

*Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke
sanctioneringspraktijk*

Carole M. Billiet, Sandra Rousseau, Annelies Balcaen, Roel Meeus, Karel Styns, Geert De Meyer,
Tom Vander Beken, Luc Lavrysen¹

Inleidend

1. Rechtshandhaving is een essentiële overheidstaak. Handhaving vormt het sluitstuk van ieder wetgevingsbeleid; zonder handhaving is wetgeving ondoeltreffend.

Vanaf midden de jaren tachtig van de vorige eeuw is de handhaving van het milieurecht in Vlaanderen tot ontwikkeling gekomen, eerst in het penale spoor en een aantal jaren later in het bestuurlijke spoor. In de ruim twintig jaar waar we een groeiende milieurechtshandhaving kennen, zijn de mogelijkheden tot sanctionering sterk geëvolueerd. Het instrumentarium waarover gerecht en bestuur beschikken ter beteugeling van milieucriminaliteit onderging aanzienlijke wijzigingen door de invoering van nieuwe instrumenten (bv. de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel) en door ingrijpende uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden van bestaande instrumenten (o.m. als gevolg van de invoering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon). Het penale en bestuurlijke instrumentarium zijn hierbij naar elkaar toe gegroeid (bv. experimenten met en doorbraak van de bestuurlijke geldboete).

Kenmerkend voor alle sanctioneringsmogelijkheden is de belangrijke mate aan beslissingsvrijheid die de wetgeving aan de handhavers verleent. Een eenvoudig voorbeeld hiervan biedt de vaststelling van concrete boetebedragen binnen de doorgaans brede marges van de vorktarieven die in de wetgeving zijn opgenomen. Wegens deze ruime beslissingsvrijheid is het gebruik dat de praktijk van de beschikbare instrumenten maakt minstens even bepalend voor de kwaliteit van de handhaving als de keuzes die de wetgever heeft gemaakt en in regelgeving heeft vastgelegd. Het gebruik dat gerecht en bestuur maken van de instrumenten waarover zij beschikken om de milieucriminaliteit te bestrijden, en in het bijzonder de invulling van de hen toegekende ruime beslissingsvrijheid, werd echter tot op vandaag slechts fragmentarisch in kaart gebracht en onderzocht².

¹ Met dank aan het IWT voor de financiering in het kader van het SBO-project *Environmental Law Enforcement: A Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks* (2007 – 2011) (promotor: Prof. Dr. L. Lavrysen; projectauteur en –coördinator, Dr. C.M. Billiet), een samenwerking tussen het Centrum voor Milieurecht (CMR) van de U.Gent (Prof. Dr. L. Lavrysen, Dr. C.M. Billiet en Lic. R. Meeus), het Centrum voor Economische Studiën (CES) van de K.U.Leuven (Prof. Dr. S. Proost, Prof. Dr. S. Rousseau en Lic. T. Blondiau), de onderzoeksgroep *International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de U.Gent (Prof. Dr. T. Vander Beken, Lic. A. Balcaen) en, bijkomend, de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) te Mol (Dhr. Karel Styns en Ing. Geert De Meyer), en het Departement Staats- en bestuursrecht, leerstoel Bestuursrecht, in het bijzonder Handhavingsrecht, van de U. Tilburg (Nederland) (Prof. Dr. F.C.M.A. Michiels en Mevr. A. Sauvé). Voor meer informatie omtrent het onderzoeksproject, raadpleeg de projectwebsite www.environmental-lawforce.be.

² Omtrent de bestuurlijke sanctioneringspraktijk was in de doctrine tot voor kort werkelijk weinig te vinden. Het gegeven dat bestuurlijke sanctiebesluiten, anders dan rechterlijke uitspraken, volstrekt niet gepubliceerd worden, is hier niet vreemd aan. Een recent handboek heeft heel wat hiaten in de kennis gevuld: C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, xxx + 995 p. (“BILLIET (2008)”).

2. Als gevolg van de rijping van het instrumentendebat op wetgevend niveau -- een rijping die zich de laatste jaren uitermate duidelijk heeft gemanifesteerd in de uitkomst van een reeks wetgevende initiatieven -- heeft de evolutie van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctioneringsinstrumentarium thans een scharniermoment bereikt, met belangrijke kansen maar ook risico's op sterk onwenselijke ontwikkelingen.

De belangrijkste wetteksten waarin het debat aangaande het sanctioneringsinstrumentarium de voorbije paar jaren een beslag heeft gevonden, omvatten, naast het recente Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet (hier ook "Schrikkeldecreet") en het erbij horende Ontwerp van Uitbreidingsdecreet³, de Wet 1994 Ioniserende stralingen (redactie 2005)⁴, het Bodemdecreet 2006⁵, het Mestdecreet 2006⁶, en het Samenwerkingsakkoord 2008 Verpakkingsafval⁷. In het Waalse Gewest kwam recent ook een Milieuhandhavingsdecreet tot stand, in de zomer van 2008⁸. In deze brede evolutie heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met de Milieuhandhavingsordonnantie 1999, een voortrekkersrol ingenomen⁹.

Drie punten uit het globale plaatje springen in het oog.

1° - De ontwikkelingen in de wetgeving behelzen een belangrijke uitdaging voor de milieu-administraties. Ze gaan instrumenten moeten leren gebruiken waarmee zij, anders dan de

³ Decreet 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' (*B.S.*, 29 februari 2008). Het decreet zal op 1 mei 2009 in werking treden. - Art. 47 decreet, zoals uitgevoerd bij art. 93 Besluit 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen (*B.S.*, 10 februari 2009) ("Milieuhandhavingsbesluit 2008"). Het Ontwerp van Uitbreidingsdecreet beoogt in hoofdorde een uitbreiding van het toepassingsgebied van het Milieuhandhavingsdecreet tot het milieubeheersrecht, het Oppervlakedelfstoffen-decreet en, in beperkte mate, het Mestdecreet 2006. Zie dienaangaande o.m. MINARAAD – SERV, *Uitbreiding van de titel handhaving van het DABM voor de handhaving van de regelgeving milieubeheer. Gezamenlijk advies*, Brussel, Minaraad 27 november 2008 (nr. 2008/51) en Serv 3 december 2008, 21 p.

⁴ Wet 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (*B.S.*, 29 juli 1994) in redactie na wijziging door de art. 13 - 15 Wet 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (*B.S.*, 29 juli 2005). Inwerkingtreding: 3 februari 2008. - Art. 15 Wijzigingswet 2005 zoals uitgevoerd door art. 7 K.B. 20 december 2007 tot bepaling van de modaliteiten van de administratieve procedure van betaling van geldboetes ingesteld door de <Wet 1994 Ioniserende stralingen> (*B.S.*, 24 januari 2008) en door art. 6 K.B. 20 december 2007 tot bepaling van de vereenvoudigde administratieve procedure van betaling van geldboetes ingesteld door de <Wet 1994 Ioniserende stralingen> (*B.S.*, 24 januari 2008).

⁵ Decreet 20 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (*B.S.*, 22 januari 2007). Inwerkingtreding: 1 juni 2008. - Art. 178 decreet zoals uitgevoerd bij art. B. VI. R. 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (*B.S.*, 22 april 2008; err. *B.S.* 19 mei 2008 en *B.S.*, 11 juni 2008).

⁶ Decreet 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*B.S.*, 29 december 2006). Inwerkingtreding: 1 januari 2007, tenzij voor een beperkt aantal bepalingen dat wat eerder of later in werking treedt (art. 88 decreet).

⁷ Samenwerkingsakkoord 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, goedgekeurd door het Vlaamse Gewest bij decreet 19 december 2008 (*B.S.*, 29 december 2008). Dit samenwerkingsakkoord neemt de plaats in van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, dat opgeheven wordt (art. 36 SA 2008 Verpakkingsafval). Het Waalse Gewest keurde het nieuwe samenwerkingsakkoord goed bij decreet van 5 december 2008 (*B.S.*, 29 december 2008), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij ordonnantie van 19 december 2008 (*B.S.*, 29 december 2008). Het SA 2008 Verpakkingsafval trad in werking op 1 januari 2009 (art. 37 SA).

⁸ Decreet 5 juni 2008 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de beteugeling van milieu-overtredingen en de herstelmaatregelen inzake leefmilieu (*B.S.*, 20 juni 2008). Bij ontstentenis aan de vereiste uitvoeringsbepaling (art. 17 decreet), trad dit decreet voorlopig nog niet in werking.

⁹ Ordonnantie 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake het leefmilieu (*B.S.*, 24 juni 1999) (inwerkingtreding: 4 juli 1999), reeds meermaals gewijzigd.

strafgerechten, amper of geen ervaring hebben: de geldboete, de transactie, de voordeelontneming en, verdoken in het daarbij horende voortraject, het beleidssepot. Voor het milieubeleid en voor het vertrouwen van de burgers in dit beleid, is het nodig dat dit leerproces snel en goed zou verlopen.

De meest uitgesproken krachtlijn doorheen het geheel van de zopas vermelde wetteksten, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel, op het federale niveau en in de gezamenlijk aangenomen wetgeving, betreft inderdaad het geloof in de bestuurlijke geldboete en, aanleunend hierbij, andere sanctioneringsinstrumenten die voor pijn in de portefeuille staan: de bestuurlijke transactie en de bestuurlijke voordeelontneming¹⁰. De mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting wordt, in navolging van de Milieuhandhavingsordonnantie 1999, veralgemeend voorzien door het Schrikkeldecreet¹¹ en het Waalse Milieuhandhavingsdecreet¹². De bestuurlijke geldboete vormt ook de centrale sanctie in de Wet 1994 Ioniserende stralingen (redactie 2005)¹³, het Mestdecreet 2006¹⁴, en het Samenwerkingsakkoord 2008 Verpakkingsafval¹⁵. De bestuurlijke transactie krijgt een belangrijke plaats toebedeeld in het Waalse Milieuhandhavingsdecreet¹⁶ en de Wet 1994 Ioniserende stralingen (redactie 2005)¹⁷. De primeur van een bestuurlijke voordeelontneming is voor de Vlaamse milieuwetgever (Schrikkeldecreet)¹⁸.

De sterke opkomst van de bestuurlijke vermogenssancties, in het bijzonder bestuurlijke geldboeten en transacties, vormt overigens een veralgemeend fenomeen, doorheen de meest uiteenlopende federale, gewestelijke en gemeenschapsmateries. De wetgeving kent dienaangaande sedert een tiental jaren een steeds meer uitbundige wildgroei aan experimenten¹⁹.

¹⁰ Anders dan de bestuurlijke geldboete en voordeelontneming, kwalificeert de bestuurlijke transactie niet als een bestuurlijke sanctie nu zij niet eenzijdig aan de overtreder wordt opgelegd maar stoelt op een betalingsvoorstel dat door de betrokkene al dan niet kan worden aanvaard. – O.m. BILLIET (2008), nr. 37 en nrs. 628 – 630, met verwijzingen naar verdere literatuur. In het vervolg van deze bijdrage omvat de term ‘vermogenssanctie’, om de tekst wat eenvoudiger te houden, echter ook de transactie.

¹¹ Art. 16.4.2 – 16.4.4 en art. 16.4.25 – 16.5.4 decreet, uitgevoerd bij art. 76 – 78 Milieuhandhavingsbesluit 2008.

¹² Titel VI *Administratieve boetes* (art. D.160 – D.169) decreet.

¹³ Art. 53 – 61 wet, uitgevoerd bij K.B. 20 december 2007 tot bepaling van de modaliteiten van de administratieve procedure van betaling van geldboetes ingesteld door de <Wet 1994 Ioniserende stralingen>.

¹⁴ Art. 14 § 4, 14 § 6 en 14 § 7 decreet j° art. 66 *ibid.*, art. 15 § 3 decreet j° art. 66 *ibid.*, art. 63 §§ 1 – 25 decreet j° art. 66 *ibid.*, en de art. 64 – 70 decreet, uitgevoerd bij art. 16 B. VI. R. 9 maart 2007 tot uitvoering van het <Mestdecreet 2006> (B.S., 27 april 2007).

¹⁵ Art. 31 SA.

¹⁶ Titel V. *Eventueel verval van de strafvordering mits overeenkomst* (art. D. 159) decreet.

¹⁷ Art. 62 – 64 wet, uitgevoerd bij K.B. 20 december 2007 tot bepaling van de modaliteiten van de vereenvoudigde administratieve procedure van betaling van geldboetes ingesteld door de <Wet 1994 Ioniserende stralingen>.

¹⁸ Art. 16.4.2, 16.4.26 en 16.4.31 – 16.4.39, art. 16.4.40 – 16.4.44, en art. 16.4.45 – 16.5.4 decreet. Zie reeds Voorstel van decreet Dua & Malcorps tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, *Parl. St.*, VI. Parl., 2003 – 04, nr. 2266/1, 63, 94 – 95 en 95 e.v. (memorie) en 140 e.v. (artikel 8.4.76 e.v.).

¹⁹ Eén van de meest recente uitingen van deze trend, is het bestuurlijke beboetingsstelsel in het domein van het luchtvaarttransport ingevoerd bij de art. 7 – 12 Wet 20 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (B.S., 29 december 2008) tot wijziging van de Wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, aangevuld bij de art. 5 – 6 Wet 20 december 2008 houdende diverse bepalingen (II) (B.S., 29 december 2008). De fiscaalrechtelijke bestuurlijke beboetingsstelsels terzijde gelaten, vormt, rechtshistorisch gezien, een wet van 1971, de Wet 13 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (B.S., 13 juli 1971), het basisprecedent voor de bestuurlijke beboeting. Sedert 1971 werden jaar na jaar ettelijke bestuurlijke beboetingsstelsels uitgevaardigd waarvoor die wet in mindere tot meerdere mate model stond. In het licht van ruim 35 jaar wetgeving en bestuurspraktijk verrast het ten zeerste dat de VIIIe kamer van de Raad van State in een reeks arresten van 4 december 2008 oordeelde onbevoegd te zijn kennis te nemen van beroepen inzake bestuurlijke beboetingsbesluiten op grond van de loutere overweging dat “uit artikel 6.1 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (...) en de artikelen 12, 14, 110 en 144 van de Grondwet moet worden afgeleid dat een straf uitsluitend door de hoven en de rechtbanken van de rechterlijke macht kan worden opgelegd of beoordeeld.” – R. v. St., n.v. Emery Worldwide

2°- Omdat het instrumentarium van de strafrechten en dit van het bestuur steeds meer naar elkaar toegroeien, bestaat een reëel risico op een sanctioneringspraktijk waar analoge instrumenten op uiteenlopende wijze worden gebruikt, bv. dat identieke inbreuken door de strafrechter veel lager worden beboet dan door het bestuur of dat strafrechter en bestuur bij het toepassen van identieke sancties een ander beleid ontwikkelen inzake de personen aan wie de sanctie wordt opgelegd²⁰. Waar een dergelijke ontwikkeling niet wordt gedragen door bewuste en verantwoorde keuzen, is zij hoogst onwenselijk. Ze miskent de rechtsgelijkheid en ondergraaft het vertrouwen van de burger (ondernemingen en particulieren) in de rechtsstaat.

3°- M.b.t. heel wat innovaties in het sanctioneringsinstrumentarium -- o.m. de voordeelontneming voorzien in artikel 42, 3° Strafwetboek, de toerekeningsproblematiek bij een daderschap dat natuurlijke maar ook rechtspersonen kan treffen, de aanwending van de dwangsom *ex art. 1385bis* e.v. Gerechtelijk wetboek als uitvoeringsinstrument toegevoegd aan remediërende sancties zoals een bedrijfssluiting -- is er sedert vijf à vijftien jaar praktijkervaring opgebouwd. Precies het ogenblik waarop zich voor één van de twee sleutelhandhavers een belangrijk leerproces aankondigt en waarop de coherentie van de publiekrechtelijke sanctioneringspraktijk op de wip staat, vormt dus een goed ogenblik voor onderzoek naar het gebruik dat van verschillende instrumenten wordt gemaakt. Dergelijk onderzoek biedt een belangrijke kans voor het optimaliseren van de milieurechtshandhaving, niveau instrumentengebruik én niveau wetgeving.

3. Het is tegen deze achtergrond dat het onderzoekproject *Environmental Law Enforcement: A Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks* (april 2007 – maart 2011) van start is gegaan. Het project, gefinancierd door het IWT in het kader van zijn kredietlijn voor strategisch basisonderzoek (SBO-project), bundelt de krachten van drie onderzoeksteams en twee onderaannemers: het Centrum voor Milieurecht (CMR) van de U.Gent, de Onderzoeksgroep Energie, Transport en Milieu van het Centrum voor Economische Studiën (CES) van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de

Airlines Inc., nr. 188.455, 4 december 2008, R. v. St., n.v. Emery Worldwide Airlines Inc., nr. 188.456, 4 december 2008 R. v. St., n.v. Emery Worldwide Airlines Inc., nr. 188.457, 4 december 2008 R. v. St., n.v. Emery Worldwide Airlines Inc., nr. 188.458, 4 december 2008 R. v. St., n.v. Emery Worldwide Airlines Inc., nr. 188.459, 4 december 2008. De rol van art. 6.1 EVRM in de redenering wordt niet toegelicht. Zoals bekend, beklemtoont het EHRM in zijn rechtspraak sedert decennia dat de artikelen 6 en 7 EVRM geen verbod behelzen op bestuurlijke beboeting en punitieve bestuurlijke sancties meer in het algemeen. - O.m. B. DE SMET, J. LATHOUWERS en K. RIMANQUE, "Art. 6 § 1 EVRM", in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM*, dl. 2, *Artikelsgewijze commentaar*, vol. I, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, (371) nr. 68. De arrestenreeks breekt volkomen met de eerdere rechtspraak van de Raad van State. Zie bv., recent en louter in het domein van het milieuhygiënerecht: R. v. St., Camerman, nr. 131.709, 25 mei 2004; R. v. St., c.v.b.a. P.T.C., nr. 175.649, 11 oktober 2007; R. v. St., c.v.b.a. P.T.C., nr. 175.650, 11 oktober 2007; R. v. St., c.v.b.a. P.T.C., nr. 175.651, 11 oktober 2007. Voor een analyse van de toepasselijkheid en draagwijdte van de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 BUPO op bestuurlijke straffen, in het bijzonder bestuurlijke geldboeten, zie, met uitvoerig onderzoek van de rechtspraak van het EHRM én het VN-Mensenrechtencomité, BILLIET (2008), nrs. 100 – 169 en nrs. 171 – 172.

