

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld

Dr. Carole M. Billiet ¹
Centrum voor Milieu- en Energierecht U.Gent
Onderzoeksgroep Publiekrechtelijke rechtshandhaving U.Gent

I. INLEIDING

De handhaving van het milieurecht bevindt zich momenteel op een keerpunt. Mei – juni 2009 traden in Vlaanderen het Milieuhandhavingsdecreet en een bijhorend vervolgdereet in werking ². Kort voordien, in februari 2009, was in Wallonië een gelijkaardig decreet operationeel geworden ³. Beide wetgevingen kozen voor een versterking van de bestuurlijke sanctionering, onder meer door de invoer van bestuurlijke beboetingsmogelijkheden ⁴. De bestuurlijke beboetingsstelsels werden zo ontworpen, dat ze veralgemeend toepassing kunnen vinden: schendingen van de meest uiteenlopende wetteksten in het domein van het milieuhygiënerecht en het natuurbeheerrecht kunnen thans bestuurlijk

¹ De auteur dankt het IWT voor financiering in het kader van het SBO-project ‘*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*’ (2007 – 2011). Projectwebsite, met mogelijkheid tot het downloaden van haast alle projectpublicaties: www.environmental-lawforce.be.

De data-inzameling ten behoeve van deze publicatie werd afgesloten op 15 maart 2010.

² 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), gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008 (B.S. 4 februari 2009), 30 april 2009 (B.S. 25 juni 2009) en 8 mei 2009 (B.S. 6 juli 2009) (“Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid”); B. Vl. R. 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 10 februari 2009) (“Milieuhandhavingsbesluit”), gewijzigd bij B. Vl. R. 30 april 2009 (B.S. 25 juni 2009) en zes regeringsbesluiten van. 4 september 2009 die op 22 en 27 oktober 2009 in het Staatsblad verschenen. Het wijzigingsdecreet van 30 april 2009 en het bijhorende wijzigingsbesluit van de zelfde datum hebben het toepassingsgebied van de nieuwe wetgeving, dat aanvankelijk uitsluitend het milieuhygiënerecht omvatte, uitgebreid tot het natuurbeheerrecht. Inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet, oorspronkelijk redactie: 1 mei 2009 (art. 43 lid 1 decreet zoals uitgevoerd door art. 93 Milieuhandhavingsbesluit). Inwerkingtreding van het vervolgdereet van 30 april 2009: 25 juni 2009 (art. 147 decreet zoals uitgevoerd door art. 51 lid 1 wijzigingsbesluit van 30 april 2009). Voor een eerste bespreking van het Milieuhandhavingsdecreet en het Milieuhandhavingsbesluit in hun huidige redactie: C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 326 – 374.

³ Decreet 5 juni 2008 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de beteugeling van milieuovertredingen en de herstelmaatregelen inzake leefmilieu (B.S. 20 juni 2008); B. W. R. tot invoeging van een deel VIII in het regelgevende deel van Boek I van het Milieuwetboek (B.S. 27 januari 2009). Inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving: 6 februari 2009 (art. 17 decreet zoals uitgevoerd door art. 12 besluit).

⁴ Voor het onderscheid tussen bestuurlijke boeten en bestuurlijke transacties: F. DERUYCK, *De rechtspersoon in het strafrecht* (diss.), Gent, Mys en Breesch, 1996, nrs. 82 – 83; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 2009, 419 – 422 (“VAN DEN WYNGAERT (2009)”). Zie voorts, specifiek naar de milieuwetgeving toe: C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk* (diss.), Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, nrs. 628 – 630 (“BILLIET (2008)”).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

worden afgedaan met geldboeten van maximaal 250.000 euro (te vermeerderen met de opdecimen die van toepassing zijn op de strafrechtelijke boeten) (Vlaams Gewest)⁵ resp. 100.000 euro (zonder vermeerdering met de strafrechtelijke opdecimen) (Waals Gewest)⁶. Hun *ratio legis* sluit aan bij de klassieke drijfveren tot invoering van bestuurlijke beboetingsstelsels⁷. De wil een proportionele bestraffing van schendingen van de milieuwetgeving te kunnen realiseren, die gericht inspeelt op de aard, ernst, omvang en gevolgen van de niet-naleving van de milieuwetgeving, vormt een eerste drijfveer. De problematiek van de overbelasting van de parketten en strafgerechten, met al te geringe capaciteit tot vervolging en bestraffing, biedt een tweede motief⁸. De Brusselse en de federale wetgever voerden reeds eerder gelijkaardige wetgeving door. Ook zij brachten bestuurlijke beboeting in stelling als alternatief voor een strafrechtelijke afhandeling.⁹ Op Europees niveau, werd met de *Ecocrime*-richtlijn van 2008¹⁰ een beweging in tegengestelde richting uitgevoerd. De richtlijn opteert voor de uitbouw van een kern aan milieustrafrecht, dat een strafrechtelijke afhandeling moet waarborgen voor de meest zware misdrijven betreffende milieuhygiëne en natuurbeheer¹¹. Het Europese initiatief ent zich op een achtergrond aan nationale wetgevingen die, recht en praktijk samengevoegd, milieucriminaliteit overwegend bestuurlijk afhandelen¹². Het wordt verantwoord door de vaststelling dat de sanctiesystemen die in de lidstaten bestaan ontoereikend zijn; een doeltreffende bescherming van het leefmilieu vergt strafrechtelijke sancties die, anders dan administratieve sancties, sociale afkeuring uitdrukken en meer afschrikkend moeten zijn¹³. De gemene deler in al deze ontwikkelingen, binnen België en op het Europese niveau, is de organisatie van bestraffing -- het *ius puniendi* -- binnen een tweesporenmodel, met een penaal en een bestuurlijk afhandelingsspoor die zij aan zij functioneren¹⁴.

⁵ Artt. 16.4.25 en 16.4.27 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

⁶ Titel VI *Administratieve boetes* Boek I Milieuwetboek (artt. 160 – 169), in het bijzonder artikel D.160 § 2.

⁷ Zie J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *R.W.* 2001-02, (1195) nr. 1, en de daar opgenomen verwijzingen naar wetgeving, de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en literatuur.

⁸ Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-07, nr. 1249/1, 9 en 18 – 19; *Projet de décret relatif à la recherche, la constatation, la poursuite, la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d’environnement*, *Parl. St.*, W. Parl., 2007-08, nr. 771/1, 3 en 4.

⁹ Ordonnantie 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (*B.S.* 24 juni 1999) (inwerkingtreding: 4 juli 1999) (“*Milieuhandhavingsordonnantie 1999*”); Wet 1994 Ioniserende stralingen (wet 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, *B.S.* 29 juli 1994), zoals gewijzigd bij wet van 20 juli 2005 (*B.S.* 29 juli 2005).

¹⁰ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (*Pb. L.* 2008, nr. 328). Zie o.m. H.E. ZEITLER, “Happy end of a long saga – Agreement on the Directive for the protection of the environment through criminal law”, *J.E.E.P.L.* 2008, 281 – 291 en A. GOURITIN en P. DE HERT, “Directive 2008/99/EC of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law: a new start for criminal law in the European Community?”, *E.L.N.I.* 2009, 22 – 27.

¹¹ Art. 3 richtlijn.

¹² O.m. N.S.J. KOEMAN, *Environmental Law in Europe*, The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 1999, 659 p.

¹³ Aanhef richtlijn, overw. (2), (3) en (5).

¹⁴ Voor zover nodig, herinneren we eraan dat bestraffing slechts een onderdeel vormt van de sanctionering, het optreden tegen vastgestelde wetsschendingen. Sanctionering gebeurt bij uitsteking, maar niet uitsluitend, met sancties; zij vormen, naast meer informele sanctioneringsinstrumenten zoals de aanmaning en de transactie, de

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

De consolidatie van de handhavingswetgeving vindt plaats in een maatschappelijk klimaat waar de vraag naar gespecialiseerde milieurechtbanken steeds meer aandacht krijgt. De merkwaardige studie van PRING & PRING (2009) die het fenomeen van de gespecialiseerde milieurechtbanken beschrijft en analyseert, stelt vast dat de oprichting van dergelijke rechtbanken wereldwijd, over alle continenten heen, in opmars is. De voorstanders van deze ontwikkeling hanteren een reeks argumenten, waarin de argumenten van een gepaste expertise (complexiteit van het milieurecht) en een sterk verhoogde efficiëntie (antwoord op gerechtelijke achterstand) sterkst naar voor komen.¹⁵ In eigen land heeft de oriëntatienota “*Het gerechtelijk landschap – Naar een nieuwe architectuur voor Justitie*” van Minister van Justitie S. DECLERCQ het debat doen opleven in gerechtelijke kringen. In zijn advies over deze nota, goedgekeurd in algemene vergadering van 30 september 2009, stelde de Hoge Raad voor de Justitie voor om in elk van de nieuw op te richten eerstelijnsrechtbanken een Afdeling Milieu te voorzien “*die kennis kan nemen van alle milieuzaken: de strafzaken, de burgerlijke zaken, de milieustakingsvorderingen, de kortgedingen, ...*”¹⁶. De Raad motiveerde dit voorstel onder verwijzing naar de noodzaak tot specialisatie in de materie, die voortvloeit uit de hoge complexiteit en voortdurende evolutie van het milieurecht¹⁷. Daarnaast heeft het specialisatiedebat echter ook een plaats in de ontwikkeling van bestuurlijke beboetingsstelsels. Onderzoek leert dat, door alle beleidsmateries heen, onze wetgevers bestuurlijke beboetingsbevoegdheden *quasi* steeds toewijzen aan beboetingsambtenaren met een specialistische taakomschrijving, beperkt tot specifieke en welafgebakende regelgeving. Met de beboetingsambtenaren uit de huidige federale en gewestelijke milieuwetgevingen is het niet anders gesteld: zij beboeten in regel uitsluitend milieucriminaliteit en hebben alle kansen om dienaangaande blijvend sterk specialistische kennis te verwerven¹⁸.

‘Tanden van het recht’ (W. DUK, *Tanden van het recht. Oriënterende beschouwingen over sancties* (rede), Zwolle, Tjeenk Willink, 1973, 41 p.). Sancties kunnen niet alleen bestraffend (punitief) zijn maar ook probleemverhelpend (remediërend). Waar bestraffende sancties of straffen in hoofddeorde leedtoevoeging beogen, richten probleemverhelpende sancties zich op herstel en toekomstbeveiliging.

¹⁵ G. PRING en C. PRING, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, Washington, World Resources Institute - TAI, 2009, 13 – 16. Een factor die de wereldwijde opmars van de milieurechtbanken in de hand werkt, is het UNECE-verdrag van Aarhus. Een procedureel recht op toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden vormt één van de drie verdragspijlers. – Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden, op internationaal vlak in werking getreden op 30 oktober 2001.

¹⁶ HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Advies over de oriëntatienota “Het gerechtelijk landschap – Naar een nieuwe architectuur voor Justitie” van de Minister van Justitie*, Brussel, 30 september 2009, 10, te vinden op de website van de Raad.

¹⁷ *Ibid.* .

¹⁸ Zie, in essentie: art. 56 lid 1 Wet 1994 Ioniserende stralingen, zoals uitgevoerd door art. 2 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); art. 16.4.37 en art. 16.4.43 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid j° art. 16.12, 4°, *ibid.*, zoals uitgevoerd door art. 1, 23° en art. 3 Milieuhandhavingsbesluit; art. 35 lid 1 Ordonnantie 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu; art. 31 lid 2 Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II (samenwerkingsakkoord van 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); art. D.161 Boek I. Milieuwetboek; art. 31 Samenwerkingsakkoord 2008 Verpakkingsafval (samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval), samen te lezen met art. 23 § 1, lid 4, *ibid.* Zie ook, met rechtshistorische gegevens, BILLIET (2008), nrs. 631 – 634. Het is

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Deze bijdrage vormt een tweeluik. Eerst wordt het nieuwe beboetingsstelsel toegelicht dat met de inwerkingtreding op 1 mei 2009 van het Milieuhandhavingsdecreet en zijn uitvoeringsbepalingen thans tien maanden van toepassing is in het Vlaamse Gewest (II. VLAAMS GEWEST: HET NIEUWE BESTUURLIJKE BEBOETINGSSTELSEL). Vervolgens gaan we na hoe, tussen procureur des Konings en strafrechter, de bestraffende beteugeling van milieumisdrijven werkte *qua* dossierinstroom en *qua* bestraffing en wat de komst van een derde speler in het veld, de beboetingsambtenaar, zou kunnen meebrengen (III. DE BEBOETINGSAMBTENAAR ALS DERDE SPELER IN DE BESTRAFFING VAN MILIEUCRIMINALITEIT). Zowel voor het ene als het andere luik maken we, waar dit nuttig lijkt, gebruik van praktijkgegevens aangaande het Brusselse beboetingsstelsel inzake milieucriminaliteit, dat in 1999 werd ingevoerd door de Milieuhandhavingsordonnantie 1999¹⁹. Dit beboetingsstelsel heeft een bijzonder interessante precedentwaarde nu het reeds ruim tien jaar operationeel is en al duizenden beboetingsbesluiten heeft voortgebracht²⁰. Waarna besluit volgt (IV. TOT SLOT).

II. VLAAMS GEWEST: HET NIEUWE BESTUURLIJKE BEBOETINGSSTELSEL

Vooraleer de eigenlijke bespreking van het nieuwe bestuurlijke beboetingsstelsel toe te lichten, lijkt het nuttig eraan te herinneren dat het schendingen van een uitgebreide reeks wetteksten in het domein van het milieuhygiënerecht en het natuurbeheerrecht tegengaat (A. *Toepassingsgebied*). Voor wat het beboetingsstelsel als dusdanig betreft, ontleden we eerst de bevoegdheidstoewijzingen (B. *De bevoegdheidsomschrijvingen*), vervolgens de beboetingsprocedures (C. *De beboetingsprocedures*) en de regeling tot betaling van de opgelegde boeten en overige verschuldigde bedragen (D. *Sanctie-uitvoering: betaling van de boete en bijbehorende gelden*), en tenslotte de mogelijkheden tot toetsing van de beboetingsbesluiten voor een rechter (E. *Rechterlijke toetsing: Milieuhandhavingscollege en Raad van State in cassatie*).

ons niet duidelijk in welke precieze mate bestuurlijke beboetingsbevoegdheden ook in andere EU-landen en elders gespecialiseerde bestuursorganen toekomen, maar een eerste nazicht leert dat zulks voor wat de beteugeling van milieucriminaliteit betreft minstens vrij gebruikelijk voorkomt.

¹⁹ Basisreferenties: BILLIET (2008), nrs. 693 – 836; J.P. JANSSENS, I. BIEMANS, M.-F. LEMAÎTRE en A. VAN CRAEN, “Bilan après cinq ans de mise en oeuvre de l’ordonnance inspecteurat 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 – 114.

²⁰ Enkel reeds van 4 juli 1999, de datum van inwerkingtreding van het beboetingsstelsel, tot einde 2005, werden er meer dan 5.560 bestuurlijke beboetingsbesluiten genomen. – BILLIET (2008), nr. 698.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

We schenken geen bijzondere aandacht aan het onderscheid tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken, de nieuwe *summa divisio* in de bestrafing van milieucriminaliteit ²¹. De lezer wordt geacht er vertrouwd mee te zijn.

A. Toepassingsgebied

Zoals gezegd, strekt het nieuwe bestuurlijke beboetingsstelsel tot beteugeling van schendingen van een aanzienlijke reeks wetteksten in het domein van het milieuhygiënerecht en het natuurbeheerrecht. We verwijzen in dit verband naar de bijdrage van LAVRYSEN ter inleiding van deze bundel. Hier willen we enkel nogmaals de aandacht richten op de milieuverordeningen die in het toepassingsgebied van de nieuwe wetgeving zijn inbegrepen en ter handhaving waarvan dus ook het nieuwe beboetingsstelsel kan worden ingezet ²²:

- Verordening (EEG) nr. 3626/82 van de Raad van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de gemeenschap van de overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten
- Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de gemeenschap en op het binnenbrengen in de gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen
- Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaagafbrekende stoffen
- Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten
- Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 97/117/EEG
- Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad
- Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen
- Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen
- Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische

²¹ Sleutelbepaling: art. 16.1.2, 1° Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, uitgevoerd bij art. 4 Milieuhandhavingsbesluit j° de Bijlagen I tot XXI bij dit besluit. Basiscommentaar: C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, *l.c.*, nrs. 9 – 11.

²² Art. 16.1.1, 20° Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zoals uitgevoerd door art. 2 Milieuhandhavingsbesluit. Noteer dat ook uitvoeringsverordeningen zijn inbegrepen. – *ibid.* .

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie, alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en Richtlijn 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie

- Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde afvalstoffen, vermeld in bijlage III of III A bij Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is

Het is symptomatisch dat de wetgevingsverzamelingen waarin het geldende milieurecht wordt gepubliceerd stiefmoederlijk omgaan met milieuverordeningen²³. Europese verordeningen zijn nochtans rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De rechtstreekse toepasselijkheid houdt in dat zij als zodanig gelding hebben in de nationale rechtsordes van de lidstaten, zonder dat daarvoor enige voorafgaande handeling is vereist. Ruim een halve eeuw na de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome, waarvan het toenmalige artikel 189 verordeningen als regelgevingsinstrument heeft ingevoerd, blijkt de uitvoering van verordeningen hier nog steeds sterk verwaarloosd te worden²⁴. Dit blijkt o.m. uit de volgende twee kanttekeningen die bij het net vermelde lijstje milieuverordeningen kunnen worden geplaatst.

