

De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging¹

Roel Meeus

Centrum voor Milieu- en Energierecht (CM&ER) U.Gent

Mei 2011

1. Inleiding

1. Mei-juni 2009 is de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving in werking getreden ². De Vlaamse decreetgever heeft sterk ingezet op een bestuurlijk beboetingsstelsel, met exclusieve bestuurlijke geldboeten voor zgn. *milieu-inbreuken* – kleinere milieucriminaliteit die niet langer penaal kan worden vervolgd – en alternatieve bestuurlijke geldboeten voor zgn. *milieumisdrijven* die pas bestuurlijk kunnen worden afgehandeld wanneer de procureur des Konings tijdig laat weten niet penaal te zullen vervolgen, beiden eventueel gecombineerd met een bestuurlijke voordeelontneming. De bestuurlijke beboetingsambtenaar voor zowel milieu-inbreuken als milieumisdrijven is de zgn. gewestelijke entiteit ³, meer concreet de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer binnen het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (hierna: ‘afdeling Milieuhandhaving’) ⁴. De nadruk ligt thans op een bestuurlijk handhavingsmodel; het strafrecht is alleen voorbehouden voor de zwaarste gevallen (*ultimum remedium*) ⁵. De bedoeling en de verwachting zijn dus dat het strafrecht minder zal worden ingezet ten voordele van een bestuurlijke afhandeling van milieucriminaliteit. Milieu-inbreuken komen sowieso niet meer bij de parketten terecht; deze zijn volledig gedepenaliseerd. M.b.t. milieumisdrijven behouden de parketten het eerstebeslissingsrecht en treden ze op als spelverdeler. Het is de procureur des Konings die beslist om een leefmilieudossier over te maken aan de afdeling Milieuhandhaving voor een (alternatieve) bestuurlijke afhandeling, dan wel in eigen beheer te houden en te seponeren, een minnelijke schikking aan te bieden of te dagvaarden. In het kader van dit artikel stelt zich

¹ Met dank aan 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) (projectpromotor: prof. dr. Luc Lavrysen; projectauteur en -coördinator: dr. Carole M. Billiet; projectwebsite: www.environmental-lawforce.be). Dank gaat ook uit naar dr. Carole M. Billiet en dhr. Wouter Haelewyn voor commentaar op eerdere versies van dit artikel.

² Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” (*B.S.* 29 februari 2008) (hierna: ‘Titel XVI DABM’); B.VI.Reg. 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) (hierna: ‘Milieuhandhavingsbesluit’). Titel XVI DABM en het Milieuhandhavingsbesluit, oorspronkelijke redactie, zijn in werking getreden op 1 mei 2009 (zie art. 93 Milieuhandhavingsbesluit). Een wijzigingsdecreet en bijhorend wijzigingsbesluit van 30 april 2009 (*B.S.* 25 juni 2009) hebben het toepassingsgebied van de nieuwe regelgeving, dat aanvankelijk beperkt was tot het milieuhygiënerecht, uitgebreid tot het milieubeheersrecht. Het wijzigingsdecreet en –besluit zijn in werking getreden op 25 juni 2009 (art. 51 wijzigingsbesluit).

³ Zie art. 16.1.2, 4° Titel XVI DABM.

⁴ Zie art. 1, 23° Milieuhandhavingsbesluit.

⁵ 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’, Memorie van Toelichting, *Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249(1), 18.

To refer to as: R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, 244-257

daarom de vraag naar de impact van de inwerkingtreding van de nieuwe Vlaamse milieuhandavingsregelgeving op het schikkingsbeleid van de parketten.

De informatie-inzameling is afgesloten op 1 april 2011 ⁶.

2. De minnelijke schikking

2. Het wettelijk kader inzake de minnelijke schikking ⁷ is sinds 1984 vervat in artikel 216bis Sv. De Wet van 28 juni 1984 ⁸ breidde de schikkingsbevoegdheid van de procureur des Konings uit tot alle wanbedrijven ⁹. Vermits milieumisdrijven haast altijd wanbedrijven zijn, geldt de minnelijke schikking – althans in theorie – als een belangrijke afhandelingsmogelijkheid in het milieustrafrecht. Artikel 216bis Sv. werd recent gewijzigd door de Wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen ¹⁰.

De minnelijke schikking geldt als één van de opties waarmee de procureur des Konings de zaken kan afhandelen die op zijn parket binnenstromen. Het initiatiefrecht ligt geheel en uitsluitend in handen van de procureur des Konings. Hij is niet verplicht om een minnelijke schikking aan te bieden wanneer de voorwaarden daartoe vervuld zijn, maar kan net zo goed dagvaarden of seponeren. Indien de procureur opteert om een minnelijke schikking aan te bieden, verzoekt hij de verdachte om een bepaald geldbedrag te betalen binnen een welbepaalde termijn die “*ten minste vijftien dagen en ten hoogste drie maanden*” ¹¹ mag bedragen. Het schikkingsbedrag “*mag niet meer bedragen dan het maximum van de in de wet voorziene geldboete, verhoogd met de opdecimen, en dient in verhouding te staan tot de zwaarte van het misdrijf*” ¹². Indien de betaling gebeurt binnen de gestelde termijn, vervalt de

⁶ Met uitzondering van de wijzigingen aan de regeling van de minnelijke schikking in art. 216bis Sv. ingevolge de Wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen (B.S. 6 mei 2011), die zijn meegenomen bij de bespreking van het wettelijk kader van de minnelijke schikking in randnrs. 2-3, maar die niet zijn meegenomen bij de beoordeling van de impact van de nieuwe Vlaamse milieuhandavingsregelgeving op het schikkingsbeleid van de parketten.

⁷ De Raad van State, Afdeling Wetgeving, formuleerde in een advies van 16 september 1981 kritiek op het gebruik van de benaming ‘minnelijke schikking’ in de plaats van ‘het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom’, omdat “*de openbare orde niet vatbaar is voor enige ‘minnelijke schikking’ en [...] de wetgever niet bevoegd is om de parketten toe te staan daaromtrent ‘een minnelijke schikking te treffen’ of een dading aan te gaan*” (zie Advies van de Raad van State bij het Ontwerp van wet tot uitbreiding van het toepassingsveld van het verval van de strafvordering voor sommige misdrijven, tegen betaling van een geldsom, 16 september 1981, *Gedr.St.*, Senaat, 1982-83, nr. 381(1), 8). De term ‘minnelijke schikking’ is echter steeds gangbaar gebleven. DUPONT merkte hieromtrent laconiek op: “*Waarover gaat het dan anders, dan over een ‘minnelijke schikking’?*”. Zie L. DUPONT, “Hoe minnelijk is de minnelijke schikking?”, *Panopticon* 1984, afl. 6, 469-470.

⁸ B.S. 22 augustus 1984.

⁹ Art. 216bis, § 1, eerste alinea Sv. Een richtlijn van de procureurs-generaal van januari 1985 beveelt weliswaar aan om een minnelijke schikking in principe alleen aan te bieden voor misdrijven strafbaar met een hoofdgevangenisstraf van maximum 6 maanden. De richtlijn somt daarnaast een categorie van een aantal specifieke misdrijven op waarvoor de toepassing van de minnelijke schikking nooit gepast is, ook al ligt de maximum hoofdgevangenisstraf lager dan 6 maanden, alsook een categorie van specifieke misdrijven waarvoor de minnelijke schikking wel geschikt is, ook al bedraagt de hoofdgevangenisstraf meer dan 6 maanden. Zie P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 11.

¹⁰ B.S. 6 mei 2011. Zij is in werking getreden op 16 mei 2011.

¹¹ Art. 216bis, § 1, tweede alinea Sv. De procureur “*kan deze termijn verlengen wanneer bijzondere omstandigheden het wettigen of verkorten indien de verdachte hiermee instemt*”.

¹² Art. 216bis, § 1, vierde alinea Sv.

To refer to as: R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, 244-257

strafvordering¹³. Aanvaardt de verdachte het schikkingsaanbod niet, dan wordt de zaak verder op normale wijze afgehandeld: de procureur kan de verdachte voor de strafrechter dagvaarden, maar evengoed kan hij de zaak nog steeds seponeren¹⁴.

3. Voor het beoordelen van de impact van de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving op het schikkingsbeleid van de parketten werd in het kader van dit artikel geen rekening gehouden met de recente wijziging van de regeling van de minnelijke schikking. Ik volsta hier met erop te wijzen dat minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven thans mogelijk zijn zolang er nog geen vonnis of arrest met kracht van gewijsde voorhanden is¹⁵, terwijl transigeren voorheen uitdrukkelijk was uitgesloten wanneer een gerechtelijk onderzoek was gevorderd of wanneer de zaak reeds bij de rechtbank aanhangig was gemaakt. Daarnaast zullen de (lage) schikkingsbedragen die in de praktijk worden waargenomen in leefmilieudossiers¹⁶ mogelijk evolueren door toedoen van de nieuwe schikkingsregels, aangezien de nieuwe regels uitdrukkelijk bepalen dat het schikkingsbedrag in verhouding dient te staan tot de zwaarte van het misdrijf.

4. BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN hebben empirisch onderzoek gepleegd naar het gebruik van de minnelijke schikking in leefmilieustrafzaken¹⁷. De dataselectie omvat dossiers van de parketten van Gent, Ieper en Kortrijk, meer bepaald 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, en de dossiers met deze tenlasteleggingscodes waarin het Ieperse parket in 2005¹⁸ een schikkingsvoorstel deed dat werd aanvaard¹⁹. Uit dit empirisch onderzoek is o.m. gebleken dat ongeveer twee op drie verdachten in de schikkingszaken natuurlijke personen betreffen en één op drie een rechtspersoon²⁰. We stelden een opvallend concentratiefenomeen vast in het schikkingsbeleid van de parketten: het merendeel van de schikkingsdossiers heeft betrekking op een handvol geschonden wetgevingsverzamelingen en wetsbepalingen, nl. het

¹³ Art. 216bis, § 1, zevende alinea Sv.

¹⁴ Zie o.m. P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 23 en C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 763.

¹⁵ Zie art. 216bis, § 2, eerste alinea Sv.

¹⁶ Zie randnr. 4.

¹⁷ Zie C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010, afl. 4, 78-84 (hierna: ‘BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010’).

Dit onderzoek werd uitgevoerd onder het IWT-SBO-onderzoeksproject “*Environmental Law Enforcement: a Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks*” (april 2007 – maart 2011).

Het onderzoek spitst zich toe op schendingen van het milieuhygiënerecht met toepassing in het Vlaamse Gewest; o.m. het milieubeheersrecht werd niet meegenomen.

¹⁸ 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.

¹⁹ Voor de mogelijkheid tot uitbouw van dit onderdeel van de databank danken we de parketmagistraten en griffiemedewerkers bij de correctionele rechtbanken van Gent, Ieper en Kortrijk voor alle steun en hulp die we mochten ontvangen bij de dossieropzoeking en data-inzameling.

²⁰ Het gaat over 198 natuurlijke personen en 92 rechtspersonen op een totaal van 290 verdachten. Zie BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 2 op p. 80.

To refer to as: R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingende decreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, 244-257

Afvalstoffendecreet 1981²¹ (i.h.b. het vervuilingsverbod in art. 12), het Milieuvergunningsdecreet 1985²² (i.h.b. de naleving van de exploitatievoorwaarden in art. 22, eerste lid), en, in mindere mate, ook het Meststoffendecreet 1991^{23,24}. Afvalproblemen en emissies (lucht- en geluidshinder) domineren de gedocumenteerde types verontreiniging²⁵. Opvallend zijn ook de lage schikkingsbedragen die de procureurs in de praktijk hanteren. De aanvaarde minnelijke schikkingen bleken een gemiddeld bedrag te hebben van 238 euro, met een minimumbedrag van 50 euro en een maximumbedrag van 5.000 euro; voor rechtspersonen (minimum: 75 euro, maximum: 5.000 euro, gemiddeld: 381 euro) bleken de bedragen hoger te liggen dan voor natuurlijke personen (minimum: 50 euro, maximum: 550 euro, gemiddeld: 171 euro)²⁶. De meest aangeboden schikkingsbedragen waren afgetekend 125 respectievelijk 250 euro²⁷.

3. Milieu-inbreuken: een papieren depenalisering?

5. Om het strafrechtelijke apparaat – in eerste instantie de parketten en in tweede instantie de strafrechters – niet langer te belasten met kleinere milieuvergrijpen, heeft de Vlaamse decreetgever de zgn. milieu-inbreuken, die vervolgens door de Vlaamse Regering limitatief zijn omschreven in de bijlagen van het Milieuhandhavingensbesluit²⁸, volledig gedepenaliseerd. Deze worden thans uitsluitend afgedaan a.h.v. zgn. exclusieve bestuurlijke geldboeten²⁹. Hierbij moet worden vastgesteld dat de Vlaamse decreetgever de gedepenaliseerde milieu-inbreuken behoorlijk eng heeft opgevat. Het gaat uitsluitend om louter administratieve inbreuken die geen schade of hinder veroorzaken. Dit heeft belangrijke implicaties voor de impact van de depenaliseringsoperatie. Uit empirisch onderzoek is immers gebleken dat de huidige milieu-inbreuken voorheen toch al niet of nauwelijks geverbaliseerd werden. Het hiervoor vermelde concentratiefenomeen in het schikkingsbeleid stelt zich immers op een gelijkaardige wijze ook in het vervolgingsbeleid van de parketten³⁰. Het lijkt er dus op dat dit

²¹ Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (*B.S.* 25 juli 1981), meermaals gewijzigd.

²² Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*B.S.* 17 september 1985), meermaals gewijzigd.

²³ Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.* 28 februari 1991), meermaals gewijzigd. Dit decreet is inmiddels grotendeels opgeheven en vervangen door het Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet) (*B.S.* 29 december 2006), zoals gewijzigd.

²⁴ BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 3 op p. 81.

²⁵ BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 4 op p. 82. De dossiers met luchtverontreiniging overlappen doorgaans deze met afvalproblemen, nu een reeks tenlasteleggingen het verbranden van afval betreft.

²⁶ BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 5 op p. 83.

²⁷ BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Figuur 2 op p. 83.

²⁸ De rechtsgrondslag hiervoor is art. 16.4.27, derde lid Titel XVI DABM.

²⁹ Art. 16.4.27, derde lid Titel XVI DABM. Deze kunnen maximaal 50.000 euro bedragen, vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn op de strafrechtelijke geldboeten (zie art. 16.4.27, derde lid *juncto* art. 16.4.25, tweede lid, eerste zin Titel XVI DABM).

³⁰ Het Milieuvergunningsdecreet 1985 en het Afvalstoffendecreet 1981 vertegenwoordigen ruim twee op drie van de vervolgte tenlasteleggingen in leefmilieudossiers. De meest vervolgte milieumisdrijven zijn schendingen van art. 12 Afvalstoffendecreet 1981 (verbod op het achterlaten van afval), van art. 4, § 1 en art. 22, eerste lid Milieuvergunningsdecreet 1985 (milieuvergunningplicht resp. verplichting de exploitatievoorwaarden na te leven). Zie C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, Tabel 4 op p. 140 en C.M. BILLIET, S.

concentratiefenomeen reeds aanwezig is in de dossierinstroom bij de parketten en bijgevolg het gevolg is van het toezichts- en verbaliseringsbeleid³¹. Louter administratieve overtredingen zonder schade of hinder kwamen dus voorheen reeds amper voor in de dossierinstroom bij de parketten. In de mate dat de milieu-inbreuken sinds de inwerkingtreding van Titel XVI DABM bestuurlijk afgehandeld worden a.h.v. exclusieve bestuurlijke geldboeten, leidt dit bijgevolg alleen tot een bijkomende maat van bestuurlijke bestraffing naast – en niet in concurrentie met – de reeds bestaande maat van penale bestraffing. De eerste cijfers inzake milieu-inbreuken en milieumisdrijven lijken de beperkte impact van de depenaliseringsoperatie te bevestigen: de afdeling Milieuhandhaving heeft slechts 57 verslagen van vaststelling inzake milieu-inbreuken ontvangen vanwege toezichthouders tussen 1 mei 2009 en 31 december 2010, tegenover 1404 processen-verbaal inzake milieumisdrijven vanwege de parketten³². Dit komt neer op zo’n 25 processen-verbaal in verhouding tot ieder verslag van vaststelling. Volgens BILLIET dreigt de recente depenalisering van de milieu-inbreuken daarom uit te draaien op een “*louter papieren vernieuwing*”³³. Zij stelt dan ook “*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*”³⁴. Er kan dus verwacht worden dat de depenalisering van de milieu-inbreuken geen noemenswaardige gevolgen zal hebben voor het schikkingsbeleid van de parketten.

4. Milieumisdrijven: de sorteernota

6. De bulk van de dossierinstroom bij de parketten wordt dus gevormd door wat thans milieumisdrijven heten (als tegenhanger van milieu-inbreuken). Milieumisdrijven komen eerst op het parket terecht alwaar de procureur des Konings optreedt als spelverdeler. Indien hij beslist om een milieumisdrijf in eigen beheer af te handelen a.h.v. een sepot, een minnelijke schikking of een dagvaarding of nalaat om het dossier tijdig door te spelen aan de afdeling Milieuhandhaving, is een alternatieve bestuurlijke geldboete definitief uitgesloten³⁵. Alleen wanneer de procureur tijdig het dossier overmaakt aan de afdeling Milieuhandhaving met het oog op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, waardoor de strafvordering

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, afl. 6, 346-347.