²⁰ Nu de wetgever bij het invoeren van bestuurlijke vermogenssancties in regel over het hoofd ziet dat bij de toepassing van die bevoegdheden niet kan worden teruggegrepen naar de uitgebreide en genuanceerde bagage van het gemeenrechtelijke strafrecht (Boek I Strafwetboek, overige kernwetgeving, en bijhorende en meer dan honderdjarige jurisprudentiële en doctrinaire traditie), en aldus amper tot geen aandacht schenkt aan criteria voor sanctionering en straftoemeting en aan de kwestie van het daderschap, stelt dit risico zich in het bijzonder voor deze sancties, een type sancties dat net steeds meer de dienst uitmaakt. Lees in dit verband BILLIET (2008), nrs. 635 – 639, 648 – 649, 650 – 663, het praktijkonderzoek in de nrs. 691 – 810, en de besluiten dienaangaande in de nrs. 817 – 819.

K.U.Leuven, de onderzoeksgroep *International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de U.Gent, de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), en de leerstoel Bestuursrecht, in het bijzonder Handhavingsrecht, van het Departement Staats- en Bestuursrecht van de U. Tilburg (Nederland). Centraal in het project staat onderzoek naar het gebruik van de sanctioneringsinstrumenten ten einde de kennis te verwerven die thans ontbreekt en nodig is voor een optimalisering van wetgeving en praktijk. De hoeksteen van geheel het onderzoeksproject bestaat uit de opbouw van een databestand, dat voor zowel het penale als het bestuurlijke afhandelingsspoor het volledige sanctioneringstraject documenteert, van proces-verbaal van overtreding tot en met de eventuele beslissing om tot dwanguitvoering van een sanctie over te gaan, over een eventueel opportuniteitssepot of stilzwijgend gedogen en de beslissing een sanctie op te leggen heen.

4. Deze bijdrage betreft dit databestand. We willen de opbouw ervan toelichten en een eerste kijk geven op de resultaten die we ermee kunnen bekomen. Het bestand is in verschillende opzichten uniek:

- het omvat informatie omtrent alle fasen van het sanctioneringstraject voor zowel het penale als het bestuurlijke afhandelingsspoor;
- het verzamelt individuele (vs. geaggregeerde) data;
- de wijze waarop het is uitgewerkt, maakt vergelijkingen mogelijk tussen het gebruik van identieke instrumenten in het penale en het bestuurlijke spoor;
- het is het eerste dergelijke bestand in Europa²¹;
- het is opgebouwd vanuit een interdisciplinaire benadering -- rechten, economie, rechtseconomie, en computerwetenschappen.

5. Eerst geven we achtergrondgegevens mee omtrent het onderzoeksproject en de onderzoeksvragen die met behulp van het databestand een antwoord moeten krijgen (I. *Achtergrondgegevens*). Vervolgens schetsen we de wijze waarop het databestand sedert anderhalf jaar wordt opgebouwd, door een multidisciplinair team bestaande uit juristen, economen en ingenieurs. (II. *De opbouw van het databestand: methode en stand van zaken*). Hierna komen we bij de hoofdschotel: een inkijk in de eerste resultaten die dank zij het databestand werden verworven (III. *Eerste bevindingen: een voorproefje van de resultaten*). Waarop besluit volgt.

De gegevensinzameling ten behoeve van het artikel werd afgesloten op 16 februari 2009.

I. Achtergrondgegevens

²¹ Een databank die een vermelding meer dan waard is, is de ECHO-databank van de Amerikaanse EPA (*Environmental Protection Agency*). ECHO staat voor *Enforcement & Compliance History Online*. De databank bevat gegevens over ongeveer 800.000 bedrijven die onder de bevoegdheid van de EPA vallen en kwalificeren als niet mobiele bronnen onder de *Clean Air Act*, rechtstreekse lozers onder de *Clean Water Act*, en/of producenten en beheerders van gevaarlijke afvalstoffen onder de *Resource Conservation and Recovery Act*. M.b.t. die ca. 800.000 bedrijven worden monitoring, inspectiebezoeken en de nalevingsstatus gedocumenteerd. Waar zich inbreuken voordoen, wordt de sanctionering weergegeven. Dit gebeurt op erg volledige wijze: de data registreren formele maar ook informele acties, in het bestuurlijke en het penale afhandelingsspoor, m.i.v. bestuurlijke sanctieprocedures en -beslissingen en rechtszaken en hun uitkomst. De individuele dossiers gaan terug tot 2001. De data, die van hoge kwaliteit zijn, worden maandelijks geactualiseerd, doorgaans de derde week van de maand. Het databestand kan geraadpleegd worden door iedereen die toegang heeft tot internet. Zie www.epa-echo.gov.

6. De harde uitgangspunten voor de ontwikkeling van de databank werden vastgelegd in het voorstel van onderzoeksproject, dat van 2006 dateert. Ze houden verband met de afbakening van de onderzoeksproblematiek, het onderzoeksveld, de keuze voor een werkwijze die waar mogelijk en relevant vergelijking toelaat tussen de penale en de bestuurlijke aanpak, en de onderzoeksvragen.

De *onderzoeksproblematiek* betreft één luik van de rechtshandhaving: de sanctionering, een handhavingsfase die een aanvang neemt eens een wetsschending formeel is vastgesteld²². Het databestand moest de sanctioneringspraktijk documenteren, van bij zijn aanvang tot zijn eindpunt, m.a.w. van bij de instroom van een proces-verbaal van overtreding bij de penale dan wel bestuurlijke overheid met sanctioneringsbevoegdheid tot en met de sanctie-uitvoering, in voorkomend geval in het kader van een dwanguitvoering.

Het onderzoek van de sanctionering zou zich toespitsen op schendingen van het *milieuhygiënerecht met toepassing in het Vlaamse gewest*²³. Gezien de stapsgewijze evolutie van de bevoegdheidsverdeling Staat – gewesten inzake leefmilieu, brengt dit uitgangspunt mee dat zowel oudere unitaire, als Vlaams gewestelijke en federale milieuwetgeving bij het onderzoek wordt betrokken. De wetgeving in kwestie behelst ook een paar samenwerkingsakkoorden.

De wetgeving waartoe het onderzoek zich uitstrekt, omvat de volgende wetten, decreten en samenwerkingsakkoorden, met erbij horende uitvoeringsbesluiten en al hun wijzigingen:

- de Wet 1964 Luchtverontreiniging²⁴;
- de Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen²⁵, voor de mate waarin zij bestrijdingsmiddelen betreft;
- de Oppervlaktewaterenwet 1971²⁶;
- de Wet 1973 Geluidshinder²⁷;
- het Afvalstoffendecreet 1981²⁸;
- het Grondwaterdecreet 1984²⁹;
- het Milieuvergunningsdecreet 1985³⁰;
- de Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen³¹;
- de Wet 1993 Milieutaksen³²;
- de Wet 1994 Ioniserende stralingen;
- de Milieukeurwet 1994³³;
- het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid³⁴;
- de Wet 1998 Productnormen³⁵;

²² Het toezicht, het andere grote luik van de rechtshandhaving, valt dus buiten het blikveld.

²³ Zo wordt o.m. het milieubeheersrecht niet meegenomen.

²⁴ Wet 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*B.S.*, 14 januari 1965).

²⁵ Wet 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt (*B.S.*, 17 juli 1969).

²⁶ Wet 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (*B.S.*, 1 mei 1971).

²⁷ Wet 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder (*B.S.*, 14 september 1973).

²⁸ Decreet 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (*B.S.*, 25 juli 1981).

²⁹ Decreet 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (*B.S.*, 5 juni 1984).

³⁰ Decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*B.S.*, 17 september 1985).

³¹ Wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen (*B.S.*, 26 november 1985).

³² Boek III. Gewone wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*B.S.*, 20 juli 1993; err. *B.S.*, 12 januari 1994).

³³ Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van de Europese milieukeur (*B.S.*, 1 december 1994).

³⁴ Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.*, 3 juni 1995).

- de Wet 1999 Mariene milieu³⁶;
- het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II³⁷;
- het Bodemdecreet 2006;
- het Mestdecreet 2006.

Inbreuken op exploitatievergunningen verleend op grond van Titel I ARAB 1946³⁸ worden ook meegenomen. Talloze bedrijven werken ook vandaag nog met dergelijke vergunningen³⁹. Nu het onderzoek de sanctioneringspraktijk betreft, omvat het onderzoeksveld ook enkele wetteksten die recent werden opgeheven maar waarvan de praktijkwerking bijzonder relevant blijft:

- het Meststoffendecreet 1991⁴⁰;
- het Bodemsaneringsdecreet 1995⁴¹;
- het Samenwerkingsakkoord 1996 Verpakkingsafval⁴².

Een centraal idee in de onderzoeksopzet is na te gaan hoe analoge instrumenten vorm krijgen en werken in het penale afhandelingsspoor enerzijds en het bestuurlijke afhandelingsspoor anderzijds. De databank moest dan ook zo worden opgebouwd dat zij de mogelijkheden tot *onderlinge vergelijking van het penale en het bestuurlijke sanctioneringstraject* zou maximaliseren.

De *onderzoeksvragen* die, luidens het onderzoeksvoorstel, zouden worden beantwoord middels analyse van gegevens uit het databestand, betreffen drie thema's: vermogenssancties, remediërende sancties, en de uitvoering van zowel vermogenssancties als remediërende sancties. Het onderzoek naar de vermogenssancties neemt een ruime plaats in het onderzoek in. Zowel geldboeten, als de ontneming van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen en transacties komen aan bod. Het databestand moest het mogelijk maken onderzoek te voeren naar: de boetebedragen en hun bepalende factoren, de beleidsvoering op het vlak van de beboete personen, de beleidsvoering op het vlak van de formele motivering van beboetingsbeslissingen, de praktijk van de voordeelontneming in het penale afhandelingsspoor, de interferenties van de voordeelontneming met boetebedragen in de penale sanctionering (inclusief eventueel uitwijkgedrag naar beboeting), de interferentie van wederrechtelijke vermogensvoordelen met de boetebedragen in het bestuurlijke spoor, en de transactiepraktijk in het penale spoor, met onderzoek naar de schikkingsbedragen en hun bepalende factoren en de beleidsvoering op het vlak van de aangesproken personen. Voor het luik betreffende de remediërende sancties, was de opzet de praktijk in het penale spoor te beschrijven en te analyseren, en o.m. kennis te verwerven omtrent de wisselwerking tussen

³⁵ Wet 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (*B.S.*, 11 februari 1999; err. *B.S.*, 24 april 1999).

³⁶ Wet 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 12 maart 1999).

³⁷ Samenwerkingsakkoord 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het Vlaamse goedkeuringsdecreet werd eerst gepubliceerd (*B.S.*, 17 juli 2000). Nadien volgden de Brusselse goedkeuringsordonnantie (*B.S.*, 7 september 2000) en het Waalse goedkeuringsdecreet (*B.S.*, 12 oktober 2000). De federale goedkeuringswet sloot de rij af (*B.S.*, 16 juni 2001).

³⁸ Titel 1. *Regime van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen*, B.R. 11 februari 1946 houdende het Algemeen reglement voor de bescherming van den arbeid (*B.S.*, 3 april 1946).

³⁹ Zie art. 44 lid 1 Milieuvergunningsdecreet 1985. De overgangperiode tussen ARAB-regime en milieuvergunningsstelsel eindigt op 1 september 2011.

⁴⁰ Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.*, 28 februari 1991).

⁴¹ Decreet 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (*B.S.*, 29 april 1995; err. *B.S.*, 3 oktober 1995).

⁴² Samenwerkingsakkoord 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (*B.S.*, 5 maart 1997).

het penale en het bestuurlijke spoor in de oplegging en uitvoering van dergelijke sancties. Aangaande de uitvoeringsfase, was de idee de uitvoering van de verschillende vermogenssancties -- boeten, voordeelontneming en transacties -- te beschrijven en te analyseren, o.m. met het oog op een waardering van de maatschappelijke kost van mogelijke inningsstrategieën. Ook de praktijkwerking van de dwangsom als uitvoeringsinstrument toegevoegd aan remediërende sancties vormt er een sterk thema. Een onderzoeksvraag die eveneens de opbouw van het databestand gestalte heeft gegeven, betrof de kans op bepaalde eindbeslissingen, bv. een beleidssepot of een berechting. Wat zou die kans zijn? We wilden consistente schattingen kunnen maken van de kans op (bijna) alle mogelijke eindbeslissingen doorheen het sanctioneringstraject, geordend binnen een gedetailleerde beslissingsboom. Dit vooronderstelde een identificatie en beschrijving van de verschillende keuzemomenten in de dossiervoering doorheen geheel het sanctioneringstraject en een verwerking ervan in de structuur van het databestand.

7. Het onderzoeksvoorstel legde ook een aantal basisopties vast inzake de wijze waarop de opbouw van het databestand concreet zou verlopen.

De databank zou, van april 2007 tot september 2009, in *drie etappes* worden opgebouwd. De *eerste fase*, de bouw van het kerndatabestand, zou zich toespitsen op data-invoer uit vonnissen en arresten (penaal afhandelingsspoor) en besluiten te beboeten en niet te beboeten (eerste aanleg en beroep) (bestuurlijk afhandelingsspoor). De *tweede fase* zou het zogenaamde voortraject betreffen: de dossierbehandeling voorafgaand aan de aanvang van een formele berechtingsprocedure. In het penale afhandelingsspoor betreft dit voortraject in essentie de dossiervoering door het openbaar ministerie, met de mogelijkheid tot een beleidssepot of een minnelijke schikking. In het bestuurlijke afhandelingsspoor omvat het voornamelijk de mogelijkheid tot een bestuurlijk beleidssepot. De *laatste fase* zou de sanctie-uitvoering documenteren, dwanguitvoeringen inbegrepen.

Voor het strafrechtelijke sanctioneringstraject, zou de *data-inzameling* in eerste orde gebeuren in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent. Het Hof van Beroep te Gent is, van de vijf Belgische Hoven van Beroep, één van de twee waarvan het rechtsgebied integraal in het Vlaamse gewest is gelegen. Het rechtsgebied telt zeven correctionele rechtbanken: Brugge, Dendermonde, Gent, Ieper, Kortrijk, Oudenaarde, en Veurne⁴³. Deze keuze lag voor de hand. Financiering van het onderzoeksproject werd aangevraagd bij een Vlaamse instelling, in een kredietlijn die de klemtoon legt op maatschappelijke valorisatie van de onderzoeksresultaten in het Vlaamse Gewest. Voor wat de Vlaamse regio betreft, kent het Gentse rechtsgebied de grootste diversiteit aan correctionele rechtbanken, met een mooie waaier aan meer stedelijke en meer landelijke gebieden en variaties in bedrijfsactiviteiten. Ook was het mooi meegenomen dat het goed bereikbaar is vanuit de Gentse rechtsfaculteit, de faculteit waartoe de juridische onderzoeksteams behoren.

Ter documentatie van het bestuurlijke sanctioneringstraject met bestuurlijke beboeting, zou de beboetingspraktijk op grond van de Milieuhandavingsordonnantie 1999 worden onderzocht. Deze keuze was onvermijdbaar. De krachtlijnen van het Brusselse beboetingsstelsel komen overeen met deze van de belangrijkste beboetingsstelsels die recent werden ingevoerd, o.m.