Twee van de opgelijste verordeningen, met name de CITES-verordening (EEG) nr. 3626/82 en de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, hebben geen gelding meer. De eerstgenoemde verordening werd ruim een decennium terug opgeheven en vervangen door Verordening (EG) nr. 338/97 van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer²⁵. De laatstgenoemde is met ingang van 1 januari 2010 opgeheven en vervangen door Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen²⁶. Meteen is het o.i. niet mogelijk schendingen van de thans geldende CITES- en Ozonverordeningen te bestraffen met gebruik van Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, bepaald door artikel 7 EVRM²⁷, artikel 15 BUPO²⁸, en de artikelen 12 en 14 Grondwet, verzet zich

²³ We denken hierbij onder meer aan de -- overigens uitstekende -- reeks boekjes van HEYMAN en SMOUT, die thans aan haar 20^e uitgave toe is. – J. HEYMAN en L. SMOUT, *Milieuwetboek 2010*, 7 dln., Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2009.

²⁴ Omtrent deze problematiek, uitgebreid: C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen als wetgevingsvraagstuk: het voorbeeld van de milieuverordeningen”, *T.v.W.* 2009 278 – 306; C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen en de handhaver. De sanctieregelingen van milieuverordeningen in het licht van de handhavingspraktijk”, *T.M.R.* 2010/02, *ter perse*.

²⁵ *Pb. L.* 1997, nr. 61.

²⁶ *Pb. L.* 2009, nr. 286.

²⁷ Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, in werking getreden op 3 september 1953, in de Belgische rechtsorde in werking getreden op 19 augustus 1955.

²⁸ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, ondertekend te New York op 19 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976, in onze rechtsorde in werking getreden op 21 juli 1983.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

immers tegen het aanwenden van een rechtsgrond die de opgeheven verordeningen vermeld voor de bestrafing, penaal en bestuurlijk²⁹, van de thans geldende verordeningen³⁰.

Daarnaast kunnen we enkel vaststellen dat verschillende van de opgelijste verordeningen deels tot de federale bevoegdheidssfeer behoren. Aldus m.n., naast de opgeheven en huidige CITES- en Ozonverordeningen, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente organische verontreinigde stoffen, Verordening (EG) nr. 42/2006 Gefluoreerde broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging afvalstoffen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006. Door ervoor te kiezen niet over te gaan tot de identificatie van de normstellende bepalingen die tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer behoren en bijgevolg met toepassing van Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid kunnen worden gehandhaafd³¹, heeft de decreetgever er meteen voor gekozen deze last af te wentelen op de schouders van de handhavers³². Uiteraard rijst de vraag of deze benadering goed werkbaar is voor de handhavers ten velde³³.

B. De bevoegdheidsomschrijvingen

1. Welk bestuur legt de boete op, en aan wie?

a. Het bevoegde bestuursorgaan

In het nieuwe bestuurlijke beboetingsstelsel werd de beboetingsbevoegdheid toegewezen aan één gewestelijk bestuursorgaan, de zogenaamde ‘gewestelijke entiteit’³⁴, ook ‘afdeling bevoegd voor bestuurlijke handhaving’ genoemd³⁵, meer concreet de (recent opgerichte) afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer³⁶ (hierna: “Afdeling Milieuhandhaving” of “afdeling”) van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. De beboetingsbevoegdheid, met haar verlengstuk aangaande voordeelontnemingen³⁷, vormt de enige sanctiebevoegdheid die de nieuwe handhavingswetgeving de afdeling toewijst. De

²⁹ Voor een gedetailleerde analyse van de toepassings sfeer van de verdragswaarborgen in het domein van de bestuurlijke bestrafing, in het bijzonder de bestuurlijke beboeting: BILLIET (2008), nrs. 110 – 135.

³⁰ Omtrent deze problematiek, uitgebreid: C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen als wetgevingsvraagstuk: het voorbeeld van de milieuverordeningen”, *l.c.*, nr. 28.

³¹ Zie LAVRYSEN elders in deze bundel: vanzelfsprekend vallen deze verordeningen slechts binnen het toepassingsgebied van de nieuwe handhavingswetgeving in de mate dat de er geregelde materie tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer behoort.

³² Over de voor- en nadelen van de wetgevingstechniek waarvoor de decreetgever heeft gekozen en het bedenkelijke karakter ervan in het licht van de *Lex certa* - vereiste: C.M. BILLIET en R. MEEUS, *l.c.*, nrs. 29 - 31.

³³ In dit verband: C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen en de handhaver. De sanctieregelingen van milieuverordeningen in het licht van de handhavingspraktijk”, *l.c.*

³⁴ Artt. 16.4.37 en 16.4.43 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. Zie ook art. 16.1.2, 4°, decreet.

³⁵ Art. 16.1.2, 4°, decreet zoals uitgevoerd door art. 3 Milieuhandhavingsbesluit.

³⁶ Art. 1, 23° Milieuhandhavingsbesluit.

³⁷ *Infra* in dit onderdeel, *sub* 4.b.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

bevoegdheid tot het opleggen van situationele sancties (regularisatiebevel, stopzettingsbevel en bestuursdwang) werd immers toegekend aan de toezichthouders en, bijkomend, de provinciegouverneurs en burgemeesters, met een beroepsmogelijkheid bij de minister³⁸. Deze taakverdeling in de sanctionering voegt zich naar een sinds lang gevestigde traditie in de bestuurlijke handhavingswetgeving³⁹. Een apart element betreft wel de adviesbevoegdheid die de afdeling toekomt in de beroepsprocedure tegen zowel situationele sanctiebesluiten als besluiten die in eerste aanleg werden genomen inzake verzoeken tot oplegging van bestuurlijke maatregelen⁴⁰. Als enig advies in de beroepsprocedure, geformuleerd door een gespecialiseerde dienst, zullen de verleende adviezen in de praktijk sterk gezaghebbend zijn voor de uiteindelijke besluitvorming⁴¹. De vraag of de afdeling in een beboetingsdossier de kennis mag gebruiken die zij omtrent de inbreukproblematiek en de vermoedelijke overtreder vanuit de adviesfunctie in een eerder dossier heeft opgedaan, moet in beginsel in negatieve zin worden beantwoord⁴².

b. Wie kan worden beboet?

De Afdeling Milieuhandhaving kan enkel “de overtreder” beboeten⁴³. Ook de uitbreiding van een eventuele boete naar een voordeelontneming toe⁴⁴, kan enkel “de overtreder” treffen⁴⁵. Het begrip “overtreder” wordt niet gedefinieerd⁴⁶. Het kreeg ook geen toelichting of commentaar mee doorheen de parlementaire voorbereiding van de nieuwe wetgeving (oorspronkelijk decreet en wijzigingsdecreet). Bij gebrek aan een wettelijke afbakening van het begrip in een definitie, is de overtreder de persoon die een norm schendt die hij diende na te leven, hem tot een doen of laten verplichtte. Met deze regeling heeft de decreetgever de kring der strafadressaten eng afgebakend. Ter vergelijking: in het strafrechtelijke afhandelingsspoor maken de artikelen 66 en 67 Boek I Strafwetboek bestraffing mogelijk van zowel mededaders (artikel 66) als medeplichtigen (artikel 67). Artikel 66 breidt de bestraffing “*als dader*” uit tot verschillende categorieën personen: de mede-pleger (artikel 66, al. 1 *in fine*), de verstrekkers van onmisbare hulp (artikel 66, al. 2), de individuele uitlokkers (artikel 66 al. 3) en de algemene uitlokkers (artikel 66 al. 4). Een analoge vaststelling geldt voor artikel 67. Ook hier worden verschillende categorieën personen, ditmaal als medeplichtigen, meegenomen in het *ius puniendi*. Aldus o.m. de verstrekkers van hulp die niet onmisbaar was (artikel 67 al. 3). Het geheel van deze mogelijkheden bestaat niet in de bestuurlijke beboeting op grond van Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

³⁸ Art. 16.4.6 decreet. Zie ook de artikelen 21 – 34, 59 en 60 Milieuhandhavingsbesluit.

³⁹ BILLIET (2008), randnrs. 270 – 272 en randnrs. 631 – 634. Zie ook *ibid.*, randnrs. 466 – 467.

⁴⁰ Artt. 62 § 3 lid 4 *resp.* 66 lid 3 Milieuhandhavingsbesluit.

⁴¹ Voor een analyse van de functies en impact van advisering door publiekrechtelijke organen in de bestuurlijke besluitvorming, zie S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*, Brugge, die Keure, 2008, nrs. 15 – 31. De advisering door de Afdeling Milieuhandhaving in beide vermelde procedures kadert duidelijk in de categorie van het deskundigenadvies.

⁴² *Infra*, sub C.

⁴³ Art. 16.4.25 lid 1 decreet. Zie ook de procedurebepalingen (artt. 16.4.36 – 16.4.39 en 16.4.41 – 16.4.44 decreet).

⁴⁴ *Infra* in dit onderdeel, sub 4.b.

⁴⁵ Art. 16.4.26 decreet.

⁴⁶ Art. 16.1.2 decreet, *a contrario*.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Wat zou dit concreet meebrengen?

Voor zover de praktijkkennis inzake de beteugeling van milieucriminaliteit door het openbaar ministerie (minnelijke schikkingen) en de strafrechters strekt, wordt er vooral veel beroep gedaan op artikel 66 en meer bepaald één bijkomende categorie strafbare personen die daarin werd opgenomen: de medeplegers⁴⁷. Die precieze mogelijkheid tot vervolging en bestrafing als mededader, blijkt zeer bruikbaar te zijn bij de vervolging en bestrafing van milieucriminaliteit die in ondernemingsverband werd gepleegd. Het veelvuldige beroep op artikel 66 Strafwetboek wordt mede in de hand gewerkt door artikel 5 lid 2 Strafwetboek⁴⁸, dat in de praktijk tot resultaat heeft dat het openbaar ministerie in dossiers met rechtspersonen en natuurlijke personen om proceseconomische redenen systematisch zowel de rechtspersoon als de natuurlijke personen vervolgt. In al de gevallen waar de geschonden norm één precieze normadressaat heeft, blijft in het penale afhandelingspoot een bestrafing mogelijk van een ruimere kring betrokkenen, in het bijzonder medeplegers, maar kan in het bestuurlijke spoot uitsluitend de overtreder in strikte zin, de pleger, worden aangepakt.⁴⁹ Interessant is dat in Nederland, bij de redactie van een bestuurlijk beboetingsstelsel voor de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”), eenzelfde analyse werd gemaakt. Daar leidde ze tot opname, in de Awb, van een definitie van het begrip “overtreder” die zowel de pleger als medepleger omvat.⁵⁰

2.De bevoegdheidsvoorwaarden

a. *Ratione materiae*

Geen boete kan worden opgelegd indien niet eerst een milieumisdrijf of milieubinbreuk werd gepleegd⁵¹. Een voorafgaande wetsschending vormt de meest essentiële voorwaarde voor bestrafing. De nieuwe Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid preciseert dat de bestuurlijke geldboeten enkel kunnen worden opgelegd voor feiten die “*in strijd zijn met wettelijke voorschriften die voorafgaandelijk aan die feiten zijn*”

⁴⁷ Aldus o.m. de praktijkbevindingen in het kader van het reeds vermelde SBO-project inzake milieurechtshandhaving, ‘*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*’ (2007 – 2011).

⁴⁸ 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.*”

⁴⁹ Voor een analyse van de impact van deze enge afbakening van de kring der sanctie-adressaten, uitgewerkt met behulp van praktijkdata uit het Brusselse beboetingsstelsel inzake milieucriminaliteit, dat ook uitsluitend de pleger van het misdrijf aanpakt: BILLIET (2008), randnrs. 705 – 714. Zie bijkomend *ibid.*, nrs. 638 – 639.

⁵⁰ Art. 5:01 lid 2 Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht; Aanvulling bij de Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) – Memorie van toelichting, *Parl. St.* (NL.), Tweede Kamer, 2003 – 04, nr. 29.702/2, 78 – 81. De vierde tranche van de Awb is op 1 juli 2009 in werking getreden: Besluit 25 juni 2009 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht en de Aanpassingswet vierde tranche Awb (*Stb.* 2009, 26).

⁵¹ Art. 16.4.27 lid 2 en art. 16.4.27 lid 3 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

bepaald en in werking getreden”⁵². Deze codificatie van het retro-activiteitsverbod werd geïnspireerd door de artikelen 7 EVRM en 15 BUPO⁵³.

Het soms complexe overgangsrecht waarin Vlarem II uitblinkt voor de gelding van nieuwe of gewijzigde sectorale exploitatienormen t.a.v. ‘bestaande inrichtingen’ lijkt een mooi voorbeeld te vormen van een praktijkveld waar het retro-activiteitsverbod extra aandacht verdient.

Een bijkomende bevoegdheidsvoorwaarde ligt vervat in artikel 16.4.28 decreet, dat een codificatie doorvoert van het *Non bis in idem* – beginsel:

“Een bestuurlijke geldboete kan niet worden opgelegd als:

1 voor het feit in kwestie al eerder, hetzij een bestuurlijke geldboete overeenkomstig dit decreet, hetzij een door een ander hiertoe bevoegde persoon of overheid bepaalde boete werd opgelegd;

2 door de strafrechter voor het feit in kwestie al eerder een straf werd opgelegd;

3 het feit in kwestie eerder al geleid heeft tot een vrijspraak, een eenvoudige schuldigverklaring zonder straf, een opschorting van de uitspraak van de veroordeling of een minnelijke schikking.”.

Door vast te haken aan de gepleegde feiten, is de codificatie erg ruim opgevat. Iedereen die vertrouwd is met het strafrechtelijke kwalificatieproces, weet in welke mate het voorkomt dat één zelfde feitencomplex vatbaar is voor uiteenlopende kwalificaties. De mate waarin dat het geval is, overstijgt in verre de mate waarin uit vonnissen en arresten strikte eendaadse samenloop⁵⁴ blijkt. In het vervolgingsbeleid van de parketten worden immers vaak reeds keuzen gemaakt waarbij mogelijke kwalificaties onbenut ter zijde worden gelaten⁵⁵. Voor zover de idee was om met de ruime afbakening tegemoet te komen aan de vereisten van EVRM en BUPO⁵⁶, moet vooreerst worden opgemerkt dat België momenteel enkel onder het BUPO, meer bepaald zijn artikel 14 § 7, tot eerbiediging van het *Non bis in idem* – beginsel is gehouden⁵⁷. Voorts, blijkt de interpretatie die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van het beginsel maakt, en waarvan samen met het Grondwettelijk Hof mag worden aangenomen dat zij ook het BUPO betreft,⁵⁸ die jarenlang eerder enger was⁵⁹, recent een

⁵² Art. 16.4.3 decreet.

⁵³ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 – 07, 1249/1, 16 – 17.

⁵⁴ Als tegengesteld aan voortgezette misdrijven, waarin verschillende feiten de opeenvolgende en voortdurende uitvoering vormen van éénzelfde misdadig opzet. – zie o.m. VAN DEN WYNGAERT (2009), 498 – 500.

⁵⁵ In de selectie van de kwalificatie van de feiten waaronder uiteindelijk wordt vervolgd, spelen efficiëntie-overwegingen uiteraard een rol: welke kwalificatie behelst de hoogste kans om met de minste moeite tot een resultaat te leiden?

⁵⁶ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 – 07, 1249/1, 16 – 17.

⁵⁷ De parallel-bepaling in het EVRM, art. 6, gaat niet over tot formulering van het *Non bis in idem* – beginsel. Dat ligt vervat in art. 4 Zevende Protocol bij het verdrag, dat op 22 november 1984 te Straatsburg werd ondertekend en in werking trad op 1 november 1988, maar in onze rechtsorde nog geen gelding heeft. Zoals o.m. Nederland, heeft België dit protocol immers wel ondertekend maar nog niet geratificeerd.

⁵⁸ Grondwettelijk Hof nr. 67/2007, 26 april 2007, overw. B.8 – B.11; Grondwettelijk Hof nr. 91/2008, 18 juni 2008, overw. B.7 – B.10.

⁵⁹ Samenvatting op datum van 15 december 2007: BILLIET (2008), nrs. 162 – 166.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

nieuwe wending te hebben genomen richting *idem* feiten⁶⁰. De nieuwe wetgeving heeft op dat punt dan ook een gelukkige keuze gemaakt.

b. *Ratione temporis*

De beboetingsbevoegdheid bestaat beperkt in de tijd. De decreetgever heeft in verjaringstermijnen voorzien, waarvan de datum van de vaststelling van het milieumisdrijf of de milieu-inbreuk de *dies a quo* vormt. De bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete (en eventuele bijhorende voordeelontneming) vervalt vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf, deze tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete (en eventuele bijhorende voordeelontneming) drie jaar na de vaststelling van de milieu-inbreuk⁶¹. Het staat ons voor dat deze regeling samen te lezen valt met Hoofdstuk III *Toezicht*, Afdeling IV *Voorkoming en vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven*, van Titel XVI decreet. Daar wordt de vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven geregeld: ze gebeurt in een verslag van vaststelling *resp.* een proces-verbaal⁶². De datum van vaststelling van een milieumisdrijf is bijgevolg de datum van de desbetreffende verbalisering, deze van vaststelling van een milieu-inbreuk de datum van het desbetreffende verslag van vaststelling⁶³. De keuze is verstandig. Praktijkervaring leert dat het een reeks bewerkingen kan vergen eer uiteenlopende gegevens – analyseresultaten van monsters en metingen, van inconsequenties in data uit kennisgevingen allerhande, uiteenlopende verklaringen, ... – concreet uitmonden in de kennis van een wetsschending. De datum van een formele vaststelling biedt een eenvoudig houvast, dat tijd- en kostenvergende discussies uitschakelt. Het vormt een procedureel kosteffectief aanknopingspunt.

