

Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel

C.M. Billiet, S. Rousseau, A. Balcaen, R. Meeus, K. Styns, G. De Meyer,
T. Vander Beken, L. Lavrysen^{1, 2}

Milieu en Recht 2009/6



¹ Dr. Carole Billiet (CMR, U.Gent), Prof. Dr. Sandra Rousseau (CEDON, HUBrussel), Lic. Annelies Balcaen (IRCP, U.Gent), Lic. Roel Meeus (CMR, U.Gent), Dhr. Karel Styns (VITO), Ing. Geert De Meyer (VITO), Prof. Dr. Tom Vander Beken (IRCP, U.Gent) en Prof. Dr. Luc Lavrysen (CMR, U.Gent).

² 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, Dr. C.M. Billiet), een samenwerking tussen het Centrum voor Milieurecht (CMR) van de U.Gent, het Centrum voor Economische Studiën (CES) van de K.U.Leuven, de onderzoeksgroep *International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de U.Gent en, bijkomend, de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) te Mol, en het Departement Staats- en bestuursrecht, leerstoel Bestuursrecht, in het bijzonder Handhavingsrecht, van de U. Tilburg (Nederland). Voor meer informatie omtrent het onderzoeksproject, raadpleeg de projectwebsite www.environmental-lawforce.be.

Abstract

In België staat de milieurechtshandhaving al een paar decennia op de agenda van de wetgevers en beleidsvoerders. Kennis over de praktijkwerking van het sanctie-instrumentarium is echter opvallend fragmentarisch en schaars. In deze bijdrage presenteren we de eerste resultaten van onderzoek naar de praktijk van de milieurechtshandhaving in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent (strafrechtspraak in milieudossiers) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (bestuurlijke beboeting in milieudossiers).

1. Inleiding

1. In België hebben de laatste twee decennia een aanzienlijke vernieuwing gebracht van het instrumentarium waarover het gerecht (parketmagistraten en rechters) en het bestuur beschikken ter beteugeling van milieucriminaliteit. Het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet dat op 1 mei 2009 in werking treedt en o.a., in navolging van de Brusselse Milieuhandhavingsordonnantie ³, een veralgemeende mogelijkheid invoert tot bestuurlijke beboeting ⁴, vormt de meest recente schakel in deze jarenlange ontwikkeling. De meeste instrumenten waarvoor de wetgever heeft gekozen, kennen de bevoegde handhavers ruime beslissingsvrijheid toe. Het gebruik dat van die beslissingsvrijheid wordt gemaakt, is minstens even belangrijk voor de doeltreffendheid van de rechtshandhaving als de kwaliteit van wetgeving. Kennis over de praktijkwerking van de sanctioneringsmogelijkheden is echter opvallend fragmentarisch en schaars. Binnen het SBO-project *Environmental law enforcement: A comparison of practice in the criminal and administrative tracks* (2007-2011) wordt systematisch informatie ingezameld bij parketten, rechtbanken en administraties om deze lacune op te vullen. Het project spitst zich toe op het milieuhygiënerecht, met uitsluiting van het milieubeheerrecht. De hoeksteen van het praktijkonderzoek bestaat uit een databestand, waaraan we sedert een tweetal jaar werken.

In deze bijdrage presenteren we de eerste resultaten van ons onderzoek naar de praktijk van de milieurechtshandhaving in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent (strafrechtspraak in milieudossiers voor de jaren 2003 – 2007) en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (bestuurlijke beboeting in milieudossiers voor de jaren 2004 – 2007).

Eerst geven we wat achtergrond mee omtrent de milieurechtshandhaving in België. Hierna volgt informatie m.b.t. het databestand dat de hoeksteen vormt van het praktijkonderzoek. Vervolgens gaan we in op een aantal bevindingen omtrent de sanctioneringspraktijk die dank zij het databestand zijn gemaakt. Waarop wordt afgesloten. ⁵

³ 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. De belangrijkste handhavers met beboetingsbevoegdheid in het Brusselse beboetingstelsel zijn de leidend-ambtenaar van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (“**BIM**”) (eerste aanleg) en het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (“**Milieucollege**”) (beroepsaanleg). Zie vnl. C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, nrs. 693–769 (“**BILLIET (2008)**”).

⁴ 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). Inwerkingtreding op 1 mei 2009: 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**”). Een ontwerp van wijzigingsdecreet werd op 25 februari ll. neergelegd in het Vlaamse Parlement. – Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl. St.*, VI. Parl., 2008 – 09, nr. 2132/1. Het ontwerp beoogt in essentie een uitbreiding van het toepassingsgebied van het Milieuhandhavingsdecreet tot het milieubeheerrecht.

⁵ De databank zou er 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. We danken evenzeer de leidende ambtenaren van het BIM, hun medewerkers, en de voorzitter en medewerkers van het Milieucollege.

2. Milieurechtshandhaving in België: wat achtergrondinformatie

2.1 Het Belgische federale staatsbestel

2. In het Belgische federale staatsbestel dat tussen 1970 en 1993 stapsgewijze tot stand is gekomen⁶, vormen de gerechtelijke organisatie en de strafrechtspleging federale materies. Leefmilieu komt in hoofddeorde de gewesten toe, maar de federale Staat behoudt bevoegdheid voor belangrijke deelaspecten, o.m. de productnormering, de bescherming tegen ioniserende stralingen, en het mariene milieu⁷. Aldus omvat de huidige milieuwetgeving (oudere unitaire en federale) wetten, (gewestelijke) decreten en, in aangelegenheden met onderling verweven bevoegdheden, samenwerkingsakkoorden.

