke transactie had betaald. De betrokkene kreeg dan ook niet opnieuw een transactievoorstel aangeboden.

3. Derde thema: bosbescherming

75. In de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016 nam de Afdeling Handhaving 19 beslissingen gebaseerd op 17 prioritaire processen-verbaal die schendingen van het Bosdecreet en/of het Toegankelijkheidsbesluit vaststelden.²⁰² In één van de dossiers beboette zij drie overtreders in een

¹⁹² Beslissing 15/AMMC/64-M/DDS/il, 6 augustus 2015.

¹⁹³ Beslissing 14/-AMMC-1657-M, 30 mei 2016.

¹⁹⁴ Zie bijvoorbeeld beslissing 15/AMMC/57-M/SM/lb, 3 februari 2015.

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld beslissing 15/AMMC/62-M/SM, 9 februari 2015.

¹⁹⁶ Beslissing 15-AMMC-1605-M/1, 7 juni 2016; beslissing 15-AMMC-1605-M, 8 juni 2016.

¹⁹⁷ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

¹⁹⁸ Beslissing 15/AMMC/61-M/DDS/il, 4 september 2015.

¹⁹⁹ Zie bijvoorbeeld beslissing 15/AMMC/60-M/SM/lb, 9 februari 2015.

²⁰⁰ Beslissing 14-AMMC-642-M, 24 mei 2016.

²⁰¹ Beslissing 15-AMMC-1144-M, 17 juni 2016.

²⁰² Drie dossiers hadden eveneens betrekking op het thema Vegetatie en kleine landschapselementen, dat hierna aan bod komt, waardoor we deze dossiers zowel hier als verderop bespreken.

zelfde beslissing aangezien ze alle drie een rol hadden gespeeld bij de totstandkoming van het geverbaliseerde milieumisdrijf. Twee andere processen-verbaal opgesteld ten laste van telkens twee verschillende overtreders gaven daarentegen aanleiding tot een afzonderlijke boetebeslissingen per overtreder.²⁰³ In vier dossiers werd beslist om geen bestuurlijke geldboete op te leggen.²⁰⁴

3.1. De invulling van de proportionaliteitscriteria

3.1.1. De ernst van het misdrijf

76. Ook inzake bosmisdrijven verwijst de Afdeling Handhaving stelselmatig naar de doelstelling van de regelgeving om te motiveren dat de feiten voldoende ernstig zijn om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete.

In alle onderzochte dossiers overweegt de Afdeling dat “*het Bosdecreet tot doel heeft het behoud, de bescherming, het beheer, het herstel van de bossen en hun natuurlijk milieu*”. Daarnaast verwijst ze in het merendeel van de boetebeslissingen naar de ecologische functie van bossen. Ze neemt in overweging dat “*bossen een duidelijk ecologische functie hebben, de groei van autochtone boom- en struikvegetaties kunnen bevorderen en ten goede kunnen komen aan het behoud, de ontwikkeling of het herstel van de biologische diversiteit van populaties van zeldzame soorten door instandhouding, ontwikkeling of herstel van habitats en natuurlijke ecosystemen*”. In een aantal dossiers neemt de Afdeling ook mee dat er een ontbossingsverbod werd uitgevaardigd om de achteruitgang van de beboste oppervlakte in Vlaanderen te stoppen. Tot slot benadrukt zij in vier dossiers dat de reglementering inzake de toegankelijkheid van bossen bedoeld is “*om misbruik, vandalisme, vervuilingen, ... die het gevolg zijn van misplaatst gebruik, zo veel mogelijk te beperken*”.

Verder is ook de (potentiële) schadelijkheid voor het leefmilieu bepalend voor de ernst van de feiten. Zo stelt de Afdeling dat begrazing in bossen tot bosdegradatie en bosvernietiging en uiteindelijk tot nivellering en verarming van de bosflora kan leiden²⁰⁵ en dat de biodiversiteit mogelijks verloren gaat door het verdwijnen van de strooisel-, kruid-, struik- en boomlaag als gevolg van begrazing²⁰⁶ of als gevolg van paintballactiviteiten²⁰⁷.

77. Inzake bosmisdrijven heeft de Afdeling Handhaving verschillende berekeningsbomen uitgewerkt.

- Een eerste berekeningsboom betreft ontbossingen (artikel 90bis Bosdecreet). Voor de wettschending rekent de Afdeling een basisforfait aan, met bijkomend een vast bedrag per m²,

²⁰³ Dit verschil in behandeling heeft te maken met een wijziging in de dossieropvolging. Aanvankelijk werd per beslissingsfiche van de procureur des Konings die een proces-verbaal doorstuurde, een dossier geopend en beboette de Afdeling Handhaving de betrokken overtreders in één enkele boetebeslissing. Thans wordt per overtreder een afzonderlijke boetebeslissing genomen. Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²⁰⁴ Zie hoger, randnr. 7.

²⁰⁵ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015; beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015.

dat hoger ligt voor bossen gelegen in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Bij de eerste vierkante meters stijgt de boete redelijk snel, maar vanaf een bepaalde oppervlakte neemt de stijging af. Naast oppervlakte en ligging, is ook de boomsoort²⁰⁸ bepalend voor de hoogte van de geldboete.²⁰⁹

- Een tweede berekeningsboom heeft betrekking op kappingen zonder kapmachtiging of kappingen die niet in overeenstemming zijn met de kapmachtiging (artikel 81 Bosdecreet). Deze categorie van milieumisdrijven (intussen milieu-inbreuken)²¹⁰ wordt minder zwaar beboet dan de ontbossingen, maar de afdeling houdt ook hier rekening met de gekapte oppervlakte, de ligging van het bos en de boomsoorten.²¹¹
- Een derde berekeningsboom heeft betrekking op rij- en laanbomen en solitaire bomen (kleine landschapselementen). De Afdeling maakt bijvoorbeeld gebruik van deze berekeningsboom bij het kappen of beschadigen van een oude eik of een knotwilg, die niet in bosverband staat. In dergelijke gevallen bekijkt ze de boom in kwestie. Bepalend voor de hoogte van het boetebedrag zijn de ouderdom, de stamomtrek, de boomsoort²¹², de grootte en de positie²¹³. Voor het kappen van een solitaire boom kan de boete hoger liggen dan voor het kappen van een groter aantal bomen in een bos.²¹⁴ Kleine landschapselementen, zoals de houtkant, zijn immers belangrijk voor fauna als broedplaats, dekking en foerageerplaats.
- Een vierde berekeningsboom betreft handelingen die verboden zijn in bossen (artikelen 95, 96 en 97 Bosdecreet). Binnen deze categorie wordt er een onderscheid gemaakt tussen de verschillende verbodsbepalingen. Het verstoren van de rust in het bos wordt bijvoorbeeld minder zwaar beboet dan het oprichten van constructies in een bos.²¹⁵

De eerste twee berekeningsbomen zijn dus opgebouwd rond ontbossing, enerzijds, en kapping, anderzijds. In beide berekeningsbomen houdt de Afdeling rekening met de ontboste of gekapte oppervlakte, de ligging van het bos en de boomsoort. Deze elementen kwamen ook aan bod in de onderzochte dossiers. De Afdeling overweegt er onder meer dat het milieumisdrijf werd gepleegd in natuurgebied²¹⁶, landschappelijk waardevol agrarisch gebied²¹⁷, bosgebied²¹⁸, gebied gekarteerd als aanplant van grove den met laag struikgewas²¹⁹, Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied²²⁰, perceel gekarteerd als biologisch waardevol²²¹ en agrarisch gebied²²². Daarnaast motiveerde zij met betrekking tot de oppervlakte dat de begrazing plaatsvond over een oppervlakte van 15-16 are²²³,

²⁰⁸ Bosschendingen i.v.m. inheemse boomsoorten worden strenger beboet dan bij uitheemse boomsoorten.

²⁰⁹ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²¹⁰ Art. 36 BVR 3 juli 2015 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 2014 betreffende de aanstelling van de leden van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, *BS* 26 augustus 2015.

²¹¹ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²¹² Een eik is waardevoller dan een populier of een fruitboom.

²¹³ Rijboom of solitaire boom. Een solitaire boom is zeer belangrijk voor de biodiversiteit en als schuilplaats voor kleine dieren.

²¹⁴ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015.

²¹⁷ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015; beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015; beslissing 13/AMMC/1375-M/TR, 26 november 2015; beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016; beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016.

²¹⁸ Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015; beslissing 21064, 20 juni 2016.

²¹⁹ Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015.

²²⁰ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016; beslissing 14-AMMC-547-M, 24 mei 2016.

²²¹ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016; beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016.

²²² Beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.

²²³ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015.

dat circa 60 centiare werd ontbost en gebruikt als parking²²⁴, dat circa 75 are wederrechtelijk werd ontbost en gebruikt als paardenweide²²⁵, dat de ontboste oppervlakte 1 ha bedroeg²²⁶, dat de begrazing gebeurde in een bos met een oppervlakte van 18 are²²⁷ en dat de ontboste oppervlakte 160 m² bedroeg²²⁸. Tot slot maakt de Afdeling melding van het feit dat het bos grotendeels uit inheemse boomsoorten²²⁹ of beuken bestond²³⁰ of dat het een naaldboombos betrof²³¹.

3.1.2. Het criterium frequentie

78. In twee dossiers gaf het criterium frequentie aanleiding tot een hogere geldboete. De eerste overtreder werd reeds geverbaliseerd wegens het niet naleven van een verleende kapmachtiging.²³² In het tweede dossier was de overtreder al strafrechtelijk veroordeeld geweest wegens gelijkaardige feiten en had hij ook al een bestuurlijke geldboete moeten betalen.²³³

79. In een dossier waarin de verbalisant had vastgesteld dat er zich reeds vergelijkbare feiten hadden voorgedaan met de familie van de overtreder, gaf het criterium frequentie geen aanleiding tot een hogere geldboete. Het was immers onduidelijk en onzeker of deze eerdere feiten gepleegd werden door de overtreder.²³⁴

3.1.3. Het criterium 'omstandigheden'

80. Het feit dat de overtreder bereid was herstel uit te voeren en dat ook effectief deed, werd meegenomen als verzachtende omstandigheid en gaf bijgevolg aanleiding tot een lagere geldboete. De Afdeling Handhaving nam onder meer in overweging dat 150 stuks van de boomsoort Zomereik werden aangeplant en dat er een afrastering werd geplaatst waardoor een einde kwam aan de bosbegrazing door de paarden²³⁵; dat de toiletten werden afgebakend met een werflint om zeker te zijn dat er geen tenten meer werden geplaatst op dat deel van het perceel en dat alles snel werd opgeruimd²³⁶; dat door de overtreder constructief werd ingegaan op de bestuurlijke maatregel²³⁷; dat alle herstelmaatregelen werden uitgevoerd²³⁸; dat de her-aanplanting is uitgevoerd²³⁹ en dat de bijkomende aanplant van bomen werd gerealiseerd²⁴⁰.

²²⁴ Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²²⁵ Beslissing 13/AMMC/1375-M/TR, 26 november 2015.

²²⁶ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016.

²²⁷ Beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.

²²⁸ Beslissing 14-AMMC-1334-M, 30 juni 2016.

²²⁹ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015.

²³⁰ Beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.

²³¹ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016.

²³² Beslissing 13/AMMC/1375-M/TR, 26 november 2015.

²³³ Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

²³⁴ Beslissing 14-AMMC-547-M, 24 mei 2016.

²³⁵ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015.

²³⁶ Beslissing 13/AMMC/1377-M/BDW/TR, 30 oktober 2015.

²³⁷ Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015; beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²³⁸ Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015.