Voor wat milieumisdrijven betreft, wordt de beboetingsbevoegdheid verder in de tijd beperkt door de prioriteit toegekend aan een strafrechtelijke afhandeling. Eens het misdrijf werd geformaliseerd, en de vijfjarige verjaringstermijn van een eventuele bestuurlijke beboetingsbevoegdheid dan ook is begonnen lopen, gaat het dossier eerst naar de parketten⁶⁴.

De voorrang gegeven aan een penale afhandeling is kenmerkend voor alternatieve beboetingsstelsels, reeds van bij de Wet 1971 Administratieve geldboeten⁶⁵. Alternatieve beboetingsstelsels heten daarom een ‘zachte depenalisering’ door te voeren. Hierin verschillen zij van exclusieve beboetingsstelsels, die een penale behandeling volkomen uitsluiten en dan ook een ‘harde depenalisering’ doorvoeren. Punt is, dat de bevoegdheid tot bestuurlijke

⁶⁰ EHRM (Grand Chamber), *Zolothukhin v. Rusland*, 17 februari 2009, §§ 70 – 97. Voor een eerste commentaar: H. MOCK, “*Ne bis in idem*: Strasbourg tranche en faveur de l’identité des faits (Cour européenne des droits de l’homme (Grande Chambre), *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009)”, *Rev. Trim. Dr. H* 79/2009, 867 – 881.

⁶¹ Art. 16.4.30 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

⁶² Artt. 16.3.23 en 16.3.24 lid 1 decreet.

Zie ook de twee M.B.’s van 2 juni 2009 tot bepaling van de vorm van het proces-verbaal *resp.* de vorm van het verslag van vaststelling, beiden *B.S.* 23 juni 2009.

⁶³ In dezelfde zin, uitdrukkelijk: Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 – 07, nr. 1249/1, 60.

⁶⁴ Art. 16.3.24 lid 1 decreet.

⁶⁵ Wet 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (*B.S.* 13 juli 1971), ettelijke malen gewijzigd.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

beboeting in al deze bestraffingssystemen slechts ontstaat op het tijdstip waar het parket, op de bij de wet bepaalde wijze, heeft laten weten niets met het dossier te willen doen ⁶⁶. Doorgaans kan zulks blijken uit het loutere verstrijken van een termijn waarin de procureur des Konings de prioriteit geniet of uit de uitdrukkelijke kennisgeving, voor het verstrijken van de termijn, van de procureur aan de beboetingsambtenaar dat hij het dossier niet strafrechtelijk wil afhandelen. De voorrangstermijn die het parket krijgt, bedraagt doorgaans een twee à zes maanden. ⁶⁷

Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid heeft voor een volkomen apart doorsluisscenario gekozen. De regeling doet zich voor als volgt. Eens een milieumisdrijf bij proces-verbaal werd vastgesteld, vertrekt dit proces-verbaal onmiddellijk naar de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het milieumisdrijf is gepleegd ⁶⁸. Deze beschikt over een termijn van honderdtachtig dagen, een zes maanden dus, te rekenen vanaf de dag waarop hij het proces verbaal heeft ontvangen, om standpunt in te nemen m.b.t. de vraag of het misdrijf al of niet een strafrechtelijke afhandeling krijgt. Deze termijn kan éénmalig worden verlengd met nogmaals honderdtachtig dagen, waarmee we uitkomen bij een globale termijn van een klein jaar. De doorslizing van het dossier naar de bestuurlijke beboetingsambtenaren gebeurt uitsluitend wanneer de procureur des Konings uitdrukkelijk én tijdig heeft laten weten het dossier niet strafrechtelijk te willen behandelen. Pas dan wordt de Afdeling Milieuhandhaving in het gegeven dossier bevoegd tot het opstarten van de procedure en eventueel opleggen van de boete. Laat de procureur des Konings weten het dossier wel te willen behandelen of laat hij niets van zich horen, ontstaat de bevoegdheid om in het gegeven dossier een boete op te leggen *niet*. ⁶⁹ Wanneer we dit scenario relateren tot de verjarings- en proceduretermijnen ⁷⁰, is de vaststelling dat de nuttige tijd voor het opleggen van een boete voor een milieumisdrijf niet zoveel langer uitvalt als de tijd die beschikbaar is voor het opleggen van een boete voor een milieu-inbreuk.

3.Kunnen of moeten: facultatieve of obligatoire beboetingsbevoegdheid?

De decreetsbepalingen laten enigszins in het midden of de beboetingsbevoegdheid van de Afdeling Milieuhandhaving facultatief dan wel obligatoir uitgeoefend dient te worden ⁷¹. Is de Afdeling Milieuhandhaving, eens zij ten einde de procedure tot de vaststelling komt dat de feiten en het daderschap bewezen zijn, verplicht een boete op te leggen of beschikt zij over de vrijheid om ook in die hypothese geen boete op te leggen? De vraag wordt overbodig gemaakt

⁶⁶ Zie o.m. ook BILLIET (2008), nr. 645.

⁶⁷ O.m. *ibid.* Voor een bijkomend voorbeeld van vrij recente datum, kan worden verwezen naar het bestuurlijke beboetingsstelsel dat einde 2008 werd ingevoerd in de Wet 1937 Burgerlijke luchtvaart. – art. 38 § 2 j° art. 46 § 1, lid 1, Wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart (B.S. 26 juli 1937), zoals gewijzigd bij wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) en wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (II) (beiden B.S. 29 december 2008).

⁶⁸ Art. 16.4.31 lid 1 decreet.

⁶⁹ Artt. 16.4.32 – 16.4.35 decreet.

⁷⁰ Hoger in dit onderdeel, *sub 2.b*, en *infra, sub C*.

⁷¹ De ‘kan’ in de artikelen 16.4.27 lid 2 en lid 3 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, die in regel op facultatieve bevoegdheidsuitoefening wijst, lijkt ook gebonden te zijn aan de band alternatieve boete – milieumisdrijf en exclusieve boete – milieu-inbreuk.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

door de bepaalde boetetarieven, meer in het bijzonder de minima van 0 euro ⁷². Hiermee wordt de mogelijkheid geboden tot een beslissing waarbij, in weerwil van bewezen feiten en daderschap, op grond van loutere opportuniteitsmotieven geen boete wordt opgelegd. Een vorm van eenvoudige schuldigverklaring, waarbij de nul-boete uiteraard enige motivatie behoeft ⁷³. Zo ook lijkt de parlementaire voorbereiding het te zien: “*Zonder gebonden te zijn aan de verplichting om een minimumboete op te leggen, <kan de Afdeling Milieuhandhaving> een vermoedelijke overtreder evenzeer ‘vrijspreken’ door hem geen boete op te leggen.*”⁷⁴.

Voor wat de beoordeling betreft van het bewijs van de feiten en het daderschap, moet voor ogen worden gehouden dat de bestuurlijke beboeting de rechtswaarborgen dient te eerbiedigen die de artikelen 6 en 7 EVRM en 14 en 15 BUPO opleggen, o.m. het vermoeden van onschuld bepaald door artikel 6 § 2 EVRM en artikel 14 § 2 BUPO. Overeenkomstig gevestigde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dient het uitgangspunt van de Afdeling Milieuhandhaving in iedere dossierbeoordeling bijgevolg te zijn dat de betrokkene de ten laste gelegde feiten *niet* heeft gepleegd. De last van het bewijs van het tegendeel ligt bij het bestuur. ⁷⁵ Het vermoeden van onschuld impliceert onder meer ook dat twijfel in het voordeel van de verdachte speelt ⁷⁶.

In de bewijsgraring en -beoordeling binnen het bestuurlijke afhandelingsspoor, speelt het zorgvuldigheidsbeginsel een cruciale rol ⁷⁷.

Zorgvuldigheid in de voorbereiding van beslissingen eist, naar uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt, een correcte vaststelling en waardering van de feiten waarop de dossiervoering berust ⁷⁸. De basisvereiste van een correcte feitenvinding impliceert uiteraard reële feitenvinding; voortgaan op beweringen, vermoedens en niet-geverificeerde

⁷² Zie onmiddellijk *infra*.

⁷³ Zie *infra*, sub C.

⁷⁴ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 - 07, nr. 1249/1, 59, wellicht in weerwil van het ongelukkige taalgebruik, o.m. het gebruik van de bewoordingen ‘vermoedelijke overtreder’.

⁷⁵ Zie o.m. reeds EHRM, Barberà, Messegué en Jabardo v. Spanje, arrest van 6 december 1988, *Publ. Hof*, Reeks A vol. 147, § 77. Uitgebreid: o.m. P. DE HERT, “Art. 6 § 2 EVRM”, in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECCK (eds.), *Handboek EVRM*, dl. 2, *Artikelsgewijze commentaar* – vol. 2, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, 519 – 561, i.h.b. nrs. 279 – 281.

⁷⁶ Gevestigde EHRM-rechtspraak. Zie o.m. P. DE HERT, *l.c.*, nr. 280.

⁷⁷ De bestuursrechtelijke literatuur wijst uitgebreid op de band tussen het zorgvuldigheidsbeginsel en de algemene zorgvuldigheidsplicht, een hoeksteen van het privaat- en publiekrecht die o.m. ook de basis vormt voor overheidsaansprakelijkheid bij falend toezicht en falende sanctionering. Zie, recent: K. LEUS, “Het zorgvuldigheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 99 – 129. Deze nauwe verwevenheid belet niet dat het zorgvuldigheidsbeginsel een zelfstandige invulling behoudt als beginsel van behoorlijk bestuur. De klassieke analyse dienaangaande, die teruggaat op een gezaghebbende publicatie die LAMBRECHTS in 1993 pleegde, stelt het bestuur eisen in drie stadia van een dossiervoering: de voorbereiding van een eventueel besluit, de besluitvorming *sensu stricto*, en de uitvoering van een eventueel besluit. – W. LAMBRECHTS, “Het zorgvuldigheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1993, 27 – 50, inzonderheid randnr. 7, gevolgd door de randnrs. 8 – 22. In dezelfde zin: C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid* (diss.), Antwerpen – Groningen, Intersentia, 2000, nrs. 698 – 713; K. LEUS, *l.c.*, nrs. 155 – 162.

⁷⁸ Zie ook L.P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de rechtspraak van de Raad van State”, *T.B.P.* 1981, (81) nr. 20.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

verklaringen kan niet. De feiten dienen juist te zijn, overeenstemmend met de werkelijkheid. Voortbouwen op wat routineus voorkomt, is uit den boze. De feiteninzameling dient ook volledig te zijn, wat in voorkomend geval geen ruimte laat voor vaagheid en marges onnauwkeurigheid. De vereiste van een correcte waardering van de feiten, brengt mee dat waar een beslisser onvoldoende onderlegd is om de juistheid van dossiergegevens na te gaan, ze te begrijpen en juist in te schatten, hij deskundig advies dient te zoeken, ook zo dienaangaande geen wettelijk verplichting bestaat. De noodzaak van een beroep op deskundig advies kan complexe technische gegevens betreffen maar ook meer toegankelijke gegevens waarover bepaalde andere personen bijzondere expertise hebben. Op het bestuur berust dienaangaande een actieve onderzoeksplicht: het moet uit eigen beweging het nodige doen. Contact met de betrokken bestuurde, o.m. in het kader van de naleving van de hoorplicht, kan een correcte feitenvinding en –waardering in de hand werken. Aldus, in synthese, de rechtspraak.⁷⁹

Waar, specifiek, een bestuurlijke straf dreigt, biedt de eis van een zorgvuldige vaststelling en waardering van de feiten een basiswaarborg voor een correcte bewijsvoering. Het strafrecht hanteert traditioneel het vermoeden van onschuld, legt de bewijslast bij het parket, behelst de regel dat twijfel in het voordeel van de verdachte pleit, heeft regels omtrent de aanvaardbaarheid van sommig bewijs, huldigt bij vervolging het contradictoir debat omtrent alle aangevoerd bewijs, ... De bestuurlijke bestraffing, met het bestuursrecht als gemeenrechtelijke achtergrond, heeft als evenknie voor deze beproefde, gevestigde en genuanceerde strafrechtelijke procesrechtelijke bagage primair de vereiste van een zorgvuldige vaststelling en waardering van de feiten.

4.De sancties: boete maar ook voordeelontneming

a. De boete

De decreetgever heeft gekozen voor vorktarieven, die de Afdeling Milieuhandhaving de discretionaire bevoegdheid verlenen om in ieder dossier opnieuw, bij bewezen feiten en daderschap, het uiteindelijke boetebedrag te bepalen binnen de marges van een wettelijk minimum en wettelijk maximum. Er is hierbij gekozen voor eenvoud, met één vorktarief voor de beboeting van het geheel aan milieu-misdrijven en één vorktarief voor de beboeting van iedere mogelijke milieu-inbreuk. De marges zijn ruim. Milieumisdrijven kunnen worden beboet met een boete van 0 tot 250.000 euro, milieu-inbreuken met een boete van 0 tot 50.000 euro⁸⁰. De opgelegde boeten worden vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten⁸¹, thans 5,5. De boete opgelegd voor een milieumisdrijf, kan momenteel dus concreet oplopen tot 1.375.000 euro, die voor een milieu-inbreuk tot

⁷⁹ W. LAMBRECHTS, *l.c.*, nrs. 8 – 9, C. BERX, *o.c.*, nrs. 701 – 703, K. LEUS, *l.c.*, 156 – 160, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2006, 56 – 57, en alle rechtspraak daar vermeld. Voor het bestaan van een rechtsplicht tot het inwinnen van advies louter op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel: S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*, *o.c.*, nrs. 73 – 75.

⁸⁰ Artt. 16.4.27 lid 2 *resp.* 16.4.27 lid 3 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

⁸¹ Art. 16.4.25 lid 2 decreet.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

275.000 euro. Bijkomend bij een boete, kan betaling worden opgelegd van de expertisekosten die de gewestelijke entiteit heeft moeten maken ⁸².

Interessant is dat de decreetgever eraan heeft gedacht criteria te bepalen die de straftoemeting omkaderen. De beoordelingscriteria zijn terug te vinden in artikel 16.4.4 en artikel 16.4.29 van het decreet. Artikel 16.4.4 beklemtoont evenredigheid: er mag geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de feiten die aan de bestuurlijke geldboete ten grondslag liggen en de boete die op grond van die feiten wordt opgelegd ⁸³. Artikel 16.4.29 preciseert de draagwijdte van de vereiste evenredigheid: de hoogte van de geldboete moet worden afgestemd op de ernst van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf ⁸⁴. Tevens moet “*rekening <worden> gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven heeft gepleegd of beëindigd.*”. De aandacht voor de omstandigheden waarin de milieu-inbreuken of –misdrijven werden *beëindigd*, stelt ruim de mogelijkheid open voor het verrekenen van de inspanningen die de betrokkene zich al dan niet heeft getroost om de situatie snel en goed te regulariseren ⁸⁵. De memorie van toelichting vermeldt dat de ernst van de wetsschending “*o.m. <kan> blijken uit <haar> schadelijkheid voort mens of leefmilieu.*”. Voorts wordt ook aangegeven dat “*manifeste slordigheid en onwil*” factoren vormen die het boetebedrag naar boven kunnen stuwen. ⁸⁶

De decreetgever heeft geen specifieke tarifieringsregels ingevoerd voor de situaties met eendaadse samenloop, meerdaadse samenloop en herhaling. De idee was wellicht dat deze hypothesen een voldoende opvang konden krijgen binnen de bepaalde vorktarieven. De ruime marges tussen het wettelijke minimum en maximum, gekoppeld aan het beoordelingscriterium dat verrekening vergt van de *frequentie* van het plegen van de feiten, kunnen in die gevallen een adequate beboeting mogelijk maken en meebrengen.

De vraag of de alternatieve beboetingsregeling de rechtspraak eerbiedigt die het Grondwettelijk Hof in het kader van het gelijkheidscontentieux heeft ontwikkeld inzake de beboetingsregeling van de Wet 1971 Administratieve geldboeten ⁸⁷, rijst enkel voor wat de ontstentenis betreft van de mogelijkheid om de boete geheel of gedeeltelijk onder (probatoir) uitstel op te leggen. De eis om het inroepen van verzachtende omstandigheden mogelijk te maken bij een niet-penale afhandeling van het dossier, komt *in casu* immers te vervallen door

⁸² Art. 16.4.25 lid 2 decreet. Bemerkt dat de wettekst het heeft over “*de expertisekosten (...) die de <Afdeling Milieuhandhaving> heeft moeten maken om het bedrag van de bestuurlijke geldboete te bepalen*”.

⁸³ Voor wat het bizarre element van de kennelijkheid van een eventuele onevenredigheid betreft, zie C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, *l.c.*, nrs. 41 – 43.

⁸⁴ Zie ook J. HEYMAN, “Is er een Copernicaanse wending op til in het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid?” *Nullum Crimen* 2008, (303) nr. 59.

⁸⁵ Actieve inzet voor een snelle regularisatie van de wetsschendingen, vormt o.m. in de Brusselse beboetingspraktijk aangaande milieucriminaliteit een belangrijke factor in de boetebeslissing en bepaling van de boetebedragen. – BILLIET (2008), nrs. 724 en 730.

⁸⁶ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 – 07, nr. 1249/1, 59 – 60.