⁴³ Dit is relatief veel. Het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Brussel en van het Hof van Beroep te Bergen omvat drie correctionele rechtbanken, m.n. Brussel, Leuven en Nijvel, *resp.* Charleroi, Bergen en Doornik. Het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Antwerpen telt vijf rechtbanken van eerste aanleg: Antwerpen, Hasselt, Mechelen, Tongeren en Turnhout. Enkel het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Luik vat een hoger aantal lagere rechtbanken: Aarlen, Dinant, Eupen, Hoei, Luik, Marche-en-Famenne, Namen, Neufchâteau en Verviers.

middels het Schrikkeldecreet en het Waalse Milieuhandhavingsdecreet, t.w. een ruim afgebakend toepassingsgebied, dat de gewestelijke milieuwetgeving goeddeels tot volledig omvat, facultatieve beboetingsbevoegdheid, en vorktarieven. En het biedt binnen België het enige precedent van een dergelijk beboetingsstelsel met een voldoende praktijkvolume beslissingen om de uiteenlopende analyses, niet in het minst de econometrische analyses, mogelijk te maken waartoe de onderzoeksvragen nopen.⁴⁴

Het toepassingsgebied van de Milieuhandhavingsordonnantie, dat in de loop der jaren meermaals werd uitgebreid, omvat thans, louter voor wat het milieuhygiënerecht betreft⁴⁵, de volgende wetten en ordonnanties en hun uitvoeringsbesluiten:

- de Grondwaterwet 1971⁴⁶;
- de Oppervlaktewaterenwet 1971;
- de Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen⁴⁷;
- de Afvalstoffenordonnantie 1991⁴⁸;
- de Milieuvergunningsordonnantie 1997⁴⁹;
- de Geluidshinderordonnantie 1997⁵⁰;
- de Ordonnantie 1999 Luchtkwaliteit⁵¹;
- de Ordonnantie 1999 Papier- en kartonafval (sedert 2001)⁵²;
- de Ordonnantie 2004 Pesticidengebruik⁵³;
- de Ordonnantie 2004 Milieu-overeenkomsten⁵⁴;
- de Bodemordonnantie 2004⁵⁵;

⁴⁴ Voor een omstandige bespreking van de ordonnanctie in haar oorspronkelijke redactie: M.G. FAURE, “Recente ontwikkelingen inzake federaal, regionaal en lokaal milieustrafrecht”, in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek Milieurecht 1999*, Brugge, die Keure, 2000, (83) 124 – 151; M. FAURE, “Ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d’environnement”, *Amén.*, 2000, 179 – 195. Voor wat het bestuurlijke beboetingsstelsel van de ordonnanctie betreft, lees alleszins: BILLIET (2008), nrs. 693 – 769; J.P. JANSSENS, I. BIEMANS, M.-F. LEMAÎTRE en A. VAN CRAEN, “Bilan après cinq ans de mise en oeuvre de l’ordonnance inspectorat et de pratique d’amendes administratives pour infraction à l’environnement en Région Bruxelloise”, in P. CAROLUS (ed.), *Les infractions d’environnement: état des lieux en Région de Bruxelles-Capitale et regard sur l’expérience américaine*, Brussel, Larcier, 2006, 37 – 64; A. MARTENS, “Le rôle pionnier de l’ARP en Région de Bruxelles-Capitale en matière de répression des dépôts sauvages de déchets”, in P. CAROLUS (ed.), *o.c.*, 103 – 144 (“MARTENS (2006)”). Zie ook A. VAN DAMME, “De ordonnanctie betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van milieumisdrijven inzake leefmilieu: vijf jaar toepassing”, in K. DEKETELAERE (ed.), *Feestbundel milieurecht*, Brugge, die Keure, 2005, 94 – 97.

⁴⁵ Het toepassingsgebied van de ordonnanctie in het domein van het natuurbeheer omvat: de wet 19 december 1854 houdende het Boswetboek; artikel 10 Jachtwet 28 februari 1882; de wet 28 december 1931 op de bescherming van aan particulieren behorende bossen en wouden (*B.S.*, 30 december 1931; err. *B.S.*, 31 december 1931); de wet 12 juli 1973 op het natuurbehoud, met uitzondering van artikel 5, eerste lid (*B.S.*, 11 september 1973); de ordonnanctie 29 augustus 1991 betreffende de bescherming van de wilde fauna en betreffende de jacht (*B.S.*, 13 november 1991); de ordonnanctie 27 april 1995 betreffende het behoud en de bescherming van de natuur (*B.S.*, 7 juli 1995).

⁴⁶ Wet 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater (*B.S.*, 1 mei 1971).

⁴⁷ De ordonnanctie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen (*B.S.*, 14 maart 2007), die luidens haar art. 13 op 14 maart 2009 in werking zal treden, zal met ingang van die datum de wet van 1985 vervangen.

⁴⁸ Ordonnanctie 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen (*B.S.*, 23 april 1991).

⁴⁹ Ordonnanctie 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen (*B.S.*, 26 juni 1997).

⁵⁰ Ordonnanctie 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (*B.S.*, 23 oktober 1997).

⁵¹ Ordonnanctie 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit (*B.S.*, 24 juni 1999).

⁵² Ordonnanctie 22 april 1999 betreffende het voorkomen en het beheer van afval van producten in papier en/of karton (*B.S.*, 14 oktober 1999).

⁵³ Ordonnanctie 1 april 2004 tot beperking van het gebruik van pesticiden door de beheerders van openbare ruimten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*B.S.*, 26 april 2004).

⁵⁴ Ordonnanctie 29 april 2004 betreffende de milieu-overeenkomsten (*B.S.*, 27 mei 2004).

⁵⁵ Ordonnanctie 13 mei 2004 betreffende het beheer van verontreinigde bodems (*B.S.*, 24 juni 2004).

- de Ordonnantie 2006 Waterbeleid ⁵⁶;
- de Ordonnantie 2007 Energieprestatie gebouwen ⁵⁷;
- de Ordonnantie 2008 Handel broeikasgasemissierechten ⁵⁸;
- de Ordonnantie 2008 Milieu-aansprakelijkheid ⁵⁹.

Voor de *software-ontwikkeling* zouden we samenwerken met de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), en meer bepaald het team waarmee het Centrum voor Milieurecht reeds jaren samenwerkt in het kader van de project tot voortdurende aanvulling van de Navigator Wetgeving Leefmilieu, natuur en energie ⁶⁰. VITO zou ook het databestand beheren en het na afloop van het onderzoeksproject in bewerkte vorm ter beschikking stellen van het ruime publiek.

8. De onderzoeksopzet wordt wezenlijk gekenmerkt door multidisciplinariteit, een nauwe samenwerking tussen rechtsgeleerdheid, economie en rechtseconomie. De interdisciplinariteit vormt een onmisbaar middel om het merendeel van de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, in het bijzonder waar zij het gebruik betreffen dat van de toegekende beslissingsvrijheid wordt gemaakt, m.i.v. de verschillende keuzes in de dossiervoering doorheen het sanctioneringstraject. De klassieke juridische onderzoeksmethodologie is dienaangaande ontoereikend. De databestanden moesten bijgevolg niet alleen de rechtswetenschappelijke analyse dienen maar ook beantwoorden aan de eisen die de economische en econometrische analysetechnieken stellen om tot projectresultaten te komen waarvan de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd zijn.

II. De opbouw van het databestand: methode en stand van zaken

A. Algemene schets

9. De basis van de uitbouw van de databank werd gelegd in een werkvergadering voorafgaand aan de officiële projectaanvang, in januari 2007 ⁶¹. Vrij onmiddellijk was het duidelijk dat er moest gewerkt worden naar een schermenreeks toe, die de verschillende (mogelijke) stappen in zowel het penale als het bestuurlijke sanctioneringstraject zou documenteren. De schermenreeks moest worden uitgewerkt in blokken (of modules) die de vergelijkbaarheid tussen het sanctionerend optreden in het penale en het bestuurlijke spoor maximaal mogelijk zouden maken. Doorheen de schermenreeks moesten de variabelen opgenomen worden vereist voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De aldus ingevoerde gegevens zouden worden gebruikt om inputbestanden voor de econometrische analyses mogelijk te maken. Voor wat het kerndatabestand betreft, moest de volledige tekst van de documenten

⁵⁶ Ordonnantie 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid (*B.S.*, 3 november 2006).

⁵⁷ Ordonnantie 7 juni 2007 betreffende de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen (*B.S.*, 11 juli 2007).

⁵⁸ Ordonnantie 31 januari 2008 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en met betrekking tot de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto (*B.S.*, 12 februari 2008).

⁵⁹ Ordonnantie 13 november 2008 betreffende de milieu-aansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (*B.S.*, 14 november 2008).

⁶⁰ Zie www.emis.vito.be.

⁶¹ S. ROUSSEAU en C.M. BILLIET, *Opzet van databank voor SBO-project (werknota)*, K.U.Leuven (CES) en U.Gent (CMR), januari 2007.

(vonnissen en arresten, en besluiten te beboeten en niet te beboeten, in eerste aanleg en beroep) worden ingescand en elektronisch bijgehouden op een manier die opzoekbaar zou zijn (zeker via sleutelwoorden en liefst ook via *full text search*). De juridische teams zouden de schematisering van het sanctioneringstraject op zich nemen. Economisten en juristen zouden samenwerken aan de identificatie van de variabelen die in de schermenreeks moesten worden opgenomen.

De werkmethode die werd vastgesteld, behelst al bij al zeven opeenvolgende taken:

- Voorbereidingsfase (design & planning): CMR en CES;
- Verkenningfase: CMR, IRCP en CES;
- Conceptuele fase: CMR en CES
- Opbouwfase: VITO
- Inzamelings- en inputfase: IRCP en CMR, met ondersteuning van CMR, CES en VITO
- Kwaliteitscontrole: CES, CMR en IRCP
- Gebruiksfase: CES, CMR en IRCP.

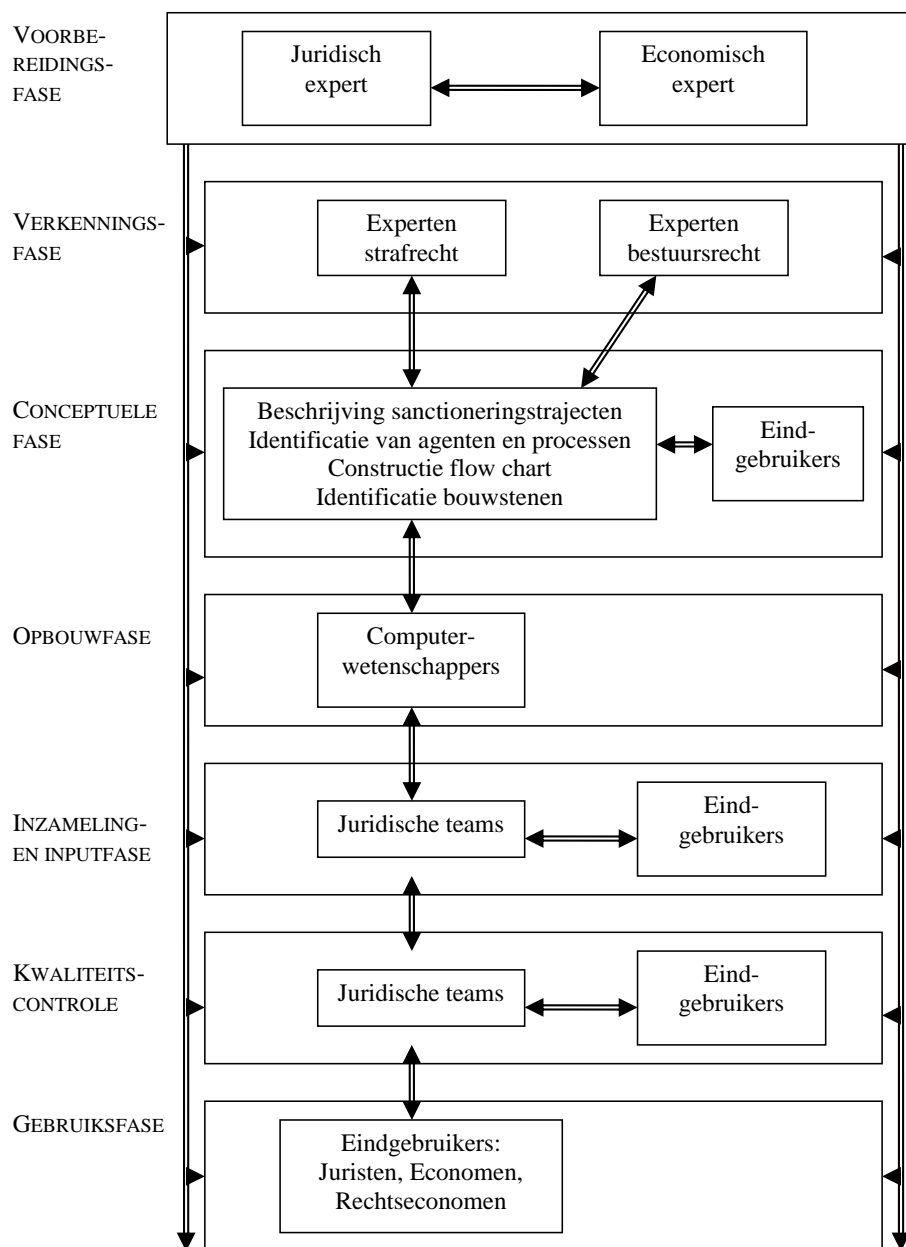
Het schematische overzicht van de werkwijze in Figuur 1 belicht de wisselwerking en complementariteit tussen de verschillende disciplines in het verloop van de werkzaamheden.

De *voorbereiding* van de ontwikkeling van de databank als instrument ten dienste van het onderzoeksproject, ter beantwoording van een reeks specifieke onderzoeksvragen, gebeurt door C.M. Billiet (rechten) en S. Rousseau (economie), een tandem die de interdisciplinariteit weerspiegelt die centraal staat in de onderzoeksopzet. Deeltaken omvatten, naast het ontwerp van het basisconcept en de werkwijze, de coördinatie van werkzaamheden en de conceptbewaking. De conceptbewaking beoogt het behoud van een vormelijke en inhoudelijke coherentie en doelgerichtheid doorheen alle verdere werkstadia en de problemen, vragen, nieuwe inzichten en bijkomende behoeften van uiteenlopende aard die hierbij opduiken. Er werd voor gekozen de conceptbewaking systematisch in tandem te voeren, als waarborg voor een juiste afstemming op de noden van zowel de rechtswetenschap als de economie⁶².

De *verkenningfase* betreft de inzameling van de informatie vereist om het penale en bestuurlijke sanctioneringstraject te kunnen fragmenteren in een schermenreeks die het sanctioneringsproces weergeeft, met opname daarin van alle variabelen relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De informatie-inzameling gebeurt door het opstellen van stroomschema's, het afnemen van interviews, en gericht literatuuronderzoek. De stroomschema's identificeren de doorstroomtrajecten die binnen het penale en het bestuurlijke afhandelingsspoor mogelijk zijn en maken het onderscheid tussen hoofdtraject en relatief bijkomende tot volstrekt bijkomstige doorstroomtrajecten. Ze stelen op een inventarisatie van toepasselijke wetsbepalingen en meest relevante rechtspraak en doctrine enerzijds, en een

⁶² Het is hierbij een grote facilititeit gebleken een kernteam te hebben dat interdisciplinair samenwerkt sedert een tiental jaren. Zie o.m. C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, "Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingfase", in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer Uitgevers, 2002, 15 – 349; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, "De hoogte van strafrechtelijke boetes. Een rechtseconomische analyse van de milieurechtspraak (1990 – 2000) van het Hof van Beroep te Gent", *T.M.R.*, 2003, 120 – 134 ("BILLIET en ROUSSEAU (2003)"); S. ROUSSEAU en C.M. BILLIET, "How to determine fining behaviour in court? Game theoretical and empirical analysis", in S. ROUSSEAU, *Selecting environmental policy instruments in the presence of incomplete compliance* (diss.), K.U.Leuven, CES., 155 – 185; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, "Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse", *T.M.R.*, 2005, 2 – 33.

inventarisatie van gepubliceerde kwantitatieve en kwalitatieve praktijkdata anderzijds. Interviews met sleutelfiguren uit de praktijk vullen de stroomschema's aan. Het specifieke literatuuronderzoek betreft de inventarisatie van relevante variabelen die we verwachten nodig te hebben voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.



Figuur 1: Constructie van de databank

In het licht van de informatie inzake doorstroomtrajecten en variabelen, wordt het *concept* van de schermenreeks uitgewerkt en gebeurt de precieze afbakening van de data-inzameling. De uitwerking van de schermenreeks verloopt in drie stappen. Eerst gebeurt een analyse waarbij de gegevens omtrent het penale en het bestuurlijke traject in onderling vergelijkbare blokken worden gevat. Daarna worden de schermen voor de verschillende blokken uitgewerkt, met invoering van de geselecteerde variabelen. Tenslotte wordt het concept van de schermenreeks doorgepraat met het VITO-team, om na te gaan of de precieze vertaling ervan naar software mogelijk is en hoe dit best gebeurt. De precieze afbakening van de data-inzameling betreft

o.m. aantallen, een keuze die moet toelaten om met de nodige betrouwbaarheid en nauwkeurigheid uitspraken te doen met betrekking tot de onderzoeksvragen, zowel de meer algemene als de meer specifieke. De vereiste om ook omtrent specifieke deelthema's, bv. wederrechtelijke vermogensvoordelen, betrouwbare resultaten te bekomen, verklaart de nood aan een uitgebreide dataset. Deze vereiste weegt bijzonder door voor de data-inzameling in het strafrechtelijke sanctioneringsspoor.

Eens het concept van de schermenreeks op punt is gesteld, gaat de *software-ontwikkeling* van start. De grote hoeveelheden in te voeren data maken het noodzakelijk om het inputproces gebruiksvriendelijk te maken. Er wordt gekozen voor het gebruik van een *Rich Internet Application*⁶³ (RIA) aangezien die aanpak de voordelen van *desktop*-toepassingen combineert met de voordelen van internettoepassingen. De benadering heeft naast gebruiksvriendelijkheid ook het voordeel van een snelle dataverwerking. De opslag van de data gebeurt in een relationele databank (MS SQL) om de complexe verbanden tussen de ingevoerde variabelen correct weer te geven en bij te houden.