²³⁹ Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²⁴⁰ Beslissing 14-AMMC-1334-M, 30 juni 2016.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

Verder werd ook de regularisatie door het bekomen van een ontheffing op het verbod van ontbossing of een machtiging of een vergunning, als verzachtende omstandigheid in aanmerking genomen. Zo hield de Afdeling rekening met de opstart van de procedure tot het bekomen van een ontheffing op het verbod tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning²⁴¹ en met het feit dat de overtreder een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing had aangevraagd en verkregen²⁴². De aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning of een ontheffing wordt maar meegenomen als verzachtende omstandigheid indien ze kans heeft op slagen. Het regulariseren van de illegale toestand kan aanleiding geven tot een vermindering van het boetebedrag met 35%.²⁴³

81. Ook de gezondheidstoestand van de overtreder en de impact daarvan op de mogelijkheid om de natuur te herstellen, kan een verzachtende omstandigheid zijn.²⁴⁴ Wanneer de betrokkene daar evenwel geen bewijs van leverde, hield de Afdeling Handhaving er geen rekening mee.²⁴⁵ Als de gezondheidstoestand van de overtreder in rechtstreeks verband staat met het plegen van de feiten of met het laattijdig herstel, dan beschouwt de Afdeling dit mogelijk als een verzachtende omstandigheid, niet als overmacht. Er zij opgemerkt dat dit eerder uitzonderlijk is. De Afdeling houdt in principe geen rekening met gezondheidsproblemen.²⁴⁶

82. De leeftijd van de overtreder komt niet in aanmerking voor een lagere geldboete. De Afdeling Handhaving is immers van oordeel dat het voor eenieder, ongeacht diens leeftijd, mogelijk is om van de van toepassing zijnde reglementering kennis te nemen.²⁴⁷

3.2. De impact van de redelijke termijneis

83. In dertien van de vijftien dossiers waarin de Afdeling Handhaving een geldboete oplegde wegens het schenden van de boswetgeving, overschreed ze de beslissingstermijn van 180 dagen. De laagste overschrijding bedroeg 124 dagen²⁴⁸ en de hoogste 883 dagen²⁴⁹. De Afdeling verlaagde de boete telkens met één vijfde, rekening houdend met de termijn die verstreken was sedert de start van de bestuurlijke boeteprocedure. In de twee dossiers waarin ze wel tijdig een beslissing nam, deed ze dat binnen 151 dagen na de kennisgeving van de opstart van de beboetingsprocedure.²⁵⁰

3.3. Straftoemeting: de onderlinge wisselwerking van de straftoemetingscriteria

²⁴¹ Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²⁴² Beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.

²⁴³ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²⁴⁴ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016; *in casu* was de overtreder reeds begonnen met een heraanplant van bomen, maar werd hij tijdens deze werkzaamheden zwaar ziek en diende hij gehospitaliseerd te worden.

²⁴⁵ Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²⁴⁶ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²⁴⁷ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016.

²⁴⁸ Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²⁴⁹ Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

²⁵⁰ Beslissing 21064, 20 juni 2016; beslissing 21065, 20 juni 2016.

84. Drie overtreders schonden een reeks bepalingen uit de boswetgeving. Zij hadden paintballactiviteiten uitgeoefend in een privébos, gelegen in bosgebied. Daarbij hadden ze wederrechtelijk naaldbomen geveld, een kuil gegraven, vegetatie gemaaid, verschansingen opgericht, de rust verstoord en risicovolle activiteiten uitgeoefend zonder machtiging. Daarenboven hadden ze her en der afval achtergelaten en bomen beschadigd.²⁵¹ Rekening houdend met de ligging in bosgebied, de kartering als aanplant van grove den met laag struikgewas, de bereidheid om maatregelen te treffen en het verstrijken van de beslissingstermijn, legde de Afdeling Handhaving een bestuurlijke geldboete van 342 euro op aan elk van de overtreders. Zij deed dit in één enkele beslissing.²⁵²

85. In vier andere dossiers hadden de overtreders gehandeld in strijd met de hun verleende kapmachtiging. *In se* kwam het wederrechtelijke handelen telkens neer op een ontbossing.

- Een eerste overtreder die een deel van het gekapt bosperceel als gazon had ingezaaid om als tuin te gebruiken, werd beboet met 234 euro. Deze gebruikswijziging hield immers een ontbossing in, waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is. Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete hield de Afdeling Handhaving rekening met de ontboste oppervlakte van 160 m², het uitvoeren van de bestuurlijke maatregel en het verstrijken van de beslissingstermijn.²⁵³
- Een tweede overtreder had geen herbebossing uitgevoerd, zoals nochtans voorzien was in de kapmachtiging, en had daarenboven een parking aangelegd. Voor een deel van het perceel was er dus sprake van een ontbossing gezien de gewijzigde bestemming. De Afdeling legde een boete van 1.458 euro op. Ze hield daarbij rekening met de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, de ontboste oppervlakte van circa 60 centiare, de bereidheid van de overtreder om maatregelen te nemen, de opstart van de procedure tot het bekomen van een ontheffing op het verbod tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning en het verstrijken van de beslissingstermijn.²⁵⁴
- In een derde dossier was er naast de niet-naleving van de voorwaarden in de kapmachtiging, eveneens sprake van een ontbossing van een deel van het perceel door het frezen van het perceel en het omvormen ervan tot paardenweide. De betrokkene had hiertoe geen ontheffing verkregen. De Afdeling besloot om de overtreder te beboeten met een geldsom van 9.036 euro rekening houdend met de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, met de ontboste oppervlakte van circa 75 are, met een eerder proces-verbaal wegens het niet naleven van een eerder verleende kapmachtiging en met het verstrijken van de beslissingstermijn.²⁵⁵
- In het vierde en laatste dossier had de overtreder, in strijd met de voorwaarden van de kapmachtiging, het perceel omgevormd naar een akker. Dit hield tevens een verboden ontbossing in aangezien de betrokkene niet over de vereiste ontheffing beschikte. De overtreder werd beboet met 4.422 euro. Bepalend waren de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en in Vogelrichtlijngebied, alsook de kartering als biologisch waardevol, de oppervlakte van 1 hectare en het feit dat het een naaldboombos betrof. De overtreder was reeds begonnen met een heraanplant van bomen, maar werd tijdens deze werkzaamheden zwaar ziek en diende

²⁵¹ De vastgestelde feiten schonden de artikelen 90, 90bis, 96 en 97, §2, 1°, 3°, 4°, 5° en 8° Bosdecreet, artikel 2, §3 Toegankelijkheidsbesluit en artikel 12 Materialendecreet.

²⁵² Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015.

²⁵³ Beslissing 14-AMMC-1334-M, 30 juni 2016.

²⁵⁴ Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.

²⁵⁵ Beslissing 13/AMMC/1375-M/TR, 26 november 2015.

gehospitaliseerd te worden. Dit werd meegenomen als verzachtende omstandigheid. Ook het verstrijken van de beslissingstermijn gaf aanleiding tot een lagere geldboete.²⁵⁶

86. De Afdeling Handhaving heeft in twee dossiers een geldboete opgelegd wegens het schenden van bepalingen van het Bosdecreet en het beschadigen van kleine landschapselementen.

- Een eerste overtreder had een aanzienlijke hoeveelheid bosvreemde materialen in het bos gestockeerd, de bosbodem omgeploegd en opschot van bomen afgezaagd. Bovendien had hij twaalf bomen gekapt in de houtkant zonder hiervoor over de vereiste vergunning te beschikken. De ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en de kartering als biologisch waardevol waren bepalend voor de hoogte van het boetebedrag. Het treffen van maatregelen en het verstrijken van de beslissingstermijn gaven aanleiding tot het milderen van de opgelegde geldboete. De overtreder werd beboet met 1.524 euro.²⁵⁷
- In het tweede dossier had de verbalisant vastgesteld dat allerhande afval werd achtergelaten in een openbaar bos, dat meerdere bomen recent werden gekapt en dat andere bomen recente snoeiwonden en recente beschadigingen vertoonden. Verder was er sprake van verspreide stukken beton op de maïsakker en werd op een ander perceel loofhoutkant beschadigd. Meer concreet was een dikke inlandse eik volledig afgezet en vertoonden meerdere bomen recente snoeiwonden en recente beschadigingen. Het criterium frequentie gaf aanleiding tot een hogere geldboete. Het uitvoeren van de opgelegde bestuurlijke maatregelen en het verstrijken van de beslissingstermijn hadden dan weer een milderen van het boetebedrag tot gevolg. De Afdeling beboette de overtreder met 2.172 euro.²⁵⁸

Twee dossiers hadden betrekking op het houden van paarden in privébos.

- De eerste overtreder werd beboet met 1.332 euro. De Afdeling hield daarbij rekening met de ontboste oppervlakte van 15-16 are, met de gedeeltelijke ligging in natuurgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied en met het feit dat het bos grotendeels uit inheemse boomsoorten bestond. Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete werd meegenomen dat de overtreder de bestuurlijke maatregel had uitgevoerd en dat de beslissingstermijn verstreken was.²⁵⁹
- In het tweede dossier lag de geldboete veel lager. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling rekening met de ontboste oppervlakte van 18 are, met de ligging in agrarisch gebied en met het feit dat het bos voornamelijk uit beuken bestond. Het aanvragen en verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing werd meegenomen als verzachtende omstandigheid. Tot slot gaf het verstrijken van de beslissingstermijn aanleiding tot een vermindering van het boetebedrag met één vijfde. De Afdeling beboette de overtreder met 318 euro.²⁶⁰

87. Daarnaast waren een reeks boetebeslissingen gebaseerd op processen-verbaal die schendingen van de verbodsbepalingen in de artikelen 90, 95, 96 en 97 van het Bosdecreet en het Toegankelijkheidsbesluit vaststelden.

²⁵⁶ Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016.

²⁵⁷ Beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016.

²⁵⁸ Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

²⁵⁹ Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015.

²⁶⁰ Beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

- Zo legde de Afdeling Handhaving een geldboete van 90 euro op voor het laten loslopen van een niet aangeliijnde hond in de beboste percelen van een militair domein. Zij hield rekening met de ligging in Vogel- en Habitatrichtlijngebied en het verstrijken van de beslissingstermijn.²⁶¹
- Een tweede overtreder werd beboet met een geldboete van 228 euro voor het vissen in een openbaar bos, zonder vereiste machtiging. Hoewel het bos in Vogelrichtlijngebied lag, hield de Afdeling hier geen rekening mee.²⁶² Dit heeft te maken met het feit dat zij het dossier heeft afgehandeld als een visdossier. Enkel het verstrijken van de beslissingstermijn werd meegenomen bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag.
- Twee andere overtrederes kregen een geldboete van 558 euro omdat ze in een bos hadden gevestigd en met een bestelwagen tot het ven waren gereden. De Afdeling had hen nochtans een bestuurlijke transactie voorgesteld, maar wegens het niet (tijdig of volledig) betalen van de voorgestelde geldsom werd de procedure tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete voortgezet. Enkel het feit dat het milieumisdrijf in militair domein/bosgebied was gepleegd, gaf aanleiding tot een hogere geldboete.²⁶³
- In een vijfde dossier betreffende de schending van de verbodsbepalingen, had een overtreder zich onrechtmatig een deel van een openbaar bos toegeëigend door het plaatsen van sanitaire voorzieningen, die gebruikt werden door de campinggasten. De Afdeling legde een geldboete van 684 euro op, rekening houdend met het feit dat een lint werd gespannen, dat de overtreder snel alles weer opruimde en het verstrijken van de beslissingstermijn.²⁶⁴
- Tot slot had een overtreder afval achtergelaten in een privébos en de vegetatie met herbiciden behandeld. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling rekening met de ligging in GEN-gebied en het gebruik van pesticiden. Het feit dat de overtreder de bestuurlijke maatregel had uitgevoerd, werd meegenomen als verzachtende omstandigheid. Ook het verstrijken van de beslissingstermijn gaf aanleiding tot een vermindering van het boetebedrag met één vijfde. Dit alles resulteerde in een geldboete van 2.622 euro.²⁶⁵

4. Vierde thema: vegetaties en kleine landschapselementen

88. In de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016 nam de Afdeling Handhaving dertien beslissingen betreffende schendingen van de regelgeving ter bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen, op grond van twaalf prioritaire processen-verbaal.²⁶⁶ Twee beslissingen hadden betrekking op eenzelfde proces-verbaal. In één van deze twee beslissingen werd besloten de vermoedelijke overtreder niet te beboeten.