⁸⁷ In essentie: Arbitragehof nr. 40/97, 14 juli 1997; Arbitragehof nr. 45/97, 14 juli 1997; Arbitragehof nr. 105/2004, 16 juni 2004; Arbitragehof nr. 148/2004, 15 september 2004.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

de mogelijkheid tot een 0-boete. Voor wat de ontstentenis van een beboeting onder geheel of gedeeltelijk uitstel betreft, kan o.i. voorlopig geen stellig antwoord worden gegeven. De analogie met de hypothese die het Grondwettelijk Hof heeft onderzocht, is immers niet volledig. Zo wordt ze o.m. verstoord, opnieuw, door de mogelijkheid om wegens opportunitereïdenen, bv. de inspanningen van de betrokkene om zijn gedrag te wijzigen, een 0-boete op te leggen; de boete is, na vaststelling van de feiten en het daderschap, m.a.w. geenszins onvermijdelijk ⁸⁸.

b. De voordeelontneming

Samen met een bestuurlijke geldboete kan een bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel worden opgelegd ⁸⁹, kortweg voordeelontneming genoemd ⁹⁰. Het decreet omschrijft de voordeelontneming als volgt: “*Een voordeelontneming is een sanctie waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het nettovermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen*” ⁹¹. De bevoegdheidsuitoefening is facultatief; in de gevallen waar zij toepassing kan vinden, is de oplegging van de sanctie geen verplichting maar een mogelijkheid ⁹². De sanctie vormt een accessorium van een eventuele boete: enkel indien een boete werd opgelegd, is een voordeelontneming mogelijk. De memorie van toelichting legt deze keuze als volgt uit: “*Alleen als een boete wordt opgelegd, is met de nodige rechtswaarborgen nagegaan of de betrokkene de overtreder is.*” ⁹³. De voordeelontneming betreft het nettovermogensvoordeel: kosten die gemaakt zijn om het vermogensvoordeel te realiseren, mogen bijgevolg niet worden meegerekend bij de bepaling van de sanctie ⁹⁴. Het gaat om een “*al dan niet geschat geldbedrag*”. M.a.w.: “*Bestaat het vermogensvoordeel uit zaken, dan heeft de voordeelontneming betrekking op de daarmee overeenstemmende geldwaarde.*” ⁹⁵. Het feit dat het vermogensvoordeel niet meer aanwezig zou zijn in het vermogen van de overtreder, vormt geen beletsel om hem toch de sanctie op te leggen ⁹⁶.

Het treft dat expertisekosten die de Afdeling Milieuhandhaving zou maken om de hoogte van het nettovermogensvoordeel te bepalen, niet zijn inbegrepen in de expertisekosten waarvan de betaling aan de overtreder kan worden opgelegd ⁹⁷. Het staat ons nochtans voor dat de berekening van dit nettovoordeel in een fractie dossiers moeilijk zal liggen. Dossiers waar het voordeel bestaat uit bespaarde kosten die vrij eenvoudig berekenbaar zijn, bv.

⁸⁸ Cfr. Arbitragehof nr. 105/2004, 16 juni 2004, overw. B.7.2.

⁸⁹ Art. 16.4.2 decreet.

⁹⁰ Art. 16.4.26, aanhef, decreet;

⁹¹ Art. 16.4.26 decreet.

⁹² Zie ook Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 – 07, nr. 1249/1, 58.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Aldus ook de memorie van toelichting, *ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Zie ook *ibid.*

⁹⁷ Art. 16.4.25 lid 2, *a contrario*, decreet.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

bespaarde stortgelden voor afval, zullen er ook zijn, maar ze zullen maar een deel van de dossierstroom vormen.⁹⁸

C. De beboetingsprocedures

De bestuurlijke procedure bestaat uit één enkele aanleg; tegen de beslissingen van de Afdeling Milieuhandhaving waarin een boete wordt opgelegd, een eenvoudige schuldigverklaring staat, of vrijspraak wordt gegeven, is er geen mogelijkheid voorzien tot georganiseerd beroep hoger op in de bestuurskolom.

De mogelijkheid tot een bestuurlijk sepot is enkel voorzien voor milieu-inbreuken. Wanneer een dossier betreffende een milieu-inbreuk bij de Afdeling Milieuhandhaving belandt, kan deze er immers voor kiezen geen beboetingsprocedure op te starten⁹⁹. Waar een sepot om technische redenen geen eigen beleidskeuze inhoudt, is dit wel het geval voor een opportuniteitssepot. Opmerkenswaard is dan ook dat het, blijkens de memorie van toelichting bij de nieuwe wetgeving, wel degelijk de bedoeling van de decreetgever was beleidssepots mogelijk te maken. De Afdeling Milieuhandhaving kan oordelen dat een beboeting “niet nodig” is¹⁰⁰.

Voor milieumisdrijven liggen de zaken anders. Wanneer een dossier, ingevolge een uitdrukkelijke én tijdige beslissing van de procureur des Konings om penaal niet op te treden, bij de Afdeling Milieuhandhaving terecht komt, dat wordt een beboetingsprocedure opgestart¹⁰¹. De vraag rijst hoe deze regeling te begrijpen valt in de gevallen waar het dossier wegens een technisch sepot vanuit het parket naar het bestuur wordt doorgesluisd. Is het dan de bedoeling dat de procedure toch wordt doorlopen, waarbij de Afdeling Milieuhandhaving in een tweede beoordeling moet uitmaken of er inderdaad reden was voor technisch sepot?

Voor zover de beschikbare gegevens strekken, zou in milieuzaken het aandeel technische sepots op parketniveau, alle verbalisanten samen bekeken, ongeveer de helft bedragen van alle sepots ... De belangrijkste motieven voor technisch sepot zijn een onvoldoende bewijs of de onmogelijkheid om de dader te identificeren.¹⁰² Het alternatieve bestuurlijke

⁹⁸ Zie in dit verband ook de memorie van toelichting, *ibid.* Voor informatie omtrent het berekeningsvraagstuk in het strafrechtelijke milieucasuïstiek, zie o.m. M.G. FAURE, “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak inzake de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen bij milieudelicten”, *T.M.R.* 1997, (250) nrs. 7 – 17. Basisliteratuur: o.m. J. ROZIE, *Voordeelontneming. De wisselwerking tussen de toepassingsvoorwaarden en het rechtskarakter van de verbeurdverklaring van illegale vermogensvoordelen* (diss.), Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 219 – 261.

⁹⁹ Art. 16.4.41 § 1, aanhef, Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. Zie ook, nadrukkelijk, de memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-07, nr. 1249/1, 64.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Artt. 16.4.35 en 16.4.36 § 1, aanhef, decreet. Vergelijk met netvermeld art. 16.4.41 § 1, aanhef, decreet. Zie ook de nadrukkelijke toelichtingen in verband met deze bepalingen in de memorie van toelichting.

¹⁰² In de jaren 1992 – 2002, waarvoor de volledige instroom van dossiers bij de ‘Vlaamse’ parketten is gedocumenteerd, werden 58,34% van de milieuzaken zonder gevolg gesteld, waarvan haast de helft om proces technische redenen, “in de meeste gevallen omdat de bewijzen onvoldoende waren of omdat de dader niet geïdentificeerd kon worden”. - *Vr. en Antw.*, Senaat, 2 december 2003, (328) 331 en 332 (Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGHE, o.c.). In het antwoord op de recente parlementaire vraag van S. VAN HECKE, die

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

beboetingsstelsel dat einde 2008 werd ingevoerd in de Wet 1937 Burgerluchtvaart¹⁰³, bv., heeft dit punt aandacht geschonken. Dossiers die op parketniveau werden afgesloten met een technisch sepot “om redenen die verband houden met de constitutieve bestanddelen van de inbreuk”, komen niet in aanmerking voor bestuurlijke beboeting¹⁰⁴.

Indien de parketten er stelselmatig voor zouden kiezen om de dossiers die zij met een technisch sepot afsluiten niet door te sluisen naar de Afdeling Milieuhandhaving, zou dit een zinloze ophoping van technische sepot-dossiers bij de afdeling voorkomen. Een wettelijke regeling van het knelpunt zou het geheel van de systeemwerking echter meer transparantie en duidelijkheid verlenen.

Zowel de alternatieve als de exclusieve beboetingsprocedure worden georganiseerd rond drie termijnen van orde: een termijn om de procedure op te starten, een besluitvormingstermijn, en een termijn voor de kennisgeving van de beslissing aan de betrokkene. In de alternatieve beboetingsprocedure, bedraagt de termijn om de procedure op te starten dertig dagen te rekenen vanaf de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings om de zaak niet strafrechtelijk af te handelen¹⁰⁵. De besluitvormingstermijn bedraagt een termijn van honderdtachtig dagen, die een aanvang neemt na de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van de opstart van de beboetingsprocedure¹⁰⁶. Voor de kennisgeving van de beslissing aan de betrokkene is een termijn van tien dagen voorzien, die een aanvang neemt op de dag waarop de Afdeling Milieuhandhaving haar beslissing heeft genomen¹⁰⁷. Het samentellen van deze termijnen van orde leidt tot de slotsom dat een normaal lopende procedure binnen hoogstens een zeven maanden afgerond moet zijn. De exclusieve beboetingsprocedure verloopt sneller, wat de relatief geringere ernst en complexiteit van de betrokken wetsschendingen weerspiegelt. De termijn voor het opstarten van de procedure bedraagt zestig dagen na ontvangst van het verslag van vaststelling, dat de milieu-inbreuk(en) formeel vaststelt¹⁰⁸. De termijn, twee keer zo lang als in de alternatieve beboeting, verrekent het gegeven dat de Afdeling Milieuhandhaving zich in het kader van een preliminair onderzoek een mening moet vormen over de wenselijkheid om een procedure op te starten dan wel voor een bestuurlijk sepot te kiezen¹⁰⁹. Eens een procedure loopt, moet ze worden afgerond binnen de negentig dagen na de kennisgeving van het opstarten van de procedure aan de vermoedelijke overtreder¹¹⁰. Daarna volgt weerom een termijn van tien dagen voor kennisgeving van de beslissing, die ingaat op de dag waarop de beslissing werd

uitsluitend de verbalisering door de Afdeling Milieu-inspectie betreft, de gespecialiseerde toezichthouder bij uitstek, ligt het percentage technische sepoten beduidend lager, zonder echter verwaarloosbaar te worden: 9,62 % technische sepoten voor de instroom op de parketten tussen 01/01/2008 en 30/06/2009 (voortgangstaat 10/07/2009).

¹⁰³ Wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart (B.S. 26 juli 1937), zoals recent gewijzigd bij wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) en wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (II) (beiden B.S. 29 december 2008), reeds vermeld.

¹⁰⁴ Art. 45 lid 1 wet, samengelezen met art. 38 § 2, lid 3, punt 4° *ibid.*

¹⁰⁵ Art. 16.4.36 § 1, aanhef, decreet.

¹⁰⁶ Art. 16.4.37 lid 1 decreet.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Art. 16.4.41 § 1 decreet.

¹⁰⁹ Zie ook net hoger in dit onderdeel.

¹¹⁰ Art. 16.4.43 lid 1 decreet.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

genomen ¹¹¹. Al bij al, zou een exclusieve beboetingsprocedure die een correct verloop kent dus in hoogstens een vier maanden tijd rond moeten zijn.

Opmerkenswaard is dat niets in de organisatie van het procedureverloop eraan in de weg staat dat de dossiers sneller dan in een zeven (alternatieve beboeting) of vijf (bestuurlijke beboeting) maand zouden worden afgehandeld. Het lijkt uitermate aangewezen dat de concrete dossierbehandeling systematisch de kortst mogelijke doorstroomtijd zou nastreven zodat de beslissing over een eventuele boete zo nauw mogelijk zou aansluiten bij de feiten. Wetenschappelijk onderzoek wijst op het reële belang van het *Lik op stuk* – effect voor de doeltreffendheid van het sanctioneringsbeleid ¹¹².

Belangrijk in de procedurebepalingen is de regeling van de hoorplicht. De decreetgever heeft gekozen voor een hoorplicht die in eerste instantie op een schriftelijk verweer berust. De betrokkenen die zulks wensen, kunnen bijkomend vragen dit verweer mondeling te mogen toelichten. Hiertoe moeten zij een verzoek indienen. De aanvraag moet bij de Afdeling Milieuhandhaving worden ingediend binnen de dertig dagen na ontvangst van de kennisgeving die het opstarten van de beboetingsprocedure mededeelt. ¹¹³ De betrokkenen kunnen de documenten inzien waarop het voornemen tot beboeting berust en er kopieën van krijgen ¹¹⁴. De kern van de hoorplicht, gecodificeerd of niet, bestaat erin de betrokkene de kans te geven op *nuttige* wijze voor het eigen standpunt op te komen ¹¹⁵. Hiertoe is het essentieel hem inzicht te geven in de feitelijke en juridische grondslagen waarop de voorgenomen maatregel, *in casu* een bestuurlijke geldboete, in voorkomend geval met voordeelontneming, zou worden genomen ¹¹⁶. De rechtsbeschermende en informatieve werking van de verplichting gaat verloren indien de beslissing zou kunnen worden genomen op grond van feiten en vaststellingen die niet in het dossier zijn opgenomen. De hoorplicht wordt in deze geruggesteund door de rechtswaARBorgen vervat in de artikelen 6 § 3 EVRM en 14 § 3 BUPO ¹¹⁷. Zo zal de Afdeling Milieuhandhaving haar beslissing niet mogen baseren op elementen die in een ander dossier lastens de verdachte berusten, bv. een beroepsdossier betreffende een regularisatiebevel waarin de afdeling advies uitbracht, tenzij ze formeel in het beboetingsdossier werden opgenomen en er een bestanddeel van vormen. ¹¹⁸

¹¹¹ *Ibid.* .

¹¹² Dit wordt o.m. beklemtoond in de Nederlandse wetgevingsleer omtrent rechtshandhaving. Zie X., *De ‘Tafel van elf’, een veelzijdig instrument*, Den Haag, Ministerie van Justitie – Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, oktober 2006, 16: “Een snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk-beleid) heeft meer invloed dan een latere sanctieoplegging.”

¹¹³ Artt. 16.4.36 § 1 en 16.4.41 § 1 decreet.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ O.m. I. OPDEBEEK, “De hoorplicht”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur, o.c.*, (235) nrs. 347 – 348. Zie bv. ook J. JAUMOTTE, “Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative”, in B. BLERO (ed.), *Le Conseil d’Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946 – 1996)*, Brussel, Bruylant, 1999, (593) nr. 31.2, p. 63.

¹¹⁶ Zie ook BILLIET (2008), nr. 214.

¹¹⁷ De minimumgaranties vervat in art. 6 § 3, a), b) en c) EVRM vergen o.m. dat de betrokkene “in bijzonderheden” op de hoogte wordt gesteld van de aard én redenen van de tegen hem ingebrachte beschuldiging, en dient te beschikken over voldoende tijd om zijn verdediging voor te bereiden. De strekking van art. 14 § 3, a), b) en d) BUPO is gelijkaardig.

¹¹⁸ In de kantlijn bij deze passage aangaande het uitermate zinvolle beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, een beginsel dat in managementstermen een *Win-win* beginsel is, nu het de burger essentiële rechtsbescherming en het bestuur rechtstreeks nuttige informatie geeft, kunnen we niet nalaten onze verbijstering te uiten bij het lezen van Voorstel 41 uit het recente rapport van de Commissie Investeringsprojecten, de zogenaamde Commissie BEXX. Hier wordt aanbevolen om bestuurshandelingen niet langer als onrechtmatig te

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Het beboetingsbesluit dient de motiveringsverplichtingen op grond van de Wet 1991 Motivering bestuurshandelingen te eerbiedigen. Het dispositief van een beslissing te beboeten moet het boetebedrag bepalen. Het besluit moet voorts de beroepsmogelijkheden en modaliteiten vermelden. In voorkomend geval moet het ook vermelden binnen welke termijn en op welke manier de boete dient te worden betaald.¹¹⁹ Het spreekt voor zich dat het dispositief de strekking van de motiveringsverplichting bepaalt. Een vrijspraak wegens gebrek aan bewijs van de feiten of van het daderschap, de keuze om in weerwil van bewezen feiten en daderschap geen boete op te leggen, en een beslissing om, bij bewezen feiten en daderschap, wel een boete op te leggen, impliceren noodzakelijk verschillende luiken in de motivering. Belangrijk lijkt het eraan te herinneren dat, bij een beslissing te beboeten, de motiveringsverplichting niet enkel de stap naar de beboeting maar ook het bedrag van de boete betreft¹²⁰.

D. Sanctie-uitvoering: betaling van de boete en inning van het vermogensvoordeel

Een goede inning van de opgelegde boeten en voordeelontnemingen vormt het sleutelstuk van geheel het nieuwe beboetingsstelsel. Zonder systematische daadwerkelijke betaling zijn vermogenssancties waardeloos. De opgelegde bestuurlijke geldboeten, bijhorende expertisekosten en voordeelontnemingen worden geïnd en ingevorderd door het Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie, ten voordele van het Mina-fonds¹²¹. De ambtenaar die met de inning en invordering is belast, beslist over gemotiveerde verzoeken tot uitstel of spreading van betaling die de overtreder tot hem richt¹²².

De invorderingsbevoegdheid verjaart na verloop van een termijn van driehonderdvijfenzestig dagen die ingaat op de dag die volgt op de dag waarop de sancties en kosten moesten worden betaald¹²³. De verjaring kan worden gestuit op de wijze en onder de voorwaarden bepaald in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek¹²⁴. Bij wanbetaling kan een dwangbevel worden uitgevaardigd, dat gevisieerd en uitvoerbaar verklaard moet worden door de ambtenaar die de Vlaamse regering daartoe aanwijst¹²⁵. Op grond van een uitvoerbaar verklaard dwangbevel en tot zekerheid van voldoening van de opgelegde sanctiebedragen en bijhorende kosten, heeft het Vlaamse Gewest een algemeen voorrecht op alle roerende

vernietigen bij het voorkomen van procedure- en vormfouten die er onder meer in zouden bestaan dat aan de hoorplicht wordt voldaan *nadat* (!) de bestuursbeslissing is genomen. – COMMISSIE INVESTERINGSPROJECTEN, *Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten – Verslag*, 2010, 56.