Binnen de grenzen van de hen toegewezen bevoegdheden, kunnen de gewesten de niet-naleving van de eigen wetgeving strafbaar stellen en de toepasselijke straffen bepalen⁸. Een paar decennia lang leidde deze bevoegdheid er concreet toe dat haast alle gewestelijke milieudecreten ergens achteraan de wettekst een hoofdstuk ‘Strafbepalingen’ opnamen. De strafbepalingen omvatten uiteraard in hoofddeorde delictsomschrijvingen met de toepasselijke hoofdstraffen (in regel vrijheidsberoving en een geldboete), maar voerden ook regelmatig specifieke mogelijkheden in tot het opleggen van maatregelen. Zo bv. behelzen de strafbepalingen in het Milieuvergunningsdecreet 1985 de mogelijkheid tot een exploitatieverbod: *“Na de partijen gehoord te hebben kan de rechter bij wijze van veiligheidsmaatregel het verbod uitspreken om de inrichtingen, die aan de oorsprong van de inbreuk liggen te exploiteren gedurende de termijnen die hij bepaalt.”*⁹. Met ingang van 1 mei 2009 vervangt het nieuwe Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet de versnipperde gewestelijke regelingen door één uniforme regeling. Het hoofdstuk ‘Strafrechtelijke bepalingen’ is op klassieke leest geschoeid: delictsomschrijvingen met toepasselijke hoofdstraffen (vrijheidsberovingen en geldboeten), en twee specifieke mogelijkheden tot het opleggen van maatregelen (een mogelijkheid tot veroordeling tot wetsconforme afvalstoffenverwijdering en een exploitatieverbod dat een kopie vormt van het net aangehaalde artikel uit het Milieuvergunningsdecreet)¹⁰.

2.2 De plaats van de strafrechter in de strafrechtelijke afhandeling van milieucriminaliteit

3. Tussen de dossieropening door het openbaar ministerie bij ontvangst van een aanvankelijk procesverbaal van overtreding (“PVO”) en een eventuele behandeling van de zaak voor de strafrechter, bestaan er voor een dossier verschillende doorstroommogelijkheden. Inzake milieucriminaliteit, blijkt het leeuwendeel van de zaken¹¹ in deze fase echter één zelfde parcours te volgen. In het parcours in

⁶ Art. 1 Grondwet, ingevoerd bij grondwetsbepaling van 5 mei 1993 (B.S., 8 mei 1993): *“België is een federale Staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten.”*

⁷ Zie vnl. art. 6 § 1 BWHI (Bijzondere Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), zoals gewijzigd.

⁸ Art. 11 BWHI, zoals gewijzigd.

⁹ Art. 39 § 2 decreet.

¹⁰ Art. 16.6.1 – 16.6.5 decreet.

¹¹ De beschikbare statistische gegevens laten niet toe met nauwkeurigheid te stellen over welke fractie dossiers het gaat. Het lijkt echter geen twijfel dat het om ruim 90%, wellicht ca. 95%, van de instroom aan zaken gaat. Zie o.m. T. VANDER BEKEN en A. BALCAEN, *Strafrechtelijke sanctionering van milieurecht: stroomschema van PV tot vonnis (working paper)*, U.Gent – IRCP, juni – november 2007, 9 – 46 (www.environmental-lawforce.be – Lawforce Working paper 2007/2) (“VANDER BEKEN en BALCAEN (2007)”).

kwestie kent het dossier slechts één dossierbeheerder, m.n. de procureur des Konings¹². En de procureur handelt de dossiers af door een sepot, transactie of vervolgingsbeslissing¹³.

De statistiek die beschikbaar is m.b.t. tot milieucriminaliteit en die o.i., in alle relativiteit, het beste inzicht geeft in de gang van zaken, betreft de periode tussen 1 januari 1993 en 31 december 2002 en is te vinden in het antwoord op een parlementaire vraag uit 2003¹⁴.

Anders dan in Nederland¹⁵, wordt er veel geseponneerd. In milieuzaken wordt een percentage van 57% sepots opgetekend. In landbouwkzaken, waaronder ook veel milieumisdrijven worden geregistreerd, werden 62% van de dossiers geseponneerd.¹⁶ Ieder sepot dient gemotiveerd te worden¹⁷. De parketten beschikken over een verfijnde lijst van motieven die een sepot kunnen verantwoorden. De lijst geldt uniform doorheen het land en voor alle criminaliteit.¹⁸ Een 48% van de sepots gebeurde om technische redenen. De belangrijkste motieven waarom vervolging technisch gezien onmogelijk was, waren een onvoldoende bewijs of de onmogelijkheid om de dader te identificeren.¹⁹ In één beleidssepot op de vijf werd de regularisatie van de toestand als reden voor de seponering vermeld²⁰. De mogelijkheid tot transactie wordt voorzien door art. 216*bis* Sv. Op deze mogelijkheid wordt veel minder een beroep gedaan dan in Nederland²¹. Minder dan 10% van de zaken zouden worden afgehandeld met een transactie²². De fractie dossiers waarover de strafrechter tenslotte een oordeel moet vellen, valt rond de 5%²³. De selectie is zeker niet toegespitst op de meest vervuilende en schadelijke dossiers. Weigering van een transactievoorstel, bv., leidt in regel tot vervolging, ook al betreft het dossier een relatief minder belangrijk misdrijf. De impact op de dossierstroom van de prioritairere processen-verbaal van overtreding, die relatief ernstige milieumisdrijven betreffen²⁴, is beperkt tot de verbalisering door de afdeling Milieu-inspectie (vs. de lokale en federale politie en alle overige bijzondere inspectiediensten).

¹² Dit betekent in essentie dat de dossierbehandeling gebeurt zonder tussenkomst van een onderzoeksrechter.

¹³ Een mogelijkheid waar het openbaar ministerie in milieudossiers omzeggens geen gebruik van maakt, is de bemiddeling in strafzaken (art. 216*ter* Sv). – VANDER BEKEN en BALCAEN (2007), 32 – 34.

¹⁴ *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003 – 04, 2 december 2003, 328 – 334 (Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGHE).

¹⁵ O.m. A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, 's Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1997, 266.

¹⁶ *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003 – 04, 2 december 2003, (328) 332 (Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGHE).

¹⁷ Art. 28*quater* Sv.

¹⁸ Bijlage 1 Omzendbrief COL12/98 van het College van Procureurs-Generaal betreffende de toepassing van de wet van 12 maart 1998.

¹⁹ *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003 – 04, 2 december 2003, (328) 332 (Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGHE).