4.1. De invulling van de proportionaliteitscriteria

²⁶¹ Beslissing 14-AMMC-547-M, 24 mei 2016.

²⁶² Beslissing 14-AMMC-303-M, 24 mei 2016.

²⁶³ Beslissing 21064, 20 juni 2016; beslissing 21065, 20 juni 2016.

²⁶⁴ Beslissing 13/AMMC/1377-M/BDW/TR, 30 oktober 2015.

²⁶⁵ Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016.

²⁶⁶ Drie dossiers hadden eveneens betrekking op schendingen van de boswetgeving, waardoor we deze dossiers ook reeds eerder hebben besproken.

4.1.1. De ernst van het misdrijf

89. Voor de beoordeling van de ernst van de feiten, brengt de Afdeling Handhaving in eerste instantie in herinnering dat *“de regelgeving inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu gericht is op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit”*. Daarnaast neemt ze in overweging dat *“het beleid gericht is op het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen”*. Tot slot verwijst ze naar artikel 13, §1 Natuurdecreet door te stellen dat *“de Vlaamse regering alle nodige maatregelen neemt ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het standstill-beginsel toe te passen zowel wat de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur betreft”*.

Daarnaast is ook de (potentiële) schadelijkheid voor mens en leefmilieu bepalend voor de ernst van de feiten. Te denken valt aan het (mogelijks) verlies van natuurwaarde of vegetatie²⁶⁷, het (mogelijks) verlies van biodiversiteit door het wijzigen van kleine landschapselementen²⁶⁸, de schadelijkheid van pesticiden voor de gezondheid en voor de natuur²⁶⁹, en de steenslag, het zand of de perceelvremde grond als potentiële verontreinigingsbron²⁷⁰.

90. Voor de schendingen van de artikelen 7 en 8 van het Natuurbesluit hanteert de Afdeling Handhaving een forfaitair bedrag dat verschilt naargelang het gaat om een verboden dan wel een vergunningsplichtige handeling. Het is vanzelfsprekend dat zij strenger optreedt ten aanzien van de eerste categorie van wetsschendingen. Bovenop het basisbedrag komt een forfait per m², dat opnieuw verschilt volgens de ligging van het perceel. Voor de gebieden vermeld in artikel 13, §4 Natuurdecreet hanteert de Afdeling een hoger forfait dan voor de gebieden opgenomen in artikel 13, §5 Natuurdecreet. Tot slot treedt zij zeer streng op tegen het gebruik van pesticiden door het voor 50% van de basissschending in rekening te brengen.²⁷¹

Deze elementen komen ook aan bod in de onderzochte dossiers. Vooreerst verwijst de Afdeling er naar de ligging in natuurgebied²⁷², VEN-gebied²⁷³, Vogel- of Habitatrichtlijngebied²⁷⁴,

²⁶⁷ Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016; beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016; beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016; beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016; beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.

²⁶⁸ Beslissing 13/AMMC/1010-M/TR, 21 oktober 2015; beslissing 13-AMMC-535-M, 29 februari 2016; beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016; beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

²⁶⁹ Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016; beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

²⁷⁰ Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016; beslissing 14-AMMC-927-M, 25 mei 2016; beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

²⁷¹ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

²⁷² Beslissing 13/AMMC/1010-M/TR, 21 oktober 2015; beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016; beslissing 13-AMMC-469-M, 14 maart 2016; beslissing 14-AMMC-927-M, 25 mei 2016.

²⁷³ Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016; beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016; beslissing 13-AMMC-469-M, 14 maart 2016; beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016; beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

²⁷⁴ Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016; beslissing 13-AMMC-535-M, 29 februari 2016; beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016; beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdriven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

landschappelijk waardevol agrarisch gebied²⁷⁵, vlakbij een waterloop²⁷⁶, zone gekarteerd als biologisch (zeer) waardevol²⁷⁷, perceel gecatalogeerd als zijnde een 'Hpr+', k(mr)' en 'k(da)',²⁷⁸ beschermd landschap²⁷⁹ en/of natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat²⁸⁰. Ook inzake de oppervlakte benadrukt de Afdeling bijvoorbeeld dat de holle weg over een lengte van 85 meter werd verbreed²⁸¹; dat de historisch permanente graslanden werden gescheurd over een (zeer) grote oppervlakte²⁸², over een oppervlakte van 1.915 m²²⁸³ of over een oppervlakte van ongeveer 0,5 hectare²⁸⁴; dat de bodem werd opgehoogd over een oppervlakte van 2 are²⁸⁵ en dat de percelen met herbiciden werden behandeld over een oppervlakte van 3 hectare²⁸⁶.

4.1.2. Het criterium 'frequentie'

91. In het enige dossier waarin het criterium frequentie aanleiding gaf tot een hogere geldboete, stelde de Afdeling Handhaving vast dat de overtreder wegens het plegen van gelijkaardige feiten reeds eerder strafrechtelijk werd veroordeeld én (op grond van een ander proces-verbaal) een bestuurlijke geldboete had moeten betalen.²⁸⁷ Alle andere dossiers betroffen eenmalige schendingen.

4.1.3. Het criterium 'omstandigheden'

92. De Afdeling Handhaving hield bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening met de mate waarin herstel werd gerealiseerd. Zo hadden volgende elementen een verlaging van het boetebedrag tot gevolg: het feit dat er geen werken meer werden uitgevoerd waardoor de holle weg, het talud en de meidoorn zich op een natuurlijke manier herstelden²⁸⁸; het onmiddellijk stopzetten van de werken en het herstel van de historisch permanente graslanden²⁸⁹; de heraanplant van zomereik²⁹⁰; het verwijderen van afvalstoffen, het stopzetten van het gebruik van herbiciden, het verwijderen van de ophoging en de herbebossing²⁹¹; het terug omzetten van het perceel naar weiland²⁹²; het verwijderen van de stabilise²⁹³; het verwijderen van bosvreemd materiaal en het feit dat de houtkant

²⁷⁵ Beslissing 13-AMMC-535-M, 29 februari 2016; beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016; beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016; beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.

²⁷⁶ Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016.

²⁷⁷ Beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016; beslissing 14-AMMC-927-M, 25 mei 2016.

²⁷⁸ Beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.

²⁸¹ Beslissing 13/AMMC/1010-M/TR, 21 oktober 2015.

²⁸² Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016 (respectievelijk 3ha 00a 4ca en 2ha 85a 00ca); beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016 (0,92ha).

²⁸³ Beslissing 13-AMMC-469, 14 maart 2016.

²⁸⁴ Beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.

²⁸⁵ Beslissing 14-AMMC-927-M, 25 mei 2016.

²⁸⁶ Beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

²⁸⁷ Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

²⁸⁸ Beslissing 13/AMMC/1010-M/TR, 21 oktober 2015.

²⁸⁹ Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016.

²⁹⁰ Beslissing 13-AMMC-535-M, 29 februari 2016.

²⁹¹ Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016.

²⁹² Beslissing 13-AMMC-469-M, 14 maart 2016.

²⁹³ Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

zich spontaan heeft hersteld²⁹⁴; het opruimen van sluikstort en het herstel van de loofhoutkant²⁹⁵; het herstel van het perceel in oorspronkelijke staat²⁹⁶; het afvoeren van perceelvreemde aarde²⁹⁷; het her-inzaaien van het perceel met gras en het herstel van een laantje²⁹⁸.

In een dossier waar de overtreder de hem opgelegde bestuurlijke maatregel niet volledig had uitgevoerd, werd slechts het gedeeltelijk herstel als verzachtende omstandigheid meegenomen bij de bepaling van het boetebedrag.²⁹⁹

93. De overeenkomst tussen de overtreder en Natuurpunt vzw om tot een oplossing te komen, waarvan de overtreder het bestaan aanvoerde in zijn schriftelijk verweer, werd niet als verzachtende omstandigheid weerhouden. Uit navolgende informatie van de verbalisanten bleek dat deze overeenkomst niet werd afgesloten.³⁰⁰

4.2. De impact van de redelijke termijn

94. De Afdeling Handhaving nam in alle dossiers een beslissing na het verstrijken van de beslissingstermijn. Zij deed dit met een overschrijding van minstens 112 dagen³⁰¹ en hoogstens 883 dagen³⁰². In tien dossiers hield ze rekening met het verstrijken van de termijn maar was ze van oordeel dat de feiten voldoende ernstig waren om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze verlaagde er het boetebedrag met één vijfde. In de dossiers waarin ze geen rekening hield met het overschrijden van de termijn, was de Afdeling van mening dat de redelijke termijn niet werd overschreden. Het ging er om overschrijdingen met 112³⁰³ en 311³⁰⁴ dagen.

4.3. Straftoemeting: de onderlinge wisselwerking van de straftoemetingcriteria

95. De onderzochte dossiers kunnen worden ingedeeld in vier groepen, volgens de geschonden regelgeving.

1/ Een eerste groep milieumisdrijven bestaat uit *vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen in een gebied bepaald in art. 13, §4, 1° van het Natuurdecreet zonder over de vereiste vergunning te beschikken*. De overtreder die zich schuldig had gemaakt aan het wijzigen van het reliëf (ophoging door grond met steenslag) en het schenden van het Materialendecreet³⁰⁵, werd beboet met een geldboete van 1.398 euro. Bepalend voor de hoogte van het boetebedrag waren de ophoging over een oppervlakte van 2 are en de ligging van het perceel in natuurgebied. De Afdeling Handhaving

²⁹⁴ Beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016.

²⁹⁵ Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

²⁹⁶ Beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016; beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

²⁹⁷ Beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

²⁹⁸ Beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.

²⁹⁹ Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.

³⁰² Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

³⁰³ Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.

³⁰⁴ Beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016.

³⁰⁵ Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

verlaagde de geldboete met één vijfde, rekening houdend met de termijn die verstreken was sedert de start van de boeteprocedure.³⁰⁶ Voor het wijzigen (scheuren) van historisch permanent grasland legde de Afdeling een boete van 1.888 euro op. Ze hield daarbij rekening met de oppervlakte van 0,92 hectare die gescheurd werd en de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en Vogelrichtlijngebied.³⁰⁷

2/ Een tweede groep milieumisdrijven heeft betrekking op *vergunningsplichtige wijzigingen van kleine landschapselementen in een gebied bepaald in art. 13, §5, 1° van het Natuurdecreet zonder over de vereiste vergunning te beschikken*. In de drie dossiers waarin de verbalisanten deze schending hadden vastgesteld, had de overtreder een houtkant geroid.

- De laagste bestuurlijke geldboete bedroeg er 534 euro. De Afdeling Handhaving hield daarbij rekening met de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en in Vogelrichtlijngebied. De heraanplant met zomereik en het verstrijken van de beslissingstermijn hadden een boetemilderende invloed.³⁰⁸
- Wanneer tevens tal van bepalingen van het Bosdecreet werden geschonden, steeg het boetebedrag naar 1.524 euro. De Afdeling hield daarbij rekening met de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en de kartering als biologisch waardevol. Het verwijderen van het bosvreemde materiaal uit het bos, het spontane herstel van de houtkant en het verstrijken van de beslissingstermijn gaven aanleiding tot een vermindering van de geldboete.³⁰⁹
- De overtreder die naast het rooien van de houtkant zowel bepalingen van het Bosdecreet als van het Materialendecreet had geschonden, werd beboet met een geldboete van 2.172 euro. De verbalisant had vastgesteld dat allerhande afval werd achtergelaten in een openbaar bos, dat meerdere bomen recent werden gekapt en dat andere bomen recente snoeiwonden en recente beschadigingen vertoonden. Verder was er sprake van verspreide stukken beton op een maïsakker en werd op een ander perceel loofhoutkant beschadigd. Meer concreet was een dikke inlandse eik volledig afgezet en vertoonden meerdere bomen recente snoeiwonden en recente beschadigingen. Het criterium frequentie gaf aanleiding tot een hogere geldboete. Het uitvoeren van de opgelegde bestuurlijke maatregelen en het verstrijken van de beslissingstermijn hadden dan weer een mildering van het boetebedrag tot gevolg.³¹⁰

3/ Een derde groep milieumisdrijven handelt over *verboden vegetatiewijzigingen of wijzigingen van kleine landschapselementen*.