³¹ Zie 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, 120.

³² Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 1-2 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

³³ 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, 121.

³⁴ 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, 121. Zie ook C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, 140-141.

³⁵ Art. 16.4.34, eerste en tweede lid Titel XVI DABM.

vervalt ³⁶, kan de bestuurlijke beboetingsprocedure worden opgestart ³⁷. Een alternatieve bestuurlijke geldboete voor een milieumisdrijf kan maximaal 250.000 euro bedragen ³⁸, te vermeerderen met de opdecimen van toepassing op de strafrechtelijke geldboeten ³⁹.

7. Waar de Vlaamse decreetgever voor de milieu-inbreuken zelf het bevoegde afhandelingsspoor heeft bepaald – zijnde het bestuurlijke –, kunnen milieumisdrijven dus ofwel penaal ofwel bestuurlijk afgehandeld worden al naargelang de keuze die de procureur in een concreet dossier maakt. Het openbaar ministerie heeft ervoor gekozen om de keuze voor het ene of het andere afhandelingsspoor te objectiveren in een zgn. *sorteernota* ⁴⁰. Deze sorteernota “*heeft als doel, op basis van onder andere het maatschappelijk belang, een aantal technisch-juridische, rechtseconomische, criminologische en praktische overwegingen, te bepalen welke dossiers door de parketten zelf zullen worden behandeld en welke dossiers zullen worden overgemaakt aan de Afd. MMC, zodat ieder PV een passend gevolg zal krijgen*” ⁴¹. Er is bij de opstelling van de sorteernota rekening gehouden “*met het feit dat de parketten slechts over een beperkte capaciteit beschikken om milieudossiers te behandelen*” ⁴². Zij doet geen afbreuk aan de prioriteitennota ⁴³, “*doch biedt de magistraten de mogelijkheid aan de hand van objectieve criteria op snelle en onafhankelijke wijze een beslissing te nemen binnen de opgelegde termijn*” ⁴⁴. Elke procureur des Konings blijft bovendien “*binnen zijn arrondissement vrij een eigen beleid te voeren, rekening houdend met onder meer de beschikbare capaciteit en middelen*” ⁴⁵.

Interessant is ook de aanbeveling op het einde van de sorteernota: “*de leden van het coördinatieteam achten het aangewezen het beslissingsmoment vroeg in de procedure in te lassen (vroeg triage), waarbij enkel dossiers waaraan het parket een gevolg wenst te geven, verder behandeld worden op het niveau van het parket*” ⁴⁶. Het openbaar ministerie neemt zich dus voor om tijdig (“*binnen de opgelegde termijn*”) en zelfs snel (“*vroeg triage*”) een selectie te maken tussen dossiers die worden overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving om bestuurlijk te worden afgehandeld en dossiers die in eigen beheer worden afgehandeld, “*zodat ieder PV een passend gevolg zal krijgen*”. Dit valt alvast toe te juichen, aangezien de Vlaamse decreetgever ervoor gekozen heeft om een bestuurlijke afhandeling van

³⁶ Art. 16.4.34, derde lid Titel XVI DABM.

³⁷ Art. 16.4.35 Titel XVI DABM.

³⁸ Art. 16.4.27, tweede lid Titel XVI DABM.

³⁹ Art. 16.4.25, tweede lid, eerste zin Titel XVI DABM.

⁴⁰ Zie Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 107p., Bijlage 3 op p. 103-104 (beschikbaar op www.vhrm.be).

⁴¹ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

⁴² VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

⁴³ Commissie vervolgingsbeleid, *Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest*, Brussel, 30 mei 2000, 10p. (hierna: ‘prioriteitennota’). Deze nota bundelt een reeks afspraken tussen de politieke verantwoordelijken, de parketten en de bevoegde administraties van het Vlaamse Gewest over de prioriteitstelling in de vervolging van misdrijven in het milieuhygiëne- en het milieubeheersrecht. De nota is o.m. te vinden op de website van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (www.vvsg.be, trefwoorden Omgeving>Milieu>Milieuhandhaving).

⁴⁴ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

⁴⁵ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

⁴⁶ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 104.

milieumisdrijven uit te sluiten wanneer de procureur niet tijdig een beslissing heeft genomen⁴⁷. M.a.w., wanneer de procureur gewoon stilzit en de beslissingstermijn laat verstrijken, staat de afdeling Milieuhandhaving machteloos. Er kan dan alleen gehoopt worden dat de procureur des Konings alsnog actie onderneemt. Het voornemen van het openbaar ministerie om geen beslissingstermijnen te laten verstrijken, is dus zonder meer positief.

De sorteernota groepeert vervolgens dertien categorieën leefmilieudossiers die niet kunnen worden overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving met het oog op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete⁴⁸ en drie categorieën leefmilieudossiers die in elk geval om die reden kunnen worden overgemaakt⁴⁹.

4.1 Milieumisdrijven afgehandeld in het penale spoor

8. Voor elk van de dertien categorieën leefmilieudossiers die het openbaar ministerie in eigen beheer afhandelt, ga ik na of de minnelijke schikking al dan niet als afdoeningsinstrument in aanmerking komt. Ik hou daarbij de geest van de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving voor ogen die de klemtoon legt op een bestuurlijk handhavingsmodel en het strafrecht als een *ultimum remedium* inschakelt⁵⁰.

(1) Dossiers m.b.t. feiten van vóór 1 mei 2009 (milieuhygiënerecht) of 25 juni 2009 (milieubeheersrecht)

9. Op 1 mei 2009 resp. 25 juni 2009 is de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving in werking getreden voor wat betreft het milieuhygiënerecht resp. het milieubeheersrecht⁵¹. Het spreekt voor zich dat voor feiten die dateren van vóór de relevante datum van inwerkingtreding van de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving, de minnelijke schikking gewoon toepassing kan vinden indien de toepassingsvoorwaarden vervuld zijn en de procureur een minnelijke schikking opportuun acht, naast het sepot en de dagvaarding.

(2) Dossiers die in aanmerking komen voor een technisch sepot

10. Dit betreft zaken die voor geen enkele vorm van sanctionering in aanmerking komen om technische redenen (bvb. geen misdrijf, dader onbekend/onvindbaar/overleden,...). Het is evident dat er in zulke gevallen geen minnelijke schikking kan worden aangeboden. Een

⁴⁷ Zie art. 16.4.34, tweede lid Titel XVI DABM. De Waalse decreetgever opteerde voor het omgekeerde gevolg na stilzitten van de procureur: er kan dan nog alleen bestuurlijk worden gesanctioneerd (zie art. D.162, laatste lid Boek I Waals Milieuwetboek, ingevoegd bij het Decreet van 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)). De Waalse regeling verdient m.i. de voorkeur, aangezien niet het bestuur maar wel het parket zelf wordt benadeeld bij stilzitten van de procureur. De procureur wordt er op die manier toe aangezet om tijdig te beslissen, want anders is het te laat en wordt het bestuur automatisch bevoegd. Zie ook M.G. FAURE, “Een nieuw milieustrafrecht in Vlaanderen”, *C.D.P.K.* 2009, afl. 4, 614 en 619.

⁴⁸ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

⁴⁹ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 104.

⁵⁰ 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’, Memorie van Toelichting, *Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249(1), 18.

⁵¹ Zie art. 93 Milieuhandhavingsbesluit resp. art. 51 wijzigingsbesluit van 30 april 2009 (B.S. 25 juni 2009).

minnelijke schikking veronderstelt nl. dat de procureur de materiële feiten en het daderschap bewezen acht ⁵².

(3) *Dossiers waarin een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf zich lijkt op te dringen*

11. Dit betreft zaken die het openbaar ministerie dermate ernstig acht dat alleen een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf een geschikte straf uitmaakt. Een minnelijke schikking is dan logischerwijs uitgesloten. De procureur des Konings kan immers alleen een minnelijke schikking aanbieden indien hij meent voor het misdrijf “*enkel een geldboete of enkel een geldboete met verbeurdverklaring te moeten vorderen*” ⁵³.