De *data-inzameling* gebeurt aan de bron, voor de kernbestanden en de bestanden betreffende het voortraject de rechtbanken (correctionele rechtbanken Brugge, Dendermonde, Gent, Ieper, Kortrijk, Oudenaarde en Veurne, en het Hof van Beroep te Gent) enerzijds, en het Brussels Instituut voor Milieubeheer (“BIM”) en Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (“Milieucollege”) anderzijds. Zoals bekend, gebeurt er geen publicatie van data in het bestuurlijke spoor, ook niet van sanctiebesluiten, en beperkt de publicatie van eindbeslissingen in het penale spoor zich tot een fragmentarische publicatie van vonnissen en arresten in vaktijdschriften. De fase van de *data-invoer* omvat het anonimiseren van de ingezamelde data, de eigenlijke data-invoer, en het bijhouden van subjectief gekleurde invoeropties. Voor wat de eigenlijke data-invoer betreft, werd ervoor gekozen slechts twee onderzoekers in te zetten met voorkeur voor afwerking van deelluiken van de databank (bv. kernbestand penaal afhandelingsspoor, bestand voortraject bestuurlijk afhandelingsspoor) door één en dezelfde persoon. Het merendeel van de in te voeren data betreft loutere feiten. Voor het beperkte aantal items waar de invoer een subjectief gekleurd waarde-oordeel van de invoerder impliceert, werd als werkafpraak vooropgesteld dat de wijze van beoordeling zou worden genoteerd in een apart werkschrift en in alle relevante gevallen op gelijke wijze zou worden toegepast. Vragen en opmerkingen omtrent de schermen zouden steeds worden doorgepraat met het coördinerend team en, voor zover zij de software-applicatie raakten, de databankontwikkelaar.

De *controle op de kwaliteit* van de input gebeurt per luik van de databank, voor zover mogelijk gedurende de data-invoer, maar grotendeels ten einde de data-invoer. Aan de hand van frequentie- en contingentietabellen worden de ingevoerde data gecontroleerd op interne consistentie en nauwkeurigheid. Deze controle laat onder meer toe om ontbrekende gegevens, foutieve invoer, spellingsfouten en logische inconsistenties op te sporen. Daarnaast omvat deze fase ook een eerste beschrijvende analyse van de ingezamelde data zodanig dat we kunnen nagaan in hoeverre de data ons in staat stellen om de onderzoeksvragen met de gewenste betrouwbaarheid te beantwoorden.

De databank wordt opgesteld met een bepaald *gebruik* voor ogen. De verklarende analyses die moesten worden uitgevoerd aan de hand van de data hebben de opzet van de databank

⁶³ De term ‘Rich Internet Application’, afgekort RIA, werd geïntroduceerd door Jeremy Allaire in een Macromedia white paper van maart 2002 (J. ALLAIRE, “Macromedia Flash MX-A next-generation rich client - Technical report”, *Macromedia*, March 2002).

aangestuurd. De fase waarin de ingezamelde data uiteindelijk worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden, vormt dan ook een eerste belangrijke stap in de valorisatie van de dataset. Zoals hoger vermeld, betreffen de onderzoeksvragen waarop met behulp van het databestand antwoorden worden gezocht vermogenssancties, remediërende sancties en de uitvoering van zowel vermogenssancties als remediërende sancties, met een relatief ruime plaats voor het onderzoek betreffende vermogenssancties. Een bijkomende onderzoeksvraag betreft de schatting van de kans op elk van de mogelijke eindbeslissingen.⁶⁴

10. De opbouw van het databestand zal einde september 2009 volledig afgerond zijn. Tabel 1. geeft de huidige stand van zaken weer.

Tabel 1. Opbouw databestand: stand van zaken

Databestand	Kernbestand	Voortraject	Uitvoeringstraject
1. Voorbereidingsfase (design & planning)			
Basisconcept en werkwijze		v	
Coördinatie en conceptbewaking		...	
2. Verkenningsfase		v	v
3. Conceptuele fase	v	v	v
4. Bouwfase (VITO)	v	v	...
5. Inzamelings- en inputfase	v	...	<i>nvt</i>
6. Kwaliteitscontrole	v	...	<i>nvt</i>
7. Gebruiksfase	<i>nvt</i>

v : afgerond

... : lopend

***nvt*: voorlopig niet van toepassing**

Het uitvoeringstraject laten we verder buiten beschouwing. Dat luik van het databestand zal, eens afgewerkt, aan bod komen in latere publicaties.

B. Wat meer informatie omtrent sommige etappes in de opbouw van het bestand

11. Het algemeen plan van aanpak zorgt voor het structureren en controleren van de zes navolgende fasen van de opbouw van de databank. We bespreken drie van deze fasen -- de voorbereidingsfase, de conceptuele fase en de inzamelings- en inputfase -- meer in detail.

1. Voorbereidingsfase

12. De opgestelde stroomschema's⁶⁵ staan deels ter beschikking voor inzage op de project-website. Ze bevatten interessante praktijkdata, die het beeld op het verloop van het

⁶⁴ Hoger, randnr. 6.

⁶⁵ C.M. BILLIET, *Brusselse Handhavingsordonnantie – bestuurlijk beboetingsstelsel: stroomschema sanctioneringstraject (werkdocument)*, U.Gent – CMR., april – juli 2007, 36 p.; C.M. BILLIET, *De*

sanctioneringstraject nuttig documenteren, ook al zijn de bronnen erg uiteenlopend en zeker niet zonder meer onderling vergelijkbaar. Het literatuuroverzicht betreffende het empirische milieu-economische onderzoek naar factoren die de bedragen van vermogenssancties bepalen⁶⁶, onderlijnt de zeldzaamheid van *fact-based* onderzoek naar de praktijkwerking van de milieurechtshandhaving.

2. Conceptuele fase

Schermenreeks

13. Het opdelen van het bestuurlijke en het penale sanctioneringstraject in vergelijkbare blokken vergt uiteraard een benadering vanuit een bepaald niveau aan abstractie⁶⁷. De analyse heeft geleid tot een schematisering van het geheel van de in te voeren penale en bestuurlijke data -- penale en bestuurlijke beleidssepots, minnelijke schikkingen, vonnissen, arresten, besluiten te beboeten en niet te beboeten, en beroepsbesluiten -- binnen zes blokken: *Verdachten*, *Kenmerken van de inbreuk*, *Dossierstart*, *Vooronderzoek*, *Behandeling ten gronde* en *Sanctie-uitvoering*. Elk blok bevat een reeks schermen. Elke ingevoerde eindbeslissing (opportuïteitssepot, minnelijke schikking, veroordeling, vrijspraak, ...) heeft één schermenreeks die voor het volledige concrete dossierverloop alle nuttige variabelen opneemt⁶⁸. Eventuele uitspraken in beroep kunnen worden aangehecht aan uitspraken in eerste aanleg om de doorstroom van het dossier doorheen het sanctioneringstraject te laten blijken.

Afperking data-inzameling

14. De econometrische analyses die we op de data willen uitvoeren, noopten tot een data-inzameling die, voor een bepaalde handhavende overheid, alle toepassingen van een gegeven type beslissing voor een kalenderjaar zou omvatten, bv. alle minnelijke schikkingen van het Kortrijkse parket in 2005 of alle beslissingen in beboetingsprocedures van het BIM voor

uitvoeringsdatabank – luik vermogenssancties: inning van bestuurlijke geldboeten (werkdocument), U. Gent – CMR., september 2008, 13 p.; T. VANDER BEKEN en A. BALCAEN, *Strafrechtelijke sanctionering van milieurecht: stroomschema van PV tot vonnis (working paper)*, U.Gent – IRCP, juni – november 2007, 86 p. (www.environmental-lawforce.be - *Lawforce Working paper 2007/2*). T. VANDER BEKEN en A. BALCAEN, *Uitvoering van strafrechtelijke veroordelingen (boeten, voordeelontnemingen en vrijheidsstraffen): stroomschema (working paper)*, U.Gent – IRCP, september – oktober 2008, 38 p. (www.environmental-lawforce.be - *Lawforce Working paper 2008/1*).

⁶⁶ S. ROUSSEAU, *Literature Review: Economic Empirical Analysis of Sanctions for Environmental Violations*, K.U.Leuven – CES, april – mei 2007, 27 p. (www.environmental-lawforce.be - *Lawforce Working paper 2007/1*).

⁶⁷ Een eerste nuttige stap bestond uit het fragmenteren van beide trajecten per dossiervoerder, met inventarisatie van de eindbeslissingen (inclusief een eventuele doorgeefbeslissing naar een volgende dossiervoerder) die voor elke dossiervoerder mogelijk waren. Vervolgens werd, per dossiervoerder en per eindbeslissing, met behulp van de informatie uit de stroomschema's, interviews en aanvullende literatuur, een inventaris opgesteld van de niches beslissingsvrijheid. Op die basis werd de analyse gevoerd naar de onderlinge vergelijkbaarheid van de beide afhandelingstrajecten.

⁶⁸ Gezien een beleidssepot voor de verdachte geen enkel recht doet ontstaan en het parket er, binnen de verjaringstermijn, steeds op kan terugkomen, vormt het strikt genomen geen eindbeslissing. In de praktijk worden dossiers die met een beleidssepot werden afgesloten in principe echter niet heropend, tenzij nieuwe belastende processen-verbaal rond dezelfde problematiek ter kennis worden gebracht. – O.m. J. De Clercq, substituuat Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Gent, interview d.d. 14 december 2007.

2006. Op die manier worden vertekeningen bij de selectie van de steekproef (*sample selection bias*) tegengegaan. Het beeld van de sanctioneringspraktijk dat uit de stroomschema's bleek, meer bepaald de aanduidingen omtrent de volumes relevante eindbeslissingen, leidde, in het licht van de te beantwoorden onderzoeksvragen, tot de volgende afperking van de gegevensinzameling.

Kerndatabestand

- Penaal: alle vonnissen en arresten van het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent voor de jaren 2003, 2004, 2005 en 2006, alsook de arresten van 2007 gewezen inzake vonnissen geveld in 2006 of eerder;
- bestuurlijk: alle besluiten te beboeten en niet te beboeten van het BIM en alle beroepsbesluiten van het Milieucollege voor de jaren 2004, 2005 en 2006, alsook de beroepsbesluiten van 2007 gewezen inzake beboetingsbesluiten van 2006.

De bredere afbakening van de data-inzameling voor het penale kernbestand houdt verband met het gegeven dat dit bestand, anders dan het bestuurlijke kernbestand, niet alleen een analyse mogelijk moet maken van het beboetingsbeleid maar ook van de praktijk inzake relatief specifieke sancties zoals de voordeelontneming en remediërende sancties.

Voortraject

- Penaal: alle beleidssepots en alle minnelijke schikkingsvoorstellen van de parketten van Gent, Ieper en Kortrijk voor het jaar 2005;
- bestuurlijk: alle eindbeslissingen in het voortraject in BIM-dossiers voor de jaren 2004, 2005 en 2006.

3. Data-inzameling en -invoer

Inzameling

15. De toestemmingen vereist voor de data-inzameling werden vlot bekomen ⁶⁹. De verzameling van de uitspraken voor het kernbestand kon zowel in het penale als in het bestuurlijke spoor deels gebruik maken van elektronische archieven ⁷⁰. Alle overige data, voor het kernbestand en het bestand betreffende het voortraject, zijn manueel ingezameld ⁷¹. De

⁶⁹ Voor de data-inzameling in de strafrechtbanken was toestemming vereist vanwege de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Gent en, overeenkomstig K.B. 27 april 2007 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken (*B.S.*, 25 mei 2007), van de procureurs des Konings van Brugge, Dendermonde, Gent, Ieper, Kortrijk, Oudenaarde en Veurne. M.b.t. de data-inzameling in het bestuurlijke sanctioneringstraject, moest de toestemming worden verkregen van het BIM en het Milieucollege. Nu het BIM de voorwaarde stelde dat de dossiers waarin beroep hangende was voor de Raad van State, niet in het databestand zouden worden opgenomen, werden deze zaken niet meegenomen, noch in eerste aanleg (BIM) noch in een eventuele beroepsaanleg (Milieucollege). De zaken in kwestie, 49 dossiers in het totaal, betroffen in essentie bestuurlijke geldboeten opgelegd wegens schendingen van de immissienormen voor vliegtuiglawaai bepaald in het B. Br. H. R. 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (*B.S.*, 11 augustus 1999) ("Besluit 1999 Vliegtuiglawaai").

⁷⁰ De verzameling van uitspraken voor het penale spoor kon van start gaan dank zij het uitsprakenarchief van het Tijdschrift voor Milieurecht. In het bestuurlijke spoor kon deels een beroep worden gedaan op het elektronische archief betreffende beboetingsbesluiten dat het BIM vrij recent was begonnen uitbouwen.

⁷¹ In het penale spoor gebeurde de verdere data-inzameling in hoofdorde op basis van dossierlijsten die door de parketten ter beschikking werden gesteld. Voor wat het penale kernbestand betreft, werden aanvullend ook ter griffie de boeken houdende de vonnissen en arresten doorgelopen. De data-inzameling spitste zich toe op de dossiers met identificatienummer 64, dat naar milieuzaken verwijst. Zaken betreffende ruimtelijke ordening, met

data-inzameling betreffende het penale kernbestand vergde al bij al een vier maand tijd. De verzameling van de data voor het penale voortraject, die nu ten einde loopt, zal haast twee maand *fulltime* menskracht gevraagd hebben. De verzameling van alle relevante bestuurlijke beslissingen uit de jaren 2004, 2005 en 2006 nam ca. twee maand voltijdse werktijd in beslag, de tijd voor het oplossen van verschillende computer- en scannergebonden problemen niet meegerekend.

Voor wat het kernbestand betreft, werden uiteindelijk 1034 vonnissen, 122 arresten, 624 BIM-besluiten en 26 besluiten van het Milieucollege ingezameld. Voor het luik betreffende het bestuurlijke voortraject werden 34 dossiers gevonden en gedocumenteerd. De data-inzameling inzake de strafrechtelijke beleidssepots en minnelijke schikkingsvoorstellen, die momenteel wordt afgerond, documenteert in de huidige stand van zaken, op een totaal aantal dossiers van 465 met 681 verdachten, 418 verdachten die een beleidssepot hebben gekregen en 263 verdachten aan wie een minnelijke schikking is voorgesteld. We verwachten uit te komen bij ca. 450 beleidssepots en een kleine 300 schikkingsvoorstellen.

Invoer

16. De software-applicatie (RIA) die ten behoeve van het databestand werd ontwikkeld, is relatief vernieuwend en complex. Maandenlang heeft de data-invoer te kampen gehad met *software*-gerelateerde problemen bij invoer en opslag. Indien het team dat voor de invoer instond ervaring zou gehad hebben in *software testing*, was het mogelijk geweest deze “kinderziekten” met relatief weinig vertraging op te vangen. Nu het een team betrof zonder ervaring met *software*-ontwikkeling, bestond de enige mogelijke werkwijze tot het uitschakelen van de aanhoudende reeks problemen in een *Trial and error* – aanpak waarin de moeilijkheden stelselmatig werden gedocumenteerd en doorgegeven aan het VITO-team, dat dan een oplossing zocht. Op die manier werden de problemen beetje bij beetje verholpen. De bijstelling verliep vlot, ook al nam ze een drietal maanden in beslag. De etappe vormt een mooi voorbeeld van de extra moeilijkheden én merites van interdisciplinair werk.

Per beslissing nam de invoer een aanvang met het scheppen van een dossier voor de beslissing in het bestand. Het dossier kreeg een naam die refereert naar de overheid die de beslissing nam en de datum waarop de beslissing werd genomen. Voor wat het kernbestand betreft, werd vervolgens aan dit dossier de beslissing *as such* aangehecht. Daarna begon de eigenlijke invoer, blok na blok, overeenkomstig de zaak.

De schermenreeks i.v.m. het kernbestand bleek, in de toets der praktijk, bijzonder bruikbaar. De schermenreeks i.v.m. het voortraject behoeft, vnl. t.b.v. het penale voortraject, wel wat aanpassingen om de relevante informatie te kunnen invoeren.

De invoer vergde reeds aanzienlijke inspanningen, in het bijzonder voor wat het kernbestand betreft. De invoer van de data voor het penale kernbestand nam, uitzuiveren van de kinderziekten inbegrepen, een achttal voltijdse maanden in beslag, de invoer van de data voor het bestuurlijke kernbestand en voortraject haast vijf voltijdse maanden. Naast de eigenlijke

identificatienummer 66, waarin bijkomend tenlasteleggingen inzake leefmilieu voorkwamen, werden ook meegenomen. In het bestuurlijke spoor gebeurde de verdere data-inzameling in verband met het voortraject en de BIM-besluiten op basis van systematisch archiefonderzoek. Voor de Collegebesluiten werd toestemming verkregen tot gebruik van een eerder ingezameld bestand, m.n. het bestand benut voor onderzoek van de beboetingspraktijk in BILLIET (2008).

invoer, namen uiteraard ook de opvolging en conceptbewaking, en de bijstelling van de software, behoorlijk wat tijd in beslag.