- Voor het wijzigen van kleine landschapselementen (verbreden holle weg en rooien van bomen en struiken op talud), beboette de Afdeling Handhaving de overtreder met 954 euro. Ze hield daarbij rekening met de verbreding van de holle weg over een lengte van 85 meter en met de ligging ervan in natuurgebied. Het feit dat de overtreder geen werken meer had uitgevoerd, werd meegenomen als verzachtende omstandigheid. Ook het verstrijken van de beslissingstermijn had een verlaging van het boetebedrag tot gevolg.³¹¹
- Een tweede overtreder had historisch permanent grasland gescheurd in VEN- en natuurgebied. Het ging over een oppervlakte van 1.915 m². De Afdeling beboette de overtreder met 1.116

³⁰⁶ Beslissing 14-AMMC-927-M, 25 mei 2016.

³⁰⁷ Beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016.

³⁰⁸ Beslissing 13-AMMC-535-M, 29 februari 2016.

³⁰⁹ Beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016.

³¹⁰ Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.

³¹¹ Beslissing 13/AMMC/1010-M/TR, 21 oktober 2015.

- euro. Ze hield daarbij rekening met het feit dat het perceel terug werd omgezet naar grasland en met het verstrijken van de beslissingstermijn.³¹²
- Een derde overtreder had op twee percelen eveneens historisch permanent grasland gescheurd en omgeploegd. De zeer grote oppervlakte (respectievelijk 3ha 00a 4ca en 2ha 85a) en de ligging in natuurgebied, VEN-gebied en Habitatrictlijngebied hadden een verhoging van het boetebedrag tot gevolg. De Afdeling hield evenwel rekening met het onmiddellijk stopzetten van de werken en het gerealiseerde herstel, alsook met het verstrijken van de beslissingstermijn. De overtreder werd beboet met een geldboete van 2.958 euro.³¹³
 - Ook een andere overtreder had historisch permanent grasland gescheurd. De her-kwalificatie van het perceel naar niet-HPG na het plegen van de feiten, deed geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf. De overtreder werd beboet met 1.458 euro. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling rekening met de oppervlakte van ongeveer 0,5 hectare en de ligging van het perceel in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en in beschermd landschap.³¹⁴
- 4/ Een vierde en laatste groep milieumisdrijven bestaat uit *verboden activiteiten binnen GEN/natuurreservaat (andere dan loutere vegetatiewijzigingen of wijzigingen van kleine landschapselementen)*.
- Een overtreder werd beboet met 2.622 euro wegens het gebruik van herbiciden en het wijzigen van het reliëf (ophogen van de grond) in GEN-gebied. Daarnaast hadden ook de schendingen van het Materialendecreet, het Bosdecreet en de Oppervlaktewaterenwet³¹⁵ een invloed op het boetebedrag. Het gebruik van pesticiden en de ligging in GEN-gebied gaven aanleiding tot een hogere geldboete. De Afdeling Handhaving hield evenwel rekening met het feit dat het gebruik van de pesticiden werd stopgezet, dat de afvalstoffen werden verwijderd, dat de ophoging hersteld was en dat een herbebossing had plaatsgevonden. Ook het verstrijken van de beslissingstermijn had een vermindering van het boetebedrag tot gevolg.³¹⁶
 - Een andere overtreder kreeg een geldboete van 2.628 euro opgelegd voor het wijzigen van de vegetatie (beschadigen rietvegetatie, verwijderen bomen en bijhorende struiklaag) en het reliëf van de bodem (storten stabilisé), het uitvoeren van werkzaamheden die rechtstreeks of onrechtstreeks het grondwaterpeil verlagen, het nemen van maatregelen die de bestaande ont- en afwatering versterken en het wijzigen van de structuur van waterlopen (plaatsen van schanskorven, herprofilering van vijvers en laten uitmonden van een PVC-buis in een waterloop). De betrokken percelen lagen in natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat, VEN-gebied en Habitatrictlijngebied. De ligging van de percelen had een boeteverhogend effect. In het voordeel van de overtreder werd het gedeeltelijk herstel meegenomen als verzachtende omstandigheid.³¹⁷
 - De hoogste geldboete in prioritaire dossiers betreffende schendingen van het natuurbehoud bedroeg 3.510 euro en werd opgelegd voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen (herbiciden) en het wijzigen van de vegetatie en de bodem (ophoging met perceelvreemde aarde, sleuven) over een zeer grote oppervlakte. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de afdeling rekening met het gebruik van pesticiden, de behandelde oppervlakte van 3 hectare en

³¹² Beslissing 13-AMMC-469-M, 14 maart 2016.

³¹³ Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016.

³¹⁴ Beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.

³¹⁵ Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

³¹⁶ Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016.

³¹⁷ Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.

de ligging in GEN-gebied. Het afvoeren van de perceelvreemde aarde en het herstel van de weide in de oorspronkelijke staat werden als verzachtende omstandigheden meegenomen. Ook het verstrijken van de beslissingstermijn gaf aanleiding tot een vermindering van het boetebedrag.³¹⁸

5. Laatste thema: het niet naleven van een bestuurlijke maatregel inzake milieubeheermisdrijven

96. In de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016 nam de Afdeling Handhaving vier beslissingen op basis van drie processen-verbaal inzake het niet uitvoeren van de bestuurlijke maatregelen, opgelegd naar aanleiding van prioritaire milieubeheermisdrijven. Het niet uitvoeren van een opgelegde bestuurlijke maatregel met betrekking tot een milieuschending is als zodanig een milieumisdrijf, dat als een prioritair dossier wordt beschouwd. Twee dossiers hadden betrekking op dezelfde feiten, maar de overtreders werden afzonderlijk beboet.

5.1. De invulling van de proportionaliteitscriteria

5.1.1. De ernst van het misdrijf

97. Bestuurlijke maatregelen zijn erop gericht een einde te stellen aan milieuschendingen, de gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. De naleving van deze maatregelen is bijgevolg essentieel om de negatieve impact van de milieuschending te remediëren en naar de toekomst toe te vermijden. De Afdeling Handhaving is dan ook van oordeel dat het niet uitvoeren van een bestuurlijke maatregel voldoende zwaar dient te worden gesanctioneerd om te vermijden dat het voor overtreders ‘voordeliger’ uitvalt de opgelegde bestuurlijke maatregelen systematisch niet uit te voeren.

98. Voor het niet naleven van een bestuurlijke maatregel legt de Afdeling Handhaving een geldboete op die overeenstemt met het forfaitair bedrag dat zij aanrekent voor de wetsschending ter beteugeling waarvan de miskende bestuurlijke maatregel is opgelegd. Het boetebedrag staat dus in verhouding met de ernst van de oorspronkelijke wetsschending en de impact ervan op het leefmilieu. Volgens de Afdeling is het niet aangeraden om een vast bedrag te voorzien, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naargelang de opgelegde bestuurlijke maatregel. Immers, de ene bestuurlijke maatregel is de andere niet. Zo kunnen de bevoegde toezichthouders de vernietiging van inlooptkooien bevelen, maar even goed kunnen ze het bevel geven om een wederrechtelijk geroid bos opnieuw aan te planten.³¹⁹

5.1.2. Het criterium ‘frequentie’

³¹⁸ Beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.

³¹⁹ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

99. In geen van de onderzochte dossiers gaf het criterium frequentie aanleiding tot een hogere geldboete. Er waren immers geen indicaties die erop wezen dat de overtreders reeds eerder vergelijkbare feiten hadden gepleegd.

5.1.3. Het criterium ‘omstandigheden’

100. In elk van de vier onderzochte dossiers gingen de overtreders alsnog over tot het uitvoeren van de hun opgelegde bestuurlijke maatregel. De Afdeling Handhaving beschouwde dit als een verzachtende omstandigheid.

Ook het feit dat een burgerlijke procedure hangende was en dat dit een psychologisch zware impact had op de overtreder, gaf aanleiding tot een lagere geldboete.³²⁰

101. Tevens hield de Afdeling Handhaving rekening met agressief gedrag en het weigeren om de identiteit kenbaar te maken. Deze omstandigheden hadden een hogere geldboete tot gevolg.³²¹

5.2. De impact van de redelijke termijneis

102. De Afdeling Handhaving overschreed de beslissingstermijn met 538³²², 539³²³ en 723³²⁴ dagen. Om deze reden verlaagde ze de geldboete telkens met één vijfde.

5.3. Straftoemeting: de onderlinge wisselwerking van de straftoemetingcriteria

103. De bedragen van de geldboeten die worden opgelegd wegens het niet tijdig uitvoeren van bestuurlijke maatregelen, zijn niet hoog.

Aan een eerste overtreder werd een bestuurlijke maatregel opgelegd tot heraanplant van de gerooide houtkant. Na het verstrijken van de uitvoeringstermijn stelden de verbalisanten vast dat de maatregel onvolledig werd uitgevoerd. Hiervoor moest de overtreder een bestuurlijke geldboete van 486 euro betalen. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling Handhaving rekening met het feit dat de overtreder de bestuurlijke maatregel alsnog had uitgevoerd en met de termijn die verstreken was sedert de start van de bestuurlijke boeteprocedure.³²⁵

³²⁰ Beslissing 13-AMMC-1236-M, 10 mei 2016; beslissing 13-AMMC-1236-M/1, 10 mei 2016.

Voor het opstarten van de beboetingsprocedure houdt de Afdeling Handhaving geen rekening met het bestaan van een burgerrechtelijke procedure aangezien deze losstaat van de bestuurlijke procedure. De procedure voor de Afdeling heeft immers een punitief karakter terwijl een burgerrechtelijke procedure gericht is op het vergoeden van de schade die veroorzaakt werd door het gepleegde misdrijf. Wel kan de impact van een dergelijke procedure, zoals dit dossier illustreert, als verzachtende omstandigheid worden meegenomen

³²¹ *Ibid.*

³²² Beslissing 14-AMMC-657-M, 24 mei 2016.

³²³ Beslissing 13/AMMC/1500-M/SM, 25 november 2015.

³²⁴ Beslissing 13-AMMC-1236-M, 10 mei 2016; beslissing 13-AMMC-1236-M/1, 10 mei 2016.

³²⁵ Beslissing 14-AMMC-657-M, 24 mei 2016.