(4) *Dossiers waarin sprake is van exploitatie zonder enige milieuvergunning zonder dat er (een begin van) regularisatie is*

12. Hiermee worden dossiers geïsoleerd waarin de milieuvergunningsplicht, neergelegd in art. 4, § 1 Milieuvergunningsdecreet 1985, geschonden is zonder aanzet tot regularisatie. Een schending van de milieuvergunningsplicht maakt ook een prioritair misdrijf uit overeenkomstig de prioriteitennota ⁵⁴. De aanduiding van een milieumisdrijf als prioritair in de prioriteitennota impliceert weliswaar niet dat het openbaar ministerie zich ertoe verbonden heeft om al deze misdrijven steeds te vervolgen. Het etiket ‘*prioritair*’ betekent “*dat het dossier op de meest doeltreffende manier zal afgehandeld worden zowel wat strafrechtelijke (b.v. vervolging voor de correctionele rechtbank, minnelijke schikking, pretoriaanse probatie) als wat de administratieve (dwang)maatregelen betreft*” ⁵⁵. Minnelijke schikkingen voor prioritaire milieumisdrijven werden dus geenszins uitgesloten. Maar ten tijde van de prioriteitennota in 2000 bestond er natuurlijk nog geen veralgemeend bestuurlijk beboetingsstelsel als alternatief voor een penale afhandeling. Dit is een essentieel verschilpunt met de sorteernota die precies opgesteld is om de positie van het openbaar ministerie te bepalen in het licht van de nieuwe bestuurlijke beboetingsmogelijkheden. De (zeer) lage schikkingsbedragen in de praktijk ⁵⁶ maken thans het gebruik van de minnelijke schikking als afdoeningsinstrument voor prioritaire milieumisdrijven die in de sorteernota voorbehouden zijn voor het penale afhandelingspad, problematisch. Waarom immers de meest ernstige – want prioritaire – milieumisdrijven in het penale afhandelingspad houden om ze vervolgens te transigeren tegen een prijke – of te seponeren om opportunitaire redenen –, terwijl er een bestuurlijk alternatief in het leven geroepen is om milieucriminaliteit te bestraffen? Om deze reden meen ik dat wanneer het openbaar ministerie ernstige milieumisdrijven – zoals de prioritaire – in eigen beheer wenst te houden, zoals schendingen van de milieuvergunningsplicht, penale vervolging in regel de geëigende weg is. Dit strookt met de geest van de nieuwe milieuhandavingsregelgeving dat de nadruk legt op een bestuurlijk

⁵² Zie o.m. P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 12.

⁵³ Art. 216*bis*, § 1, eerste alinea Sv. Zie ook P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 12.

⁵⁴ Prioriteitennota, 4.

⁵⁵ Prioriteitennota, 1.

⁵⁶ Zie randnr. 4.

handhavingsmodel en het strafrecht aanwendt als een *ultimum remedium*⁵⁷. De sorteernota bepaalt weliswaar uitdrukkelijk dat dossiers inzake de schending van de milieuvergunningsplicht slechts in het penale spoor moeten worden gehouden wanneer er *geen (begin van) regularisatie* is⁵⁸. Een begin van regularisatie – zoals de nodige stappen zetten om een milieuvergunning te verkrijgen – kan dus volstaan om een dossier onder deze categorie toch aan het bestuurlijke afhandelingsspoor toe te wijzen. De schending van de milieuvergunningsplicht blijkt in de praktijk van de milieustrafrechter alvast streng aangepakt te worden: BILLIET, BLONDIAU en ROUSSEAU tonen aan dat overtreders van de milieuvergunningsplicht zowel in eerste aanleg als in hoger beroep significant hogere effectieve hoofdstraffen opgelegd krijgen door de milieustrafrechter⁵⁹.

(5) *Dossiers die betrekking hebben op het beheren of het achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, zonder dat er (een begin van) sanering is*

13. Het vervuilingsverbod van art. 12 Afvalstoffendecreet 1981 is de absolute koploper in zowel het vervolgings- als het schikkingsbeleid van de Vlaamse correctionele parketten in leefmilieudossiers. In het vervolgingsbeleid maakt ongeveer één op vier tenlasteleggingen in eerste aanleg in leefmilieudossiers een schending uit van deze bepaling⁶⁰, terwijl dit in het schikkingsbeleid zelfs één op drie tenlasteleggingen bedraagt⁶¹. Het gaat in het laatste geval meestal over relatief kleine dossiers inzake sluikstorten en afvalverbranding in open lucht. De sorteernota reserveert alleen het beheren of achterlaten van *gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen zonder (een begin van) sanering* voor het penale afhandelingsspoor⁶². Beide categorieën zijn tevens prioritair overeenkomstig de prioriteitennota⁶³. Aangezien de meest ernstige afvaldossiers in het penale spoor blijven, is vervolging hier opnieuw het meest aangewezen. De talrijke dossiers daarentegen van het sluikstorten of in open lucht verbranden van *kleine hoeveelheden ongevaarlijke afvalstoffen* waarin voorheen getransigeerd werd, komen thans in aanmerking voor alternatieve bestuurlijke beboeting. Hier ligt dus potentieel voor een verschuiving van minnelijke schikkingen naar alternatieve bestuurlijke geldboeten. Het Milieuhandhavingsrapport 2009 rapporteert alvast dat in afvaldossiers vanaf 1 mei 2009 tot het einde van 2009 22,20% van het

⁵⁷ 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’, Memorie van Toelichting, *Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249(1), 18.

⁵⁸ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103, categorie (4).

⁵⁹ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen Haus en Brundtland”, *R.W.* 2010-2011, nr. 22, 914 en 920.

⁶⁰ C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, Tabel 4 op p. 140.

⁶¹ BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 3 op p. 81.

⁶² Dus opnieuw kunnen dergelijke dossiers wél aan de afdeling Milieuhandhaving overgemaakt worden van zodra er (een begin van) sanering is.

⁶³ Prioriteitennota, 6. De prioriteitennota spreekt over het “[a]chterlaten van aanzienlijke hoeveelheden van afvalstoffen” en het “[a]chterlaten van gevaarlijke afvalstoffen”. Naar analogie neem ik aan dat het openbaar ministerie in de sorteernota met “grote hoeveelheden illegale afvalstoffen” aanzienlijke hoeveelheden ongevaarlijke afvalstoffen viseert.

aantal sepots gebeurd is met het oog op het opleggen van een bestuurlijke geldboete, waar dit gedurende de eerste vier maanden van 2009 slechts 4,22% betrof ⁶⁴. De hoofdmoot van de tenlasteleggingen in schikkingsdossiers blijft wel betrekking hebben op afval: 51,42% van de schikkingsdossiers zijn afvaldossiers. ⁶⁵. Aangezien meer dan twee op drie afvaldossiers die binnenstromen op de Vlaamse correctionele parketten het sluikestorten van afval betreffen en meer dan één op vier het beheer van afvalstoffen, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat een aanzienlijk deel van de 51,42% afval-schikkingsdossiers nog steeds dossiers uitmaken inzake het sluikestorten en verbranden van kleine hoeveelheden ongevaarlijke afvalstoffen die eigenlijk naar het bestuurlijke afhandelingsspoor zouden moeten stromen. Minstens een deel van de belangrijke bulk van schikkingdossiers inzake sluikestorten en verbranden van kleine hoeveelheden ongevaarlijk afval blijkt dus aanvankelijk overeind te blijven. Dit is natuurlijk niet geheel onlogisch aangezien de sorteernota deel uitmaakt van het Milieuhandhavingsprogramma van 2010 en bijgevolg betrekking heeft op het afhandelsbeleid van het openbaar ministerie in 2010. De gevolgen van de sorteernota zullen zich dus maar echt laten voelen vanaf 2010. Daarnaast hebben sommige parketten mogelijks ook enige tijd nodig om hun beleid terzake aan te passen en speelt misschien ook nog enige koudwatervrees hen parten. Het valt daarom af te wachten hoe dit de komende jaren zal evolueren.

(6) *Dossiers die betrekking hebben op betekenisvolle schade aan natuurelementen, zonder dat er (een begin van) sanering of (een begin van) regularisatie is*

14. Het openbaar ministerie wenst klaarblijkelijk de meer ernstige dossiers van natuurschade langs penale weg af te handelen. Dossiers waarin sprake is van *betekenisvolle* schade aan natuurelementen – opnieuw een prioritair milieumisdrijf ⁶⁶ – *zonder (een begin van) sanering of regularisatie* ⁶⁷, houdt het openbaar ministerie in het penale afhandelingsspoor. Noch in de sorteernota, noch in de prioriteitennota verduidelijkt het openbaar ministerie evenwel wat het verstaat onder “*betekenisvol*”/”*ernstige gevolgen*”. De sorteernota geeft wel enkele voorbeelden aan van welke natuurelementen het openbaar ministerie hierbij overweegt, nl. “*beschermd dier- en/of plantensoorten, ecosystemen, vegetaties, kleine landschapselementen, bossen, bermen, graslanden, oppervlaktewateren,...*”. Aangezien het

⁶⁴ Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), *Milieuhandhavingsrapport 2009*, 2010, Tabel 19 op p. 130. Er moet wel enige voorzichtigheid aan de dag gelegd worden bij de interpretatie van de cijfers van het Milieuhandhavingsrapport 2009. Doordat de peildatum (10 januari 2010) snel volgt op de onderzochte periode (1 mei/25 juni 2009 – 31 december 2009), waren er op dat ogenblik nog veel zaken in vooronderzoek (zo'n 36,88%). Zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009*, 2010, Tabel 16 op p. 120. Zie ook VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009*, 2010, 112: “*De gegevens en percentages ter zake hebben enkel en alleen betrekking op de situatie d.d. 10 januari 2010 en vormen niet de definitieve status van een zaak. Er kunnen bijgevolg enkel tendensen worden onderschreven en dus zeker nog geen definitieve conclusies worden getrokken*”.