III. Eerste bevindingen: een voorproefje van de resultaten

17. De hierna volgende beschrijvende statistiek betreft uitsluitend het penale en bestuurlijke kernbestand dat, zoals hogerop vermeld, 1156 strafrechtelijke uitspraken (1034 vonnissen en 122 arresten) en 650 bestuurlijke uitspraken (624 BIM-besluiten en 26 Milieucollegebesluiten) omvat. De strafrechtspraak bundelt het geheel aan vonnissen en arresten van het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent voor de jaren 2003, 2004, 2005 en 2006, met een beperkte uitbreiding tot 2007 (arresten in zaken die in eerste aanleg in 2006 werden gewezen). De bestuurlijke casuïstiek betreft alle besluiten te beboeten en niet te beboeten die het BIM nam en de beroepsbesluiten van het Milieucollege dienaangaande voor de jaren 2004, 2005 en 2006, met beperkte uitbreiding tot 2007 (beroepsbesluiten in zaken die in eerste aanleg in 2006 werden berecht), hangende zaken voor de Raad van State uitgezonderd.

A. Algemene bevindingen

18. In de 1156 strafrechtelijke uitspraken staan al bij al 1882 verdachten terecht: 1617 in de 1034 correctionele vonnissen en 265 in de 122 arresten. De 650 bestuurlijke uitspraken berechten slechts 667 verdachten: 640 in de 624 BIM-besluiten en 27 in de 26 Collegebesluiten. De bestuurlijke beboetingspraktijk brengt blijkbaar heel wat minder verdachten samen in één berechting dan de penale vervolgingspraktijk. Waar strafzaken een ratio vertonen van 1,56 verdachten per zaak voor de eerste aanleg en 2,17 verdachten per zaak voor de beroepsaanleg, ligt in de bestuurlijke zaken die ratio op een 1,03 – 1,04 verdachten per zaak. Een tweede vaststelling betreft de betrokken personen: de penale berechting bestraft vooral natuurlijke personen, de bestuurlijke vooral rechtspersonen. De verschillen zijn erg uitgesproken. In de penale berechting zijn vier op de vijf verdachten natuurlijke personen en maar één op de vijf een rechtspersoon. De bestuurlijke beboeting betreft in een kleine drie op vier gevallen een rechtspersoon en in één op de vier gevallen een natuurlijke persoon.

Tabel 2. Penale en bestuurlijke berechting: wie wordt berecht?

Type uitspraak	Totaal	Natuurlijke persoon	Rechtspersoon
<i>Penale berechting</i>			
Vonnis	1617	1334 (82,50 %)	283 (17,50 %)
Arrest	265	190 (71,70 %)	75 (28,30 %)
<i>Totaal</i>	1882	1524 (80,98 %)	358 (19,02 %)
<i>Bestuurlijke berechting</i>			
BIM-besluit	640	183 (28,60 %)	457 (71,40 %)
Besluit Milieucollege	27	3 (11,10 %)	24 (88,90 %)
<i>Totaal</i>	667	186 (27,89 %)	481 (72,11 %)

In de wettelijke bepaling van de kring van strafadressaten doen zich verschillen voor. Het belangrijkste verschil betreft de categorieën strafbare personen: waar het strafrecht daders,

mededaders en medeplichtigen kent, richt de bestuurlijke beboeting zich enkel tot daders. Een ander belangrijk verschil betreft de mogelijkheid om rechtspersonen en natuurlijke personen samen te veroordelen. Zoals bekend, voert artikel 5 lid 2 Sw⁷² dienaangaande een beperking door, die in de praktijk als resultaat heeft dat het openbaar ministerie in dossiers met rechtspersonen en natuurlijke personen om proces-economische redenen systematisch zowel de rechtspersoon als de natuurlijke personen vervolgt. Een dergelijke beperking bestaat niet in het bestuurlijke spoor.⁷³ Het is niet duidelijk in welke mate de vastgestelde discrepantie te verklaren valt door deze verschillen in de wettelijke mogelijkheden dan wel door een uiteenlopend vervolgingsbeleid. Het punt behoeft verder onderzoek. De eerste indruk is dat beide factoren een rol spelen⁷⁴.

De 1156 strafrechtelijke uitspraken betreffen 3561 tenlasteleggingen, waarvan er 3004 werden behandeld in eerste aanleg en 557 in beroep. De 650 bestuurlijke uitspraken zijn goed voor 1172 tenlasteleggingen, waarvan 1107 terecht werden door het BIM en 65 door het Milieucollege. In het penale spoor vielen een paar verjaringen te noteren (twee op correctioneel niveau, één op beroepsniveau). In het bestuurlijke spoor bestaat geen verjaringsregeling; inbreuken blijven er rechtens onbeperkt strafbaar⁷⁵.

B. De prioriteitstelling in het sanctioneringsbeleid: welke inbreuken komen voor de rechter en de beboetingsambtenaar?

1. Penaal sanctioneringstraject

19. Van het geheel aan wetgevingsverzamelingen dat bij het onderzoek wordt betrokken⁷⁶, treden er enkele sterk op de voorgrond in de casuïstiek. Wanneer we kijken naar de wetteksten die worden geciteerd in de tenlasteleggingen, blijken ruim twee op de drie tenlasteleggingen betrekking te hebben op schendingen van slechts twee wetgevingsverzamelingen: het Milieuvergunningendecreet 1985 en zijn uitvoeringsbesluiten en het Afvalstoffendecreet 1981 en zijn uitvoeringsbesluiten. Voorts leiden enkel inbreuken op de meststoffenwetgeving en op de wetgeving ter bestrijding van de geluidshinder tot een noemenswaardige casuïstiek. Een fractie tenlasteleggingen betreft andere materies: ruimtelijke ordening, dierenwelzijn, en vleeskeuring en –handel. De verstrengeling met andere criminaliteit betreft voor het leeuwendeel de ruimtelijke ordening.

Tabel 3. Tenlasteleggingen per wetgevingsverzameling

Wetgevingsverzameling	Eerste aanleg	Beroep	Totaal
-----------------------	---------------	--------	--------

⁷² Art. 5 lid 2 Sw: “Wanneer een rechtspersoon verantwoordelijk gesteld wordt uitsluitend wegens het optreden van een geïdentificeerde natuurlijke persoon, kan enkel degene die de zwaarste fout heeft begaan worden veroordeeld. Indien de geïdentificeerde natuurlijke persoon de fout wetens en willens heeft gepleegd, kan hij samen met de verantwoordelijke rechtspersoon worden veroordeeld.”

⁷³ Een bijkomend verschilpunt betreft de strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen: waar bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen strafrechtelijke immuniteit genieten, kan de bestuurlijke beboeting iedere rechtspersoon treffen, zonder uitzondering.

De aangehaalde verschillen doen zich voor in de quasi-totaliteit van de bestuurlijke beboetingsstelsels die in ons milieurecht bestaan of hebben bestaan. Omtrent dit alles: BILLIET (2008), nrs. 705 – 714. Zie ook *ibid.*, nr. 818.

⁷⁴ Zie *ibid.*, nrs. 708 – 713.

⁷⁵ Art. 34 – 42 Handhavingsordonnantie, *a contrario*. Achtergrondinformatie: BILLIET (2008), nrs. 643 – 644.

⁷⁶ Hoger, randnr. 6.

	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Milieuvergunningendeceet 1985	1089	36,25 %	265	47,58 %	1354	38,02 %
Afvalstoffendeceet 1981	971	32,32 %	141	25,31 %	1112	31,23 %
Meststoffendeceet 1991	303	10,09 %	25	4,49 %	328	9,21 %
Wet 1973 Geluidshinder	161	5,36 %	28	5,03 %	189	5,31 %
Wet/Decreet Ruimtelijke ordening	155	5,16 %	27	4,85 %	182	5,11 %
Overige	325	10,82 %	71	12,74 %	396	11,12 %
Totalen	3004	100,00%	557	100,00%	3561	100,00%

* TLL: aantal tenlasteleggingen

** Overige: wetgevingsverzamelingen met minder dan 5% tenlasteleggingen

Een reeks wetgevingsverzamelingen die tot het onderzoeksveld behoren, komt in niet één zaak aan bod. Aldus m.n. de wetgeving bij en krachtens de Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen, de Wet 1993 Ecotaksen, de Wet 1994 Ioniserende stralingen, de Wet 1994 Milieukeur, het SA 1996 Verpakkingsafval, de Wet 1998 Productnormen, de Wet 1999 Mariene Milieu, en het SA 1999 Seveso II⁷⁷. De federale beleidsmateries domineren dit lijstje: Wet 1993 Ecotaksen, Wet 1994 Ioniserende stralingen, Wet 1994 Milieukeur, Wet 1998 Productnormen en Wet 1999 Mariene milieu. Ook de aanwezigheid van beide belangrijke samenwerkingsakkoorden treft. De wetgeving bij en krachtens de Wet 1964 Luchtverontreiniging hoort met twee tenlasteleggingen bij het lijstje. Wordt er in deze materies geen toezicht uitgeoefend dat tot verbalisering leidt⁷⁸?

20. Binnen de wetgeving die de tenlasteleggingen overheerst, treden drie misdrijven op de voorgrond: schendingen van artikel 12 Afvalstoffendeceet 1981 (verbod op het achterlaten van afval), artikel 4 § 1 en artikel 22 lid 1 Milieuvergunningendeceet 1985 (vergunningplicht resp. verplichting de exploitatievoorwaarden na te leven) zijn samen goed voor meer dan de helft van de tenlasteleggingen ...

Een geringe maar herkenbare bijdrage (boven de 3 %) tot de casuïstiek leveren de volgende misdrijven: schendingen van artikel 2 K.B. 24 februari 1977 (geluidsniveau in openbare inrichtingen), artikel 22 § 2 Milieuvergunningendeceet (zorgplicht) en artikel 13 Afvalstoffendeceet (zorgplicht).

Tabel 4. De meest vervolgte misdrijven

Misdrijven	Eerste aanleg		Beroep		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Afvalstoffendeceet 1981 - art. 12 deceet - vervuilingsverbod	789	26,27 %	96	17,24 %	885	24,85 %
Milieuvergunningendeceet 1985 - art. 4§1 deceet - vergunningplicht	473	15,75 %	108	19,39 %	581	16,32 %
Milieuvergunningendeceet 1985 - art. 22 lid 1 deceet - exploitatievoorwaarden	381	12,68 %	92	16,52 %	473	13,28 %
Milieuvergunningendeceet 1985 - art. 22 lid 2 deceet - zorgplicht	159	5,29 %	29	5,21 %	188	5,28 %
Wet 1973 Geluidshinder - art. 2	159	5,29 %	27	4,85 %	186	5,22 %

⁷⁷ Wegens hun recente inwerkingtreding, laten we het Bodemdeceet 2006 en Mestdeceet 2006 hier buiten beschouwing.

⁷⁸ Het SA 1999 Seveso II en de Wet 1998 Productnormen (redactie na wetwijziging in 2003) kennen hun toezichthoudende ambtenaren afhandelingsbevoegdheid toe. Zie art. 29 § 3 SA en art. 17bis wet.

KB 24 februari 1977 - geluidsniveau in openbare inrichtingen						
Afvalstoffendecreet 1981 - art. 13 decreet - zorgplicht	128	4,26 %	19	3,41 %	147	4,13 %
Overige	915	30,46 %	186	33,39 %	1101	30,92 %
Totalen	3004	100,00%	557	100,00%	3561	100,00%

* TLL: aantal tenlasteleggingen

** Overige: misdrijven met minder dan 3% tenlasteleggingen

Wanneer men de milieu-inbreuken die het kersverse Milieuhandhavingsbesluit 2008 in een reeks bijlagen heeft gepreciseerd ⁷⁹ naast de data legt, blijkt dat met de huidige lijst aan milieu-inbreuken de harde depenalisering ⁸⁰ die door het Schrikkeldecreet wordt doorgevoerd geenszins in concurrentie komt met de penale sanctionering. De depenaliseringsoperatie kan, voor zover milieu-inbreuken formeel worden vastgesteld en de bevoegde ambtenaar beslist een beboetingsoperatie op te starten ⁸¹, enkel tot een bijkomende maat bestraffing leiden.

21. De vonnissen en arresten bieden meestal informatie over de types verontreiniging die zich in de berechte zaken voordeden. Voor zover de verontreinigings- of hinderproblematiek die met de vervolgte misdrijven was ontstaan er wordt gedocumenteerd, blijken afvalproblemen en geluidshinder het meest ter zake te staan. Water- en bodemverontreiniging komen ook behoorlijk wat aan bod, o.m. bij de schendingen van de meststoffenwetgeving. Een 5,11% van de tenlasteleggingen impliceert geen verontreinigings- of hinderproblemen. Grondwater- en luchtverontreiniging, geur-, stof- en trillingenhinder, blijken in de dossiers slechts relatief zelden het probleem te vormen.

Tabel 5. Vormen van verontreiniging en hinder (aanwezig bij minstens 5% van de tenlasteleggingen)

Verontreiniging	Eerste aanleg		Beroep		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Afval	1093	36,39 %	145	26,03 %	1238	34,77 %
Geluid	449	14,95 %	67	12,03 %	516	14,49 %
Geen informatie beschikbaar	340	11,32 %	120	21,54 %	460	12,92 %
Oppervlaktewateren	266	8,86 %	68	12,21 %	334	9,38 %
Bodem	230	7,66 %	32	5,75 %	262	7,36 %
Geen verontreiniging	158	5,26 %	24	4,31 %	182	5,11 %

* TLL: aantal tenlasteleggingen

22. De tenlasteleggingen waarvan de effecten in de uitspraken worden beschreven, zijn relatief weinig talrijk. De beschrijvingen van de aangerichte schade verwijzen vooral naar schade aan de gezondheid van derden of aan de volksgezondheid. Schade aan het leefmilieu, en meer bepaald schade aan fauna, flora en kwetsbare gebieden, komt ook voor, maar minder.

⁷⁹ Milieuhandhavingsbesluit 2008, bijlagen I tot XII.

⁸⁰ Harde depenalisering staat voor volledige depenalisering: de wetsschendingen maken geen strafrechtelijke misdrijven meer uit. Zachte depenalisering scheidt de mogelijkheid tot bestuurlijke bestraffing nadat het openbaar ministerie de kans heeft gekregen de zaak zelf te behandelen. De wetsschendingen blijven dus strafbaar binnen het strafrechtelijke systeem. Het Schrikkeldecreet doet een beroep op beide types depenalisering.

⁸¹ De toezichthouders beslissen zelf of ze een milieu-inbreuk al of niet vaststellen in een verslag van vaststelling. En eens dit verslag de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid bereikt (de "Gewestelijke Entiteit") staat het deze vrij te beslissen geen beboetingsprocedure op te starten. – Art. 16.3.23 en art. 16.4.41 Schrikkeldecreet.

Schade aan eigendom van derden komt amper in beeld. Hiermee schrijft de strafrechtspraak zich in de *ratio legis* van het milieurecht in. Dit betreft steeds de bescherming van het leefmilieu ter wille van de mens, ter wille van het leefmilieu als dusdanig, of ter wille van de mens én het leefmilieu. De dubbele doelstelling komt meest veralgemeend voor. Ze is o.m. aanwezig in beide wetteksten die de casuïstiek overheersen: het Afvalstoffendecreet en Milieuvergunningsdecreet. De rechtspraak als geheel legt wel een antropocentrische klemtoon. De rechtspraak in beroep vertoont de bijzonderheid ook aandacht te schenken aan de bescherming van de eigendom.

Tabel 6. De aangerichte schade

Type schade	Eerste aanleg		Beroep		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Schade aan gezondheid derden / effect op de volksgezondheid	262	8,72 %	39	7,00 %	301	8,45 %
Schade aan fauna, flora of kwetsbare gebieden	144	4,79 %	24	4,31 %	168	4,72 %
Schade aan eigendom derden	6	0,20 %	19	3,41 %	25	0,70 %
Prioritaire tenlasteleggingen	670	22,50 %	144	25,85 %	814	22,86 %

* TLL: aantal tenlasteleggingen

De lijst misdrijven opgenomen in de Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest⁸² helpt eveneens om de objectieve ernst van de misdrijven te situeren. Blijkt dat meer dan één op de vijf tenlasteleggingen een prioritaire tenlastelegging uitmaakt.

2. Bestuurlijk sanctioneringstraject

23. Ook in het bestuurlijke afhandelingspoor betreffen de wetteksten die geciteerd worden in het merendeel van de tenlasteleggingen een erg beperkt aantal wetgevingsverzamelingen. Een 44,03 % van de inbreuken betreft schendingen van de Milieuvergunningsordonnantie, een verdere 34,90 % schendingen van de geluidshinderwetgeving, en nog eens 14,25 % schendingen van de afvalstoffenwetgeving.

Als gewestelijk beboetingsstelsel kan het Brusselse beboetingsstelsel uiteraard uitsluitend wetgeving sanctioneren die tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer behoort. Toch blijken ook binnen dit meer beperkte toepassingsgebied bepaalde materies amper of niet tot dossiers met een bestuurlijke berechting te leiden. Slechts 4 tenlasteleggingen betreffen de Ordonnantie 2004 Milieu-overeenkomsten. De Grondwaterwet 1971 en de Bodembeheerordonnantie 2004 komen elk in slechts één tenlastelegging aan bod. De Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen, de Ordonnantie 1999 Papier- en kartonafval en de Ordonnantie 2004 Pesticiden openbare ruimten komen helemaal niet voor in de casuïstiek.