²⁰ *Ibid.* . De fractie beleidssepots ligt iets lager dan de fractie technische sepots: ze bedraagt 46,88 % van alle sepots. Naast de technische en beleidssepots bestaat er ook een categorie “Andere sepots”, die voornamelijk sepots na betaling van een bestuurlijke geldboete omvat. – *Ibid.* .

²¹ Zie bv. A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *o.c.*, 264 – 265, die gewag maken van het gebruik van een transactie in een 80 tot 90 % van de dossiers, met onmiddellijke betaling van de aangeboden transactie in een 75% van de gevallen.

²² *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003 – 04, 2 december 2003, (328) 332 (Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGHE). In milieuzaken (vervolgingscode 64) is er sprake van 9,33% transacties, in landbouwkzaken (vervolgingscode 63) van 7,19%.

²³ *Ibid.* . Van de overige dossiers, die niet in de percentages sepots, transacties en vervolgingen zijn inbegrepen, werd ongeveer de ene helft ter beschikking overgemaakt aan een ander parket en de andere helft gevoegd aan een andere zaak. – *Ibid.*, 331.

²⁴ COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL, *Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest*, Brussel, 30 mei 2000, 10 p.

4. Het sanctie-arsenaal dat de Belgische strafrechter ter beschikking staat, is de voorbije twintig jaar aanzienlijk geëvolueerd. De invoering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon in mei 1999, die geldt voor misdrijven gepleegd vanaf 2 juli 1999,²⁵ heeft de mogelijkheden tot toepassing van bestaande sancties grondig hervormd. De klassieke hoofdstraffen waren de vrijheidsberoving en de geldboete. Daar heeft zich vrij recent de werkstraf aan toegevoegd²⁶. In 1990 werd de mogelijkheid tot verbeurdverklaring van wederrechtelijk verkregen vermogensvoordelen in het Strafwetboek ingevoerd (art. 42, 3°Sw)²⁷. Vanaf 1995 – 1996 kwam rechtspraak tot ontwikkeling die bevestigde dat de vordering van een dwangsom op grond van art. 1385bis e.v. Gerechtelijk Wetboek ook kon gebeuren door het openbaar ministerie met het oog op de uitvoering van remediërende sancties²⁸.

2.3 De sterke opmars van bestuurlijke vermogenssancties

5. In de Belgische wetgeving, uitgaande van de federale Staat, de gewesten en gemeenschappen, manifesteert zich sedert een tiental jaren en in de meest uiteenlopende beleidsdomeinen een sterk vertrouwen in bestuurlijke vermogenssancties, in het bijzonder bestuurlijke geldboeten en transacties. Ook voor wat de milieurechtshandhaving betreft, vormt het geloof in bestuurlijke vermogenssancties de meest uitgesproken krachtlijn doorheen een reeks wetteksten waarin het debat omtrent het sanctioneringsinstrumentarium de laatste jaren zijn beslag heeft gekregen. De mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting wordt, in navolging van de Brusselse Milieuhandavingsordonnantie van 1999, veralgemeend voorzien door zowel het nieuwe Vlaamse als het nieuwe Waalse Milieuhandavingsdecreet²⁹. De bestuurlijke geldboete vormt ook de centrale sanctie in de Wet 1994 Ioniserende stralingen (redactie 2005)³⁰, het Mestdecreet 2006³¹, en het

²⁵ Wet 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon (*B.S.*, 22 juni 1999).

²⁶ Wet 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele en politiezaken (*B.S.*, 7 mei 2002).

²⁷ Basishandboek: J. ROZIE, *Voordeelsontneming. De wisselwerking tussen de toepassingsvoorwaarden en het rechtskarakter van de verbeurdverklaring van illegale vermogensvoordelen* (diss.), Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 508 p.

²⁸ 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) nrs. 31 – 35 (“DE CLERCQ (2002)”).

De term ‘remediërende sancties’ is geïnspireerd door de Engelstalige term ‘remedial sanctions’ en omvat alle sancties die gericht zijn op herstel en toekomstbeveiliging. Een synoniem is ‘probleemverhelpende sancties’. In het Nederlandse recht wordt de term ‘herstelsancties’ gehanteerd.

²⁹ Vlaams Milieuhandavingsdecreet: art. 16.4.2 – 16.4.4 en art. 16.4.25 – 16.5.4 decreet, uitgevoerd bij art. 76 – 78 Milieuhandavingsbesluit 2008. Ook in het Waals Gewest kwam recent een nieuw Milieuhandavingsdecreet tot stand, m.n. in de zomer van 2008. – 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). Het bestuurlijke beboetingsstelsel waarin het decreet voorziet, ligt vervat in zijn Titel VI *Administratieve boetes* (art. D.160 – D.169).

³⁰ Art. 53 – 61 wet (redactie na wijziging in 2005), 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> (*B.S.*, 24 januari 2008). De beboetingsregeling trad in werking op 3 februari 2008. – Art. 15 Wijzigingswet 2005, uitgevoerd bij art. 7 K.B.

³¹ 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).

Samenwerkingsakkoord 2008 Verpakkingsafval³². De bestuurlijke transactie krijgt een belangrijke plaats toebedeeld in het Waalse Milieuhandhavingsdecreet³³ en de Wet 1994 Ioniserende stralingen (redactie 2005)³⁴. De primeur van een bestuurlijke voordeelontneming is voor de Vlaamse milieuwetgever (Milieuhandhavingsdecreet)³⁵.