In een ander dossier legde de Afdeling een geldboete van 504 euro op. De verbalisant had vastgesteld dat er in een laaggelegen populierenbos grond gestort was. Aan het proces-verbaal werd een bestuurlijke maatregel gekoppeld die het bevel gaf om het perceel in zijn oorspronkelijke staat te herstellen. Na het verstrijken van de uitvoeringstermijn bleek dat de overtreder deze bestuurlijke maatregel niet had uitgevoerd. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling rekening met het feit dat het herstel alsnog gerealiseerd werd. Ook het verstrijken van de beslissingstermijn gaf aanleiding tot een lager boetebedrag.³²⁶

In de laatste twee dossiers hadden de verbalisanten een bestuurlijke maatregel opgelegd die het bevel gaf om het bos ontoegankelijk te maken voor neerhofdieren en alle constructies en afval uit het bos te verwijderen. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag hield de Afdeling rekening met het agressief gedrag van één van beide overtreders en beider weigering om zich te identificeren. De psychologische impact van een hangende burgerrechtelijke procedure, de bereidheid om maatregelen te nemen en het verstrijken van de beslissingstermijn gaven aanleiding tot een lagere geldboete. Aangezien het dossier geen elementen bevatte om te besluiten dat één van de overtreders meer verantwoordelijkheid zou dragen dan de ander, werd de geldboete waartoe de berekeningsboom had geleid gelijk verdeeld over elk van beide overtreders. Elke overtreder moest dus 336 euro betalen.³²⁷

Afdeling 3. Beboeting met voordeelontneming

104. In de onderzochte dossiers werden slechts vier voordeelontnemingen opgelegd. Alle vier deze voordeelontnemingen hadden betrekking op prioritaire milieumisdrijven inzake riviervisserij. In deze dossiers is het berekenen van het vermogensvoordeel eenvoudig. De opgelegde voordeelontneming is gelijk aan de prijs van een klein of een groot visverlof of het verschil tussen beiden.

105. Hoewel dat in de bestudeerde dossiers niet aan bod kwam, is het goed mogelijk dat de Afdeling Handhaving voordeelontnemingen oplegt in het kader van schendingen van de regelgeving inzake bos en natuurbehoud. Voor het niet uitvoeren van de herstelmaatregel na het storten van aarde en bouwafval, raamde zij het vermogensvoordeel van de overtreder op 40.000 euro. Het Milieuhandavingscollege oordeelde echter dat het voordeel niet permanent verworven was en dat de Afdeling op dit punt een nieuwe beslissing diende te nemen. Uiteindelijk besloot ze een voordeelontneming op te leggen ter waarde van de interesten die de overtreder had genoten gedurende de periode dat hij de herstellvordering niet had uitgevoerd.³²⁸ Voor het scheuren van percelen historisch permanent grasland legt de Afdeling geen voordeelontnemingen op omdat in

³²⁶ Beslissing 13/AMMC/1500-M/SM, 25 november 2015.

³²⁷ Beslissing 13-AMMC-1236-M, 10 mei 2016; beslissing 13-AMMC-1236-M/1, 10 mei 2016: “*Concreet bedraagt het bedrag voor de vastgestelde schending 672 euro. De overtreder is, samen met zijn echtgenote (...) verantwoordelijk voor het milieumisdrijf. Het dossier bevat geen elementen om te besluiten dat de overtreder of [zijn echtgenote] meer verantwoordelijkheid zou dragen. De geldboete wordt bijgevolg gelijk verdeeld aan u beiden opgelegd en bedraagt voor de overtreder 336 euro.*” (en vice versa, t.a.v. mevrouw).

³²⁸ Zie ook *supra*, randnr. 42.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

het verleden is gebleken dat de boer in dergelijke dossiers verlies kan lijden en geen winst heeft gerealiseerd door het milieumisdrijf.³²⁹

In vogeldossiers is de raming van het vermogensvoordeel heel wat minder eenvoudig aangezien er veelal geen harde vaststellingen zijn voor de verkoop van de vogels. De meeste dossiers betreffende grote fraudeurs die economisch geldgewin nastreven, worden ook strafrechtelijk afgehandeld.³³⁰

106. Besluitend kan nog worden opgemerkt dat de Afdeling Handhaving zich bij het ramen van het vermogensvoordeel en het opleggen van de voordeelontneming in grote mate baseert op de vaststellingen van de verbalisanten.³³¹

Hoofdstuk 6. Het transactiebeleid

107. In dit hoofdstuk bestuderen we de 29 voorgestelde en betaalde bestuurlijke transacties³³². Zoals bij de bespreking van de boetebeslissingen, overlopen we eerst de structuur van de transactievoorstellen. Vervolgens gaan we per thema na in welke mate de Afdeling Handhaving overgaat tot het voorstellen van een bestuurlijke transactie. We sluiten af met een tussentijds besluit.

Afdeling 1. De structuur van de transactievoorstellen

108. In een transactievoorstel herinnert de Afdeling Handhaving de overtreder in eerste instantie aan het proces-verbaal van overtreding, dat hij normaal gesproken reeds eerder ontving, en aan het geschonden wetsartikel. Daarna geeft de Afdeling aan dat de procureur des Konings beslist heeft om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te vervolgen en dat zij dienvolgens de procedure tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete opstart. Verder brengt ze de overtreder op de hoogte van het feit dat het dossier overeenkomstig artikel 16.4.36, §3 DABM in aanmerking komt voor een bestuurlijke transactie. Ze verduidelijkt dat het gaat om een vereenvoudigde procedure waarbij een voorstel tot betaling van een geldsom wordt gedaan teneinde de uitgebreide bestuurlijke beboetingsprocedure en de bestraffing door middel van een bestuurlijke geldboete te vermijden. Vervolgens wordt het concrete bedrag voorgesteld. Hierna volgen een samenvatting en de verduidelijking dat de tijdige en volledige betaling van het voorgestelde transactiebedrag de bestuurlijke beboetingsprocedure automatisch en definitief beëindigt. Tot slot waarschuwt de Afdeling de overtreder ervoor dat de boeteprocedure zal worden voortgezet bij laattijdige of onvolledige betaling. Bij de kennisgeving van het voorstel tot bestuurlijke transactie wordt een overschrijvingsformulier gevoegd en informatie betreffende de bestuurlijke beboetingsprocedure.

³²⁹ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ *Ibid.*

³³² Hoger, randnr. 7.

Afdeling 2. De proportionaliteitsbeoordeling in het transactiebeleid

109. Zoals hogerop werd aangegeven, zijn de niches voor beleidsvoering waarover de Afdeling Handhaving beschikt bij het gebruik van dit sanctioneringsinstrument in de dossiers die ervoor in aanmerking komen, de volgende twee:

- bevoegdheidsuitoefening -- wordt de stap naar een transactievoorstel gezet of niet;
- mate aan leedtoevoeging -- indien een transactievoorstel wordt gedaan, de bepaling van de voorgestelde transactiesom.

110. In de onderzochte periode deed de Afdeling Handhaving geen voorstellen tot betaling van een geldsom voor prioritaire milieumisdrijven betreffende soorten en jacht. Algemeen kan worden gesteld dat deze dossiers tot nu toe niet vaak met een bestuurlijke transactie werden afgehandeld. Recentelijk heeft de Afdeling echter beslist om ook in dit kader voor bepaalde dossiers een voorstel tot betaling van een geldsom te voorzien.³³³

Beleidsmatig wordt ervan uitgegaan dat de meeste dossiers handelend over een schending van het Soortenbesluit in aanmerking komen voor een bestuurlijke transactie, met uitzondering van de dossiers waarvoor de bestuurlijke geldboete te hoog zou oplopen en de fraudegevallen. Voor transactievoorstellen heeft de Afdeling immers ook een berekeningsboom opgesteld, die afgestemd is op de berekeningsboom voor bestuurlijke geldboeten. Als de (potentiële) bestuurlijke geldboete 2.000 euro overstijgt, komt het dossier niet meer in aanmerking voor een bestuurlijke transactie aangezien het wettelijk maximum van de bestuurlijke transactie 2.000 euro bedraagt. Dossiers waarin er sprake is van fraude kunnen in principe wel aanleiding geven tot een geldboete die onder dit maximumbedrag valt, maar de Afdeling heeft beleidsmatig besloten dat fraudedossiers sowieso niet worden afgehandeld met een transactievoorstel.³³⁴

111. In 23 van de 29 transacties ging het om een inbreuk op de regelgeving inzake de riviervisserij.

De voorgestelde transactiesommen liggen tussen de 50 en de 125 euro.

- De laagste bestuurlijke transactiesom, 50 euro, werd voorgesteld aan de overtreders die gevestigd hadden (op open water) zonder (geldig) visverlof³³⁵ en aan de overtreders die gevestigd hadden met meer dan twee hengels.³³⁶ De voorgestelde geldsom varieerde niet naargelang het aantal vishengels dat te veel was.

³³³ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Beslissing 15/AMMC/507-M/SM/tv, 18 mei 2015; beslissing 15/AMMC/1481-M/il, 27 oktober 2015; 15/AMMC/1447-M/il, 27 oktober 2015.

³³⁶ Beslissing 15/AMMC/1446-M/DDS/il, 10 december 2015; beslissing 14/AMMC/1655-M/SM/lb, 16 februari 2015; beslissing 15/AMMC/57-M/SM/lb, 3 februari 2015.

- De Afdeling stelde een transactiesom van 75 euro voor wegens het bewaren van 5 levende vissen in een leefnet³³⁷, wegens het niet terugzetten van gevangen snoek³³⁸ en wegens het nachtvissen zonder geldig visverlof³³⁹.
- Voor nachtvissen met meer dan twee hengels en het gebruik van aas groter dan 2 cm, stelde de Afdeling een transactiesom van 80 euro voor.³⁴⁰
- De bestuurlijke transactiesom steeg naar 100 euro voor het nachtvissen zonder geldig visverlof met gebruik van aas groter dan 2 cm.³⁴¹ Ook voor het nachtvissen op een plaats waar dit niet is toegelaten en het niet onmiddellijk vrijlaten van gevangen vis³⁴², voor het nachtvissen zonder regelmatig visverlof en verboden aasvis³⁴³ en voor het nachtvissen op een verboden plaats met levende vissen in het bezit³⁴⁴, kregen de overtreders een voorstel tot betaling van een geldsom van 100 euro.
- De overtreder die aan het nachtvissen was met meer dan twee hengels met gebruik van aas groter dan 2 cm en die de gevangen snoek niet onmiddellijk terugzette, kon een bestuurlijke boetprocedure vermijden door een bestuurlijk transactiebedrag van 125 euro te betalen.³⁴⁵ Hetzelfde gold voor de overtreders die zich schuldig hadden gemaakt aan het vissen in gesloten tijd (op een onbevaarbare waterloop).³⁴⁶

112. Bosmisdrijven en schendingen van de regelgeving tot bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen leidden tot de overige transacties in het Kerndatabestand. De transactiebedragen liggen er wat hoger dan voor visserijmisdrijven. Voor het gemotoriseerd verkeer in bossen en op boswegen stelde de Afdeling Handhaving een geldsom van 200 euro voor.³⁴⁷ De drie overtreders die daarenboven wijzigingen hadden aangebracht aan een holle weg en de vegetatie, kregen elk een transactievoorstel van 275 euro.³⁴⁸ In één van de dossiers deed de Afdeling een voorstel tot betaling van een geldsom aan de overtreder die als examiner tijdens een helikoptervlucht geland was in een natuurreservaat. De voorgestelde geldsom bedroeg eveneens 275 euro.³⁴⁹

Hoewel dat in de onderzochte dossiers niet aan bod kwam, doet de Afdeling ook een voorstel tot betaling van een geldsom voor het laten loslopen van een niet-aangelijnde hond, voor het beschadigen van een boom en voor het fietsen in een bos.³⁵⁰

³³⁷ Beslissing 14/AMMC/1658-M/SM/lb, 3 februari 2015.

³³⁸ Beslissing 14/AMMC/1659-M/DDS/lb, 16 februari 2015.

³³⁹ Beslissing 15/AMMC/63-M/KO/lb, 9 februari 2015.

³⁴⁰ Beslissing 15/AMMC/59-M/DDS/lb, 4 maart 2015; beslissing 15/AMMC/62-M/SM, 9 februari 2015.

³⁴¹ Beslissing 15/AMMC/60-M/SM/lb, 9 februari 2015.

³⁴² Beslissing 15/AMMC/1604-M/DDS/il, 22 december 2015.