¹¹⁹ Art. 16.4.37 lid 2 en art. 16.4.43 lid 2 decreet.

¹²⁰ BILLIET (2008), o.m. nrs. 241 – 242.

¹²¹ Art. 16.5.1 § 1 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

¹²² Art. 16.5.4 decreet.

¹²³ Art. 16.5.3 lid 1 decreet.

¹²⁴ Art. 16.5.3 lid 2 decreet.

¹²⁵ Art. 16.5.2 § 1 lid 1 decreet. Voor verdere modaliteiten inzake het dwangbevel: art. 16.5.2, vervolg, decreet.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

goederen van de betrokkene en kan het een wettelijke hypotheek nemen op al zijn daarvoor vatbare en in het Vlaamse Gewest gelegen of geregistreerde goederen ¹²⁶.

De praktijk in het penale afhandelingsspoor leert dat het, met het oog op een effectieve inning van vermogensvoordelen, een belangrijke hulp vormt dat de procureur des Konings, die sedert de Kaalplukwet van 2002 de voordeelontneming schriftelijk moet vorderen ¹²⁷, voorafgaand een bewarend beslag op bedrijfsrekeningen e.d.m. kan leggen. In het bestuurlijke traject, ontbreekt een analoge mogelijkheid.

E. Rechterlijke toetsing: Milieuhandhavingscollege en Raad van State in cassatie

De bestuurlijke beboetingsbeslissingen moeten kunnen worden onderworpen aan een rechterlijke toetsing ¹²⁸. Het nieuwe beboetingsstelsel kent een rechterlijke controle met dubbele aanleg: eerst bij het Milieuhandhavingscollege, een nieuw opgericht administratief rechtscollege ¹²⁹, en vervolgens bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die optreedt als cassatierechter.

1. Beroep bij het Milieuhandhavingscollege

a. Het beroepsrecht

De bepalingen die het beroepsrecht definiëren, luiden als volgt: “*Tegen de beslissing waarbij de <Afdeling Milieuhandhaving> een <alternatieve of exclusieve> bestuurlijke geldboete oplegt, kan de overtreder schriftelijk beroep indienen bij het Milieuhandhavingscollege. Het beroep schorst de bestreden beslissing niet.*” ¹³⁰. De

¹²⁶ Zie, uitgebreid, art. 16.5.2 § 3 decreet.

¹²⁷ Art. 43bis, lid 1, Strafwetboek.

¹²⁸ Nogmaals: artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 BUPO, zoals toegelicht door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens *resp.* het Mensenrechtencomité.

¹²⁹ Decretale basisbepalingen: artt. 16.4.19 – 16.4.24 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. Zie ook de artt. 68 – 74 Milieuhandhavingsbesluit.

Zie voorts: B. VI. R. 15 mei 2009 houdende benoeming van de leden van het Milieuhandhavingscollege, vermeld in artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 16 juli 2009); B. VI. R. 4 september 2009 houdende de rechtspositieregeling van de leden van het Milieuhandhavingscollege (B.S. 22 oktober 2009); B. VI. R. 4 december 2009 tot bekrachtiging van het huishoudelijk reglement van het Milieuhandhavingscollege (B.S. 15 januari 2010) (voor de integrale tekst van het huishoudelijk reglement, zie www.mhhc.be).

Aangaande de bevoegdheidsrechtelijke aarzelingen die de oprichting van dit bestuurlijke rechtscollege omringen, zie vooral: Advies 42.324/AV/3 van de Raad van State (Algemene Vergadering), *Parl. St.*, VI. Parl., 2006 – 07, nr. 1249/1, (207) nrs. 5.1 – 5.4.

¹³⁰ Artt. 16.4.39 en 16.4.44 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

beroepstermijn, die een aanvang neemt op de dag die volgt op de kennisgeving van de beboetingsbeslissing en op straffe van onontvankelijkheid geldt, bedraagt dertig dagen ¹³¹.

Dit beroepsrecht blijkt bij nader toezien een aantal inconsistenties te omvatten. Een eerste onlogisch element, betreft de omschrijving van de beroepsgerechtigde. Waarom werd niet gekozen voor een formulering genre ‘de persoon aan wie de boete werd opgelegd’? De ervaring leert dat één van de relatief vaak voorkomende redenen om beroep tegen een bestuurlijk beboetingsbesluit in te stellen, er precies in bestaat dat de persoon aan wie de boete werd opgelegd ontkent de overtreder te zijn ¹³². Een tweede punt waarbij een vraagteken kan worden geplaatst, betreft de beperking van het beroep tot beslissingen waarbij een boete wordt opgelegd. Wat met beslissingen die vaststellen dat feiten en daderschap zijn bewezen maar toch voor een 0-boete opteren? Het is best denkbaar dat een bestuurde er belang bij kan hebben ook een dergelijke beslissing te betwisten, met name in de gevallen waar hijzelf de mening is toegedaan dat de feiten of het daderschap niet bewezen zijn. Een derde en laatste vraagteken betreft besluiten waarin naast een bestuurlijke boete ook een voordeelontneming werd opgelegd. De redelijkheid gebiedt aan te nemen dat deze besluiten in beide onderdelen -- boete en voordeelontneming -- vatbaar zijn voor beroep bij het Milieuhandhavingscollege ¹³³. Het zou echter beter zijn een decreetsbepaling te hebben waaruit dit woordelijk blijkt.

Een beroep bij het Milieuhandhavingscollege heeft geen schorsende werking. Het boetebesluit blijft uitvoerbaar; de boete en eventuele voordeelontneming moeten worden betaald binnen de termijn die in het besluit is bepaald ¹³⁴. Praktijkervaring wijst evenwel uit dat ook bij een niet-schorsend beroep de tenuitvoerlegging van sancties, *in casu* de inning van een boetebedrag waar eventueel een voordeelontneming aan is toegevoegd, doorgaans wordt uitgesteld tot de uitspraak in beroep ¹³⁵. Deze voorzichtige benadering lijkt hier des te meer denkbaar in de dossiers met een voordeelontneming. Voor zover de aanpak wordt overwogen, mag echter niet uit het oog worden verloren dat de bevoegdheid tot invordering, bij ontstentenis van een rechtsgeldige stuiting, verjaart na een verloop van driehonderdvijfenzestig dagen, te rekenen van de dag die volgt op de dag waarop de betaling behoorde gebeurd te zijn ¹³⁶.

Het instellen van een beroep vergt een degelijke voorbereiding. Beroep wordt ingesteld door middel van een verzoekschrift. Het verzoekschrift wordt gedagtekend en, op straffe van onontvankelijkheid, ondertekend door de beroepsindiener of zijn raadsman ¹³⁷. Op straffe van onontvankelijkheid vermeldt het: (1) de naam en woonplaats van de

¹³¹ Art. 16.4.46 decreet.

¹³² Aldus bv. het beroepscontentieux in de Brusselse beboetingspraktijk inzake milieucriminaliteit. – BILLIET (2008), randnr. 741. Zie ook *ibid.*, randnr. 742.

¹³³ Het postulaat van de redelijkheid van de wetgever vormt een klassiek en sterk richtinggevend interpretatief beginsel. In dit verband verwijzen we graag naar een ouder maar heerlijk werk: M. VAN DE KERCKHOVE (ed.), *L'interprétation en droit – Approche pluridisciplinaire*, Brussel, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1978, o.m. 159 – 184.

¹³⁴ Zie onderdeel C. hogerop.

¹³⁵ Een voorbeeld inzake bestuurlijke beboeting bieden weerom de Brusselse boeten, onder meer de zogenaamde ‘vliegtuigboeten’ die hoog kunnen uitlopen en vrij systematisch betwist worden tot bij de Raad van State toe. – BILLIET (2008), nr. 750. Een beroep tegen een opgelegde boete werkt *de facto* schorsend; de uitspraak in beroep wordt afgewacht om op betaling aan te dringen.

¹³⁶ Hoger, onderdeel D.

¹³⁷ Art. 16.4.47 lid 1 decreet.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

beroepsindiener – als woonplaatskeuze wordt gedaan bij de raadsman van de beroepsindiener, wordt dat in het verzoekschrift aangegeven; (2) de beslissing van de Afdeling Milieuhandhaving die het voorwerp uitmaakt van het beroep; (3) een omschrijving van de ingeroepen bezwaren; (4) een inventaris van de overtuigingsstukken¹³⁸. Het dient per aangetekende brief of door afgifte tegen ontvangstbewijs aan de griffie van het Milieuhandhavingscollege bezorgd te worden¹³⁹. De overtuigingsstukken worden er aan toegevoegd¹⁴⁰. Het behoort de aandacht dat het verweer op dat ogenblik reeds goed doordacht moet zijn: na de indiening van het beroep, kan de beroepsindiener of zijn raadsman slechts aanvullende stukken aan het dossier toevoegen voor zover die hem “*bij de opmaak van het verzoekschrift*”, concreet wellicht het tijdstip van indiening van het verzoekschrift, nog niet bekend waren¹⁴¹.

Het lijkt redelijk ervan uit te gaan dat een 10 à 12 % van de zaken waarin de Afdeling Milieuhandhaving een boete oplegt tot een beroep bij het Milieuhandhavingscollege zullen leiden, met mogelijks een iets hoger % in de aanloopfase, waarin de rechtszoekende (en zijn advocaat) het systeem uittest.

In het Brusselse bestuurlijke beboetingsstelsel werd van 1999 tot half 2007 voor ca. 2% van de beboetingsbesluiten inzake het sluikestorten van huishoudelijk afval (duizenden zaken) beroep ingesteld. Voor de besluiten te beboeten van het Brusselse Instituut voor Milieubeheer, dat bevoegd is voor milieucriminaliteit in het algemeen (milieuhygiënerecht en natuurbeheerrecht), ongeveer duizend zaken, lag de fractie zaken waarin beroep werd ingesteld op 10%.¹⁴² In het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent werden er in de jaren 2003 tot en met 2006 in milieuzaken (minstens één vervolging wegens een schending van het milieuhygiënerecht) 1034 vonnissen geveld en 122 arresten, d.i. een fractie beroepsdossiers van ca. 12%¹⁴³.

Het grote vraagteken betreft het aantal zaken waarin de Afdeling Milieuhandhaving boeten, al dan niet gepaard met een voordeelontneming, zal opleggen. Naar verluid, zouden er bij het afsluiten van deze bijdrage een vierhonderd vijftig dossiers bij de Afdeling zijn toegekomen, grotendeels aangaande milieumisdrijven.

b. Procedure en eindbeslissingen

De etappes en het tijdsverloop van de beroepsprocedure¹⁴⁴, worden georganiseerd door opeenvolgende deeltermijnen. Onderstaande tabel maakt het overzicht.

¹³⁸ Art. 16.4.47 lid 2 decreet.

¹³⁹ Art. 16.4.47 lid 3 decreet.

¹⁴⁰ Art. 16.4.48 lid 1 decreet.

¹⁴¹ Art. 16.4.48 lid 2 decreet.

¹⁴² BILLIET (2008), o.m. nr. 739.

¹⁴³ C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS *et al.*, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *TMR* 2009, (128) nr. 17.

¹⁴⁴ Voor een volledige beschrijving van de procedure, verwijzen we naar het decreet en het Milieuhandhavingsbesluit: artt. 16.4.45 – 16.4.62 decreet *j*° artt. 75 en 77 - 78 besluit.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Tabel. 1. Milieuhandhavingscollege: tijdsfad standaardprocedure

Behandeling in beroep	Artikel	Termijn of <tijdsfad>	Opmerkingen
Samenstelling van het dossier	Art. 16.4.50 en 16.4.51 DABM *, j° art. 77 § 1 MHHB **	Doorzending dossier door gewestelijke entiteit binnen de 14 dagen na ontvangst kopie beroepsschrift	Bij laattijdigheid mogelijkheid van aanmaning tot uitvoering binnen bepaalde termijn, die gesanctioneerd is
Uitwisseling memories	Art. 16.4.50, 16.4.53 en 16.4.54 kid 2 DABM j° art. 77 § 2 MHHB	60 dagen voor memorie van antwoord, 60 dagen voor memorie van wederantwoord, 30 dagen voor laatste memorie	
Openbare zitting - pleidooien		<na uitwisseling memories>	
Uitspraak beslissing	Art. 16.4.62 lid 2 DABM	45 dagen na dag sluiting debatten	Verlengbaar met ten hoogste 45 dagen Termijn van orde
Bekendmaking beslissing	Art. 16.4.64 DABM	10 dagen na dagtekening beslissing	
Totale tijdsduur		<meer dan 219 dagen, waarvan 150 voor uitwisseling memories>	

* DABM: Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid

** MHHB: Milieuhandhavingsbesluit

Welke zijn de beslissingen waartoe een beroep kan leiden? Het artikel 16.4.19 § 3 decreet, dat een overzicht maakt, blinkt niet uit door helderheid. We overlopen de mogelijkheden vervat in de bepaling.

Een eerste mogelijkheid, uiteraard, is dat het beroep onontvankelijk wordt bevonden. Nu onontvankelijkheid per definitie impliceert dat niet wordt overgegaan tot een onderzoek ten gronde van het dossier, kan artikel 16.4.19 § 3 decreet niet worden bijgetreden waar het stelt dat een vaststelling van onontvankelijkheid van het beroep “*de bevestiging <inhoudt> van de door de <Afdeling Milieuhandhaving> opgelegde boete*”.

Een tweede mogelijke beslissing, betreft de hypothese waar wordt overgegaan tot een onderzoek ten gronde van het beroep en dit niet gegrond wordt bevonden: het beroep wordt afgewezen. Een afwijzing van het beroep houdt een bevestiging in van de beroepen beslissing *op het beroepen aspect*. Dit kan, in weerwil van wat de net aangehaalde passage uit artikel 16.4.19 § 3 decreet suggereert, niet alleen de boete betreffen maar ook andere aspecten van de beslissing in kwestie, zoals de kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf of milieu-inbreuk, het daderschap, alsook, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, het principe of bedrag van een eventuele voordeelontneming.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Een derde mogelijke beslissing, betreft de hypothese waar wordt overgegaan tot een onderzoek ten gronde van het beroep en dit wél gegrond wordt bevonden. In dergelijke gevallen zou de beslissing “*een vermindering of kwijtschelding <inhouden> van de door de <Afdeling Milieuhandhaving> opgelegde bestuurlijke geldboete*”.

De gekozen terminologie is adequaat voor een aantal deelhypothesen:

1°- het beroep betwist noch de feiten, noch het daderschap, maar bepleit een vermindering of kwijtschelding van de boete om opportuniteitsredenen;

2°- het beroep betwist terecht een deel van de tenlasteleggingen.

Noteer dat de formulering een verhoging van de boete uitsluit: enkel een vermindering of kwijtschelding van de boete vormen opties.

Verdere kanttekeningen bij deze bepaling?

De keuze voor de term “*kwijtschelding*” is niet geschikt voor de deelhypothesen waarin terecht het bestaan of bewijs van de aangevoerde feiten werd bestreden (ontstentenis van milieumisdrijf of milieu-inbreuk) of terecht het daderschap werd ontkend. Voor de strafrechter zou zulks tot vrijspraak leiden. Wellicht moet in dergelijke gevallen in het ontworpen systeem een eenvoudige vernietiging van het bestreden besluit volgen, wegens schending van de bevoegdheidsomschrijving voor beboeting in de artikelen 16.4.25 j° 16.4.27 lid 2 en lid 3 decreet, die de beboeting van een persoon uitdrukkelijk verbinden aan zijn/haar hoedanigheid als overtreder en het bestaan van een milieumisdrijf *resp.* milieu-inbreuk.

Voorts is het geheel van de formulering ongeschikt voor de deelhypothesen waarin terecht beroep werd ingesteld tegen het principe of het bedrag van de voordeelontneming. Wellicht moet, binnen het ontworpen systeem, ook dan een vernietiging volgen.

Vernietiging van het bestreden besluit blijkt precies de vierde mogelijke beslissing te vormen. De desbetreffende passage is wellicht de meest merkwaardige van artikel 16.4.19 § 3 decreet. We citeren:

“*De behandeling van het beroep door het Milieuhandhavingscollege leidt tot één van de volgende beslissingen:*

(...)

3. *bij niet-overeenstemming van de beslissing <met de bepalingen van deze titel en/of de beginselen van behoorlijk bestuur>, de gemotiveerde vernietiging van de onrechtmatig genomen beslissing tot oplegging van een bestuurlijke geldboete. In dat geval kan het Milieuhandhavingscollege de <Afdeling Milieuhandhaving> bevelen om een nieuwe beslissing te nemen onder de door het Milieuhandhavingscollege te stellen voorwaarden. Die voorwaarden kunnen inhouden dat:*

a) *in afwachting van een nieuwe beslissing door de <Afdeling Milieuhandhaving>, de overtreder, gelet op de vernietiging van de onrechtmatig genomen beslissing, ontheven is van de verplichting, vermeld in artikel 16.4.25, om de initieel opgelegde bestuurlijke geldboete te betalen;*

b) *welbepaalde onregelmatige of onredelijke motieven bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet worden betrokken;*

c) *welbepaalde regelmatige en redelijke motieven bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing kennelijk in oenschouw moeten worden genomen.”.*

Met deze bepaling is het niet langer duidelijk wat het Milieuhandhavingscollege dient te beslissen wanneer de beboetingsbeslissing terecht een kennelijke schending van het evenredigheidsbeginsel wordt verweten, een beginsel van behoorlijk bestuur dat in de nieuwe

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

wetgeving een codificatie meekreeg. De passage blijkt in dergelijke gevallen een vernietiging te vergen, waar een vermindering of kwijtschelding van de boete op het eerste gezicht een adequate oplossing zou lijken.