⁶⁵ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009*, 2010, Grafiek 47 op p. 122. Dit percentage omvat evenwel ook de dossiers inzake invoer en doorvoer van afvalstoffen, wat een federale bevoegdheid uitmaakt en dus niet onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM valt. Deze dossiers vertegenwoordigen echter maar 45 van de 1.300 afvaldossiers. Zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009*, 2010, Tabel 15 op p. 117.

⁶⁶ Prioriteitennota, 3-4.

⁶⁷ Net zoals voor de categorieën (4) en (5) kan in geval van (begin van) regularisatie of sanering het dossier wél overgemaakt worden aan de afdeling Milieuhandhaving.

openbaar ministerie precies de dossiers inzake betekenisvolle schade aan natuurelementen in eigen beheer houdt, mag er van uit worden gegaan dat het openbaar ministerie in zulke dossiers tot vervolging wenst over te gaan, terwijl de minder ernstige dossiers inzake natuurschade overgelaten worden aan de afdeling Milieuhandhaving. De eerste cijfers lijken alvast te bevestigen dat het openbaar ministerie de kleinere dossiers inzake natuurschade begint door te spelen aan de afdeling Milieuhandhaving: het Milieuhandhavingsrapport 2009 maakt gewag van 1,34% sepots met het oog op het opleggen van een bestuurlijke geldboete in dossiers inzake milieubeheersrecht vóór 25 juni 2009, terwijl dit percentage voor de rest van 2009 stijgt tot 26,62%⁶⁸. Opvallend is evenwel de verhouding dagvaardingen-minnelijke schikkingen in dossiers inzake milieubeheer tussen 25 juni en 31 december 2009: slechts 1,77% dagvaardingen tegenover 8,35% minnelijke schikkingen⁶⁹. Van de natuurdossiers die het openbaar ministerie in eigen beheer houdt, handelt het vijf keer zoveel dossiers af a.h.v. een minnelijke schikking dan a.h.v. vervolging. De schikkingsdossiers kunnen kleine natuurdossiers zonder betekenisvolle schade omvatten, die eigenlijk naar het bestuurlijke afhandelingsspoor zouden moeten stromen, alsook natuurdossiers met betekenisvolle schade waarin beter tot vervolging wordt besloten. Ook hier moet echter worden opgemerkt dat de sorteernota pas vanaf 2010 echt effect kan sorteren en dat verwacht kan worden dat sommige parketten wat tijd nodig hebben om de nieuwe handhavingsregels in hun afhandelingsbeleid te implementeren of wat initiële koudwatervrees vertonen.

(7) *Dossiers met herhaaldelijke of zeer ernstige hinder (aanwezigheid benadeelden)*

15. Het openbaar ministerie tilt logischerwijs zwaarder aan milieumisdrijven waarbij derden worden benadeeld met *herhaaldelijke of zeer ernstige hinder* dan wanneer benadeelde derden ontbreken of slechts éénmalige of geringe hinder ondergaan⁷⁰. De eerste categorie wordt daarom penaal afgehandeld⁷¹, terwijl voor de tweede categorie eventueel bestuurlijk kan worden opgetreden. Voor het schikkingsbeleid van de parketten lijken de gevolgen hiervan beperkt. De procureurs lijken minnelijke schikkingen immers vooral te gebruiken in eenvoudige leefmilieuzaken. Op 273 gedocumenteerde minnelijke schikkingen maken BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN gewag van slechts vijftien dossiers met een compensatie of een regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid t.a.v. derden waaraan de feiten schade berokkenden⁷².

(8) *Dossiers waar er een samenhang is met andere (gemeenrechtelijke) misdrijven*

16. Indien milieumisdrijven een samenhang vertonen met andere (gemeenrechtelijke) misdrijven, worden zij evenmin overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving. Het

⁶⁸ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009, 2010*, Tabel 19 op p. 130.

⁶⁹ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009, 2010*, Tabel 17 op p. 123.

⁷⁰ Ook de prioriteitennota categoriseert misdrijven “*die een onmiddellijke impact hebben op de bevolking (zoals [...] geregelde geur- en lawaaihinder)*” als een prioritair misdrijf. Zie prioriteitennota, 6.

⁷¹ Milieuovertreders in wier zaak een burgerlijke partijstelling gebeurde, blijken alvast significant zwaardere effectieve hoofdstraffen opgelegd te krijgen door de milieustrafrechter, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep (zie C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen Haus en Brundtland”, *R.W.* 2010-2011, nr. 22, 914 en 920).

⁷² BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, 82.

openbaar ministerie verduidelijkt niet wat het begrijpt onder *samenhang*. Het verwijst bij wijze van voorbeeld wel uitdrukkelijk naar valsheid in geschrifte en nog niet geregulariseerde stedenbouwinbreuken. Vermoedelijk doelt het openbaar ministerie op gevallen van eendaadse en meerdaadse samenloop met misdrijven die niet onder het toepassingsgebied vallen van Titel XVI DABM en die dus niet bestuurlijk afgehandeld kunnen worden. De keuze voor het penale afhandelingsspoor is hier geheel terecht, aangezien dossiers met samenloop tussen een milieumisdrijf en een misdrijf dat niet onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM valt, in het penale spoor integraal kunnen worden afgehandeld met toepassing van de penale samenloopregels⁷³, terwijl een bestuurlijke afdoening uitsluitend betrekking kan hebben op het milieumisdrijf en bijgevolg een afzonderlijke afhandeling van beide misdrijven zou impliceren in beide respectievelijke afhandelingssporen. Samenloop tussen twee of meerdere milieumisdrijven wordt m.i. niet geïsoleerd onder deze categorie. Zulke dossiers kunnen dus wél bestuurlijk afgehandeld worden. De ontstentenis van specifieke tarifieringsregels voor samenloop in het bestuurlijk beboetingsstelsel van Titel XVI DABM wordt immers opgevangen door het ruim bepaalde vorktarief voor milieumisdrijven (0 – 250.000 euro)⁷⁴, gekoppeld aan de verplichting voor de afdeling Milieuhandhaving om rekening te houden met de frequentie van de gepleegde milieumisdrijven^{75,76}. Zodoende is een adequate bestuurlijke beboeting in dossiers met samenloop tussen twee of meer milieumisdrijven mogelijk. Uit ons empirisch onderzoek is gebleken dat de geïsoleerde samenloopdossiers met gemeenschappelijke misdrijven wel degelijk een rol spelen in de penale milieucasuïstiek. Zo had bvb. iets meer dan 5% van de gedocumenteerde tenlasteleggingen in eerste aanleg in milieustrafzaken betrekking op regelgeving inzake ruimtelijke ordening⁷⁷. In dergelijke dossiers kan de minnelijke schikking verder haar rol blijven spelen wanneer de wettelijke voorwaarden daartoe vervuld zijn en de procureur een minnelijke schikking opportuun acht.

(9) *Dossiers waarin sprake is van een belangrijk vermogensvoordeel*

17. Milieumisdrijven die een belangrijk vermogensvoordeel opleveren – opnieuw een prioritair milieumisdrijf⁷⁸ –, wenst het openbaar ministerie in eigen beheer af te handelen. Het openbaar ministerie verwijst in het bijzonder naar dossiers “*waarvoor men het nuttig geacht heeft het vermogensvoordeel te berekenen*”. Het openbaar ministerie doelt

⁷³ De penale regels inzake samenloop zijn neergelegd in art. 58-65 Sw. Voor de toepasselijkheid van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek op strafbaarstellingen en (penale) straffen in decreten van de gemeenschappen en de gewesten, zie art. 11 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (*B.S.* 15 augustus 1980).

⁷⁴ Art. 16.4.27, tweede lid Titel XVI DABM. Het bedrag van de bestuurlijke geldboete moet nog worden vermeerderd met de opdecimen van toepassing op de strafrechtelijke geldboeten (zie art. 16.4.25, tweede lid, eerste zin Titel XVI DABM).

⁷⁵ Art. 16.4.29, tweede zin Titel XVI DABM.

⁷⁶ C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 354 en 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, 100.

⁷⁷ C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, Tabel 3 op p. 140.