6. In de opmars van bestuurlijke vermogenssancties, staat de bestuurlijke geldboete voorop.

De specifieke beboetingsstelsels die deel uitmaken van milieubelastingsstelsels terzijde gelaten, omvat onze milieuwetgeving twee types bestuurlijke beboetingsstelsels. Het oudste type gaat terug op de Wet 1971 Administratieve geldboeten³⁶. Alle beboetingsstelsels die deze wet tot voorbeeld hebben, delen drie basiskennmerken: een vrij ruim tot zeer ruim toepassingsgebied, een facultatieve beboetingsbevoegdheid en vorktarieven met een brede marge tussen de wettelijk bepaalde minimum- en maximumboete. In regel voeren ze een zachte depenalisering door: het bestuur wordt slechts bevoegd tot boeten nadat eerst het openbaar ministerie een tijdlang -- doorgaans twee à zes maanden -- de kans heeft gekregen te beslissen het misdrijf strafrechtelijk af te handelen en deze kans niet benut. Een harde depenalisering, waarbij de wetsschending geen strafrechtelijk misdrijf meer uitmaakt, komt ook voor, maar zelden. Het tweede type beboetingsstelsels wordt gekenmerkt door een eng afgebakend toepassingsgebied, obligatoire beboetingsbevoegdheid en vaste boetetarieven, gekoppeld aan een mogelijkheid tot kwijtschelding en vermindering van de boete die, uiteindelijk, het beboetingsbeleid in handen van het bestuur legt. Het eerste model kent het meeste succes. Het wordt gehanteerd door o.m. de Brusselse Milieuhandhavingsordonnantie en de nieuwe Vlaamse en Waalse Milieuhandhavingsdecreten. De enige belangrijke toepassing van het tweede model is te vinden in de meststoffenwetgeving (Meststoffendecreet 1991 en Mestdecreet 2006).³⁷

3. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering in de praktijk: het databestand

7. Het databestand dat we opbouwen, is in verschillende opzichten uniek voor Europa³⁸:

- het omvat informatie over alle fasen van het sanctioneringstraject vanaf de vaststelling van een inbreuk bij PVO tot en met de uitvoering van eventueel opgelegde sancties, in voorkomend geval met gebruik van dwang en dit voor zowel het penale als het bestuurlijke afhandelingsspoor;
- het verzamelt individuele (vs. geaggregeerde) data;

³² Art. 31 SA.

³³ Titel V. *Eventueel verval van de strafvordering mits overeenkomst* (art. D. 159) decreet.

³⁴ Art. 62 – 64 wet (redactie 2005), 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> (B.S., 24 januari 2008). Ook de transactieregeling trad in werking op 3 februari 2008. – Art. 15 Wijzigingswet 2005, uitgevoerd bij art. 6 K.B.

³⁵ 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.

³⁶ Wet 13 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (B.S., 13 juli 1971)

³⁷ Omtrent dit alles, uitgebreid: BILLIET (2008), nrs. 622 – 690.

³⁸ Een niet-Europese databank die een vermelding meer dan waard is, is de ECHO-databank (*Enforcement & Compliance History Online*) van de Amerikaanse EPA (*Environmental Protection Agency*). De databank bevat gegevens over ongeveer 800.000 bedrijven onder de bevoegdheid van de EPA: zie www.epa-echo.gov.

- de wijze waarop het is uitgewerkt, maakt vergelijkingen mogelijk tussen het gebruik van identieke instrumenten in het penale en het bestuurlijke spoor;
- het is opgebouwd vanuit een interdisciplinaire benadering - rechten, economie, rechtseconomie, en computerwetenschappen.

Het bestand werd uitgetekend in functie van een reeks onderzoeksvragen waarin de praktijkwerking van het penale en bestuurlijke sanctioneringsinstrumentarium centraal staat. Deze onderzoeksvragen houden allen verband met de doeltreffendheid en kosteffectiviteit van het sanctioneringsbeleid. Ze betreffen de werking van vermogenssancties, remediërende sancties³⁹, en de sanctie-uitvoering. De vermogenssancties die het voorwerp van onderzoek vormen, zijn de geldboete, de ontneming van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen en de transactie. Voor wat deze sancties betreft, maakt het databestand onderzoek mogelijk naar, o.m., de boetebedragen en de factoren waardoor zij worden bepaald, de beleidsvoering op het vlak van de beboete personen en de formele motivering van beboetingsbeslissingen, de praktijk van de voordeelontneming in het milieustrafrecht, m.i.v. de interacties tussen voordeelontneming en boetebedragen, en de transactiepraktijk van de parketten. Aangaande de remediërende sancties is de opzet de praktijkwerking van de sancties in de strafrechtspraak te beschrijven en analyseren. Hierbij willen we o.a. kennis verwerven over de wisselwerking tussen het penale en het bestuurlijke spoor in de oplegging en uitvoering van dergelijke sancties. M.b.t. de fase van de sanctie-uitvoering willen we de uitvoering van de verschillende vermogenssancties - boeten, voordeelontneming en transacties - beschrijven en analyseren, o.m. met het oog op een waardering en beoordeling van de maatschappelijke kost van mogelijke inningsstrategieën. Ook het gebruik van de dwangsom als uitvoeringsinstrument toegevoegd aan remediërende sancties vormt een sterk thema.⁴⁰

De hierna volgende praktijkgegevens komen uit het kernbestand⁴¹ dat 1156 strafrechterlijke uitspraken (1034 vonnissen en 122 arresten) en 650 bestuurlijke uitspraken (624 BIM-besluiten en 26 Milieucollege-besluiten) omvat.

8. De strafrechtspraak bundelt alle vonnissen en arresten van het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent in milieuzaken voor de jaren 2003, 2004, 2005 en 2006, met een beperkte uitbreiding tot 2007 (arresten bij vonnissen 2006). Het Hof van Beroep te Gent is één van de vijf hoven van beroep van het land. Het rechtsgebied van het hof omvat zeven van de dertien correctionele rechtbanken uit het Vlaamse Gewest: Brugge, Dendermonde, Gent, Ieper, Kortrijk, Oudenaarde, en Veurne⁴². De selectie milieurechtspraak uit de jaren 2003 – 2007 voor de databank omvat alle

³⁹ In Nederland ‘herstelsancties’ genaamd.

⁴⁰ Voor meer informatie inzake het concept en de opbouw van het bestand, lees C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.*, 2009, 128 – 150.

⁴¹ Vs. het deelbestand inzake het penale en bestuurlijke voortraject (data inzake bv. beleidssepts) en het deelbestand inzake het uitvoeringstraject (vnl. data inzake de inning van geldboeten).