Artikel 16.4.19, § 2 en § 3, decreet behoeft overduidelijk bijgespijkerd te worden, al was het maar om op gepaste wijze de hypothese te verrekenen dat het beroep het principe of bedrag van de voordeelontneming in vraag stelt.

2. Cassatieberoep bij de Raad van State

Bij ontstentenis van enige andersluidende bepaling kan, in toepassing van het gemeenrechtelijke bestuursrecht, tegen uitspraken van het Milieuhandhavingscollege een beroep worden ingesteld bij de Raad van State ¹⁴⁵. Samen met MAST *et al.* brengen we kort de gevolgen in herinnering van een vernietigingsarrest na cassatieberoep ¹⁴⁶. De uitspraak geldt slechts *inter partes*. De vernietigde beslissing moet door een andere worden vervangen, tenzij vaststaat dat het betrokken rechtscollege van het geschil geen kennis kon nemen, bv. wegens onbevoegdheid. Behoudens dat geval, verwijst de Raad van State, uitspraak doende over het cassatieberoep, de zaak naar het rechtscollege dat ten gronde uitspraak zal doen. Dit rechtscollege is in beginsel het rechtscollege dat de vernietigde beslissing nam, *in casu* dus het Milieuhandhavingscollege. Dit zal over de grond van de zaak opnieuw uitspraak moeten doen en zal, met het oog daarop, het geschil in zijn geheel aan een onderzoek moeten onderwerpen. Het dient zich naar het cassatie-arrest te gedragen ten aanzien van de daarin beslechte rechtspunten ¹⁴⁷.

III. DE BEBOETINGSAMBTENAAR ALS DERDE SPELER IN DE BESTRAFFING VAN MILIEUCRIMINALITEIT

Hogerop werd reeds aangegeven dat, naar verluid, de dossierinstroom bij de Afdeling Milieuhandhaving bij het afsluiten van deze bijdrage ongeveer een vierhonderd vijftig dossiers zou tellen, waarvan het leeuwendeel milieumisdrijven zou betreffen. Wat betekent de aanwezigheid van de afdeling als derde speler op het veld voor de bestraffende milieurechtshandhaving? Duidelijk is dat, meer dan ooit, de procureur des Konings de spelverdeler is. De vervolgingsbeslissing is de zijne. Het initiatief voor een transactie behoort hem toe. Beleidssepot is zijn keuze. En nu is ook de beslissing tot doorverwijzing naar de beboetingsadministratie de zijne. Twee belangrijke parameters in de spelverdeling betreffen de dossierinstroom bij de parketten en de afdoeningsmogelijkheden die hiervoor bestaan. In

¹⁴⁵ Art. 14 § 2 Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

O.m. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, nr. 997. Zie o.m. ook Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-07, nr. 1249/1, 8.

Lees o.m. ook M. VAN DAMME, “De Raad van State als administratieve cassatierechter”, *T.B.P.* 2000, 69 – 78.

¹⁴⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, nr. 1002.

¹⁴⁷ Art. 15 Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

dit onderdeel gaan we in op beide parameters (A. *Dossierinstroom*, B. *Afdoeningsmogelijkheden*), in de hoop de spelverdeling waarvoor de procureurs thans staan beter te begrijpen.

A. *Dossierinstroom*

Sedert kort hebben we zicht op het type milieudossiers dat bij de parketten pleegde toe te komen en vervolgens de strafrechter bereikte. Tussen april 2007 en de herfst van 2009 werd bij de uitwerking van het SBO-project ‘*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*’ een databestand opgebouwd dat de penale en bestuurlijke sanctienering van milieucriminaliteit betreft. Voor meer informatie omtrent het concept van deze databank, de methode die werd ontwikkeld om ze te kunnen realiseren en het verloop van de opbouwwerkzaamheden, verwijzen we naar C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS *et al.*, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctieneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, 128 – 150 (voortaan “BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009)”) ¹⁴⁸.

Het eerst uitgebouwde luik van dit databestand, het zogenaamde ‘kernbestand’, documenteert o.m. het beleid van onze strafrechters. Voor wat het strafrechtelijke afhandelingsspoor betreft, omvat dit deelbestand de uitspraken in milieuzaken, meer bepaald verontreinigings- en hinderdossiers (tenlasteleggingscode 64 of 66) ¹⁴⁹, die in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent werden geveld in de jaren 2003, 2004, 2005 en 2006, met een beperkte uitbreiding tot 2007 (arresten betreffende uitspraken in eerste aanleg die in 2006 of eerder werden gewezen). Zoals bekend, omvat het rechtsgebied van het Gents Hof van Beroep zeven van de dertien correctionele rechtbanken die volledig in het Vlaamse Gewest gelegen zijn, m.n. de correctionele rechtbanken van Brugge, Dendermonde, Gent, Ieper, Kortrijk, Oudenaarde en Veurne. In de 1156 uitspraken staan al bij al 1882 verdachten terecht (1617 in eerste aanleg en 265 in beroep), die zich dienen te verantwoorden voor 3561 tenlasteleggingen (3004 in eerste aanleg en 557 in beroep). ¹⁵⁰

Het tweede deelluik van het bestand omvat data die het penale en bestuurlijke voortraject in kaart brengen. De dataselectie betreffende het vooronderzoek in milieustrafzaken, ook hier beperkt tot verontreinigings- en hinderdossiers ¹⁵¹, omvat dossiers van de parketten van Gent, Ieper en Kortrijk, en meer bepaald:

¹⁴⁸ Downloadbaar op www.environmental-lawforce.be.

¹⁴⁹ De dataselectie richtte zich op het milieuhygiënerecht. Schendingen van het natuurbeheerrecht werden meegenomen in de dataverwerking voor zover zij gepaard gingen met minstens één tenlastelegging houdende overtreding van een wetsbepaling horende tot het milieuhygiënerecht.

¹⁵⁰ Eerste analyse van de data is niet alleen te vinden bij BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nrs. 17 – 36; zie ook C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel”, *Milieu en recht* 2009, 342 – 349.

¹⁵¹ Schendingen van het natuurbeheerrecht werden ook hier enkel meegenomen in de dataverwerking voor zover zij gepaard gingen met minstens één tenlastelegging houdende overtreding van een wetsbepaling horende tot het milieuhygiënerecht.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

- de dossiers met de tenlasteleggingscode 64 of 66 die in het jaar 2005 toekwamen bij de parketten van Gent en Kortrijk en waarin mettertijd een minnelijke schikking werd voorgesteld die werd aanvaard of een beleidssepot gebeurde;
- de dossiers met deze tenlasteleggingscodes waarin het Ieperse parket in 2005 ¹⁵² een schikkingsvoorstel deed dat werd aanvaard of tot een beleidssepot overging. ¹⁵³

Het documenteert 567 zaken, waarin 657 verdachten ter sprake stonden voor 751 tenlasteleggingen. De dataselectie sluit welbewust aan op de dataselectie t.b.v. het kernbestand. Het onderzoek wil immers o.m. de kans schatten dat milieuzaken die toekwamen bij de parketten doorstroomden naar de strafrechter (eerste aanleg en vervolgens beroep) dan wel door de procureur des Konings werden afgehandeld via een beleidssepot of via een minnelijke schikking. ¹⁵⁴ Voor meer informatie omtrent deze data verwijzen we naar C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010, 8 p., *aanvaard voor publicatie* (voortaan “BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN (2010)”).

Met deze data beschikken we over een benchmark: informatie omtrent de situatie die zich in de praktijk voordeed voor de inwerkingtreding van het nieuwe bestaafingssystem. Vanuit de benchmark-data gaan we trachten beter te begrijpen welke impact de nieuwe wetgeving op de bestaafing van milieucriminaliteit zou kunnen hebben.

De omstandigheid dat het empirische onderzoek zich toespitst op de sanctionering van het milieuhygiënerecht en slechts zijdelings schendingen van het natuurbeheerrecht meeneemt, vormt hierbij een beperking. Zoals verder blijkt, vormt ze echter geen hindernis voor analyseresultaten die relevantie vertonen voor beide luiken van het milieurecht.

1. Benchmark: de jaren 2003 – 2006 (2007)

a. Dossiers met vervolgingsbeslissing

Eén van de opvallende vaststellingen bij de eerste verkennende analyse van het kernbestand, betrof de uitgesproken concentratie van de casuïstiek omheen een beperkt aantal milieuwetgevingen en, sterker nog, omheen een uiterst beperkt aantal misdrijven ¹⁵⁵.

¹⁵² Bij verwerking van de data bleken er toevallig drie dossiers uit 2004 en één dossier uit 2006 in de selectie te zijn meegegeven. We hebben ze in de dataverwerking meegenomen.

¹⁵³ De dossiers met tenlasteleggingscode 64 vormden een uitgesproken meerderheid.

De zaken die in 2005 bij de parketten in Gent en Kortrijk toekwamen en waarin een schikkingsvoorstel werd afgewezen, waarna vervolging werd ingesteld of een beleidssepot gebeurde, zitten ook in onze databank maar we kunnen ze niet systematisch identificeren. *Idem* voor de schikkingsvoorstellen die in Ieper in 2005 werden geformuleerd en afgewezen, waarna vervolging of beleidssepot volgden.

¹⁵⁴ Voor de verantwoording van de dataselectie in functie van de onderzoeksdoelstellingen: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nrs. 9 – 16, inzonderheid nr. 14. Omdat we enkel interesse hebben voor eindbeslissingen waarin een beleid wordt gevoerd, worden de technische sepots in milieuzaken niet bij het onderzoek betrokken.

¹⁵⁵ Zie, meer uitgebreid: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), (128), nrs. 19 – 20 en nrs. 23 – 24; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS *et al.*, “Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel”, *l.c.*, (342) 346 – 347.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Een reeks wetgevingsverzamelingen waarop de casuïstiek werd gescreend, kwam in niet één strafzaak 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 Samenwerkingsakkoord 1996 Verpakkingsafval, de Wet 1998 Productnormen, de Wet 1999 Mariene Milieu en het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II¹⁵⁶. De federale beleidsmateries domineren dit lijstje: Wet 1993 Ecotaksen, Wet 1994 Ioniserende stralingen, Wet 1994 Milieukeur, Wet 1998 Productnormen en Wet 1999 Mariene milieu. De wetgeving bij en krachtens de Wet 1964 Luchtverontreiniging¹⁵⁷ hoort er met slechts twee tenlasteleggingen bij.

De wetgeving die wel voor de strafrechter ter sprake stond, omvat de volgende wetten, decreten en bijhorende uitvoeringsbesluiten: de Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen, de Oppervlaktewaterwet 1971, de Wet 1973 Geluidshinder, het Afvalstoffendecreet 1981, het Grondwaterdecreet 1984, het Milieuvergunningdecreet 1985, het Meststoffendecreet 1991, het Bodemsaneringsdecreet 1995 en het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid¹⁵⁸.

In het geheel aan tenlasteleggingen treden drie misdrijven op de voorgrond: schendingen van artikel 12 Afvalstoffendecreet 1981 (verbod op het achterlaten van afval), artikel 4 § 1 en artikel 22 lid 1 Milieuvergunningdecreet 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 Milieuvergunningdecreet (zorgplicht) en artikel 13 Afvalstoffendecreet (zorgplicht).

¹⁵⁶ Nu het databestand de milieustrafrechtspraak uit de jaren 2003 – 2007 betreft, werd niet het Samenwerkingsakkoord 2008 Verpakkingsafval maar het Samenwerkingsakkoord 1996 Verpakkingsafval, zijn voorganger, in de dataselectie meegenomen.

Wet 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 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van de Europese milieukeur (*B.S.* 1 december 1994); samenwerkingsakkoord 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (*B.S.* 5 maart 1997); 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).

¹⁵⁷ Wet 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*B.S.* 14 januari 1965).

¹⁵⁸ Wegens hun recente inwerkingtreding, blijven het Bodemdecreet 2006 (decreet 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *B.S.* 22 januari 2007, *err. B.S.* 20 februari 2007), Mestdecreet 2006 (decreet 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *B.S.* 22 december 2006) en de bijhorende uitvoeringsbesluiten buiten beschouwing. Beide decreten bouwen echter in sterke mate voort op oudere teksten, *resp.* het Bodemsaneringsdecreet 1995 en het Meststoffendecreet 1991. Deze oudere wetgeving werd wel in de dataselectie meegenomen.

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 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (*B.S.* 25 juli 1981); decreet 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (*B.S.* 5 juni 1984); decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*B.S.* 17 september 1985); decreet 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.* 28 februari 1991); decreet 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (*B.S.* 29 april 1995; *err. B.S.* 3 oktober 1995); decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.* 3 juni 1995).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Tabel 2. De meest vervolgdde misdrijven

Misdrijven	Eerste aanleg		Beroep		Totaal	
	TLL*	%	TLL*	%	TLL*	%
Afvalstoffendecreet 1981 - art. 12 decreet - vervuilingsverbod	789	26,27 %	96	17,24 %	885	24,85 %
Milieuvergunningsdecreet 1985 - art. 4§1 decreet - vergunningsplicht	473	15,75 %	108	19,39 %	581	16,32 %
Milieuvergunningsdecreet 1985 - art. 22 lid 1 decreet - exploitatievoorwaarden	381	12,68 %	92	16,52 %	473	13,28 %
Milieuvergunningsdecreet 1985 - art. 22 lid 2 decreet - zorgplicht	159	5,29 %	29	5,21 %	188	5,28 %
Wet 1973 Geluidshinder - art. 2 KB 24 februari 1977 - geluidsniveau in openbare inrichtingen	159	5,29 %	27	4,85 %	186	5,22 %
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

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

Wat ons bij vaststelling van dit concentratiefenomeen niet echt duidelijk was, was of het de neerslag vormde van een prioriteitstelling in het vervolgingsbeleid van de parketten dan wel een onvermijdelijk verlengstuk vormde op de samenstelling van de casuïstiek in de dossierinstroom bij de parketten en dan ook nauw samenhang met de toezichtsuitoefening en het verbaliseringsbeleid. In de kantlijn bij dit vraagteken konden we enkel noteren dat van alle onderzochte wetgevingen uitsluitend het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II en de Wet 1998 Productnormen (redactie na wetwijziging in 2003) hun toezichthoudende ambtenaren een afhandelingsbevoegdheid toekenden, die hen de mogelijkheid verleent om de misdrijven die zij vaststellen niet te verbaliseren en dus een uitzondering behelst op de ambtelijke aangifteplicht *ex* artikel 29 Sv¹⁵⁹.

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 vervolgdde 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.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Zie art. 29 § 3 samenwerkingsakkoord en art. 17bis wet.

¹⁶⁰ BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nr. 21.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Tabel 3. 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

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

b. Dossiers met minnelijke schikking

De analyse van de casuïstiek die voor de strafrechter komt die we begin 2009 publiceerden, kreeg begin 2010 een aanvulling na analyse van de casuïstiek die, in het penale voortraject, aanleiding geeft tot minnelijke schikkingen. Sinds de begindagen van het milieurecht vormen schendingen van de milieuwetgeving *quasi* steeds wanbedrijven¹⁶¹. De mogelijkheid om milieucriminaliteit af te handelen met een minnelijke schikking of transactie bestaat dan ook maar sedert 1984, het jaar waarin artikel 216*bis* Sv werd ingevoerd¹⁶².

Wanneer we nagaan welke misdrijven in het transactiebeleid aan bod komen, stellen we een concentratiefenomeen vast dat erg analoog loopt met dit dat we eerder vaststelden in de casuïstiek die voor de strafrechter komt.

Ook in deze dossierstroom ontbreken sommige milieuwetgevingen volledig. Zoals het geval is voor casuïstiek waar de strafrechter over te oordelen krijgt, vinden we er niet de minste tenlastelegging betreffende schendingen van regelgeving bij en krachtens de Wet 1985 Niet-ioniserende stralingen, de Wet 1993 Ecotaksen, de Wet 1994 Ioniserende stralingen, de Wet 1994 Milieukeur, het Samenwerkingsakkoord 1996 Verpakkingsafval, de Wet 1998 Productnormen, de Wet 1999 Mariene milieu en het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II¹⁶³. Het lijstje omvat daarenboven ook de regelgeving bij en krachtens de Wet 1969

¹⁶¹ Voor een overzicht van de wettelijk bepaalde vrijheidsstraffen en geldboeten: C.M. BILLIET, “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, *T.M.R.* 2000, (450) nr. 29; BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nrs. 29 en 30 (tabellen 16 en 18).

¹⁶² De rechtsfiguur van de minnelijke schikking werd geïntroduceerd in het Belgische strafrecht bij K.B. nr. 59 van 10 januari 1935 (*B.S.* 13 januari 1935). Transigeren door de procureur des Konings was alleen mogelijk voor overtredingen. Nadien werden de toepassingsmogelijkheden van de minnelijke schikking stelselmatig uitgebreid, resulterend in een veralgemeende transactiebevoegdheid voor wanbedrijven in artikel 216*bis* Sv., ingevoerd bij wet van 28 juni 1984 (*B.S.* 22 augustus 1984).