⁷⁸ Prioriteitennota, 4.

vanzelfsprekend op de verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen o.g.v. art. 42, 3° Sw.⁷⁹. Ik heb hierbij drie bedenkingen. Op de eerste plaats is niet duidelijk wat het openbaar ministerie begrijpt onder een *belangrijk* vermogensvoordeel. Dit wordt noch in de sorteernota, noch in de prioriteitennota verduidelijkt. Waar ligt de grens tussen een belangrijk vermogensvoordeel dat in het penale spoor gehouden wordt en een onbelangrijk vermogensvoordeel dat aan het bestuursrecht wordt overgelaten? Het is bijgevolg aan iedere procureur om deze afweging te maken in ieder concreet dossier. Op de tweede plaats behoort de voordeelontneming ook in het bestuurlijke spoor tot het sanctie-arsenaal. De decreetgever heeft voorzien dat samen met een bestuurlijke geldboete ook een bestuurlijke voordeelontneming kan worden opgelegd⁸⁰. M.a.w., de doorverwijzing van een milieumisdrijf naar de afdeling Milieuhandhaving betekent geenszins dat geen voordeelontneming meer mogelijk is. Tot slot houdt deze keuze van het openbaar ministerie in dat milieumisdrijven met een belangrijk vermogensvoordeel in regel vervolgd zullen moeten worden. Het houdt nl. geen steek om de grootverdieners in de milieucriminaliteit in het penale spoor te seponeren om opportuniteitsredenen of een minnelijke schikking van maximaal 5.000 euro te laten betalen⁸¹, terwijl de kleinverdieners in het bestuurlijke spoor een geldboete *annex* voordeelontneming riskeren. De sorteernota wijst overigens zelf in de richting van vervolging door expliciet te verwijzen naar dossiers “*waarvoor men het nuttig geacht heeft het vermogensvoordeel te berekenen*”. Het vermogensvoordeel o.g.v. art. 42, 3° Sw. zou immers niet berekend worden wanneer de procureur kiest voor een opportuniteitssepot of een minnelijke schikking. De sanctie vindt alvast toepassing in de penale milieusanctioneringspraktijk: empirisch onderzoek maakt gewag van 6,47% toepassingen op 7,54% vorderingen in eerste aanleg⁸².

(10) *Dossiers waarin sprake is van recidive of herhaaldelijk opgestelde processen-verbaal voor soortgelijke misdrijven*

⁷⁹ Voor de toepasselijkheid van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek op strafbaarstellingen en (penale) straffen in decreten van de gemeenschappen en de gewesten, zie art. 11 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (*B.S.* 15 augustus 1980).

⁸⁰ Zie art. 16.4.2 en 16.4.26 Titel XVI DABM. De bestuurlijke voordeelontneming wordt in Titel XVI DABM gedefinieerd als “*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*” (zie art. 16.4.26 Titel XVI DABM). In tegenstelling echter tot de penale voordeelontneming heeft de bestuurlijke voordeelontneming onder Titel XVI DABM dus geen betrekking op het brutovermogensvoordeel maar wel op het nettovermogensvoordeel van het misdrijf. Bovendien kan de bestuurlijke voordeelontneming onder Titel XVI DABM, zoals de bestuurlijke geldboete (zie randnr. 20), alleen de overtreder treffen, terwijl de penale voordeelontneming met toepassing van art. 66 en 67 Sw. ook aan mededaders resp. medeplichtigen kan worden opgelegd. Zie C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 445; C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 350 en 354-355; en 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, 92-93 en 100-101.

⁸¹ Zie randnr. 4.

⁸² C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, Tabel 20 op p. 148.

18. Het openbaar ministerie houdt ook leefmilieudossiers waarin sprake is van recidive of herhaling of herhaaldelijk opgestelde processen-verbaal, in het strafrechtelijke afhandelingsspoor. Het openbaar ministerie geeft hiermee uiting aan de klassieke strafrechtelijke opvatting dat recidivisten zwaarder moeten worden gestraft dan eerste daders. VAN DEN WYNGAERT verwoordt deze opvatting zo: “*door een nieuw misdrijf te plegen tonen zij immers aan in het kwaad te volharden en niet de nodige lessen uit de vroegere veroordeling te hebben getrokken*”⁸³. Het Strafwetboek voorziet derhalve in de mogelijkheid van een strafverzwaring voor bepaalde gevallen van recidive⁸⁴. Niet alle gevallen van recidive geven echter aanleiding tot strafverzwaring⁸⁵. Naast de gevallen van zgn. wettelijke herhaling of recidive kan er ook sprake zijn van recidive zonder dat de wettelijke voorwaarden van het Strafwetboek zijn vervuld en die bijgevolg geen wettelijke implicaties meebrengt op het vlak van de strafmaat⁸⁶. Aangezien de wettelijke recidive een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist⁸⁷ en de sorteernota daarentegen ook gevallen viseert van louter herhaaldelijk opgestelde processen-verbaal – zonder dat deze per se hebben geresulteerd in een strafrechtelijke veroordeling –, kan worden aangenomen dat recidive in de zin van de sorteernota ruim moet worden opgevat en ook leefmilieudossiers impliceert waarin sprake is van de ‘gewone’ recidive. Ook de prioriteitennota geeft op gelijkaardige wijze uiting aan de klassieke strafrechtelijke recidive-opvatting: “[*m*]eerdere vaststellingen en/of veroordelingen wegens milieumisdrijven” worden als prioritair beschouwd⁸⁸. Recidivisten – ‘gewone’ en wettelijke – moeten in principe dan ook niet rekenen op de gunst van de minnelijke schikking⁸⁹. Een kleine corrigerende tik volstaat niet. Zij worden precies in het

⁸³ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 491.

⁸⁴ De penale regels inzake herhaling of recidive zijn neergelegd in art. 54-57 Sw. Voor de toepasselijkheid van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek op strafbaarstellingen en (penale) straffen in decreten van de gemeenschappen en de gewesten, zie art. 11 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (*B.S.* 15 augustus 1980). Het feit dat het bestuurlijk beboetingsstelsel van Titel XVI DABM specifieke tarifieringsregels voor gevallen van recidive ontbeert, is m.i. geen afdoende verklaring voor de keuze van het openbaar ministerie om dergelijke gevallen penaal af te handelen, alwaar de penale regels inzake recidive kunnen worden toegepast. Net zoals voor samenloop tussen verscheidene milieumisdrijven dient immers opnieuw gewezen te worden op het ruim bepaalde vorktarief voor milieumisdrijven (0 – 250.000 euro) dat, gekoppeld aan de verplichting voor de afdeling Milieuhandhaving om rekening te houden met de frequentie van de gepleegde milieumisdrijven, ook in recidive-dossiers een adequate bestuurlijke beboeting kan meebrengen. Zie randnr. 16.

⁸⁵ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 491 en 493.

⁸⁶ Zie e-mail van dhr. Wouter Haelewyn van 3 mei 2011.

⁸⁷ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 491-492.

⁸⁸ Prioriteitennota, 5.

⁸⁹ VAN DEN WYNGAERT stelt dat een minnelijke schikking in geval van wettelijke recidive sowieso principieel uitgesloten wordt in een richtlijn van de procureurs-generaal van januari 1985 (zie C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 764), al is het onzeker of deze richtlijn algemeen wordt toegepast. ARNOU daarentegen stelt dat de staat van (wettelijke) herhaling in principe geen beletsel is voor het aanbieden van een minnelijke schikking, maar wijst erop dat indien de maximum-gevangenisstraf op het misdrijf met toepassing van de herhalingsregels boven vijf jaar komt te liggen, de toepassingsvoorwaarden voor het aanbieden van een minnelijke schikking niet langer voldaan zijn (zie P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 11). Het lijkt er alvast op dat ‘gewone’ recidive voorheen in de praktijk niet per se een beletsel was voor het aanbieden van een minnelijke schikking (zie e-mail van dhr. Wouter Haelewyn van 3 mei 2011).

penale afhandelingsspoor gehouden met het oog op een zwaardere bestraffing; vervolging dringt zich dus op. Eens recidivisten vervolgd worden, lijkt de milieustrafrechter dit alvast ter harte te nemen: BILLIET, BLONDIAU en ROUSSEAU tonen aan dat recidivisten in leefmilieustrafzaken significant minder kans maken op een opschorting van veroordeling en significant zwaardere effectieve hoofdstraffen opgelegd krijgen in eerste aanleg en hoger beroep⁹⁰.