⁴² 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.

vonnissen en arresten uit die jaren waarin minstens één tenlastelegging een schending betrof van één van de navolgende wetten, decreten, samenwerkingsakkoorden, of bijhorende uitvoeringsbesluiten:

- Wet 1964 Luchtverontreiniging;
- Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen, voor de mate waarin zij bestrijdingsmiddelen betreft;
- Oppervlaktewaterenwet 1971;
- Wet 1973 Geluidshinder;
- Afvalstoffendecreet 1981;
- Grondwaterdecreet 1984;
- Milieuvergunningsdecreet 1985;
- Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen;
- Wet 1993 Milieutaksen;
- Wet 1994 Ioniserende stralingen;
- Milieukeurwet 1994;
- Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid;
- Wet 1998 Productnormen;
- Wet 1999 Mariene milieu.⁴³

Inbreuken op exploitatievergunningen verleend op grond van Titel I ARAB 1946⁴⁴ zijn ook meegenomen. Talloze bedrijven werken immers nog met dergelijke vergunningen⁴⁵. Verder omvat het onderzoeksveld ook enkele wetteksten die recent werden opgeheven maar waarvan de praktijkwerking bijzonder relevant blijft voor inzicht in de praktijkwerking van de huidige wetgeving: het Meststoffendecreet 1991⁴⁶, het Bodemsaneringsdecreet 1995⁴⁷ en het Samenwerkingsakkoord

⁴³ Wet 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*B.S.*, 14 januari 1965); wet 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt (*B.S.*, 17 juli 1969); wet 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (*B.S.*, 1 mei 1971); wet 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder (*B.S.*, 14 september 1973); decreet 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (*B.S.*, 5 juni 1984); 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); Boek III. Gewone wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*B.S.*, 20 juli 1993; *err. B.S.*, 12 januari 1994); 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); wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van de Europese milieukeur (*B.S.*, 1 december 1994); decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.*, 3 juni 1995); 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); wet 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (*B.S.*, 12 maart 1999).

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Zie art. 44 lid 1 Milieuvergunningsdecreet 1985. De overgangperiode tussen ARAB-regime en milieuvergunningstelsel eindigt op 1 september 2011.

⁴⁶ Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.*, 28 februari 1991).

⁴⁷ Decreet 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (*B.S.*, 29 april 1995; *err. B.S.*, 3 oktober 1995).

1996 Verpakkingsafval⁴⁸. Deze wetteksten werden vervangen door, *resp.*, het Mestdecreet 2006⁴⁹, het Bodemdecreet 2006⁵⁰ en het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II⁵¹.

9. Onderzoek naar de praktijkwerking van de bestuurlijke beboetingsstelsels die de Wet 1971 Administratieve geldboeten tot model hebben, het type beboetingsstelsels dat in de toekomst steeds meer de dienst gaat uitmaken in de milieurechtshandhaving, leidt noodzakelijk tot onderzoek van de beboetingspraktijk op grond van de Milieuhandhavingsordonnantie 1999. Het Brusselse beboetingsstelsel biedt binnen België het enige precedent van een dergelijk beboetingsstelsel met een voldoende praktijkvolume beslissingen⁵² om uiteenlopende analyses, niet in het minst econometrische analyses⁵³, mogelijk te maken.⁵⁴ De bestuurlijke casuïstiek betreft alle besluiten (niet) te beboeten genomen door het BIM en de desbetreffende beroepsbesluiten van het Milieucollege voor de jaren 2004, 2005 en 2006, met beperkte uitbreiding tot 2007 (beroepsbesluiten bij zaken 2006), hangende zaken voor de Raad van State uitgezonderd.

4. Eerste bevindingen: een voorproefje van de resultaten

4.1 Wie wordt vervolgd? Verschillen in beleidsvoering

10. De bestuurlijke beboetingspraktijk brengt minder verdachten samen in één berechting dan de strafrechtspraak. In de strafrechtelijke uitspraken staan 1882 verdachten terecht: 1617 in de 1034 correctionele vonnissen en 265 in de 122 arresten. De bestuurlijke uitspraken berechten slechts 667

⁴⁸ Samenwerkingsakkoord 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (*B.S.*, 5 maart 1997).

⁴⁹ Decreet 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*B.S.*, 29 december 2006).

⁵⁰ Decreet 20 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (*B.S.*, 22 januari 2007).

⁵¹ 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).

⁵² In de periode 1 januari 2000 – 31 december 2005 werden al bij al 5562 boeten opgelegd. – BILLIET (2008), nr. 698. Voor de praktijkwerking van de overige beboetingsstelsels, zie *ibid.*, nr. 691.

⁵³ O.m. regressie-analyses. Voor een toepassing op strafrechtspraak, zie bv. C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “De hoogte van strafrechtelijke boetes. Een rechtseconomische analyse van milieurechtspraak (1990 – 2000) van het Hof van Beroep te Gent”, *T.M.R.*, 2003, 120 – 134.

⁵⁴ Voor een omstandige bespreking van de ordonnantie 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 ordonnantie betreft, lees, aanvullend bij 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 ordonnantie 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.

verdachten: 640 in de 624 BIM-besluiten en 27 in de 26 Collegebesluiten. Er doet zich ook een sterk verschil voor in de verhouding natuurlijke personen – rechtspersonen: vier op de vijf verdachten in strafzaken zijn natuurlijke personen, terwijl de verdachten waarover de beboetingsambtenaar oordeelt in drie op vier gevallen rechtspersonen zijn.

Het Belgische strafrecht bestraft plegers, een aantal categorieën personen die gelijkgesteld worden met plegers⁵⁵ en medeplichtigen⁵⁶. Zoals de overige bestuurlijke beboetingsstelsels die in ons milieurecht (hebben) bestaan, kent het Brusselse bestuurlijke beboetingsstelsel echter enkel plegers⁵⁷. Een ander belangrijk verschil in het wettelijke kader tot bepaling van de kring van strafadressaten, betreft de mogelijkheid om rechtspersonen en natuurlijke personen samen te veroordelen. Art. 5 lid 2 Sw⁵⁸ heeft in de praktijk tot resultaat dat het openbaar ministerie in dossiers met rechtspersonen en natuurlijke personen om proceseconomische redenen systematisch beide vervolgt. Een dergelijke beperking bestaat niet in het bestuurlijke spoor.⁵⁹ Het is niet duidelijk in welke mate de net vastgestelde verschillen in de vervolgingspraktijk te verklaren vallen door de verschillen in het wettelijke kader dan wel door een uiteenlopend vervolgingsbeleid. De eerste indruk is dat beide factoren een rol spelen, maar het punt behoeft verder onderzoek.