³⁴³ Beslissing 15/AMMC/58-M/KO/lb, 3 februari 2015.

³⁴⁴ Beslissing 14/AMMC/1656-M/KO/lb, 3 februari 2015.

³⁴⁵ Beslissing 15/AMMC/59-M/DDS, 4 maart 2015.

³⁴⁶ Beslissing 15/AMMC/647-M/SM/tv, 11 juni 2015; beslissing 15/AMMC/1286/SM/il, 30 september 2015; beslissing 15/AMMC/1285-M/DDS/il, 27 oktober 2015.

³⁴⁷ Beslissing 15/AMMC/1329-M/KO/tv, 8 oktober 2015; beslissing 15/AMMC/1124-M/DDS/il, 14 oktober 2015.

³⁴⁸ Beslissing 15/AMMC/1123-M/KO/il, 25 augustus 2015.

Als één feit meerdere wettelijke bepalingen schendt, worden de transactiebedragen voor elke schending samen opgeteld en vervolgens verminderd met 20%. – Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

³⁴⁹ Beslissing 21027, 7 januari 2016.

³⁵⁰ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

113. Besluitend kan worden vastgesteld dat de Afdeling Handhaving per milieuthema een beslissingsboom voor de bestuurlijke transacties heeft opgesteld, die afgestemd is op de beslissingsboom voor bestuurlijke geldboeten. Ze heeft de wettelijke bepalingen vertaald naar een intern kader, waarin wordt aangenomen dat in principe alle milieu(beheer)schendingen in aanmerking kunnen komen voor een bestuurlijke transactie, met uitzondering van de dossiers met een fraudeaspect en de dossiers waarvoor de (potentiële) geldboete 2.000 euro overstijgt (wat in het algemeen duidt op een verhoogde ernst). Naast deze interne beleidslijnen, lijken er ons ook thematische beleidsvoorkeuren te bestaan, zoals het transactiebeleid inzake soortenbescherming en jacht enerzijds en inzake riviervisserij anderzijds aantonen. Het ene milieuthema leidde beperkt tot transactievoorstellen (maar dit gaat veranderen), het andere omzeggens steeds.

Een bestuurlijk transactiebedrag ligt over het algemeen lager dan een bestuurlijke geldboete, tenzij achteraf bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete nog elementen in rekening zouden worden gebracht waardoor het boetebedrag daalt.³⁵¹

Hoofdstuk 7. Tot slot: het bestuurlijke bestraffingsbeleid geprofileerd en gewogen

114. In deze bijdrage hebben we getracht een licht te werpen op het bestraffingsbeleid van de Afdeling Handhaving met betrekking tot de prioritaire dossiers inzake milieubeheerrecht. Daartoe hebben we 89 onuitgegeven boetebeslissingen en transactievoorstellen bestudeerd. De resultaten van deze studie hebben we kunnen bespreken en vervolledigen gedurende een interview met medewerkers van de Afdeling Handhaving³⁵².

We maken hier het overzicht van de meest belangrijke vaststellingen en kaderen ze in de bredere rechtspolitieke en juridisch-technische context.

Afdeling 1. Profiel van het bestraffingsbeleid

115. In het bestraffingsbeleid dat de Afdeling Handhaving inzake milieumisdrijven voert, vervult artikel 16.4.36, §1 DABM een sterk determinerende rol. Het is immers deze bepaling die bestuurlijke opportuniteitssepots uitsluit. De kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, in voorkomend geval vergezeld van een voordeelontneming, vormt het uitgangspunt voor toepassing van alle sanctioneringsinstrumenten waarover de Afdeling beschikt. Inderdaad, in de dossiers waar de Afdeling beslist een transactievoorstel te doen, vergezelt dit voorstel de kennisgeving van het opstarten van de beboetingsprocedure. Deze praktijk maakt een proceseconomische gezamenlijke lezing van artikel 16.4.36, §1, aanhef DABM enerzijds en artikel 16.4.36, §3, tweede lid DABM, gepreciseerd door artikel 75/2, vierde lid Milieuhandhavingsbesluit, anderzijds. Daarnaast kan een

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Zie hoger, randnr. 9.

voordeelontneming enkel worden opgelegd samen met een geldboete, dus ten einde een beboetingsprocedure.

Deze kentering van het alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsel verdient het in het voetlicht te worden geplaatst. Een procureur die een proces-verbaal doorstuurt aan de Afdeling heeft de zekerheid dat dit in ieder geval een gevolg zal krijgen.

116. Anders dan gebruikelijk in de strafrechtspraak, stellen we vast dat per overtreder in de zaak een afzonderlijke beslissing wordt genomen. Deze benadering heeft te maken met het dossieropvolgingssysteem. Slechts in één dossier werden meerdere overtreders tezamen beboet. Hier kan ook nog worden opgemerkt dat wanneer de Afdeling Handhaving meerdere processen-verbaal ontvangt lastens eenzelfde overtreder, ze deze zoveel als mogelijk samen behandelt. Als de processen-verbaal uiteenlopende milieumisdrijven vaststellen, zal zij ze echter toch afzonderlijk behandelen. Hetzelfde geldt voor het geval waarin de processen-verbaal zich in een verschillend stadium van de procedure bevinden.³⁵³

117. Het sanctionerend bereik van de bestuurlijke transactie is beperkt tot relatief lichte feiten, zowel *qua* schadelijkheid als *qua* schuldgraad. In de dossiers waar het instrument rechtens toepassing kan vinden, wordt er niet steeds toepassing van gemaakt. De Afdeling heeft als beleidslijn om in twee types dossiers hoe dan ook geen transactievoorstel te doen. Een eerste categorie dossiers die niet in aanmerking komt voor een transactievoorstel, betreft de dossiers waar een potentiële geldboete 2.000 euro, de maximumtransactie, zou overschrijden. Of dit het geval zou zijn, wordt afgetoetst met gebruik van de berekeningsbomen voor straftoemeting die in het kader van de beboetingspraktijk zijn ontwikkeld. Een tweede categorie dossiers waar geen transactievoorstel in wordt gedaan, omvat dossiers met een fraude-element. Ook wanneer, met gebruik van de berekeningsbomen voor straftoemeting, blijkt dat de geldboete beneden de 2.000 euro zou liggen, komen deze dossiers niet in aanmerking voor een transactievoorstel. Naast deze twee duidelijke dossiergerichte beleidslijnen, bestaat er echter ook een meer themagericht beleid, dat op basis van de geschonden wetgeving een onderscheid maakt tussen lichtere milieumisdrijven en andere. Visserijmisdrijven vallen kennelijk in de categorie lichtere milieumisdrijven. Misdrijven die beschermde vogelsoorten betreffen, lijken dan weer tot de zwaardere milieumisdrijven te behoren. De Afdeling besliste vrij recent om ook iets zwaardere milieumisdrijven in ruimere mate af te handelen met een bestuurlijk transactievoorstel.

Artikel 75/2, tweede lid, 1° Milieuhandavingsbesluit bepaalt dat een transactievoorstel niet kan worden gedaan "*als het proces-verbaal verschillende milieumisdrijven heeft vastgesteld*". Uit de onderzochte dossiers blijkt meer dan eens dat transactievoorstellen ook gebeuren in dossiers met een eendaadse samenloop, waar eenzelfde feit meer dan één bepaling schendt.

De voorgestelde transactiesommen zijn laag. Ook in de al bij al geringe vork tussen 0 en 2.000 euro die de decreetgever voor de transactiebedragen heeft bepaald, situeren de voorgestelde bedragen zich stelselmatig in de beneden-marge, t.w. de laagste 10 à 15% van het tarief. In de prioritaire

³⁵³ Afdeling Handhaving, interview 18 april 2017.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrifven in Vlaanderen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrifven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

dossiers die het voorwerp vormden van het onderzoek, schommelden de transactiebedragen meer precies tussen de 50 en de 275 euro.

Voor de berekening van het voor te stellen transactiebedrag hanteert de Afdeling berekeningsbomen die afgestemd zijn op de berekeningsbomen voor straftoemeting in de bestuurlijke beboeting. We kunnen aannemen dat voornamelijk de daar ontwikkelde waardering van de ernst van het misdrijf zal doorwegen.

Wanneer het transactievoorstel niet wordt aanvaard, of niet tijdig of volledig wordt aanvaard, wordt de beboetingsprocedure, die was aangevat met de kennisgeving *ex* artikel 16.4.36, §1, aanhef DABM, daadwerkelijk hervat, conform artikel 16.4.36, §4, *in fine* DABM. Wanneer het dossier leidt tot een bestuurlijke geldboete, ligt deze steeds hoger dan de voorgestelde transactiesom. In de onderzochte dossiers, voornamelijk dossiers inzake riviervisserij, bleek de geldboete tussen de 150 à 200% van het voorgestelde transactiebedrag te bedragen.

118. Het beboetingsbeleid van de Afdeling Handhaving kent geen verre parallel van de strafrechtelijke opschorting van de uitspraak van veroordeling. Wanneer de Afdeling een beboetingsprocedure afhandelt, leidt deze procedure tot een geldboete, eventueel met voordeelontneming, in alle zaken waar geen onbevoegdheid tot beboeting blijkt.

Een beslissing om niet te beboeten, wordt uitsluitend genomen wanneer de Afdeling niet bevoegd is om tot beboeting over te gaan. De meest voorkomende redenen tot onbevoegdheid bestaan uit de vaststelling dat of de feiten of het daderschap niet naar eis van recht bewezen zijn.

De mogelijkheid om een nul-boete op te leggen, is in onbruik geraakt sedert de invoering van de bestuurlijke transactiebevoegdheid.

Op dit punt sluit het ontwikkelde bestraffingsbeleid aan bij de strafgerichte beleids optie van de decreetgever, vertolkt door artikel 16.4.36, §1, aanhef DABM.

119. De bestuurlijke geldboeten die de Afdeling Handhaving oplegde in de onderzochte dossiers liggen onderaan de uiterst ruime tariefvork. De opdecimen die van toepassing waren op deze dossiers brachten een verhoging met een factor 6 mee van de boetebedragen. Aldus bedroeg de decretaal bepaalde maximumboete er 1.500.000 euro. In de praktijk schommelden de opgelegde boeten, opdecimen inbegrepen, tussen 72 euro en 9.036 euro. Dit in dossiers waar één of meer prioritaire milieumisdrijven ter sprake stonden... In prioritaire dossiers aangaande soortenbescherming en jacht lagen ze tussen 396 tot 7.614 euro, in prioritaire visserijdossiers tussen 72 en 354 euro, voor prioritaire bosmisdrijven tussen 90 en 9.036 euro en voor prioritaire vegetatiemisdrijven tussen 534 en 3.510 euro. De hoogste geldboete werd, weinig verrassend, opgelegd in een dossier waar de factor frequentie in aanmerking werd genomen.

120. Om de hoogte van de op te leggen bestuurlijke geldboeten te bepalen, heeft de Afdeling Handhaving per categorie van milieumisdrijven berekeningsbomen uitgewerkt. Deze zijn organisch

gegroeid op basis van nieuwe dossiers, *feedback* van de verbalisanten en rechtspraak van het Milieuhandavingscollege. Aanvankelijk waren deze berekeningsbomen nog vrij onbepaald. Intussen staan ze min of meer vast. Ze zijn zodanig opgesteld dat aan elk element in het dossier een bedrag kan worden gekoppeld. Deze berekeningsbomen vormen een objectief kader dat ervoor zorgt dat gelijkaardige dossiers een gelijkaardige uitkomst krijgen, ongeacht de dossierbehandelaar. Wanneer de dossierbehandelaar, het diensthoofd of het afdelingshoofd evenwel van mening is dat het bekomen boetebedrag niet passend is, kan er van de gehanteerde berekeningsboom worden afgeweken. Binnen het vaste objectieve kader is er dus ook ruimte voor flexibiliteit. De berekeningsbomen omvatten de proportionaliteitsbeoordeling voorzien in de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM zowel als de impact van de redelijke termijneis.