(11) Dossiers in het kader van specifieke lokale, ressortelijke, gewestelijke of federale prioriteiten

19. Het openbaar ministerie wenst milieumisdrijven die op lokaal, ressortelijk, gewestelijk of federaal niveau specifieke prioritaire aandacht genieten, tevens penaal af te handelen. Daarmee onderschrijft het openbaar ministerie het prioritaire karakter dat deze verscheidene niveaus toekennen aan deze milieumisdrijven. Het kan opnieuw niet in de bedoeling van het openbaar ministerie liggen om milieumisdrijven die toezichthouders in het kader van doelgericht of programmatisch milieutoezicht met prioritaire aandacht hebben vastgesteld, vervolgens te seponeren om opportuniteitsredenen of te transigeren tegen een prikje, terwijl een alternatieve bestuurlijke bestraffing mogelijk is. De penale afhandeling van dergelijke leefmilieudossiers moet daarom vooral vervolging beogen.

(12) Dossiers waarbij na 180/360 dagen is gebleken dat de feiten gevat in het initieel proces verbaal uitmonden naar meerdere feiten of naar meerdere daders en er geen afsplitsing mogelijk is naar afzonderlijke feiten en/of daders

20. Het openbaar ministerie refereert hier naar dossiers van meerdaadse samenloop en mededaderschap. Wat betreft de dossiers met meerdaadse samenloop overlapt deze categorie met categorie (8)⁹¹. Interessant zijn de milieumisdrijven gepleegd door meerdere daders. De keuze voor een penale afhandeling is verantwoord doordat het bestuursrecht onvoldoende uitgerust is om zulke dossiers een passend gevolg te geven. De bestuurlijke geldboete onder Titel XVI DABM kan immers alleen worden opgelegd aan de “overtreder”⁹². Bij gebrek aan een wettelijke definitie of enige toelichting of commentaar doorheen de parlementaire voorbereiding is de overtreder “de persoon die een norm schendt die hij diende na te leven, hem tot een doen of laten verplichtte”⁹³. Eventuele mededaders blijven bestuurlijk dus buiten schot, terwijl in het penale spoor de bestraffing van mededaders wel mogelijk is^{94,95}. Daarom

⁹⁰ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen Haus en Brundtland”, *R.W.* 2010-2011, nr. 22, 913-914 en 920.

⁹¹ Zie randnr. 16.

⁹² Zie art. 16.4.25, eerste lid Titel XVI DABM. Zie ook de procedurebepalingen (art. 16.4.36-16.4.39 en 16.4.41-16.4.44 Titel XVI DABM).

⁹³ C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 350 en C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 93.

⁹⁴ Zie art. 66 Sw. voor de categorie van de mededaders. Voor de categorie van de medeplichtigen, zie art. 67 Sw. Voor de toepasselijkheid van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek op strafbaarstellingen en (penale) straffen in decreten van de gemeenschappen en de gewesten, zie art. 11 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (*B.S.* 15 augustus 1980).

is het aangewezen dossiers waarin sprake is van mededaderschap in het penale afhandelingsspoor te houden waar ook mededaders verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Vanzelfsprekend kunnen zowel daders als mededaders ook een minnelijke schikking aangeboden krijgen, wanneer de voorwaarden daartoe vervuld zijn en de procureur een minnelijke schikking opportuun acht ⁹⁶. Uit de milieustrafrechtelijke casuïstiek blijkt bovendien dat mededaderschap in de praktijk allerminst een uitzondering is. Er is o.m. gebleken dat 1156 penale uitspraken – eerste aanleg en hoger beroep – in milieuzaken uit het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent (2003-2006 (-2007)) 1882 verdachten tellen. Dit levert een ratio op van 1,56 verdachten per zaak voor de eerste aanleg en 2,17 verdachten per zaak voor de beroepsaanleg ⁹⁷. Bovendien is haast 20% van de verdachten een rechtspersoon, wat in de praktijk meebrengt dat in deze zaken in ieder geval minstens twee verdachten vervolgd worden, aangezien het openbaar ministerie om proces-economische redenen in dossiers met rechtspersonen en natuurlijke personen systematisch zowel de rechtspersoon als de natuurlijke personen vervolgt ⁹⁸. De categorie van milieumisdrijven met mededaderschap die voorbehouden wordt voor een penale afhandeling, levert bijgevolg een bulk van dossiers op waarvoor de minnelijke schikking haar rol als afdoeningsinstrument zal blijven spelen.

(13) *Dossiers i.v.m. schending van artikel 16.6.1, § 2, 1° en/of 2° DABM (opzettelijk niet-uitvoeren, betalen of negeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen of opzettelijke schending van toezichtsrechten)*

21. Artikel 16.6.1, § 2, 1° en 2° Titel XVI DABM bestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro, of met een van die straffen, “*personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, voordeelontnemingen, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen niet uitvoeren, betalen of negeren*” (1°) en “*personen die opzettelijk de in artikel 16.3.10, 1°, 2°, 3°, 4°, en 5°, bedoelde toezichtrechten schenden*” (2°). Ook de prioriteitennota categoriseert het (actief) tegenwerken van de handhaving als een prioritair misdrijf, o.m. weerspanning tegen de verbaliserende ambtenaar, het verhinderen van het toezicht en het negeren van dwangmaatregelen ⁹⁹. Vanuit handhavingsoogpunt is het volstrekt logisch om overtreders die opzettelijk geen gevolg geven aan een reeds door het bestuur of de rechter opgelegde sanctie of maatregel, penaal aan te pakken. Waarom immers zou een dergelijke

⁹⁵ C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 350 en 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, 93.

⁹⁶ Het is mogelijk dat wanneer meerdere daders bij de feiten betrokken zijn, de procureur aan de enen een minnelijke schikking aanbiedt en aan de anderen niet. Zie P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 8.

⁹⁷ C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, 139.

⁹⁸ C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, 139.

⁹⁹ Prioriteitennota, 4-5.

To refer to as: R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, 244-257

overtreder een bestuurlijke geldboete wegens het niet betalen van een eerste bestuurlijke geldboete ditmaal wel betalen? Indien hij daarentegen bij niet-betaling naar de strafrechter wordt verwezen, zal hij misschien verkiezen om gewoon te betalen. Ook het opzettelijk verhinderen van het toezicht rechtvaardigt een strengere aanpak, omdat zulk gedrag elke handhaving onmogelijk dreigt te maken. De minnelijke schikking is daarom niet het geëigende instrument om de dossiers onder deze categorie af te handelen. Een strengere aanpak dan alternatieve bestuurlijke beboeting vereist immers penale vervolging (*ultimum remedium*), geen opportunitesspot of een minnelijke schikking.

4.2 Milieumisdrijven afgehandeld in het bestuurlijke spoor

22. Milieudossiers die in elk geval aan de afdeling Milieuhandhaving kunnen worden overgemaakt voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, betreffen:

“1.niet-prioritaire dossiers

2.dossiers inzake de overschrijding van emissienormen

3.inrichtingen die ontoereikend zijn vergund”¹⁰⁰

Deze drie categorieën leefmilieudossiers komen in ieder geval in aanmerking voor een bestuurlijke afhandeling. De belangrijkste categorie is de eerste, nl. dossiers inzake niet-prioritaire milieumisdrijven. Terwijl verscheidene categorieën leefmilieudossiers die voor het penale afhandelingsspoor voorbehouden zijn, prioritaire milieumisdrijven in de zin van de prioriteitennota omvatten, kunnen niet-prioritaire milieumisdrijven in elk geval overgemaakt worden aan de afdeling Milieuhandhaving. De derde categorie vormt een uitzondering op het prioritaire milieumisdrijf van de schending van de milieuvergunningsplicht¹⁰¹. De alternatieve bestuurlijke geldboete maakt hier het geëigende afdoeningsinstrument uit. Niets verhindert een procureur natuurlijk om een milieumisdrijf dat onder één van deze categorieën valt, in een concreet geval toch in eigen beheer te houden met het oog op vervolging¹⁰². Transigeren is m.i. in regel niet aangewezen. Afgezien van enkele occasionele toepassingen, is het m.i. in strijd met de geest van de sorteernota en de milieuhandhavingsregels om een echte bulk van schikkingstoepassingen aan te houden in de dossiers die bestemd zijn voor een bestuurlijke afhandeling. Dit zou de “*betere aflijning van ieders verantwoordelijkheid*”¹⁰³ die de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving tussen het bestuurlijke en het penale handhavingsspoor tracht te verwezenlijken, niet ten goede komen. De focus van het openbaar ministerie moet gaan naar de leefmilieudossiers die voorbehouden worden voor het penale afhandelingsspoor, i.h.b. de prioritaire milieumisdrijven.

¹⁰⁰ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 104.

¹⁰¹ Zie VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103, categorie (4). Zie randnr. 12.

¹⁰² Zo bepaalt de sorteernota dat zij parketmagistraten slechts een mogelijkheid biedt om hun beslissing voor een penale of bestuurlijke afhandeling op objectieve criteria te baseren en dat de procureur vrij blijft om een eigen beleid te voeren. Zie VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

¹⁰³ 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’, Memorie van Toelichting, *Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249(1), 19.