4.2 Een sterke prioriteitstelling

4.2.1 Penaal sanctioneringstraject

11. De strafrechtelijke uitspraken betreffen 3561 tenlasteleggingen, waarvan 3004 behandeld in eerste aanleg en 557 in beroep. Enkele wetgevingsverzamelingen treden sterk op de voorgrond in de casuïstiek. Ruim twee op de drie tenlasteleggingen hebben betrekking op schendingen van het Milieuvergunningsdecreet 1985⁶⁰, het Afvalstoffendecreet 1981 en hun uitvoeringsbesluiten. Voorts leiden enkel inbreuken op de meststoffenwetgeving en de geluidshinderwetgeving tot een noemenswaardig aantal zaken.⁶¹

⁵⁵ Art. 66 Sw.

⁵⁶ Art. 67 Sw.

⁵⁷ Vergelijk met art. 5:01 lid 2 Wetsvoorstel Vierde tranche Awb, dat bepaalt dat de term ‘overtreder’ plegers en medeplegers omvat, zodat, naar o.m. blijkt uit art. 5:02 lid 1c *ibid.*, ook medeplegers kunnen beboet worden.

⁵⁸ 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.*”

⁵⁹ 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. Omtrent het voorkomen van de aangehaalde verschillen doorheen de wetgeving: BILLIET (2008), nrs. 705 – 714. Zie ook *ibid.*, nr. 818.

⁶⁰ Anders dan Nederland, kent de Belgische (Vlaamse, Brusselse en Waalse) milieuwetgeving nog steeds milieuvergunningsstelsels die een vergunningsplicht behelzen voor erg verschillende vervuilende en hinderlijke inrichtingen en activiteiten in bedrijven, kantoren en residentiële gebouwen. De vergunningsregimes impliceren voorwaardenstelsels waarin de voorschriften die moeten worden nageleefd bij de exploitatie van de betrokken inrichtingen en activiteiten (“exploitatie-”, “uitbatings-” en “vergunningvoorwaarden”) deels reglementair en deels in de individuele vergunningen worden bepaald. – Vlaams Milieuvergunningsdecreet 1985, Brusselse Milieuvergunningsordonnantie 1997, Waals Milieuvergunningsdecreet 1999 en hun uitvoeringsbesluiten.

⁶¹ Vergelijk met de opsomming van de wetgeving hogerop, randnr. 8.

Binnen de wetgeving die de tenlasteleggingen overheerst, treden drie misdrijven op de voorgrond: schendingen van art. 12 Afvalstoffendecreet 1981 (verbod op achterlaten van afval), art. 4 §1 en art. 22 lid 1 Milieuvergunningendecreet 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 (minder dan 10%) tot de casuïstiek leveren de volgende misdrijven: schendingen van art. 2 K.B. 24 februari 1977 (geluidsniveau in openbare inrichtingen)⁶², art. 22 §2 Milieuvergunningendecreet (zorgplicht) en art. 13 Afvalstoffendecreet (zorgplicht).

12. De vonnissen en arresten bevatten meestal ook informatie over de verontreiniging en/of hinder die zich in de berechte zaken voordeed. Afvalproblemen (34%) en geluidshinder (14%) blijken de problemen te zijn die het meest worden vermeld. Er wordt ook geregeld gewag gemaakt van water- (9%) en bodemverontreiniging (7%), o.m. bij de schendingen van de meststoffenwetgeving. Een 5% van de tenlasteleggingen impliceert geen verontreinigings- of hinderproblemen.

De relatief schaarse beschrijvingen van de aangerichte schade verwijzen vooral naar schade aan de gezondheid van derden of aan de volksgezondheid (gezamenlijk 8%). Schade aan het leefmilieu, en meer bepaald schade aan fauna, flora en kwetsbare gebieden, komt ook voor, maar minder (gezamenlijk 5%). Schade aan eigendom van derden komt amper in beeld (minder dan 1%). Hiermee schrijft de strafrechtspraak zich in de *ratio legis* van de milieuwetgeving in. Deze 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.⁶³ Ze is o.m. aanwezig in beide wetteksten die de casuïstiek overheersen: het Afvalstoffendecreet en Milieuvergunningendecreet. 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.

4.2.2 Bestuurlijk sanctioneringstraject

13. De bestuurlijke uitspraken omvatten 1172 tenlasteleggingen, waarvan 1107 berecht werden door het BIM en 65 door het Milieucollege. Ook in deze casuïstiek betreffen de tenlasteleggingen die berecht worden een beperkt aantal wetgevingsverzamelingen. Een 44% van de inbreuken betreft schendingen van de Milieuvergunningordonnantie, een verdere 35% schendingen van de geluidshinderwetgeving, en nog eens 14% schendingen van de afvalstoffenwetgeving.

Ook hier maakt een beperkt aantal inbreuken de grote meerderheid van de tenlasteleggingen uit: schendingen van de immissienormen bepaald in het Besluit 1999 Vliegtuiglawaai, de vergunningplicht en uiteenlopende uitbatingsvoorwaarden, vormen samen meer dan twee derde van de inbreuken. De enige andere inbreuk die in het sanctioneringsbeleid doorweegt, betreft schendingen van art. 8 Afvalstoffenordonnantie, het Brusselse equivalent van art. 12

⁶² Dit K.B. is een uitvoeringsbesluit van de Wet 1973 Geluidshinder.

⁶³ O.m. BILLIET (2008), nr. 189.

Afvalstoffendecreet, in de BIM-praktijk toegespitst op gevaarlijke afvalstoffen⁶⁴. De lawaaihinder door de luchtvaart uitgezonderd, betreft de harde kern van het Brusselse bestuurlijke vervolgingsbeleid dus zeer precies dezelfde drie inbreuken als de harde kern van het penale vervolgingsbeleid in het Gentse rechtsgebied.