Artikel 16.4.29 DABM vormt de hoeksteen van de berekeningsbomen. Luidens dit artikel vormt de ernst van het milieumisdrijf het eerst in aanmerking te nemen straftoemingscriterium; frequentie en omstandigheden komen nadien aan bod. Dit tekstelement is glashelder terug te vinden in de berekeningsbomen. De berekeningsbomen werken met een basisbedrag dat de ernst van de feiten weerspiegelt. Eens dat basisbedrag is berekend, wordt naar frequentie en omstandigheden gekeken. Frequentie en omstandigheden geven aanleiding tot een percentage dat, naargelang van het geval, van het basisbedrag wordt afgehouden of er wordt bijgeteld. In de gevallen waarin de Afdeling het criterium 'frequentie' meeneemt bij de boetebepaling, verhoogt ze het basisbedrag met 25%. Voor chronische en structurele problemen³⁵⁴ ligt het percentage echter hoger. Het criterium 'omstandigheden' omvat, naast verzachtende omstandigheden, ook verzwarende omstandigheden. Verzachtende omstandigheden kunnen aanleiding geven tot een vermindering van het basisbedrag- zoals-eventueel-verhoogd-door-toepassing-van-het-criterium-frequentie, met 10 tot 60%, afhankelijk van het aantal omstandigheden en het gerealiseerde herstel.

De specifieke proportionaliteitseis vervat in artikel 16.4.4 DABM, die toeziet op proportionaliteit in het geval van geringe financiële draagkracht of beperkte financiële draagkracht mét een maatschappelijk kwetsbare gezinssituatie, is, wanneer toegepast, goed voor een vermindering met 25% van het boetebedrag bekomen na toepassing van ernst, frequentie en omstandigheden.

In de onderzochte dossiers leidde de overschrijding van de redelijke termijn tot een vast verminderingspercentage van 20% op het boetebedrag bekomen na toepassing van ernst, frequentie en omstandigheden, zonder nuancering in het licht van het concrete dossier. Onder invloed van de rechtspraak van het Milieuhandavingscollege en de Raad van State, rechtsprekend in cassatie, werd de beoordeling rond de redelijke termijn sedertdien aangepast.³⁵⁵ Sinds de tweede helft van 2016 verlaagt de Afdeling bij overschrijding van de redelijke termijn het boetebedrag met 10 tot 30%, afhankelijk van het aantal dagen waarmee de beslissingstermijn werd overschreden en de concrete elementen in het dossier.

Op grond van de berekening van het basisbedrag in het licht van de ernst van het milieumisdrijf of de milieumisdrijven, en de verhogingen en verminderingen hiervan door toepassing van de percentages gekoppeld aan de criteria van de frequentie, de omstandigheden, de financiële draagkracht en de redelijke termijneis, bekomt de Afdeling het bedrag waarmee ze de overtreder

³⁵⁴ Inzake water wordt bijvoorbeeld vaker eenzelfde norm overschreden. Dit wijst op een structureel probleem. Dergelijke chronische en structurele problemen komen niet voor in milieubeheerdossiers.

³⁵⁵ Zie *supra*, randnrs. 13 en 31-32.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

zal beboeten.³⁵⁶ Deze aanpak verklaart de gedetailleerde boetebedragen – 354 euro, 2.023 euro, 72 euro, ... – die wat vreemd afsteken t.o.v. de ronde getallen eigen aan de strafrechtelijke boeten.

Onder invloed van de rechtspraak van het Milieuhandhavingcollege³⁵⁷ duidt de Afdeling sinds april 2017 aan van welk basisbedrag ze vertrekt na beoordeling van de ernst van de feiten. Ook onder de bespreking van de frequentie en de omstandigheden geeft ze telkens weer met welk bedrag het basisbedrag verlaagd of verhoogd wordt.

121. Wanneer we dieper ingaan op elk van de beoordelingscriteria vervat in artikel 16.4.29 DABM, valt het volgende te vermelden.

De berekening van het basisbedrag gaat uit van de wetsschendingen die de overtreder pleegde. Voor de basiswetsschending hanteert de Afdeling Handhaving een forfaitair bedrag, waarvan de hoogte afhankelijk is van de ernst van het milieumisdrijf. Dit bedrag wordt verder verhoogd met de forfaitaire bedragen voor de concrete elementen in het dossier. Het aldus bekomen bedrag vormt het basisbedrag waarop de frequentie en de omstandigheden worden berekend. Om aan te geven dat de gepleegde milieumisdrijven voldoende ernstig zijn om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete, verwijst de Afdeling in eerste instantie naar de doelstelling van de geschonden regelgeving. Daarnaast verantwoordt ook de (potentiële) schadelijkheid van de feiten voor de mens en het leefmilieu het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete. Te denken valt aan de potentiële verstoring van een goed wildbeheer en natuurbehoud, het feit dat de veiligheid mogelijks in gevaar wordt gebracht, de potentiële bosdegradatie en bosvernietiging, het mogelijks verlies van biodiversiteit, het mogelijks verlies van natuurwaarde of vegetatie en de schadelijkheid van pesticiden.

Het criterium frequentie geeft aanleiding tot een hoger boetebedrag indien er eerdere vergelijkbare wetsschendingen werden vastgesteld, die aan de overtreder kunnen worden toegerekend en die bovendien al strafbaar waren op het ogenblik dat de overtreder ze stelde. In de praktijk vindt het criterium niet vaak toepassing. Ook in de onderzochte dossiers gaf het criterium slechts in 8 van de 49 dossiers met bestuurlijke beboeting aanleiding tot een hogere geldboete. In deze dossiers werd de overtreder al eerder strafrechtelijk veroordeeld en/of had hij reeds eerder een bestuurlijke geldboete of bestuurlijke transactie betaald wegens het plegen van gelijkaardige feiten. Ook als het proces-verbaal verwees naar een eerder opgesteld proces-verbaal of naar verklaringen van de overtreder waaruit bleek dat de wederrechtelijke activiteiten al geruime tijd aan de gang waren, gaf het criterium frequentie aanleiding tot een verhoging van het boetebedrag. Inzake milieubeheer is het voldoende dat vaststaat dat de overtreder al schendingen heeft begaan betreffende de regelgeving inzake jacht, soorten, vis, natuur of bos opdat het criterium frequentie kan worden meegenomen. Ten aanzien van andere thema's is de Afdeling soms milder en is vereist dat exact dezelfde norm wordt overschreden.

³⁵⁶ Of, met behulp van wiskundige formuleringen:

- Criterium ernst : basisbedrag;
- Criterium frequentie: basisbedrag + 25%
- Criterium omstandigheden: (basisbedrag (+25%)) - bv. 10%;
- Criterium financiële draagkracht: ((basisbedrag (+25%) - bv. 10%)) - 25%;
- Criterium redelijke termijn: (basisbedrag (+25%) - bv. 10%) - 20%.

³⁵⁷ Zie *supra*, randnr. 32.

Een verzachtende omstandigheid die relatief vaak voorkomt, is dat de overtreder regulariserende maatregelen heeft genomen tegen de vastgestelde misdrijven. Concreet valt te denken aan het afbreken van illegale constructies, het bekomen van de vereiste vergunning/machtiging/ontheffing, heraanplant of herstel van de illegale situatie. De Afdeling houdt hiermee rekening door het boetebedrag te verminderen met maximaal 35%, afhankelijk van het gerealiseerde herstel. De Afdeling maakt geen onderscheid tussen het vrijwillig treffen van maatregelen en het uitvoeren van een bestuurlijke maatregel. Alleen het resultaat telt. Het uitvoeren van een bestuurlijke maatregel staat het opleggen van een bestuurlijke geldboete trouwens niet in de weg. Verder heeft de medewerking door de overtreder aan het onderzoek een positieve invloed op het boetebedrag. In het kader van de soorten- en jachtdossiers geeft de vrijwillige toestemming tot huiszoeking, bijvoorbeeld, aanleiding tot een vermindering van de geldboete met 10%.

Inzake soorten, jacht en visvangst heeft de slechte conditie van beschermde soorten een boeteverzwarend effect. De Afdeling verhoogt het basisbedrag met een percent van het gehanteerde forfait voor de soort.

122. Het in aanmerking nemen van geringe financiële draagkracht met toepassing van artikel 16.4.4 DABM steunt op bewijzen hiervan, in het bijzonder door een aanslagbiljet of een leefloonattest. Het vastgestelde verminderingspercentage van 25% vindt toepassing wanneer de overtreder onder de door de Afdeling Handhaving gehanteerde armoedegrens valt.

123. In 43 van de 49 boetebeslissingen overschreed de Afdeling Handhaving de beslissingstermijn van 180 dagen. Zij deed dit minimaal met 1 dag, maximaal met 883 dagen en gemiddeld met 522 dagen. Op acht dossiers na, verlaagde de Afdeling het boetebedrag telkens met één vijfde, rekening houdend met de termijn die verstreken was sedert de start van de bestuurlijke boeteprocedure. In één van de acht uitzonderingsgevallen hadden twee kennisgevingen plaatsgevonden op basis van twee processen-verbaal en hield de Afdeling slechts gedeeltelijk rekening met het overschrijden van de termijn, hoewel beide beslissingstermijnen werden overschreden. Sedert april 2017 wordt in de beboetingsbesluiten duidelijk aangegeven hoeveel de boete bedraagt zonder de overschrijding van de beslissingstermijn, met hoeveel procent dit bedrag wordt verminderd en hoeveel het uiteindelijke boetebedrag bedraagt.

124. De dossierstudie bevestigt het beperkte praktijkbelang van de bestuurlijke voordeelontnemingen. De Afdeling Handhaving legt enkel voordeelontnemingen op in de dossiers waarin het berekenen van het vermogensvoordeel eenvoudig is en indien er in het proces-verbaal indicaties zijn van een dergelijk vermogensvoordeel.

125. Het beboetingsbeleid van de Afdeling Handhaving staat ook wat de straftoemeting betreft onder invloed van de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege en van de Raad van State. Dit is reeds gebleken in het verleden met betrekking tot de financiële draagkracht van de overtreder, maar ook meer recent. Onder invloed van de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege,

wijzigde de Afdeling haar beleid rond het overschrijden van de redelijke termijn, door verrekening van een vast percentage van 20% naar verrekening van een vorkpercentage van 10 à 30%. Ook de recente transparantie in boetebedragen en percentages kwam er als gevolg van de rechtspraak van het College. Sinds april 2017 duidt de Afdeling aan van welk basisbedrag ze vertrekt en met welk bedrag ze dit basisbedrag verlaagt of verhoogt als gevolg van de toepassing van de frequentie, de omstandigheden en de redelijke termijn. Doorheen de jaren heeft het Milieuhandhavingcollege echter ook veel boetebeslissingen van de Afdeling bevestigd, hetgeen aantoont dat ze op de goede weg is.

Afdeling 2. Rechtspolitieke en juridisch-technische overwegingen

126. Tot slot een paar rechtspolitieke en juridisch-technische overwegingen.

Het beboetingsbeleid van de Afdeling Handhaving in de milieubeheerdossiers blijkt vruchten af te werpen. Inzake soorten en jacht, bijvoorbeeld, merken de verbalisanten dat de kleine overtreders afgeschrikt worden door de boetebedragen waardoor minder schendingen worden vastgesteld.

De boetebedragen liggen aan de onderkant van het ruime vorktarief dat door decreetgever is bepaald. Echter, ook de strafrechtelijke geldboeten situeren zich aan de onderkant van de bedragen die rechtens mogelijk zijn. Het zou interessant zijn na te gaan hoe de bestraffing van gelijkaardige misdrijven in het ene en het andere afhandelingsspoor zich laten vergelijken, *qua* pijn in de portefeuille en de motieven hiertoe. Is de strafrechter strenger?