¹⁶³ BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN (2010), nr. 5.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Bestrijdingsmiddelen, het Grondwaterdecreet 1984 en het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid ¹⁶⁴.

Het transactiebeleid betreft in essentie drie wetgevingen. Afvalstoffendecreet 1981, Milieuvergunningdecreet 1985 en Meststoffendecreet 1991 en hun uitvoeringsbepalingen staan samen voor meer dan 90% van de tenlasteleggingen. De afvalstoffenwetgeving en de milieuvergunningwetgeving vormen, naar Tabel 2 aangeeft, ook de hoofdmoot van de dossiers waarin een vervolgingsbeslissing werd genomen.

Tabel 4. Minnelijke schikkingen: de geschonden wetsbepalingen

Geschonden wetsbepalingen	Aantal TLL	% van het totale aantal TLL
Afvalstoffendecreet 1991		
art. 12 decreet – vervuilingsverbod	126	36,52
overige*	27	7,83
Totaal	153	44,35
Milieuvergunningdecreet 1985		
Art. 22 lid 1 decreet – naleving exploitatievoorwaarden	63	18,26
Art. 4 § 1 decreet – vergunningsplicht	26	7,45
Art. 4 § 2 decreet – meldingsplicht	12	3,48
Overige (art. 22 lid 2 decreet – zorgplicht)	7	2,03
Totaal	108	31,30
Meststoffendecreet 1991		
Art. 16 § 1 decreet – vervuilingsverbod	12	3,48
Art. 7 § 2 decreet – mestafzetdocument	12	3,48
Overige*	29	8,41
Totaal	53	15,36
Andere wetgevingen		
Wet 1971 Oppervlaktewateren – art. 2 – vervuilingsverbod	12	3,48
Wet 1973 Geluidshinder – art. 2 K.B. 24 februari 1977 – geluidsniveau openbare inrichtingen	10	2,90
Overige*	9	2,61
Totaal	31	8,99
Algemeen totaal	345	100%

Overige*: tenlasteleggingen die verschillende andere wetsbepalingen betreffen die elk in minder dan 10 tenlasteleggingen ter sprake stonden

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN (2010).

Opvallende vaststellingen bij vergelijking met de zaken waarin werd vervolgd, betreffen de milieuvergunningwetgeving en de geluidshinderwetgeving. Waar minnelijke schikkingen bij schendingen van de milieuvergunningwetgeving voor haast 20% schendingen van exploitatievoorwaarden betreffen en slechts voor ca. 7,5% en 2% schendingen van de vergunningsplicht resp. de zorgplicht ex artikel 22 lid 2 decreet, betreffen schendingen van de vergunningsplicht en de zorgplicht goed 13% resp. 5% van de tenlasteleggingen waarover de strafrechter zich moet uitspreken en zakken de schendingen van exploitatievoorwaarden op dat niveau terug tot een 5% van de tenlasteleggingen. En waar schendingen van de

¹⁶⁴ *Ibid.*

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

geluidshinderwetgeving amper zichtbaar zijn in de dossierstroom die tot minnelijke schikkingen leidt, vormen tenlasteleggingen in dit verband, meer bepaald artikel 2 K.B. 1977 Geluidsniveau in openbare inrichtingen, ruim 5% van het contentieux dat voor de strafrechter wordt gebracht.¹⁶⁵

In de types verontreiniging waartoe de overtredingen leiden, domineren afvalproblemen op zeer uitgesproken wijze, heel wat meer nog dan in het contentieux dat voor de strafrechter komt. Noteer dat de dossiers met luchtverontreiniging doorgaans overlappen met deze met afvalproblemen, nu een reeks tenlasteleggingen het verbranden van afval betreft.¹⁶⁶

Tabel 5. Minnelijke schikkingen: vormen van verontreiniging en hinder (aanwezig bij minstens 5% van de tenlasteleggingen)

Verontreiniging	Aantal tenlasteleggingen
Afval	170
Lucht	60
Geluid	47
Oppervlaktewater (incl. zee)	32
Geen info beschikbaar	30
Gevaarlijke stoffen	27
Bodem	24
Geur	22
Geen verontreiniging	20
Overige	8

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN (2010).

c. Commentaar

Wanneer we de data betreffende de dossierinstroom voor de strafrechter en de data betreffende de dossiersamenstelling in het transactiebeleid samen analyseren, komen we tot de volgende besluiten en bedenkingen.

Het lijkt er echt wel op dat er in de federale materies en de materies waarvoor samenwerkingsakkoorden werden uitgevaardigd niet of uiterst zelden wordt geverbaliseerd. Voor wat het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II en de Wet 1998 Productnormen betreft, kan de afhandelingsbevoegdheid die de toezichthouders is toegekend hiervoor goeddeels een verklaring bieden. De vraag rijst echter in welke mate er voor het geheel van de betrokken wetgeving *überhaupt* wel systematisch tot toezichtsuitoefening wordt overgegaan. Voor wat Seveso-bedrijven betreft, weten we dat er een actief en doordacht toezichtsbeleid bestaat¹⁶⁷.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Vergelijk met Tabel 3 hogerop.

¹⁶⁷ Hiervan getuigen de jaarverslagen van de Afdeling Milieu-inspectie. Zie, meest recent, AFDELING MILIEU-INSPECTIE, *Milieuhandhavingsrapport 2008*, Brussel, Vlaamse Overheid – Afdeling Milieu-inspectie, 2009, 31 – 33.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Voor de overige wetgeving is het antwoord echter onduidelijk. Zo er toch toezicht wordt uitgeoefend, lijkt het ondenkbaar dat er geen wetsschendingen zouden worden vastgesteld en moet er dus een probleem bestaan t.a.v. de naleving van de ambtelijke aangifteplicht *ex* artikel 29 Sv.

Hiermee kunnen we de handhaving van de federale milieuwetgeving en de milieusamenwerkingsakkoorden verder terzijde laten; deze bijdrage kijkt naar de bestrafing van wetgeving die tot de Vlaams gewestelijke bevoegdheidsfeer behoort en werd opgelijst in het toepassingsgebied van Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

Belangrijk is de vaststelling dat de selectie tenlasteleggingen waarover de strafrechter te oordelen krijgt zeer sterk overlapt met de selectie tenlasteleggingen waarover in het voortraject het doek valt na het aanvaarden van een transactievoorstel. Het is dus niet zo dat de selectie tenlasteleggingen die voor de strafrechter komt een paar specifieke types tenlasteleggingen betreft die de procureur des Konings vrij systematisch selecteert uit een heel wat breder gamma milieumisdrijven dat bij hem toekomt en waarin hij andere types tenlasteleggingen vrij systematisch afhandelt met o.m. de minnelijke schikking. Meteen weten we dat het concentratiefenomeen in de casuïstiek waarover de strafrechter en de procureur des Konings oordelen reeds aanwezig is bij de dossierinstroom bij de parketten en dus voortvloeit uit het toezichts- en verbaliseringsbeleid. Opmerkenswaard is dat het aandeel van de lokale politie in de verbalisering werkelijk belangrijk is ¹⁶⁸.

2. Huidig bestraffingsstelsel

Wanneer we de tenlasteleggingen die in de benchmarkperiode het penale afhandelingsspoor instroomden vergelijken met de lijsten milieu-inbreuken die zijn uitgevaardigd, kunnen we zonder aarzelen stellen dat de harde depenalisering met het oog waarop de milieu-inbreuken in het leven werden geroepen, slechts een geringe tot verwaarloosbare impact kan hebben op het werk dat de strafrechters en de parketten pleegden te doen.

De vraag rijst hiermee in welke mate die harde depenalisering, die als een belangrijke innovatie werd verwelkomd, geen louter papieren vernieuwing uitmaakt. De wetsschendingen die thans als milieu-inbreuken zijn opgelijst, werden amper of niet geformuleerd toen zij nog misdrijven uitmaakten die, anders dan onder de huidige regeling, niet enkel door gespecialiseerde toezichthouders konden worden aangegeven maar meer in het algemeen door iedere openbare officier en ambtenaar waartoe artikel 29 Sv zich richt.

¹⁶⁸ N.a.v. de mediaberichten einde oktober 2009 over het vervolgingsbeleid van de parketten m.b.t. dossiers waarin de Afdeling Milieu-inspectie had geformuleerd (o.m. F. VERHOEST, “Milieumisdrijven haast nooit bestraft”, *D.S.* 26 oktober 2009) hebben we nagekeken hoe de dossierinstroom zat voor de zaken uit onze databank die voor de strafrechter waren gebracht. Voor zover de vonnissen en arresten de dossierinstroom documenteerden, bleek de lokale politie louter in termen van aantallen de belangrijkste verbalisant te zijn.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Een logische verdere vraag is dan ook in welke mate de lasten van deze harde depenalisering haar mogelijke baten waard zijn. De lasten omvatten de huidige verhoogde complexiteit van en werklast in de toezichtsuitoefening, waarbij toezichthouders de vastgestelde feiten correct moeten kwalificeren om ze het geëigende afhandelingsparcours in te sturen, voor één inbreuksituatie gebeurlijk twee keer tot vaststellingen moeten overgaan, een eerste keer in een proces-verbaal van overtreding, een tweede keer in een vaststellingsverslag, ... De lasten omvatten ook mogelijke procedureslagen omtrent de grens tussen milieu-inbreuk en milieu-misdrijf -- o.m. voor alle milieu-inbreuken die een raakvlak vertonen met de strafbaarstelling *sub* artikel 16.6.1 § 2, 2° (het opzettelijk schenden van toezichtrechten, zoals o.m. het toezichtrecht op inzage van informatiedragers) en met de strafbaarstellingen *sub* artikel 16.6.3 § 1 (o.m. het wederrechtelijk beheren en overbrengen van afvalstoffen) Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid -- en moeilijkheden omtrent meervoudige kwalificatiemogelijkheden, mede met gebruik van gemeenrechtelijke strafbaarstellingen zoals o.m. de valsheid in geschriften, inzonderheid de artikelen 196 en 197 Sw.

De bulk van de dossierinstroom inzake de betrokken wetgevingen ¹⁶⁹ lijkt alvast stevig gevestigd. Het staat ons voor dat die overeind gaat blijven doorheen de huidige veranderingen in de handhavingswetgeving en -praktijk. Afvalproblemen en geluidshinder krijgen veel aandacht. De werking van het milieuvergunningstelsel kaapt ook heel wat inzet weg, met aparte aandacht voor de milieuvergunningplicht, milieuvergunningvoorwaarden, en de zorgplicht. ¹⁷⁰ Een paar evident te trekken krijtlijnen uitgezonderd, is het niet meteen duidelijk hoe de procureur des Konings t.a.v. deze klassieke milieudossiers zijn beleid zal bepalen, met zijn keuzepalet tussen rechter en beboetingsambtenaar, tussen doorverwijzing en afhandeling in eigen beheer.

Een eerste evident te trekken krijtlijn betreft dossiers met tenlasteleggingen die niet zijn inbegrepen in het toepassingsgebied van Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, zoals tenlasteleggingen op het vlak van ruimtelijke ordening en stedenbouw. Die blijven best in het penale afhandelingsspoor. Een tweede logische beleidslijn impliceert dossiers waar bij bestuurlijke beboeting de al te enge kring van sanctie-adressaten (enkel de ‘overtreder’) een kennelijke minwaarde zou betekenen t.o.v. de kring aan sanctie-adressaten die bereikt kan worden bij een strafrechtelijke afhandeling ¹⁷¹.

Het staat ons voor dat we ons ook voor wat de dossierinstroom inzake natuurbeheerrecht kunnen verwachten aan een concentratiefenomeen omheen een beperkt aantal wettschendingen dat verankerd ligt in het inspectie- en verbaliseringsbeleid.

Om de opties van de procureur des Konings beter te begrijpen, lijkt het nuttig de afhandelingsmogelijkheden wat concreter te bekijken.

¹⁶⁹ We herinneren eraan dat het milieubeheerrecht niet meegenomen werd in het gevoerde onderzoek.

¹⁷⁰ De onwankelbaarheid van deze harde kern in de dossierinstroom wordt mede bevestigd door de analyse van de bestuurlijke beboetingspraktijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daar blijken drie misdrijven die de exacte tegenhangers vormen van art. 12 Afvalstoffendecreet 1981, art. 4 § 1 en art. 22 lid 1 Milieuvergunningdecreet 1985 het gros van de beboetingspraktijk uit te maken, met ook hier afvalproblemen en geluidshinder als de twee klemtonen in de probleembestrijding. – BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nrs. 23 – 24 en nr. 25.

¹⁷¹ Zie ook hoger, onderdeel B, *sub* 1.B.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

B. Afdoeningsmogelijkheden

1. Benchmark: de jaren 2003 – 2006 (2007)

a. Dossiers met vervolgingsbeslissing

De eerste keuze waarvoor een strafrechter staat eens feiten en daderschap bewezen zijn, is de keuze tussen een opschorting van de uitspraak van veroordeling en bestraffing. In haar degelijke basishandboek, wijst VAN DEN WYNGAERT erop dat “*de gunst van de opschorting*” slechts “*zelden*” wordt toegestaan. Het praktijkonderzoek waarnaar zij in dit verband verwijst, situeert de opschorting binnen zijn klassieke context -- het debat aangaande zin en onzin van de korte gevangenisstraf -- en maakt gewag van de toekenning van opschorting in 7% van de gevallen die ervoor in aanmerking kwamen binnen de onderzochte populatie.¹⁷² Interessanter voor de milieujurist, is de passage uit FAURE’s fraaie *Preadvies Milieustrafrecht* van 1990, waarin de auteur vaststelt “*Ook de opschorting van de veroordeling is in milieustrafzaken reeds toegepast*”, waarna verwijzing volgt naar net één gerechtelijke uitspraak, een ongepubliceerd vonnis van de correctionele rechtbank van Antwerpen daterend van 14 april 1987¹⁷³.

In het licht van deze boekenkennis, waren we eerder verrast toen uit ons praktijkonderzoek bleek dat de fractie milieustrafzaken waarin de verdachte de ‘gunst van de opschorting’ verkrijgt in eerste aanleg haast 12% bedraagt. Het lijkt nuttig er aanvullend bij deze vaststelling aan te herinneren dat de duur van de probatieperiode bij opschorting “*niet minder dan een jaar en niet meer dan vijf jaar mag bedragen met ingang van de datum van de beslissing*”¹⁷⁴.

Tabel 6. De uitkomst van de berechting: overzichtsgegevens

Verdachten algemeen	Type uitspraak			
	Eerste aanleg		Beroep (Hof Gent)	
Vrijspraak	193	11,94 %	43	16,27 %
Opschorting van uitspraak	190	11,75 %	6	2,26 %
Veroordeling	1221	75,51 %	196	73,96 %
Andere*	13	0,80 %	20	7,55 %
Totaal	1617	100,00%	265	100,00%

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

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

Wanneer we vervolgens nagaan wat, bij keuze voor bestraffing, de hoofdstraffen zijn waarvoor onze strafrechters kiezen, stellen we naar verwachting vast dat de geldboete de bestraffing domineert. Daarnaast doen we aangaande de bestraffing van natuurlijke personen

¹⁷² VAN DEN WYNGAERT (2009), 507.

¹⁷³ M. FAURE, *Preadvies Milieustrafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1990, 132.

¹⁷⁴ Art. 3 lid 4 Wet 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie (B.S. 17 juli 1964).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

twee bevindingen die niet echt verwacht waren. De eerste betreft de vrijheidsstraf. Deze straf blijkt in milieudossiers een doorbraak te hebben gemaakt, met toepassing voor ongeveer één op tien veroordelende uitspraken. De tweede vaststelling betreft de werkstraf die recent “*een sterke opmars*”¹⁷⁵ zou maken: aangaande milieucriminaliteit kent zij amper toepassing.

Tabel 7. 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 %

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

De beboetingspraktijk verdient uiteraard nadere aandacht. Deze bestraffing biedt de meest onmiddellijke parallel voor de nieuwe mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting.

Hoe zit het thans met de straftoemeting op het vlak van ‘Pijn in de portefeuille’?

De reële boetebedragen, na verrekening van de toepasselijke opdecimen, 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.