14. Zoals in de strafrechtspraak, zijn afvalproblemen en geluidshinder de problemen die het meest frequent blijken te zijn ontstaan ingevolge de inbreuken. In één op drie van de dossiers komt achtergelaten gevaarlijk afval 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 allemaal in minder dan 5% van de besluiten voor, luchtverontreiniging uitgezonderd (6,5%).

De beschrijvingen van de aangerichte schade in deze bestuurlijke sanctioneringspraktijk spitsen zich sterk toe op schade aan de gezondheid van derden of de volksgezondheid (gezamenlijk ongeveer 40%). Van schade aan fauna, flora en kwetsbare gebieden wordt amper gewag gemaakt (gezamenlijk minder dan 0,3%). Schade aan de eigendom van derden komt volstrekt niet in beeld. De sterke bescherming van de mens (de volksgezondheid), 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.

4.3 Waartoe leidt de berechting?

4.3.1 Vervolg: veroordelingen

15. In eerste aanleg veroordeelt de strafrechter drie op vier verdachten. Verder wordt één op acht verdachten vrijgesproken; de overige verdachten worden geconfronteerd met een opschorting van de uitspraak. De strafrechter in beroep blijkt evenveel te veroordelen (drie op vier) maar spreekt meer verdachten vrij (één op zes). In het Brusselse bestuurlijke spoor wordt in iets meer dan 60% van de gevallen besloten om te beboeten, terwijl in de overige gevallen niet wordt beboet. De cijfers houden verband met het facultatieve karakter van bestuurlijke beboeting. Het facultatieve karakter van de beboeting komt ook voor in de nieuwe Vlaamse en Waalse Milieuhandhavingsdecreten⁶⁵.

⁶⁴ Het Gewestelijke Agentschap voor Netheid (“GAN”), een ander Brussels bestuur, neemt de bestrijding op zich van alle sluikstorten van ongevaarlijke afvalstoffen. Het GAN verbaliseert massaal dergelijke schendingen van art. 8 Afvalstoffenordonnantie. 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.

⁶⁵ Art. 16.4.37 en art. 16.4.43 Vlaams decreet; art. D.163 lid 4 Waals decreet.

4.3.2 Penaal afhandelingsspoor: welke straffen worden opgelegd?

Hoofdstraffen

16. De geldboete vormt, zoals verwacht, veruit de belangrijkste straf en wordt opgelegd in meer dan 95% van de veroordelingen. Voor rechtspersonen vormt de geldboete uiteraard de enige hoofdstraf. Bij de hoofdstraffen die aan natuurlijke personen worden opgelegd, treft het aandeel vrijheidsberovingen (ongeveer 10%). De werkstraf heeft, anders dan in andere materies ⁶⁶, geen doorbraak gemaakt (1 à 2% van veroordelingen).

17. De reële boetebedragen, na verrekening van de toepasselijke opdecimen, bedragen voor rechtspersonen gemiddeld 14.569 euro in eerste aanleg en 10.733 euro in beroep. Voor natuurlijke personen liggen de gemiddelde boeten lager, op 3.787 euro in eerste aanleg en 7.061 euro in beroep. Deze gemiddelden situeren zich in het laagste segment van de wettelijk bepaalde mogelijkheden. De hoogste boete, een boete van 550.000 euro opgelegd in eerste aanleg, vormt een eenzame uitschieter.

18. Wat de duur van de vrijheidsstraffen betreft, liggen de opgelegde straffen eerder aan de lage kant van wat wettelijk mogelijk is ⁶⁷. De overgrote meerderheid (een kleine 90%) van de straffen stijgt niet boven de 6 maanden uit. 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 maanden ⁶⁸. Ook hoofdgevangenisstraffen van meer dan het betrokken aantal maanden, maar waarvan het effectieve gedeelte de limiet niet overschrijdt, komen in aanmerking voor niet-uitvoering ⁶⁹. Deze principiële niet-uitvoerbaarheid van korte gevangenisstraffen betreft ook milieucriminaliteit ⁷⁰ en meteen komt de strafmaat, met een gebruikelijke vrijheidsberoving van 2 à 6 maanden, in een ander licht te staan.

⁶⁶ In zijn aankondiging van de studiedag *Hoe punitief is België?* (21 november 2008) merkte het Leuvens 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*”.

⁶⁷ De wettelijke basistarieven waarin de onderzochte wetgeving voorziet, m.n. de wettelijke minima en maxima toepasselijk in gevallen waar zich geen herhaling of specifieke verzwarende omstandigheden voordoen, hanteren een minimum dat meestal op 8 dagen vrijheidsberoving ligt en een maximum van 6 maanden of één jaar. In de jaren 1990-2000 valt een verstrenging te bespeuren, met minimumtarieven die geregeld wat hoger liggen, rond één maand, en maximumtarieven die opklimmen naar twee, drie, tot zelfs vijf jaar. De basistarieven bepaald in het Afvalstoffendecreet 1981 en het Milieuvergunningsdecreet 1985, de twee meest geciteerde wetteksten, bedragen één maand tot 5 jaar (decreet na wijziging in 1994) resp. 8 dagen tot één jaar.

⁶⁸ DE CLERCQ (2002), nr. 10, p. 149 – 150; 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)”).

⁶⁹ 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)”).

⁷⁰ Aldus ook DE CLERCQ (2005), nr. 9.

Bijkomende sancties

19. 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 (1 op 1417 veroordelingen). In zijn *Preadvies Milieustrafrecht* van 1990 vermeldt FAURE dat één van de eerste Belgische 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 ...⁷¹

20. De verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen waarvoor art. 42, 3° Strafwetboek sedert 1990 een rechtsgrond biedt, vindt toepassing (79 toepassingen bij 1.221 veroordelingen in eerste aanleg, 8 toepassingen bij 196 veroordelingen in de beroepsaanleg). Wat aandacht behoeft, is het gevolg dat de strafrechter aan de schriftelijke vorderingen tot voordeelontneming van het openbaar ministerie⁷² geeft. Dat ligt vrij goed in eerste aanleg (79 van 92 vorderingen toegekend), beduidend lager in beroep (4 van 8 vorderingen toegekend).