De meest merkwaardige bevinding van dit onderzoek betreft de ontdekking van de berekeningsbomen voor de straftoemeting middels geldboeten en, bijkomend, transacties. In tijden waar de roep om consistente straftoemeting in de strafrechtspleging steeds luider klinkt, moet de vaststelling worden gemaakt dat het Afdeling-systeem van berekeningsbomen consistente straftoemeting waarborgt. Meteen moet echter ook op de kwetsbaarheid van het systeem worden gewezen.

- Het systeem is erg afhankelijk van de inzichten die tot een bepaalde input in de berekeningsbomen leiden. De actualiteit en kwaliteit hiervan dienen een constante zorg te zijn in de beleidsvoering. Zo, bijvoorbeeld, dateert de studie van BirdLife International aangaande de overlevingsstatus van vogels in Europa van het jaar 2004. Is dit voldoende actueel? Zo ook betreffen verschillende beslissingen met milde beboeting de aantasting van holle wegen. Hoe heeft de Afdeling de natuurwaarde van holle wegen gewogen? Doorgaans zijn zij minstens een paar eeuwen oud en vormen zij kleine ecosystemen op zich ³⁵⁸.
- Wat indien een bepaald dossier in aanmerking komt voor twee berekeningsbomen, bv. een berekeningsboom inzake boswetgeving en een ander inzake riviervisserij? Leidt dit niet tot een bepaalde verstarring in de aanpak, waarbij een dimensie van de feiten niet wordt meegenomen? ³⁵⁹
- Hoe werken de beslissingsbomen bij mededaderschap? Zijn zij aangepast aan deze hypothese?

³⁵⁸ O.m. R. MACFARLANE, *The Wild Places*, London, Granta Books, 2008, 216.

³⁵⁹ Zie bv. de casus vermeld in randnr. 87, tweede gedachtestreepje.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

Het zou boeiend zijn na te gaan hoe een soepeler systeem tot stroomlijning van de straftoemeting, zoals thans benut in de milieustrafrechtspraak in Engeland & Wales ³⁶⁰, zich *qua* voor- en nadelen verhoudt tot het systeem van de berekeningsbomen dat de Afdeling ontwikkelde.

Er is meegedeeld dat de dossiervoerders bij toepassing van de berekeningsbomen een marge vrijheid behouden. Het lijkt ons uitermate aangewezen dat zij elk dossier zouden behandelen met deze marge voor ogen. Het *ius puniendi* is te ingrijpend om in automatismen toepassing te krijgen.

³⁶⁰ Zie <https://www.sentencingcouncil.org.uk/publications/item/environmental-offences-definitive-guideline/>

BIJLAGEN

BIJLAGE I: BOETEBESLISSINGEN VAN DE AFDELING HANDHAVING

Boetebeslissingen inzake soorten en jacht

- Beslissing 13/AMMC/1098-M/SM – 14/AFDELING/1300-M/SM, 31 maart 2015.
- Beslissing 13/AMMC/701-M/SM, 24 augustus 2015.
- Beslissing 13/AMMC/963-M/TR/ib, 23 oktober 2015.
- Beslissing 13/AMMC/1409-M/JA/il, 20 november 2015.
- Beslissing 13/AMMC/1127-M/JA/il, 25 november 2015.
- Beslissing 13/AMMC/278-M/PC/TR – 13/AFDELING/1509-M/PC/TR, 2 december 2015.
- Beslissing 13-AMMC-1416-M, 18 december 2015.
- Beslissing 13-AMMC-380-M, 18 februari 2016.
- Beslissing 13-AMMC-604-M, 30 maart 2016.
- Beslissing 13-AMMC-1262-M, 31 maart 2016.
- Beslissing 13-AMMC-1262-M/1, 31 maart 2016.
- Beslissing 13-AMMC-1262-M/2, 31 maart 2016.
- Beslissing 14-AMMC-15-M, 24 mei 2016.
- Beslissing 14-AMMC-38-M, 27 mei 2016.
- Beslissing 14-AMMC-16-M, 20 juli 2016.

Boetebeslissingen inzake riviervisserij

- Beslissing 14/AMMC/861-M/DDS/lb, 6 februari 2015.
- Beslissing 15/AMMC/56-M/DDS/il, 6 augustus 2015.
- Beslissing 15/AMMC/64-M/DDS/il, 6 augustus 2015.
- Beslissing 15/AMMC/61-M/DDS/il, 4 september 2015.
- Beslissing 14-AMMC-642-M, 24 mei 2016.
- Beslissing 14-AMMC-1657-M, 30 mei 2016.
- Beslissing 15-AMMC-1605-M/1, 7 juni 2016.
- Beslissing 15-AMMC-1448-M, 8 juni 2016.
- Beslissing 15-AMMC-1605-M, 8 juni 2016.
- Beslissing 15-AMMC-1144-M, 17 juni 2016.

Boetebeslissingen inzake natuur en bos

- Beslissing 13/AMMC/834-M/DDS, 7 augustus 2015.
- Beslissing 13/AMMC/1377-M/BDW/TR, 30 oktober 2015.
- Beslissing 13/AMMC/979-M/BDW/TR, 10 november 2015.
- Beslissing 13/AMMC/1010-M/TR, 21 oktober 2015.
- Beslissing 14/AMMC/463-M/TR, 20 november 2015.
- Beslissing 13/AMMC/1375-M/TR, 26 november 2015.
- Beslissing 13-AMMC-687-M, 19 februari 2016.
- Beslissing 13-AMMC-687-M/2, 19 februari 2016.
- Beslissing 13-AMMC-535-M, 29 februari 2016.
- Beslissing 13-AMMC-1487-M/1, 3 maart 2016.
- Beslissing 13-AMMC-1487-M, 7 maart 2016.
- Beslissing 13-AMMC-833-M, 9 maart 2016.
- Beslissing 13-AMMC-469-M, 14 maart 2016.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdriven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

Beslissing 15-AMMC-621-M, 29 maart 2016.
Beslissing 14-AMMC-601-M, 1 april 2016.
Beslissing 13-AMMC-549-M/1, 13 april 2016.
Beslissing 13-AMMC-746-M, 24 mei 2016.
Beslissing 13-AMMC-746-M/1, 24 mei 2016.
Beslissing 14-AMMC-303-M, 24 mei 2016.
Beslissing 14-AMMC-547-M, 24 mei 2016.
Beslissing 14-AMMC-547-M/1, 24 mei 2016.
Beslissing 14-AMMC-927-M, 25 mei 2016.
Beslissing 14-AMMC-1632-M, 2 juni 2016.
Beslissing 14-AMMC-1057-M, 3 juni 2016.
Beslissing 14-AMMC-617-M, 17 juni 2016.
Beslissing 21064, 20 juni 2016.
Beslissing 21065, 20 juni 2016.
Beslissing 13-AMMC-1303-M, 30 juni 2016.
Beslissing 14-AMMC-1334-M, 30 juni 2016.

Boetebeslissingen inzake bestuurlijke maatregelen

Beslissing 13/AMMC/1500-M/SM, 25 november 2015.
Beslissing 13-AMMC-1236-M, 10 mei 2016.
Beslissing 13-AMMC-1236-M/1, 10 mei 2016.
Beslissing 14-AMMC-657-M, 24 mei 2016.

BIJLAGE II: TRANSACTIEVOORSTELLEN VAN DE AFDELING HANDHAVING

Beslissing 14/AMMC/1656-M/KO/lb, 3 februari 2015.
Beslissing 14/AMMC/1658-M/SM/lb, 3 februari 2015.
Beslissing 15/AMMC/57-M/SM/lb, 3 februari 2015.
Beslissing 15/AMMC/58-M/KO/lb, 3 februari 2015.
Beslissing 15/AMMC/60-M/SM/lb, 9 februari 2015.
Beslissing 15/AMMC/62-M/SM, 9 februari 2015.
Beslissing 15/AMMC/63-M/KO/lb, 9 februari 2015.
Beslissing 14/AMMC/1655-M/SM/lb, 16 februari 2015.
Beslissing 14/AMMC/1659-M/DDS/lb, 16 februari 2015.
Beslissing 15/AMMC/59-M/DDS, 4 maart 2015.
Beslissing 15/AMMC/59-M/DDS/lb, 4 maart 2015.
Beslissing 15/AMMC/507-M/SM/tv, 18 mei 2015.
Beslissing 15/AMMC/647-M/SM/tv, 11 juni 2015.
Beslissing 15/AMMC/1123-M/KO/il, 25 augustus 2015.
Beslissing 15/AMMC/1286-M/SM/il, 30 september 2015.
Beslissing 15/AMMC/1329-M/KO/tv, 8 oktober 2015.
Beslissing 15/AMMC/1124-M/DDS/il, 14 oktober 2015.
Beslissing 15/AMMC/1285-M/DDS/il, 27 oktober 2015.
Beslissing 15/AMMC/1447-M/SM/il, 27 oktober 2015.
Beslissing 15/AMMC/1481-M/SM/il, 27 oktober 2015.
Beslissing 15/AMMC/1446-M/DDS/il, 10 december 2015.
Beslissing 15/AMMC/1604-M/DDS/il, 22 december 2015.

To refer to as: K. DE CLERCQ & C.M. BILLIET, “Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 277-345

Beslissing 21027, 7 januari 2016.

BIJLAGE III: VOORGESTELDE EN BETAALDE BESTUURLIJKE TRANSACTIES

Geschonden regelgeving	Milieumisdrijf	BT
Art. 4 W. Riviervisserij + 13, 6° B. Riviervisserij	Vissen met > 2 hengels	50
Art. 7 W. Riviervisserij	Vissen zonder visverlof	50
Art. 15, §2, 2° B. Riviervisserij	Niet terugzetten gevangen snoek in water van herkomst	75
Art. 15, §3 B. Riviervisserij	Meer dan 5 levende vissen in een leefnet	75
Art. 7 W. Riviervisserij	Nachtvissen zonder geldig Vlaams visverlof	75
Art. 12, §4 en 13, 6° B. Riviervisserij	Nachtvissen met > 2 hengels + gebruik aas > 2 cm	80
Art. 7, 9 en 12 W. Riviervisserij + 12, §1 en 4 B. Riviervisserij	Nachtvissen zonder geldig visverlof met aas > 2 cm	100
Art. 7 W. Riviervisserij + art. 12 B. Riviervisserij	Nachtvissen zonder geldig Vlaams visverlof en met verboden aasvis	100
Art. 12, §2 en §3 B. Riviervisserij	Nachtvissen op een verboden plaats en met levende vissen in het bezit	100
Art. 12, §3 en §4 B. Riviervisserij	Nachtvissen op plaats waar dit niet is toegelaten + niet onmiddellijk vrijlaten van gevangen vis	100
Art. 12, 1° W. Riviervisserij + 13, 4° B. Riviervisserij	Vissen in gesloten tijd	125
Art. 12, 1° W. Riviervisserij + 12, §2, 2°, b) B. Riviervisserij	Vissen in gesloten tijd	125
Art. 12, §4; 13, 6° en 15, §2, 2° B. Riviervisserij	Nachtvissen met > 2 hengels + gebruik aas > 2 cm + niet onmiddellijk terugzetten gevangen snoek	125
Art. 10 of 14 Bosdecreet	Verboden gemotoriseerd verkeer	200
Art. 14 Bosdecreet + 7 Natuurbesluit	Verboden gemotoriseerd verkeer en verboden wijziging van een holle weg en de vegetatie	275
Art. 35, §2, 2° Natuurdecreet	Als examinerator tijdens helikoptervlucht geland in natuurreservaat	275

01/01/15 – 30/06/16