Tabel 7. Tenlasteleggingen per wetgevingsverzameling

Wetgevingsverzameling	BIM		Milieucollege		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Milieuvergunningsordonnantie	506	45,71 %	10	15,39 %	516	44,03 %

⁸² COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL, *Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest*, Brussel, 30 mei 2000, 10 p.

1997						
Geluidshinderordonnantie 1997	366	33,06 %	43	66,15 %	409	34,90 %
Afvalstoffenordonnantie 1991	161	14,54 %	6	9,23 %	167	14,25 %
Overige	74	6,69 %	6	9,23 %	80	6,82 %

*TLL: tenlasteleggingen

** Overige: wetgevingsverzamelingen met minder dan 5% tenlasteleggingen

Nu in het Brusselse bestuurlijke beboetingsstelsel, zoals in de meeste bestuurlijke beboetingsstelsels, beroep enkel kan worden ingesteld door de persoon aan wie in eerste aanleg een boete werd opgelegd⁸³, informeren vooral de cijfers in eerste aanleg (BIM-besluiten) over het bestuurlijke vervolgingsbeleid. In dit verband moet worden opgemerkt dat het percentage vervolgingen inzake de afvalstoffenwetgeving zeker hoger had gelegen indien er inzake het wederrechtelijk achterlaten van afvalstoffen geen taakverdeling bestond met het GAN (Gewestelijke Agentschap voor Netheid). Het GAN neemt de bestrijding op zich van alle sluikestorten van ongevaarlijke afvalstoffen (in essentie huisvuil).

24. Het gegeven dat een uiterst beperkt aantal inbreuken de grote meerderheid van de tenlasteleggingen uitmaakt, herhaalt zich ook hier: schendingen van de immissienormen bepaald in het Besluit 1999 Vliegtuiglawaai, de vergunningsplicht en uiteenlopende uitbatingsvoorwaarden, vormen samen meer dan twee derde van de inbreuken. De enige andere inbreuk die in het sanctioneringsbeleid doorweegt, betreft schendingen van artikel 8 Afvalstoffenordonnantie, het Brusselse equivalent van artikel 12 Afvalstoffendecreet, in de BIM-praktijk toegespitst op gevaarlijke afvalstoffen. De schendingen van artikel 8 Afvalstoffenordonnantie die ongevaarlijke afvalstoffen betreffen, worden massaal geverbaliseerd door het GAN⁸⁴. De lawaaihinder door de luchtvaart uitgezonderd, betreft de harde kern van het Brusselse bestuurlijke vervolgingsbeleid dus zeer precies de zelfde drie inbreuken als de harde kern van het penale vervolgingsbeleid in het Gentse rechtsgebied.

Tabel 8. De meest vervolgdde misdrijven

Misdrijven	BIM		Milieucollege		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Geluidshinderordonnantie 1997 & art. 33 7° b) HHO - vliegtuiglawaai	295	26,65 %	43	66,15 %	338	28,84 %
Milieuvergunningsordonnantie 1997 & art. 33 5° a) HHO - vergunningsplicht	285	25,75 %	6	9,23 %	291	24,83 %
Milieuvergunningsordonnantie 1997 & art. 33 5° d) HHO - uitbatingsvoorwaarden	178	16,08 %	2	3,08 %	180	15,36 %
Afvalstoffenordonnantie 1991 & art. 33 4° a) - achterlaten gevaarlijk afval (vervuilingsverbod)	73	6,59 %	4	6,15 %	77	6,57 %
Overige	276	24,93 %	10	15,39 %	286	24,40 %
Totaal	1107	100,00 %	65	100,00 %	1172	100,00 %

* TLL: aantal tenlasteleggingen

** Overige: misdrijven met minder dan 3% tenlasteleggingen

⁸³ Art. 39bis Milieuhandhavingordonnantie. Zie bv. ook art. 16.4.39 en art. 16.4.44 Schrikkeldecreet.

⁸⁴ Voor de jaren 2004 en 2005, die tot de onderzochte periode behoren, vermeldt MARTENS 1.375 resp. 1.805 PVO's. – MARTENS (2006), 108 – 109.

25. Voor zover de verontreinigings- en hinderproblematiek die met de misdrijven is ontstaan in de beboetingsbesluiten wordt gedocumenteerd, blijken ook in de Brusselse bestuurlijke beboetingspraktijk afvalproblemen en geluidshinder het meest aan bod te komen in de berechte dossiers. In één op drie van de dossiers komt achtergelaten gevaarlijk afval ('gevaarlijke stoffen') voor. Mede door de problematiek van het vliegtuiglawaai in het gewest, is er ook in ruim één derde van de dossiers sprake van geluidshinder. De andere types verontreiniging komen, luchtverontreiniging uitgezonderd, allemaal in minder dan 5 procent van de besluiten voor. Hierbij valt op te merken dat één tenlastelegging meer dan één vorm van verontreiniging of hinder kan meebrengen, zodat het globale aantal vermeldingen van verontreinigings- en hindervormen niet samenspoort met het globale aantal tenlasteleggingen.

Tabel 9. Vormen van verontreiniging en hinder (aanwezig bij minstens 5% van de tenlasteleggingen)

Verontreiniging - hinder	BIM		Milieucollege		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Afval	386	34,87 %	12	18,46 %	398	33,99 %
Geluid	379	34,24 %	43	66,15 %	422	36,01 %
Geen informatie beschikbaar	187	16,89 %	4	6,15 %	191	16,30 %
Geen verontreiniging	95	8,58 %	4	6,15 %	99	8,45 %
Lucht	72	6,50 %	0		72	6,50 %

* TLL: aantal tenlasteleggingen

26. De beschrijvingen van de aangerichte schade spitsen zich in deze bestuurlijke sanctioneringspraktijk sterk toe op schade aan de gezondheid van derden of de volksgezondheid. Van schade aan fauna, flora en kwetsbare gebieden wordt amper gewag gemaakt. Schade aan de eigendom van derden komt volstrekt niet in beeld. De sterke bescherming van de 'mens', eerder dan het leefmilieu, is relatief begrijpelijk gezien de sterke verstedelijking van het gewest. Weliswaar moet in dit verband nogmaals worden gewezen op de impact van de dossiers inzake vliegtuiglawaai, waar de bescherming van de nachtrust van de bevolking doorweegt als aspect van de bescherming van de (volks-)gezondheid.

Tabel 10. De aangerichte schade

Type schade	BIM		Milieucollege		Totaal	
	TLL	%	TLL	%	TLL	%
Schade aan gezondheid derden / effect op de volksgezondheid	432	39,03 %	45	69,23 %	477	40,70 %
Schade aan fauna, flora of kwetsbare gebieden	3	0,27 %	0		3	0,26 %
Schade aan eigendom derden	0		0		0	

* TLL: aantal tenlasteleggingen waarvan de effecten worden beschreven in de uitspraak

C. Waartoe leidt de berechting?

1. Vervolging: veroordelingen

27. In eerste aanleg blijkt de strafrechter voor haast één verdachte op acht voor een opschorting van de uitspraak te kiezen, wat een onverwacht hoog percentage vormt. In drie tenlasteleggingen op vier veroordeelt hij, in nogmaals één geval op de acht spreekt hij vrij. De strafrechter in beroep blijkt even zoveel te veroordelen maar spreekt meer vrij. Opschorting van uitspraak lijkt hem echter minder vaak een aangewezen keuze uit te maken.

In het Brusselse bestuurlijke beboetingsstelsel bestaat geen optie analoog met een opschorting van de uitspraak. Wel staat het in dit stelsel het bevoegde bestuursorgaan vrij om, ook bij bewijs van het misdrijf en het daderschap, te oordelen dat er geen bestuurlijke geldboete dient te worden opgelegd. Beboeting is ook dan facultatief.⁸⁵ Een beslissing niet te beboeten staat in het Brusselse systeem dan ook voor een bredere waaier oordelen dan een vrijspraak in het penale systeem. Het is mogelijk dat het om het equivalent van een vrijspraak gaat: misdrijf of daderschap niet bewezen. Het is echter ook mogelijk dat de beslissing niet te beboeten een opportuiniteitsoordeel vertolkt, waarbij misdrijf en daderschap vaststaan maar het, in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak, niet aangewezen wordt geacht te beboeten. Desondanks blijft het aandeel ‘vrijspraken’, zeker in eerste aanleg, met 37,66 %, verrassend hoog. Te noteren valt dat het facultatieve karakter van de beboeting typisch is voor de meeste bestuurlijke beboetingsbevoegdheden en onder meer ook in het Schrikkeldecreet, het Mestdecreet 2006 en het Waalse Handhavingsdecreet voorkomt⁸⁶.

Tabel 11. De uitkomst van de berechting: overzichtsgegevens

Verdachten algemeen	Penaal afhandelingspoor				Bestuurlijk afhandelingspoor			
	Eerste aanleg		Beroep (Hof Gent)		Eerste aanleg (BIM)		Beroep (Milieucollege)	
Veroordeling	1221	75,51 %	196	73,96 %	399	62,34 %	22	81,48 %
Vrijspraak	193	11,94 %	43	16,27 %	241	37,66 %	5	18,52 %
Opschorting van uitspraak	190	11,75 %	6	2,26 %	nvt		nvt	
Andere	13	0,80 %	20	7,55 %				
Totaal	1617	100,00%	265	100,00%	640	100,00%	27	100,00%

* Andere: o.m. overlijden, eenvoudige schuldigverklaring, onontvankelijkheid, buiten de zaak stelling.

Wanneer we nakijken hoe de uitkomst van de zaak ligt voor rechtspersonen enerzijds en natuurlijke personen anderzijds, treffen vooral de Brusselse cijfers. Daar maken natuurlijke personen heel wat meer dan rechtspersonen kans op een vrijspraak. En het cijfer vormt haast een vijfvoud van de vrijspraken van natuurlijke personen in het penale afhandelingspoor. Een merkwaardig verschil. In het penale spoor maken, omgekeerd, rechtspersonen relatief minder kans op veroordeling dan natuurlijke personen, en wat meer kans op vrijspraak en een opschorting van de uitspraak.

Tabel 12. De uitkomst van de berechting: rechtspersonen

Rechtspersonen	Penaal afhandelingspoor				Bestuurlijk afhandelingspoor			
	Eerste aanleg		Beroep (Hof Gent)		Eerste aanleg (BIM)		Beroep (Milieucollege)	
Veroordeling	198	69,96 %	54	72,00 %	310	67,83 %	19	79,17 %

⁸⁵ Zie in dit verband ook BILLIET (2008), nrs. 723 - 724.

⁸⁶ Art. 16.4.37 en art. 16.4.43 Schrikkeldecreet; art. 14 § 4, § 6 en § 7 j° art. 66 Mestdecreet 2006, art. 15 § 3 j° art. 66 *ibid.*, en art. 63 §§ 1 – 25 j° art. 66 *ibid.* (de bevoegdheid tot kwijtschelding en vermindering van de boete legt de beboetingsbeslissing finaal in handen van het bestuur); art. D.163 lid 4 Waals Handhavingsdecreet.

Vrijspraak	41	14,49 %	10	13,33 %	147	32,66 %	5	20,83 %
Opschorting van uitspraak	39	13,78 %	0		<i>nvt</i>		<i>nvt</i>	
Andere	5	1,77 %	11	14,66 %				
Totaal	283	100,00%	75	100,00%	457	100,00%	24	100,00%

Tabel 13. De uitkomst van de berechting: natuurlijke personen

Natuurlijke personen	Penaal afhandelingspoor				Bestuurlijk afhandelingspoor			
	Eerste aanleg		Beroep (Hof Gent)		Eerste aanleg (BIM)		Beroep (Milieucollege)	
Veroordeling	1023	76,69 %	142	74,73 %	89	48,63 %	3	100,00%
Vrijspraak	152	11,39 %	33	17,37 %	94	51,37 %	0	
Opschorting van uitspraak	151	11,32 %	6	3,16 %	<i>nvt</i>		<i>nvt</i>	
Andere	8	0,60 %	9	4,74 %				
Totaal	1334	100,00%	190	100,00%	183	100,00%	3	100,00%

2. Penaal afhandelingspoor: welke straffen worden opgelegd?

Hoofdstraffen

28. Waar we reeds wisten dat in milieuzaken de geldboete veruit de belangrijkste straf vormt, blijft het toch maar treffend dit bevestigd te zien voor een percentage van een 96 - 99% van het totale aantal veroordelingen. Voor rechtspersonen vormt de geldboete uiteraard de enige hoofdstraf. Wanneer we de hoofdstraffen bekijken die aan natuurlijke personen worden opgelegd, treft het aandeel vrijheidsberovingen. Met een 10 à 15% vrijheidsberovingen, in regel opgelegd samen met een geldboete, kan niet langer worden gesteld dat de straf in milieucriminaliteit weinig toepassing vindt. De werkstraf heeft, anders dan in andere materies⁸⁷, geen doorbraak gemaakt. In het handvol gevallen waar een dergelijke straf werd opgelegd, werd ze steeds als enige hoofdstraf opgelegd.

Tabel 14. Natuurlijke personen: de hoofdstraffen in de praktijk

Hoofdstraffen	Eerste aanleg		Beroep	
Vrijheidsstraf	1	0,10 %	3	2,11 %
Geldboete	895	87,49 %	117	82,40 %
Werkstraf	17	1,66 %	1	0,70 %
Vrijheidsstraf en geldboete	102	9,97 %	18	12,68 %
Andere	8	0,78 %	3	2,11 %
Totaal aantal veroordelingen	1023	100,00 %	142	100,00 %

29. Tabel 15 geeft de duur van de vrijheidsstraffen weer. De overgrote meerderheid (een kleine 90%) van de straffen stijgt niet boven de 6 maanden uit. De meest typische vrijheidsstraf heeft een duurtijd van drie maanden. De gebruikelijke vrijheidsstraf ligt tussen de twee en de zes maanden. Belangrijk is de vaststelling dat effectieve vrijheidsstraffen geen

⁸⁷ In zijn aankondiging van de studiedag *Hoe punitief is België?* (21 november 2008) merkte het Leuven Instituut voor Criminologie op: “*Hoe punitief is België? De gevangenispopulatie stijgt al jaren en ook de alternatieve sancties – in het bijzonder de werkstraf – kennen een sterke opmars*”.

zeldzaamheid vormen. In eerste aanleg impliceert één vrijheidsberoving op de 3 een effectieve straf. In beroep ligt de verhouding wat lager: ca. één op de vier vrijheidsberovingen wordt er deels of volledig zonder uitstel opgelegd.

Tabel 15. Vrijheidsstraffen: de duur van de vrijheidsberoving

103 veroordeelde verdachten	Vonnissen			21 veroordeelde verdachten	Arresten		
	Aantal maanden opgelegd	Aantal maanden uitstel	Aantal maanden effectief		Aantal maanden opgelegd	Aantal maanden uitstel	Aantal maanden effectief
1	0,5	0,5	0				
9	1	1	0				
13	2	2	0	1	2	2	0
21	3	3	0	9	3	3	0
11	4	4	0				
7	6	6	0	6	6	6	0
3	10	10	0				
3	12	12	0				
1	1	0	1				
4	2	0	2	1	2	0	2
1	6	4	2				
11	3	0	3	1	3	0	3
1	6	3	3				
5	4	0	4				
7	6	0	6				
2	12	0	12				
1	24	12	12				
				1	18	6	12
1	18	0	18	1	18	0	18
1	24	0	24	1	24	0	24

Cruciaal voor een juist begrip van de bestraffingspraktijk is het strafuitvoeringsbeleid. In dat verband moet worden gewezen op de principiële niet-uitvoering van korte gevangenisstraffen. Met ‘korte’ gevangenisstraffen werden tot de M.O. nr. 1771 van 17 januari 2005 effectieve correctionele hoofdgevangenisstraffen tot ten hoogste vier maanden bedoeld, sedert de M.O. van 2005 effectieve correctionele hoofdgevangenisstraffen tot ten hoogste zes maanden⁸⁸. Het principe moet zo begrepen worden dat hoofdgevangenisstraffen van meer dan het betrokken aantal maanden, maar waarvan het effectieve gedeelte de limiet niet overschrijdt, eveneens in aanmerking komen voor niet uitvoering⁸⁹. In 2002 noteert DE CLERCQ dat schendingen van de milieubeschermingswetgeving uitgesloten waren uit het genot van de principiële niet-uitvoerbaarheid voor korte gevangenisstraffen, zodat de opgelegde straffen wel werden uitgevoerd⁹⁰. Een volledige uitvoering was uitzonderlijk, maar er gebeurde principieel enige uitvoering. Zo stond het reële tarief op 15 dagen voor een veroordeling van niet meer dan 4 maanden gevangenisstraf⁹¹. De uitsluiting komt alleszins niet meer voor in de

⁸⁸ J. DE CLERCQ, “Uitvoering van vonnissen en arresten inzake ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuurbehoud in al zijn aspecten”, in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2002, (141) nr. 10, p. 149 – 150 (“DE CLERCQ (2002)”); J. DE CLERCQ, *Over de uitvoering van vonnissen en arresten inzake milieustrafrecht*, FOD Justitie – Opleiding Rechterlijke Orde, Grondige opleiding milieurecht, februari 2005, nr. 9 (“DE CLERCQ (2005)”).

⁸⁹ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 430; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 2006, 480 (“VAN DEN WYNGAERT (2006)”).