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*” (art. 42, 1°) en “*de zaken die uit het misdrijf voorkomen*” (art. 42, 2°), moet worden opgelegd bij o.m. wanbedrijven⁷³, en *quasi* alle milieumisdrijven in het domein van het milieuhygiënerecht zijn wanbedrijven. Desondanks komen deze verbeurdverklaringen in minder dan 2% van de veroordelingen voor.

21. De mate aan toepassing van remediërende sancties ligt vrij hoog: bij ruim één op de vijf veroordelingen wordt bijkomend een remediërende sanctie opgelegd. Twee toepassingen treden op de voorgrond: afvalstoffenverwijdering en stopzetting van de bedrijfsexploitatie. Het is belangwekkend vast te stellen dat de tenuitvoerlegging van ongeveer de helft van deze sancties kracht wordt bijgezet door toevoeging van een dwangsom, maar ook dat een dwangsom in evenveel gevallen ontbreekt. De rechter kan de dwangsom niet ambtshalve opleggen; zij moet in elk geval worden gevorderd⁷⁴. 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 gelijk in zijn keuze om, in het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet, net twee remediërende sancties te behouden: de veroordeling tot wetsconform inzamelen, vervoeren en verwerken van afvalstoffen (art. 16.6.4 decreet) en het verbod tot exploitatie van inrichtingen die aan de oorsprong van het misdrijf liggen (art. 16.6.5 decreet).

4.3.3 Bestuurlijk afhandelingsspoor: welke boeten worden opgelegd?

22. 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 en relatief

⁷¹ M. FAURE, *Preadvies Milieustrafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1990, nr. 117, p. 124.

⁷² Art. 43bis, lid 1, Strafwetboek. Zie o.m.: J. ROZIE, *o.c.*, nr. 44; VAN DEN WYNGAERT (2006), 392–394.

⁷³ Art. 43 lid 1 Strafwetboek.

⁷⁴ Art. 1385bis Gerechtelijk Wetboek, aanhef.

zware misdrijven waarvoor een boete van 625 tot 62.500 euro kan worden opgelegd ⁷⁵. Bij samenloop van misdrijven kan de maximumboete oplopen tot 125.000 euro ⁷⁶. Herhaling leidt tot een verdubbeling van de wettelijk toepasbare minima en maxima ⁷⁷. Naar vaste rechtspraak van het Milieucollege wordt de boete die in eerste aanleg werd opgelegd in beroep nooit verhoogd. ⁷⁸ De gemiddelde boeten bedragen voor rechtspersonen 4.477 euro in eerste aanleg en 11.276 euro in beroep. Voor natuurlijke personen liggen de gemiddelde boeten beduidend lager, op 672 euro in eerste aanleg en 1.121 euro in beroep.

De schendingen van geluidsimmissienormen voor vliegtuiglawaai vormen een duidelijk aparte casuïstiek met merkelijk hogere boeten. Het vliegtuigcontentieux weegt ook door op de cijfers inzake de boetebedragen opgelegd aan rechtspersonen, aangezien uitsluitend vliegtuigmaatschappijen worden berecht. Wanneer we de boetebedragen van de andere dossiers naast de strafrechtelijke boeten leggen, 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.

5. Tot slot

23. De eerste resultaten van het onderzoek naar de praktijkwerking van de milieurechtshandhaving waarover we dank zij ons databestand beschikken, documenteren een resem feiten die tot op vandaag niet gekend waren. Aldus o.m.:

- de sterke prioriteitstelling in de sanctionering;
- het vergaande parallellisme in de prioriteitsstelling in het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke afhandelingsspoor;
- het verschil in het penale en bestuurlijke vervolgingsbeleid t.a.v. rechtspersonen en natuurlijke personen;
- het gegeven dat de strafrechtelijke boeten die daadwerkelijk worden opgelegd zich aan de lage kant van de wettelijke bepaalde mogelijkheden situeren;
- het relatief frequente beroep op een vrijheidsstraf;
- de niet-uitvoering van het leeuwendeel van de opgelegde vrijheidsstraffen;
- het gebrek aan doorbraak van de werkstraf;

⁷⁵ Art. 32 en 33 Milieuhandavingsordonnantie.

⁷⁶ Art. 41 ordonnantie.

⁷⁷ Art. 42 ordonnantie.

⁷⁸ Omtrent dit alles, uitgebreid: BILLIET (2008), nrs. 693–697, 725–733 en 741–742. Zie ook C.M. BILLIET, “Bestuurlijke sanctionering van het milieurecht in Vlaanderen”, in F.C.M.A. MICHIELS en L. LAVRYSEN (eds.), *Milieurecht in de lage landen. Rechtsvergelijkende studies over de milieuvergunning, emissiehandel, de watertoets, natuurbescherming en bestuurlijke handhaving in Vlaanderen en Nederland*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004, (255) 276–281.

- de afwezigheid van enig gebruik van de straf van publicatie van een veroordelend vonnis/arrest;
- de vrij veralgemeende oplegging door de strafrechter van remediërende sancties, in het bijzonder de bedrijfssluiting en de afvalstoffenverwijdering.

Deze feiten zijn, onder meer, onmisbaar voor de wetgever bij het uitwerken van een effectief en zinvol milieubeleid. Daarnaast geven ze ook belangrijke inzichten in het gebruik dat in de handhavingspraktijk van de verschillende beleidsmogelijkheden en –instrumenten wordt gemaakt.

24. De onderzoeksvragen waar we in 2009 aan gaan verder werken met gebruik van het databestand betreffen de praktijkwerking van de beboeting, de voordeelontneming en de transactie in zowel het penale als het bestuurlijke afhandelingspoor.

Het databestand zal volledig af zijn einde 2009. Thans wordt het deelbestand inzake de sanctie-uitvoering uitgebouwd. In 2011 zal het bestand, in bewerkte vorm, *online* staan en vrij ter beschikking zijn van geïnteresseerde gebruikers.

Gepubliceerde onderzoeksresultaten worden stelselmatig opgenomen op de projectwebsite www.environmental-lawforce.be.