Tabel 8. Geldboeten: de boetebedragen (na verrekening van de toepasselijke opdecimen)

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

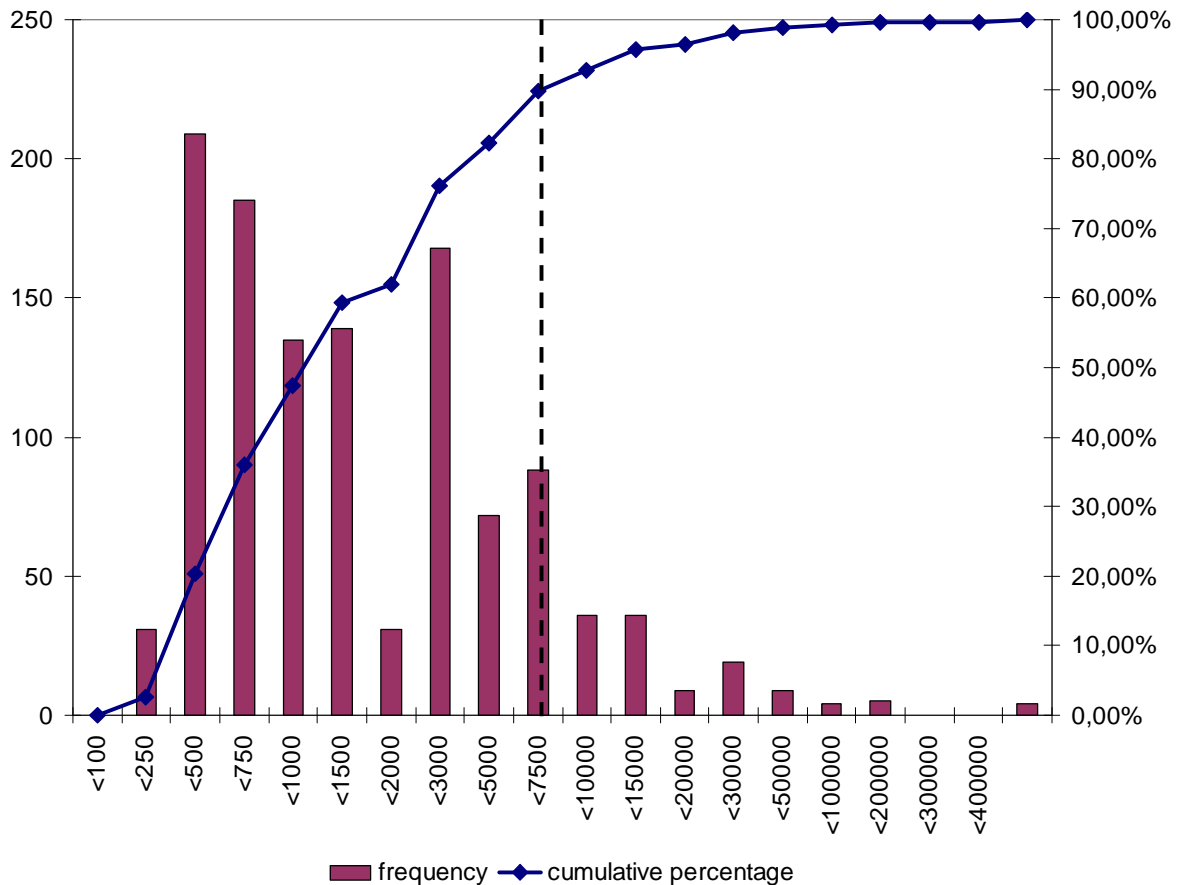
Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

Wanneer we de spreiding van de opgelegde boetebedragen nagaan, stellen we vast dat de helft van de boeten de 1000 euro niet overschrijdt en dat slechts een 10% ervan de 7.500 euro overstijgt (en de gemiddelden optrekt).

¹⁷⁵ AERTSEN, BEYENS, DAEMS en MAES in hun voorwoord bij I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS en E. MAES (eds.), *Hoe punitief is België?*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu Uitgevers – *Panopticon libri* nr. 2, 2010, 9.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestraffing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Figuur 1. Eerste aanleg: spreiding van de opgelegde boetebedragen (na verrekening van de opdecieimen)



Bron: S. ROUSSEAU voor C.M. BILLIET, “Sancties: het beleid van rechter en bestuur”, in CM&ER, *Milieurechtshandhaving in de praktijk (studiedag)*, Gent – Het Pand, 6 maart 2009.

Het enige vergelijkingspunt waarover we beschikken inzake de hoogte van de penale boeten inzake milieucriminaliteit, 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 milieuvergunning ¹⁷⁶. 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 beroep ¹⁷⁷. Anders dan in het huidige onderzoek, waren de vonnissen in eerste aanleg in die studie uitsluitend degene waartegen hoger beroep werd ingesteld. Desondanks treft het dat in eerste aanleg de gemiddelde boete

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ *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 voor de inflatie in de tussenliggende jaren en drukt de bedragen in dezelfde reële (en dus vergelijkbare) termen uit.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

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.

De daadwerkelijk opgelegde boetebedragen liggen grotendeels in de benedenmarge van de wettelijk bepaalde vorktarieven ¹⁷⁸.

Tot zover de beboeting van milieucriminaliteit door onze strafrechters, de monetaire bestraffing waarnaast de bestuurlijke beboeting tot ontwikkeling moet komen – aan het komen is.

Hoe zit het dan met de vrijheidsstraf, die andere hoofdstraf waarover de strafrechter wel en de beboetingsambtenaar niet beschikt?

Ook voor deze straf loont het de data meer in detail te bekijken.

Tabel 9. 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

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

Blijkt dat in eerste aanleg voor 68 op de 103 betrokken veroordeelden, de vrijheidsstraf volledig onder uitstel werd opgelegd; slechts 35 van deze personen kregen een vrijheidsstraf die deels of geheel effectief werd opgelegd. Ook in beroep blijkt volledig uitstel van

¹⁷⁸ Zie, meer in detail en met kritische vragen omheen het wetgevingsbeleid tot verhoging van de bovengrenzen van de vorktarieven: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nr. 30, p. 146 – 148.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingopraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

tenuitvoerlegging meer gebruikelijk (16 op de 21 toepassingen van de straf), een effectieve straf minder gangbaar (de overige 5 toepassingen van de straf).

Dat effectieve vrijheidsstraffen worden opgelegd, ook al gebeurt dit minder vaak dan een oplegging onder uitstel, vormt hoe dan ook een opmerkelijke vrij recente evolutie ¹⁷⁹.

Om een correct beeld te geven van wat er met deze bestrafing eigenlijk gebeurt, moet het plaatje verder worden bijgesteld met de realiteit van het strafuitvoeringsbeleid.

Het voorbije jaar zijn de media bij herhaling ingegaan op het feit dat vrijheidsstraffen die de drie jaar niet overstijgen in de praktijk doorgaans geen uitvoering krijgen.

In de kantlijn bij dit grove gegeven, staat 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 ¹⁸⁰. 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 uitvoering ¹⁸¹. 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 uitgevoerd ¹⁸². 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 gevangenisstraf ¹⁸³. De uitsluiting komt alleszins niet meer voor in de M.O. nr. 1771 van 17 januari 2005 ¹⁸⁴. De principiële niet-uitvoerbaarheid van korte gevangenisstraffen betreft thans dus ook milieucriminaliteit ¹⁸⁵.

In het licht van de gegevens omtrent de strafuitvoering is de indruk dat het de strafrechter bij het opleggen van vrijheidsstraffen slechts deels om daadwerkelijke vrijheidsberoving te doen is, met effectieve leedtoevoeging. Het opbouwen van een drukkingsmiddel, de plaatsing van het spreekwoordelijke Zwaard van Damocles boven het hoofd van de veroordeelde met het oog op individuele preventie, vormt een tweede doel in het gebruik van de straf dat, over de betrokken casuïstiek in zijn geheel beschouwd, het belangrijkste lijkt. Dit leidt ons tot het volgende punt.

¹⁷⁹ In 1990 noteerde FAURE “ (...) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen worden nooit opgelegd”. – M. FAURE, *Preadvies Milieustrafrecht, o.c.*, 102.

¹⁸⁰ 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)*”).

De omzendbrieven in kwestie zijn beperkt toegankelijk via <http://www.just.fgov.be>, onder ‘Rechtsbronnen/omzendbrieven’.

¹⁸¹ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 430; VAN DEN WYNGAERT (2009), 544.

¹⁸² DE CLERCQ (2002), nr. 10, p. 150.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 151.

¹⁸⁴ M.O. nr. 1771, Voorlopige invrijheidsstelling, 17 januari 2005, p. 4.

¹⁸⁵ Aldus ook DE CLERCQ (2005), nr. 9.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Bestrafing heet primair op leedtoevoeging gericht te zijn. De leedtoevoeging is een doel op zich: vergelding. Ze beoogt echter ook preventie, t.a.v. de rechtsonderhorigen in het algemeen en t.a.v. de betrokken veroordeelde in het bijzonder.

Zeer opvallend in het bestraffingsbeleid van de strafrechters in milieudossiers, is de sterke gerichtheid op individuele preventie. Het aandachtspunt is meest uitgesproken voor wat de correctionele rechtspraak betreft. Van alle verdachten die niet worden vrijgesproken, geniet in eerste aanleg ruim 13% de gunst van een opschorting¹⁸⁶. En de bestrafing van de verdachten die wel een veroordeling krijgen, wordt in 45% van de gevallen geheel of gedeeltelijk onder uitstel opgelegd¹⁸⁷. Dit betekent dat de correctionele rechter individuele preventie inbouwt in de berechting van een goede 58% van de verdachten waarvoor hij feiten en daderschap bewezen acht!

Hogerop hebben we eraan herinnerd dat de probatieperiode bij opschorting van de uitspraak van veroordeling minstens één en hoogstens vijf jaar bedraagt. Bij een uitstel van tenuitvoerlegging van de straf bedraagt zij minimum één jaar en maximum vijf jaar of, voor geldstraffen, werkstraffen en gevangenisstraffen die zes maanden niet te boven gaan, maximum drie jaar¹⁸⁸.

De strafrechter kan, aanvullend bij de hoofdstraf, bijkomende sancties opleggen. De bekendmaking van veroordelende uitspraken uitgezonderd, blijken verschillende bijkomende straffen en maatregelen een plaatsje te hebben gevonden in de milieurechtspraak.

Tabel 10. De bijkomende sancties in de praktijk

Sancties	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 %

¹⁸⁶ Zie Tabel 6 hogerop.

¹⁸⁷ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen Haus en Brundtland”, 2010, ca. 40 p., *in afwerking*.

¹⁸⁸ Art. 8 § 1, lid 3 en lid 4, Wet 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie. Voor rechtspersonen: zie ook art. 18bis wet.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingopraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

- 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 %

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009).

Voorgaande tabel, met haar data omtrent gevorderde en toegekende voordeelontnemingen en het voorkomen van dwangsommen als uitvoeringsinstrument bij remediërende sancties, vestigt de aandacht op de strafvordering van het openbaar ministerie. Ongeacht de uitkomst van de zaak, vormt de strafvordering steeds het ijkingspunt waartegen de uiteindelijke uitspraak met eventuele bestrafing zich afzet. Of nog: in de penale bestrafing van milieucriminaliteit, legt de procureur des Konings de inzet ter tafel. Hij vult die in, strenger of milder, naar eigen inzichten.

b. Dossiers met transactievoorstel

Hoe zit het, in de schaduw van de strafrechtspraak, met de afhandeling van milieumisdrijven aan de hand van een minnelijke schikking? De eerste beschrijvende statistiek die we daarover recent hebben bekomen, bevat een paar interessante punten.

Wat bijzonder treft, is het lage niveau van de transactiebedragen. Artikel 216bis § 1, lid 4 Sv bepaalt: “<Het schikkingsbedrag> mag niet meer bedragen dan het maximum van de bij de wet bepaalde geldboete, verhoogd met de opdecimen, en niet minder dan 10 <euro> verhoogd met de opdecimes.”. De marges waarin de procureur des Konings pijn in de portefeuille kan toebedelen en hiermee een beleid kan voeren, evenaren dus alleszins deze van de strafrechter¹⁸⁹. Waar de gemiddelde beboetingsbedragen in de milieustrafrechtspraak reeds onverwacht laag liggen -- 3.787 *resp.* 14.569 € in eerste aanleg en 7.061 *resp.* 10.733 € in beroep voor natuurlijke dan wel rechtspersonen, zagen we even hogerop -- liggen de minnelijke schikkingsbedragen, de wettelijke mogelijkheden ten spijt, nog ontzettend veel lager¹⁹⁰. De bedragen kunnen hoogstens als vermanende vingertik gelden.

Tabel 11. De te betalen schikkingsbedragen¹⁹¹

	Minimumbedrag	Maximumbedrag	Gemiddeld bedrag
Rechtspersonen	75 euro	5000 euro	381 euro
Natuurlijke personen	50 euro	550 euro	171 euro
Totaal	50 euro	5000 euro	238 euro

Bron: BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN (2010).

Voorts treft ook de band met regularisatie. Een reeks dossiers bevatte niet de minste aanduiding omtrent de vraag of de verdachte actie had ondernomen om de inbreuk te regulariseren, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, of herhaling ervan naar

¹⁸⁹ Overzicht van de wettelijke beboetingsminima en –maxima, voor natuurlijke en rechtspersonen: BILLIET, ROUSSEAU, BALCAEN, MEEUS *et al.* (2009), nr. 30 (Tabel 18).

¹⁹⁰ De databank bevat (meestal) geen informatie over de schikkingsvoorstellen die niet werden aanvaard door de verdachte, maar dit gegeven is niet van aard om de bovenstaande gegevens te ontcrachten.

¹⁹¹ Voor alle duidelijkheid: dit zijn de daadwerkelijk te betalen schikkingsbedragen. Er moet geen verhoging met opdecimen worden bij gerekend.

To refer to as: C.M. BILLIET, "Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld", in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

de toekomst toe te voorkomen. Voor zover de onderzochte dossiers het punt wel documenteerden, bleek de betrokkene in een goede helft van de dossiers regulariserende actie te hebben ondernomen.

c. Commentaar

De afhandeling van milieumisdrijven door het openbaar ministerie en de strafrechter heeft sedert FAURE's *Preadvies milieustrafrecht* een aanzienlijke evolutie gekend. Het lijkt geen goede idee enkel aandacht te schenken aan de lage schikkings- en beboetingsbedragen. Werkelijk belangrijk lijken ons, naast het op dat punt gevoerde beleid, de aandacht van de strafrechter voor individuele preventie -- het gebruik van de opschorting van de uitspraak van veroordeling en van het uitstel van tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen -- en de band tussen minnelijke schikking en regularisatie. De sanctioneringsdoeleinden die uit het geheel van het afhandelingstraject blijken, zijn geschakeerd: leedtoevoeging maar ook individuele preventie en regularisatie.

Er moet o.i. worden aangenomen dat het voor de hoofdlijnen van deze beleidsvoering -- relatief lage beboetingsbedragen, aandacht voor individuele preventie en, waar mogelijk, voor regularisatie -- geen verschil maakt of het om misdrijven gaat in het domein van het milieuhygiënerecht dan wel het natuurbeheerrecht.

Belangrijk ook voor de analyse die we voeren, is de breed bepalende inbreng van de procureur des Konings in het proces. Hij beslist of er een transactievoorstel komt, maakt een eventuele vervolgingsbeslissing, beslist of de strafrechter een voordeelontneming moet overwegen, maakt met zijn vordering het ijkpunt van de strafrechtelijke uitspraak, en beslist door het vorderen van een dwangsom over de uitvoerbaarheid van remediërende sancties.

De sturingscapaciteit van de parketten over het dossierverloop is wettelijk verankerd. Milieuhygiënerecht of natuurbeheerrecht: dat maakt terzake geen verschil.

2.Huidig bestraffingssysteem

Wanneer we nagaan wat de nieuwe bestuurlijke beboetingsstelsels aan de huidige penale afhandelingspraktijk toevoegen, blijkt dit zich in de huidige stand van de wetgeving en de bestuurspraktijk te beperken tot extra capaciteit voor leedtoevoeging. De bestuurlijke beboeting kent geen mogelijkheid om, lopende het dossier, de verdachte onder druk te zetten richting regularisatie. In de beoordelingsmodaliteiten ontbreekt ook de mogelijkheid tot tastbare individuele preventie, in het bijzonder de mogelijkheid om de boete geheel of gedeeltelijk onder uitstel op te leggen met koppeling van het uitstel aan een proefperiode van betekenis, die een aantal jaren omspannt.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132

Aan de procureur des Konings die doorverwijst, kost het beroep op die extra bestraffingscapaciteit meteen de mogelijkheid om het ijkingspunt van de uitspraak te formuleren. Hij kan geen voorzet geven aangaande het principe en de hoogte van een bestuurlijke beboeting. Hij kan dit evenmin, in voorkomend geval, voor wat het principe en de hoogte van een bestuurlijke voordeelontneming betreft.

In het licht van het voorgaande, is het van tel dat de bestuurlijke beboeting, met al haar eenvoud, de troeven uitspeelt die ze kan realiseren. Zo, alleszins, snelheid in de dossierafhandeling, de *Lik op stuk* – factor: systematisch mikken op een dossierafhandeling in de kortst mogelijke behandelingstermijn. Daarnaast is het ook uitkijken naar het beleid waarvoor wordt gekozen op het vlak van de beboetingsbedragen. Hoe gaat dit zich positioneren t.o.v. de relatief lage beboeting die in de penale afhandeling bestaat?

IV. TOT SLOT

Met de nieuwe bestuurlijke beboetingsstelsels komt er een derde speler te staan op het veld van de bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar. Wat hij in de huidige stand van het recht in essentie te bieden heeft, naast het evidente gegeven van een méér in de bestraffingscapaciteit, is vooral snelheid: een *Lik op stuk* – potentieel. Hoe een en ander in de praktijk gestalte zal krijgen, is voorlopig, bij gebrek aan een voldoende aantal besluiten in beboetingsdossiers, nog niet duidelijk.

De lege ferenda zijn er alleszins twee ingrepen die het rechtshandhavende potentieel van het nieuwe bestuurlijke beboetingssysteem aanzienlijk zouden kunnen optimaliseren zonder aan het basisconcept ervan te tornen: een omschrijving van de sanctie-adressaat, de overtreder, als pleger én medepleger, en de inbouw van een mogelijkheid tot individuele preventie door de kans op geheel of gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging van de opgelegde beboeting.

Tot slot moet er o.i. worden gepleit voor een systematische publicatie van de bestuurlijke beboetingsbesluiten op de website van de Afdeling Milieuhandhaving. Een dergelijke publicatie (geanonimiseerde uitspraken) is decretaal voorzien voor de uitspraken van het Milieuhandhavingscollege¹⁹². Enkel reeds met het oog op preventie, zou ze ook moeten bestaan voor de besluiten van de Afdeling Milieuhandhaving. Deze besluiten vormen immers de bestuurlijke tegenhanger van de strafrechtspraak die, zij het in beperkte mate, wordt gepubliceerd.

¹⁹² Art. 16.4.65 Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.