⁹⁰ DE CLERCQ (2002), nr. 10, p. 150.

⁹¹ *Ibid.*, p. 151.

M.O. nr. 1771 van 17 januari 2005⁹². De principiële niet-uitvoerbaarheid van korte gevangenisstraffen betreft thans dus ook milieucriminaliteit⁹³. Meteen komt de strafmaat, met een gebruikelijke vrijheidsberoving van 2 à 6 maanden, in een ander licht te staan. VAN DEN WYNGAERT merkt op dat het moeilijk uit te maken valt of de rechters zich bij de straftoemeting door de strafuitvoeringsrichtlijnen laten beïnvloeden⁹⁴. Omdat deze uitvoeringskwesties geregeld worden in een reeks niet gepubliceerde omzendbrieven⁹⁵ en er ook geen gegevens worden gepubliceerd omtrent de praktische toepassing ervan, zouden zij er doorgaans slecht over geïnformeerd zijn⁹⁶.

Het lijkt alleszins ook interessant de concreet uitgesproken vrijheidsstraffen te situeren binnen het palet aan wettelijke mogelijkheden. De wettelijke maxima zijn sedert de jaren tachtig van vorige eeuw naar boven gegaan. De decretale wetgever blijkt hogere maxima op te leggen dan de federale wetgever: waar de ene verschillende keren voorzag in een vrijheidsberoving tot vijf jaar, houdt de andere het hoogstens bij drie jaar, doorgaans twee jaar. De opgelegde straffen liggen eerder aan de lage kant van wat wettelijk mogelijk is.

Tabel 16. Vrijheidsstraffen: de wettelijke minima en maxima⁹⁷

Wettekst	Strafmaat	Wettekst	Strafmaat
Wet 1888 (ARAB 1946), versie 1974	8 dagen – 6 maand	Wet 1993 Ecotaksen	Bij herhaling enkel en wordt opgelegd: 4 maand – 1 jaar
Wet 1964 Luchtverontreiniging	8 dagen – 6 maand	Wet 1994 Ioniserende stralingen	3 maand – 2 jaar
Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen	15 dagen – 3 maand 1 dag – 7 dagen	Wet 1994 Milieukeur	<i>Geen vrijheidsstraffen</i>
Wet 1971 Oppervlaktewateren	8 dagen – 6 maand	Bodemsaneringsdecreet 1995, versie 1998	1 maand – 5 jaar
Wet 1973 Geluidshinder	8 dagen – 6 maand	Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, Titel Bedrijfsinterne milieuzorg	1 maand – 3 jaar
Afvalstoffendecreet 1981, versie 1994	1 maand – 5 jaar	SA 1996 Verpakkingsafval	1 week – 2 maand 1 maand – 1 jaar

⁹² M.O. nr. 1771, Voorlopige invrijheidsstelling, 17 januari 2005, p. 4.

⁹³ Aldus ook DE CLERCQ (2005), nr. 9.

⁹⁴ *Ibid.*, 481.

⁹⁵ De omzendbrieven zijn beperkt toegankelijk via <http://www.just.fgov.be>, onder 'Rechtsbronnen/omzendbrieven'.

⁹⁶ VAN DEN WYNGAERT (2006), 480 – 481.

⁹⁷ Art. 2 Wet 1888 (redactie na wijziging bij Wet 1974 Giftige afval); art. 10 lid 1 Wet 1964 Luchtverontreiniging; art. 8 § 1 en art. 9 lid 1 Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen; art. 41 § 1 Wet 1971 Oppervlaktewateren; art. 11 lid 1 Wet 1973 Geluidshinder; art. 56, aanhef, Afvalstoffendecreet 1981 (redactie na wijziging bij decreet 20 april 1994); art. 29 § 1 Grondwaterdecreet 1984; art. 39 § 1 Milieuvergunningsdecreet 1985; art. 9 lid 1 Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen; art. 37 § 1 aanhef, § 2 aanhef, en § 3 aanhef Meststoffendecreet 1991; art. 398 Wet 1993 Ecotaksen; art. 49 Wet 1994 Ioniserende stralingen, vernummerd tot art. 50 bij wetwijziging van 20 juli 2005; art. 6 Wet 1994 Milieukeur, *a contrario*; art. 50, aanhef, Bodemsaneringsdecreet; art. 3.8.3 § 1 Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, Titel Bedrijfsinterne milieuzorg; art. 33 SA 1996 Verpakkingsafval; art. 17 § 1 aanhef en § 2 aanhef Wet 1998 Productnormen, oorspronkelijke redactie en redactie na wijziging bij K.B. van 28 maart 2003; art. 50 § 1, art. 50 § 2 en art. 52 § 1 Wet 1999 Mariene milieu; art. 31 lid 1 SA 1999 Seveso II.

De tabel vermeldt uitsluitend de wettelijke basistarieven. Sommige milieuwetgeving behelst specifieke herhalingsbepalingen en regelingen betreffende bijzondere verzwarende omstandigheden, die in hogere strafmaten voorzien. Aldus bv. art. 50 § 3 (verdubbeling van de straffen bij herhaling binnen de drie jaar na een veroordeling voor het zelfde misdrijf) en art. 50 § 4 (verdubbeling van de straffen bij het plegen van het misdrijf tussen zonsondergang en zonsopgang) Wet 1999 Mariene milieu.

Grondwaterdecreet 1984	8 dagen – 5 jaar		1 – 6 maand 1 week – 1 maand 1 maand – 1 jaar
Milieuvergunningdecreet 1985	8 dagen – 1 jaar	Wet 1998 Productnormen <i>Oorspronkelijke versie</i> <i>Versie 2003</i>	8 dagen – 3 jaar 5 dagen – 1 jaar 8 dagen – 3 jaar 8 dagen – 1 jaar
Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen	8 dagen – 2 jaar	Wet 1999 Mariene milieu	2 maand – 2 jaar 15 dagen – 6 maand 1 maand – 1 jaar
Meststoffendecreet 1991	8 dagen – 2 maand 8 dagen – 6 maand 8 dagen – 1 jaar	SA 1999 Seveso II	8 dagen – 1 jaar

Het Schrikkeldecreet, dat op 1 mei 2009 in werking zal treden, voorziet in vrijheidsberovingen van één maand tot één, twee, drie of vijf jaar⁹⁸.

30. De reële boetebedragen, na verrekening van de toepasselijke opdecieimen, bedragen voor rechtspersonen gemiddeld een 14.569 euro in eerste aanleg en een 10.733 euro in beroep. Voor natuurlijke personen liggen de gemiddelde boeten lager, op *resp.* 3.787 euro in eerste aanleg en 7.061 euro in beroep. De bestraffing van rechtspersonen, met boetebedragen die gemiddeld lager liggen in beroep dan in eerste aanleg, vertoont weer eens een ander profiel dan die van natuurlijke personen. Zolang niet duidelijk is welke de karakteristieken van de betrokken zaken zijn, is het niet mogelijk deze vaststelling te duiden. Het is bv. best mogelijk dat natuurlijke personen, anders dan rechtspersonen, vooral in beroep gaan tegen vonnissen waarin een relatief hoge boete werd opgelegd.

Tabel 17. Geldboeten: de boetebedragen (na verrekening van de toepasselijke opdecieimen)

Boeten	Vonnissen			Arresten		
	Algemeen	Rechtspersonen	Natuurlijke personen	Algemeen	Rechtspersonen	Natuurlijke personen
Minimum	130	275	130	250	496	250
Gemiddelde	5 559	14 569	3 787	8 110	10 733	7 061
Maximum	550 000	550 000	500 000	74 368	50 000	74 368

Het enige vergelijkingspunt waarover we beschikken inzake de hoogte van de boeten, betreft een onderzoek naar de beboetingspraktijk van het Hof van Beroep te Gent tussen 1990 en 2000 in milieuzaken met schendingen van de wetgeving betreffende de lozingsvergunning of de milieuvergunning⁹⁹. De casuïstiek omvatte uitsluitend natuurlijke personen. De boeten die uit dat oudere en kleinschalige onderzoek bleken, bedragen, gecorrigeerd voor de inflatie in de tussenliggende jaren, gemiddeld 5.873,31 euro in eerste aanleg en 6.353,36 euro in beroep¹⁰⁰. Anders dan in het huidige onderzoek, waren de vonnissen in eerste aanleg in die studie

⁹⁸ Art. 16.6.1, § 1 en § 2, art. 16.6.2 § 1 en art. 16.6.3 § 1 decreet.

⁹⁹ BILLIET en ROUSSEAU (2003), 120 – 134.

¹⁰⁰ *Ibid.*, nr. 11, Tabel 3 en Tabel 4. Na verrekening van de toepasselijke opdecieimen bedroegen de gemiddelde bedragen 5.051,88 euro in eerste aanleg en 5.464,88 euro in beroep. De HICP-index (Harmonized Index of Consumer Prices) met basisjaar 1996 voor België is (bron: Eurostat): voor januari 1995 = 97,8; voor januari 2005 = 113,7. Deze twee data zijn *midpoint*-benaderingen voor de periodes waarvan sprake in onze studies, namelijk 1990 tot 2000 en 2003 tot 2007. Concreet moeten de bedragen uit 1995 met een factor 1.16258 (=113,7 / 97,8) worden vermenigvuldigd om te worden vergeleken met bedragen uit 2005. De factor geeft de correctie

uitsluitend degene waartegen hoger beroep werd ingesteld. Desondanks treft het dat in eerste aanleg de gemiddelde boete voor natuurlijke personen in de periode 2003 – 2006 een 2.090 euro lager ligt dan in het laatste decennium van vorige eeuw. De bedragen in beroep liggen dan weer wat hoger.

Ook hier lijkt het interessant de praktijk te situeren binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden. Tabel 18 bundelt de wettelijke basistarieven ¹⁰¹. Wanneer de betrokken bepalingen de mogelijkheid bieden om de betrokken misdrijven niet alleen met een boete maar ook met een vrijheidsberoving te bestraffen, wordt er ook het basistarief aangegeven dat, gezien artikel 41*bis*, § 1 Strafwetboek, voor rechtspersonen geldt ¹⁰². De bedragen behelzen geen verrekening van opdecimen.

Tabel 18. Geldboeten: wettelijke basistarieven (euro)

Wettekst	Natuurlijke personen	Rechtspersonen
Wet 1888 (ARAB 1946), versie 1974	50 – 50.000	<i>Idem</i>
Wet 1964 Luchtverontreiniging	26 – 5.000	133,33 – 12.000
Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen	100 – 2.000 1 – 25	250 – 6.000 25 – 250
Wet 1971 Oppervlaktewateren	26 – 5.000	133,33 – 12.000
Wet 1973 Geluidshinder	26 – 5.000	133,33 – 12.000
Afvalstoffendecreet 1981, versie 1994	100 – 10.000.000	500 – 20.000.000
Grondwaterdecreet 1984	26 – 10.000	133,33 – 120.000
Milieuvergunningdecreet 1985	100 – 100.000	133,33 – 200.000

voor de inflatie in de tussenliggende jaren en drukt de bedragen in dezelfde reële (en dus vergelijkbare) termen uit.

¹⁰¹ Art. 2 Wet 1888 (redactie na wijziging bij Wet 1974 Giftige afval); art. 10 lid 1 Wet 1964 Luchtverontreiniging; art. 8 § 1 en art. 9 lid 1 Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen; art. 41 § 1 Wet 1971 Oppervlaktewateren; art. 11 lid 1 Wet 1973 Geluidshinder; art. 56, aanhef, Afvalstoffendecreet 1981 (redactie na wijziging bij decreet 20 april 1994); art. 29 § 1 Grondwaterdecreet 1984; art. 39 § 1 Milieuvergunningdecreet 1985; art. 9 lid 1 Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen; art. 37 § 1 aanhef, § 2 aanhef, en § 3 aanhef Meststoffendecreet 1991; art. 395, art. 396 en art. 397 Wet 1993 Ecotaksen; art. 49 Wet 1994 Ioniserende stralingen, vernummerd tot art. 50 bij wetwijziging van 20 juli 2005; art. 6 Wet 1994 Milieukeur; art. 50, aanhef, Bodemsaneringsdecreet; art. 3.8.3 § 1 Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, Titel Bedrijfsinterne milieuzorg; art. 33 SA 1996 Verpakkingsafval; art. 17 § 1 aanhef en § 2 aanhef Wet 1998 Productnormen, oorspronkelijke redactie en redactie na wijziging bij K.B. van 28 maart 2003; art. 49 § 1, art. 49 § 2, 50 § 1, art. 50 § 2, art. 51, art. 52 § 1, art. 53, en art. 54 Wet 1999 Mariene milieu; art. 31 lid 1 SA 1999 Seveso II. De wettelijke minima en maxima ondergaan de invloed van het *Lex melior* – beginsel (art. 2 Strafwetboek), eendaadse en meerdaadse samenloop (inzake milieucriminaliteit in essentie de artikelen 59 – 60 en 65 Strafwetboek), algemene en bijzondere herhaling (o.m. art. 56 Strafwetboek), verzachtende omstandigheden (art. 85 Strafwetboek) en specifieke verzwarende omstandigheden (bv. art. 50 § 4 Wet 1999 Mariene milieu). De voorlopige praktijkbevindingen uit het onderzoek wijzen uit dat de toepassing van de bepalingen inzake herhaling, verzachtende omstandigheden en verzwarende omstandigheden in de praktijk uitzonderlijk tot niet voorkomt. Samenloop, daarentegen, maakt deel uit van de dagdagelijkse praktijk, en dit niet alleen voor de meerdaadse maar ook voor de eendaadse samenloop. Het voorkomen van eendaadse samenloop wordt wat verborgen door het vervolgingsbeleid, waarbij de parketmagistraten vaak een keuze maken voor de kwalificatie die met de minste moeite de meest wenselijk geachte resultaten kan geven.

¹⁰² Voor herberekening naar rechtspersonen toe van de wettelijke basistarieven conform de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1971 Oppervlaktewateren, de Wet 1997 Geluidshinder, het Afvalstoffendecreet 1981, het Grondwaterdecreet 1984, het Milieuvergunningdecreet 1985, het Meststoffendecreet 1991 en het Bodemsaneringsdecreet 1995, werd een beroep gedaan op L. VANWALLE, “De implicaties van de wet op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon op de vervolging van milieudelicten”, *T.M.R.*, 2001, (116) nr. 30.

Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen	50 – 10.000	133,33 – 48.000
Meststoffendecreet 1991	100 – 50.000 100 – 75.000 100 – 100.000	133,33 – 100.000 133,33 – 150.000 133,33 – 200.000
Wet 1993 Ecotaksen	10 x de niet betaalde taks en minstens 10.000 500 – 100.000	<i>Idem</i>
Wet 1994 Ioniserende stralingen	1.000 – 1.000.000	1.500 – 2.000.000
Wet 1994 Milieukeur	500 – 10.000	<i>Idem</i>
Bodemsaneringsdecreet 1995, versie 1998	100 – 10.000.000	500 – 20.000.000
Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, Titel Bedrijfsinterne milieuzorg	100 – 10.000.000	500 – 20.000.000
SA 1996 Verpakkingsafval	100 – 5.000 1.000 – 2.000.000 100 – 500.000 100 – 5.000 100 – 1.000.000	116,66 – 10.000 1.000 – 4.000.000 500 – 1.000.000 116,66 – 10.000 500 – 2.000.000
Wet 1998 Productnormen <i>Oorspronkelijke versie</i> <i>Versie 2003</i>	100 – 1.000.000 20 – 100.000 160 – 4.000.000 40 – 120.000	133,33 – 2.000.000 83,33 – 200.000 160 – 8.000.000 133,33 – 240.000
Wet 1999 Mariene milieu	500 – 100.000 100 – 2.000 100.000 – 1.000.000 10.000 – 200.000 10.000 – 25.000 50.000 – 500.000 10.000 – 200.000 2.000 – 10.000	<i>Idem</i> <i>Idem</i> 100.000 – 2.000.000 10.000 – 400.000 <i>Idem</i> 50.000 – 1.000.000 <i>Idem</i> <i>Idem</i>
SA 1999 Seveso II	1.000 – 1.000.000	1.000 – 2.000.000

Grof geschetst, hebben de maximumboeten in het milieustrafrecht de volgende evolutie ondergaan (bedragen zonder verrekening van de opdecimen en aanpassing aan rechtspersonen): de maxima uit de vroege jaren van het milieurecht liggen overwegend rond de 5.000 à 10.000 euro; een maximumboete van 100.000 euro wordt gebruikelijk in de late jaren zeventig en de jaren tachtig van vorige eeuw; vanaf de jaren negentig duiken maximumboeten op van 1.000.000 à 10.000.000 euro¹⁰³. Met verrekening van de thans geldende opdecimen (x 5,5) komen de tarieven van de vier meest toegepaste wetgevingen – Milieuvergunningsdecreet, Afvalstoffendecreet en, relatief bijkomend, meststoffenwetgeving en geluidshinderwetgeving --¹⁰⁴ uit bij een 143 à 27.500 euro (geluidshinderwetgeving), 550 à 550.000.000 euro (Afvalstoffendecreet), 550 à 550.000 euro (Milieuvergunningsdecreet) en 550 à 275.000 tot 550.000 euro (meststoffenwetgeving). Herrekend naar rechtspersonen toe liggen de bedragen voor deze vier wetgevingen op een minimum van 733,31 euro en maxima die gaan van 66.000 euro, over 550.000, 825.000 en 1.100.000 euro, tot 110.000.000 euro. Gemiddelde boeten van 3.787 resp. 14.569 (eerste aanleg, natuurlijke en rechtspersonen) euro en 7.061 resp. 10.733 (beroep, natuurlijke en rechtspersonen) euro situeren zich in het laagste

¹⁰³ Deze schets houdt ook rekening met opheffen wetgeving, die niet voorkomt in Tabel 7. Zie o.m. C.M. BILLIET, “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, *T.M.R.*, 2000, (450) randnr. 29.

¹⁰⁴ Hoger, randnrs. 19 – 20.

segment van de wettelijk bepaalde mogelijkheden. De hoogste boete opgelegd in eerste aanleg, een boete van 550.000 euro vormt, naar Tabel 19 aangeeft, een eenzame uitschieter.

Tabel 19. Boetebedragen: spreiding

Boetebedragen		Aantal in vonnissen	Aantal in arresten
Tussen ...	En ...		
0	100	0	0
101	250	31	2
251	500	212	6
501	750	187	8
751	1000	138	6
1001	1500	144	15
1501	2000	31	3
2001	3000	170	39
3001	5000	73	36
5001	7500	88	20
7501	10000	37	10
10001	15000	36	19
15001	20000	9	2
20001	30000	20	18
30001	50000	9	4
50001	100000	4	1
100001	200000	5	0
200001	300000	0	0
300001	400000	1	0
400001	-	3	0

Opnieuw rijst de vraag in welke mate de relatief hogere beboetingsmogelijkheden ooit toepassing zullen vinden en zo ja, in welke dossiers¹⁰⁵. De idee dat de mogelijkheid tot vervolging en veroordeling van rechtspersonen de boetebedragen op fikse manier zou hebben kunnen verzwaren¹⁰⁶, vindt in de cijfers geen steun.

Het Schrikkeldecreet voorziet in vorktarieven van 100 à 100.000, 250.000, 350.000 en 500.000 euro¹⁰⁷. Herrekenend naar rechtspersonen toe ligt de minimumboete op 500 euro en bedragen de maximumboeten, resp., 200.000, 500.000, 700.000 en 1.000.000 euro. Met verrekening van de huidige opdecimen (x 5,5) ligt de minimumboete voor natuurlijke personen op 550 euro, de maximumboete op 2.750.000 euro. Voor rechtspersonen ligt de vork na verrekening van de huidige opdecimen tussen de 2.750 euro minimum en de 5.500.000 euro maximum.

Bijkomende sancties

31. Kijken we naar de sancties die bijkomend bij de hoofdstraffen worden opgelegd, betreft een eerste vaststelling het nagenoeg onbestaande gebruik van de straf bestaande uit publicatie van het vonnis. In zijn *Preadvies Milieustrafrecht* van 1990 vermeldt FAURE dat één van de eerste publicaties inzake milieustrafrecht, gepleegd in 1971, door MATTHYS, er reeds voor pleit om de bekendmaking van de uitspraak als bijkomende straf in milieuwetten op te nemen

¹⁰⁵ Zie reeds eerder BILLIET en ROUSSEAU (2003), nr. 22.

¹⁰⁶ *Ibid.*, waar de vraag wordt gesteld.

¹⁰⁷ Art. 16.6.1 § 1, art. 16.6.1 § 2, art. 16.6.2 § 1, lid 1 en lid 2, en art. 16.6.3 § 1, lid 1 en lid 2, decreet.

¹⁰⁸. FAURE wijst erop dat de meeste auteurs een toenemend gebruik van de sanctie voorstaan “aangezien zij als zeer effectief wordt beschouwd, omdat door een publicatie een bedrijf in zijn corporate image wordt aangetast” ¹⁰⁹. Het eindverslag van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest sluit zich bij zienswijze aan: het scheidt een veralgemeende mogelijkheid tot het opleggen van de straf en verplicht er zelfs toe voor misdrijven die concreet gevaar voor gezondheidsschade veroorzaken ¹¹⁰. De straf kan *de lege lata* worden opgelegd aan rechtspersonen ¹¹¹, “in de gevallen bepaald door de wet” ¹¹². In de 21^e eeuw is het bilan echter nog steeds dat de sanctie bitter weinig toepassing krijgt. Een teleurstellende vaststelling naast FAURE’s mededeling, in 1990, dat “Voor zover bekend (...) van deze bijkomende straf in de praktijk evenwel nauwelijks gebruik <wordt> gemaakt”. Onze praktijkdata pleiten voor onderzoek naar de redenen die het gebrek aan een beroep op de straf kunnen verklaren en eventueel een ruimer gebruik ervan in de weg staan.

Tabel 20. De bijkomende sancties in de praktijk

Straffen	Eerste aanleg		Beroep	
Verbeurdverklaringen				
Voordeelontneming (art. 42,3° Sw)				
- Gevorderd	92	7,54 %	16	8,16 %
- Toegekend	79	6,47 %	8	4,08 %
Klassieke verbeurdverklaring (art. 1° en 2° Sw)	18	1,47 %	1	0,51 %
Als veiligheidsmaatregel (bijzonder strafrecht)	4	0,33 %		
Bekendmaking van de uitspraak	1	0,08 %		
Remediërende sancties				
Afvalstoffenverwijdering	140	11,47 %	12	6,12 %
- Met dwangsom	79		3	
- Zonder dwangsom	61		9	
Exploitatieverbod	80	6,55 %	7	3,57 %
- Met dwangsom	54		2	
- Zonder dwangsom	26		5	
Andere	39	3,19 %	4	2,04 %
- Met dwangsom	15		3	
- Zonder dwangsom	24		1	
Totaal	259	21,21 %	23	11,74 %
- Met dwangsom	148	12,12 %	8	4,08 %
- Zonder dwangsom	111	9,09 %	15	7,65 %
Totaal aantal veroordelingen	1221	100,00 %	196	100,00 %

32. Een tweede vaststelling betreft de verbeurdverklaring *ex* artikel 42, 1° en 2° Strafwetboek, betreffende “zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, en (...) welke gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf, wanneer zij eigendom van de veroordeelde zijn” (artikel 42, 1°) en “de zaken die uit het misdrijf voorkomen” (artikel 42, 2°). Zoals bekend, wordt deze straf verplicht opgelegd bij o.m. wanbedrijven ¹¹³, en *quasi* alle

¹⁰⁸ M. FAURE, *Preadvies Milieustrafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1990, nr. 117, p. 124.

¹⁰⁹ *Ibid.*, nr. 117, p. 125.

¹¹⁰ M. FAURE, “Titel Strafsancties”, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, (1) 85 (artikel 7.3.16) en (745) 791 – 792 (memorie)

¹¹¹ Art. 7bis, lid 2, 4° Strafwetboek.

¹¹² Art. 37bis Strafwetboek.

¹¹³ Art. 43 lid 1 Strafwetboek.

milieumisdrijven in het domein van het milieuhygiënerecht zijn wanbedrijven. Blijkbaar doen de hypothesen waar de verplichte verbeurdverklaring toepassing dient te vinden zich in de praktijk niet zo vaak voor. Of wordt het toepassingspotentieel van deze straf onvoldoende herkend?

33. Een verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen waartoe artikel 42, 3° Strafwetboek de mogelijkheid geeft, blijkt daarentegen geenszins uitzonderlijk. In haar doctoraatsverhandeling aangaande de straf vermeldt ROZIE dat zij inzake milieumisdrijven opvallend “*goed ingeburgerd*” is ¹¹⁴. Of 79 toepassingen bij 1.221 veroordelingen (eerste aanleg) en 8 toepassingen bij 196 veroordelingen (beroepsaanleg) staan voor een goed ingeburgerde sanctie, is ons niet meteen duidelijk. Maar de sanctie vindt toepassing. Wat aandacht behoeft, is het gevolg dat de strafrechter aan vorderingen tot voordeelontneming geeft. Dat ligt vrij goed in eerste aanleg, beduidend lager in beroep. De onderzochte casuïstiek dateert van na de Kaalplukwet van 19 december 2002, zodat een voordeelontneming enkel kan worden opgelegd op voorafgaande schriftelijke vordering van het openbaar ministerie ¹¹⁵.

34. Bijzonder interessant zijn de bevindingen inzake remediërende sancties. Tot nog toe was het volstrekt onduidelijk in welke mate dergelijke sancties daadwerkelijk toepassing vinden. Blijkt dat de mate aan toepassing vrij hoog ligt: bij ruim één op de vijf veroordelingen wordt bijkomend een remediërende sanctie opgelegd! In de casuïstiek treden twee toepassingen op de voorgrond: afvalstoffenverwijdering en een stopzetting van de bedrijfsexploitatie. Nu de brede kern van strafrechtspraak schendingen betreft van het verbod op het achterlaten van afval enerzijds en van de vergunningplicht en exploitatievoorwaarden anderzijds ¹¹⁶, lijken deze klemtonen geen verbazing te mogen oproepen. Het is belangwekkend vast te stellen dat de tenuitvoerlegging van heel wat van deze sancties kracht wordt bijgezet door toevoeging van een dwangsom maar ook dat een dwangsom in heel wat gevallen ontbreekt. Dit aspect is verder onderzoek waard. Wat weegt een sanctie indien haar uitvoering waar nodig niet kan worden afgedwongen? De cijfers geven de Vlaamse decreetgever alleszins gelijk in zijn keuze om, in het Schrikkeldecreet, net twee remediërende sancties te behouden: de veroordeling tot wetsconform inzamelen, vervoeren en verwerken van afvalstoffen (artikel 16.6.4 decreet) en het verbod tot exploitatie van inrichtingen die aan de oorsprong van het misdrijf liggen (artikel 16.6.5 decreet).

3. Bestuurlijk afhandelingspoot: welke boeten worden opgelegd?

35. Het Brusselse beboetingsstelsel maakt een onderscheid tussen twee categorieën misdrijven: relatief lichte misdrijven, die strafbaar zijn met een geldboete van 62,50 tot 625 euro (“artikel 32 – misdrijven”) en relatief zware misdrijven waarvoor een boete van 625 tot

¹¹⁴ J. ROZIE, *Voordeelsontneming. De wisselwerking tussen de toepassingsvoorwaarden en het rechtskarakter van de verbeurdverklaring van illegale vermogensvoordelen*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, nr. 109, p. 153.

¹¹⁵ Art. 43bis, lid 1, Strafwetboek.

Zie o.m. J. ROZIE, *o.c.*, nr. 44.

¹¹⁶ Hoger, randnrs. 19 en 20.

62.500 euro kan worden opgelegd (“artikel 33 – misdrijven”)¹¹⁷. Bij samenloop van misdrijven kan de maximumboete oplopen tot 125.000 euro¹¹⁸. Herhaling leidt tot een verdubbeling van de wettelijk toepasbare minima en maxima¹¹⁹. De boetebedragen zijn niet onderworpen aan enige vorm van indexatie. De schendingen van de immissienormen betreffende vliegtuiglawaai behoren tot de artikel 33 – misdrijven¹²⁰ en geven, wegens de aard van het luchtvaartbedrijf, bijzonder gemakkelijk aanleiding tot zowel samenloop als herhaling. De maximumboete van 125.000 euro is er vaker wel dan niet van toepassing. Naar vaste rechtspraak van het Milieucollege wordt de boete die in eerste aanleg werd opgelegd in beroep nooit verhoogd.¹²¹

Tabel 21. De boetebedragen (BIM en Milieucollege) (euro)

Boetebedrag	BIM			Milieucollege		
	Totaal	Zonder vliegtuigen	Enkel vliegtuigen	Totaal	Zonder vliegtuigen	Enkel vliegtuigen
Minimum	62,50	62,50	625,00	625,00	625,00	700,00
Gemiddelde	3 628,00	883,00	10 244,50	9 891,00	1 095,00	17 221,50
Maximum	102 915,00	7 363,00	102 915,00	82 293,00	2 339,00	82 293,00

Tabel 22. De beboeting van rechtspersonen en natuurlijke personen (BIM en Milieucollege) (euro)

Boetebedrag	BIM		Milieucollege	
	Rechtspersoon	Natuurlijke persoon	Rechtspersoon	Natuurlijke persoon
Minimum	62,50	62,50	625,00	625,00
Gemiddelde	4 477,00	672,00	11 276,00	1 121,00
Maximum	102 915,00	2 280,00	82 293,00	1 500,00

De cijfers wijzen alleszins uit dat de schendingen van geluidsimmissienormen voor vliegtuiglawaai een aparte casuïstiek vormen, met merkkelijk hogere boeten dan de overige casuïstiek. Het vliegtuigcontentieux weegt ook door op de cijfers inzake de boetebedragen opgelegd aan rechtspersonen, nu uitsluitend vliegtuigmaatschappijen er worden berecht. Wanneer we de boetebedragen van de andere dossiers naast de boeten leggen die in de strafrechtspraak worden opgelegd (Tabel 17), blijkt de bestuurlijke beboeting, voor een casuïstiek die grofweg analoog is, met een sterke klemtoon op afvalstoffenverwijdering, milieuvergunningplichten en exploitatievoorwaarden, heel wat lagere bedragen te hanteren. De minimumboete in beroep, 625 euro, die aan het wettelijke minimum artikel 33 – misdrijven beantwoordt, vormt de enige uitzondering op die algemene lijn.

Uitleidend

36. De laatste vijftien à twintig jaren hebben een aanzienlijke vernieuwing gebracht van het instrumentarium waarover het gerecht en het bestuur beschikken ter beteugeling van milieucriminaliteit. Het nieuwe Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet, dat op 1 mei 2009 in werking treedt en o.m. een veralgemeende mogelijkheid invoert tot bestuurlijke beboeting, vormt de meest recente schakel in deze jarenlange ontwikkeling. Het gebruik dat van de

¹¹⁷ Art. 32 en 33 Milieuhandhavingsordonnantie.

¹¹⁸ Art. 41 ordonnantie.

¹¹⁹ Art. 42 ordonnantie.

¹²⁰ Art. 33, 7°, b) ordonnantie.

¹²¹ Omtrent dit alles, uitgebreid: BILLIET (2008), nrs. 693 – 697, 725 – 733 en 741 – 742.

verschillende instrumenten wordt gemaakt, is echter minstens even bepalend voor de kwaliteit van de rechtshandhaving als de keuzen die de wetgever heeft gemaakt en in wetteksten heeft vastgelegd. Een belangrijke reden hiertoe ligt in de ruime beslissingsvrijheid die de wetteksten de handhavers toekennen. De databank die we thans opbouwen, documenteert de sanctioneringspraktijk, in het penale zowel als in het bestuurlijke afhandelingspoot, van de instroom van een proces-verbaal van overtreding bij de bestuursorganen met sanctioneringsbevoegdheid tot en met de sanctie-uitvoering. We gaan de data gebruiken voor het onderzoek van een reeks vragen die allen verband houden met de doeltreffendheid en kost-effectiviteit van het sanctioneringsbeleid, de stimulansen die ervan uitgaan tot normconform gedrag. In de huidige stand van het onderzoek, hebben we vooral beschrijvende resultaten te bieden, in het bijzonder betreffende de berechting van milieucriminaliteit door de strafrechter en door beboetingsambtenaren. De data informeren over prioriteitstellingen in de handhavingspraktijk en over de toepassing van beboeting, vrijheidsberoving, werkstraffen, voordeelontneming, remediërende sancties, ... De informatie was tot op vandaag niet beschikbaar. Het kernbestand behelst 1156 strafrechtelijke uitspraken over 3561 tenlasteleggingen lastens 1882 verdachten en 650 bestuurlijke uitspraken over 1172 tenlasteleggingen lasten 667 verdachten.

Anderhalf jaar na de start van het onderzoek zijn we meer dan ooit overtuigd van de grote waarde van de empirische insteek en de interdisciplinaire benadering rechten-rechtseconomie-economie. Rechtshandhaving vormt het sluitstuk van ieder wetgevingsbeleid. Beslissingsvrijheid, ruimte voor beleidsvoering, vormt een van de meest essentiële bouwstenen van het handhavingsrecht. Voor het onderzoek naar het gebruik van deze vrijheid in de praktijk, schiet de klassieke rechtsmethodologie tekort.

In de lente van 2011 zal het databestand in bewerkte vorm *online* gaan en vrij ter beschikking staan van geïnteresseerde gebruikers.

Woord van dank

37. Voor de mogelijkheid tot opbouw van de databank zijn we uiteraard dank verschuldigd aan het IWT, voor zijn financiering van het onderzoeksproject, en aan de HUBrussel, voor de financiële steun die zij sedert september 2008 aan S. Rousseau geeft. De databank zou er echter niet gekomen zijn zonder de steun van talrijke personen uit het praktijkveld. We danken in het bijzonder de parketmagistraten en griffiemedewerkers van het Hof van Beroep te Gent en van de correctionele rechtbanken van Brugge, Dendermonde, Gent, Ieper, Kortrijk, Oudenaarde en Veurne, die ons met inzet, tijd en geduld hebben bijgestaan bij de inzameling van data omtrent het penale voortraject (minnelijke schikkingen en sepots) en de rechtspraak. We danken evenzeer de leidend ambtenaren van het BIM, hun medewerkers, en het Brusselse Milieucollege, voor de onmisbare hulp bij de inzameling van data over de bestuurlijke beboeting en het voortraject ervan.