23. De parketten schijnen over het algemeen goed op de hoogte van de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving en lijken in de praktijk gebruik te maken van de nieuwe bestuurlijke beboetingsmogelijkheden om de afhandeling van o.m. niet-prioritaire milieumisdrijven over te laten aan de afdeling Milieuhandhaving. Er is hogerop reeds vermeld dat tussen de inwerkingtreding van de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving op 1 mei 2009 en 31 december 2010 de parketten reeds 1404 processen-verbaal hebben overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving ¹⁰⁴. Het aandeel opportuniteitssepots en technische sepots in het totaal aantal sepots in leefmilieudossiers is sinds de inwerkingtreding van de nieuwe milieuhandhavingsregelgeving ook gedaald ten gunste van een stijging van het aandeel sepots met het oog op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete ¹⁰⁵. Het volledige plaatje brengt echter grote verschillen aan het licht tussen de verschillende parketten. Het parket van Dendermonde spant de kroon met 272 overgemaakte processen-verbaal tussen 1 mei 2009 en 31 december 2010 ¹⁰⁶. Ook Gent (203), Kortrijk (185), Turnhout (173) en Brugge (104) vallen op in positieve zin ¹⁰⁷. Negatieve uitschieters zijn Hasselt (9), Oudenaarde (12), Mechelen (24), Veurne (30) en Ieper (31) ^{108,109}. Sommige parketten lijken de alternatieve bestuurlijke beboetingsmogelijkheid sneller te implementeren in hun afhandelingsbeleid dan andere. Wellicht hebben sommige parketten enige tijd nodig om hun afhandelingsbeleid bij te sturen en is er ook nog sprake van een zekere koudwatervrees om een beroep te doen op het alternatieve bestuurlijke afhandelingsspoor. Hier is dus nog marge voor verbetering.

¹⁰⁴ Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 2 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

¹⁰⁵ De opportuniteitssepots zijn teruggevallen van 49,22% tot 35,68% en de technische sepots van 43,06% tot 38,88%, terwijl de sepots met het oog op het opleggen van een bestuurlijke geldboete zijn gestegen van 5,97% tot 23,92% (zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009, 2010*, Tabel 19 op p. 130). Het totaal aantal sepots in leefmilieudossiers is ook gedaald van 51,19% tot 41,35% (zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009, 2010*, Tabel 18 op p. 127).

¹⁰⁶ Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

¹⁰⁷ Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

¹⁰⁸ Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

¹⁰⁹ Tussen sommige parketten is in deze materie een samenwerkingsverband afgesloten. Zo zijn de West-Vlaamse parketten – Ieper, Kortrijk, Veurne en Brugge – overeengekomen dat het parket van Kortrijk met ingang van 1 november 2010 de gespecialiseerde leefmilieudossiers van alle West-Vlaamse parketten behandelt, met uitzondering van de zgn. leefbaarheidsmisdrijven, zoals inbreuken op de regelgeving inzake riviervisserij, bosbescherming, dierenbescherming, geluidshinder, sluikstorten, enz. (zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009, 2010*, 121). De parketten van Mechelen en Turnhout zijn op hun beurt overeengekomen dat het parket van Turnhout de materies milieuhygiëne, fauna en flora van beide parketten behandelt (zie antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011)). Deze samenwerkingsverbanden hebben echter geen enkele invloed op de externe statistieken van de parketten. M.a.w., wanneer het parket van Kortrijk een leefmilieudossier van het parket van Ieper heeft behandeld waarin het vervolgens is overgegaan tot vervolging of verzending van het dossier aan de afdeling Milieuhandhaving, dan blijft dit in de statistieken geboekstaafd als een Iepers dossier. De lage aantallen PVO's die aan de afdeling Milieuhandhaving zijn overgemaakt door de parketten van Mechelen, Veurne en Ieper kunnen bijgevolg niet verklaard worden a.h.v. voormelde parketsamenwerkingsverbanden. Aldus bevestigd door dhr. Wouter Haelewyn in een e-mail van 19 april 2011.

4.3 Samenvattend

24. Behoudens leefmilieudossiers die om technische redenen niet in aanmerking komen voor enige vorm van sanctionering, kunnen de categorieën leefmilieudossiers die in de sorteernota worden voorbehouden voor een penale afhandeling ingedeeld worden in twee groepen.

(1) *Prioritaire dossiers.* Doorheen de sorteernota komt een opvallende opdeling tussen prioritaire en niet-prioritaire milieumisdrijven naar voren. Het al dan niet prioritair karakter van een milieumisdrijf maakt het belangrijkste criterium uit voor het openbaar ministerie om te bepalen of een milieumisdrijf langs het penale dan wel het bestuurlijke spoor afgehandeld wordt. Meer dan de helft van de categorieën leefmilieudossiers die het openbaar ministerie in het penale spoor wenst af te handelen, vallen samen of vertonen een overlap met een prioritair misdrijf uit de prioriteitennota. Het betreft de dossiers met een schending van de milieuvergunningsplicht, de dossiers inzake het beheren of achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, de dossiers met een betekenisvolle schade aan natuurelementen, de dossiers met herhaaldelijke of zeer ernstige hinder, de dossiers met een belangrijk vermogensvoordeel, de recidive-dossiers, en de dossiers inzake het opzettelijk negeren van opgelegde sancties of maatregelen en/of het verhinderen van het toezicht. Deze opsomming maakt duidelijk dat het allemaal categorieën leefmilieudossiers zijn die gekenmerkt worden door een zekere mate van ernst of zwaarwichtigheid. Niet-prioritaire dossiers kunnen overgemaakt worden aan de afdeling Milieuhandhaving. De sorteernota stemt het penale afhandelingsbeleid inzake milieumisdrijven nà de inwerkingtreding van de nieuwe milieuhandhavingsregels dus zeer duidelijk af op de prioriteitennota uit 2000. Dat de sorteernota “*geen afbreuk [doet] aan de prioriteitennota*”¹¹⁰, is allerminst overdreven. Ook dossiers “*waarin een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf zich lijkt op te dringen*” en dossiers “*in het kader van specifieke lokale, ressortelijke, gewestelijke of federale prioriteiten*” kunnen aanvullend in deze pool van ‘prioritaire’ penale dossiers ondergebracht worden.

Het gevolg hiervan is dat de geselecteerde prioritaire milieumisdrijven in regel penaal moeten worden vervolgd. Het zou immers elke handhavingslogica tarten om de meest ernstige – want prioritaire – milieumisdrijven in het penale afhandelingsspoor te houden en vervolgens te seponeren om opportuniteitsredenen of te transigeren tegen een prikje, terwijl de lichtere milieumisdrijven in het bestuurlijke spoor op een fikse boete¹¹¹ kunnen rekenen. Hoewel het geenszins in de bedoeling lag van de prioriteitennota om alle prioritaire milieumisdrijven in het penale spoor te gaan vervolgen, moet de indeling in de sorteernota van een milieumisdrijf in het penale spoor wegens het prioritaire karakter ervan beoordeeld worden in het licht van de nieuwe bestuurlijke beboetingsmogelijkheden naar aanleiding waarvan de sorteernota precies is opgesteld. De nieuwe milieuhandhavingsregelgeving legt thans de nadruk op een

¹¹⁰ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

¹¹¹ Een alternatieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 250.000 euro, te vermeerderen met de opdecimen van toepassing op de strafrechtelijke geldboeten (thans x5,5) (zie art. 16.4.27, tweede lid *juncto* art. 16.4.25, tweede lid, eerste zin Titel XVI DABM). De hoogte van iedere alternatieve bestuurlijke geldboete dient evenwel te worden afgestemd op de ernst van het betreffende milieumisdrijf; ook de frequentie en de omstandigheden van het milieumisdrijf dienen in rekening te worden gebracht (zie art. 16.4.29 Titel XVI DABM).

bestuurlijke handhaving van het milieurecht en wendt het strafrecht slechts aan als een *ultimum remedium*. Als spelverdelers dienen de procureurs hiermee rekening te houden wanneer zij hun beperkte capaciteit en middelen afwegen bij de keuze tussen een penale dan wel een bestuurlijke afhandeling van een milieumisdrijf. De Memorie van Toelichting bij het Milieuhandhavingsdecreet stelt het als volgt: “*Studies in verband met het door de parketten gevoerde vervolgingsbeleid wijzen uit dat slechts in beperkte mate strafrechtelijk wordt opgetreden. Wat, naast andere redenen, allicht voor een belangrijk stuk te verklaren is door overbelasting van de parketten. Vandaar dat het onontbeerlijk is om, met het oog op een doelmatig en doeltreffend milieuhandhavingsbeleid, met dit gegeven rekening te houden. Een voor de hand liggende oplossing bestaat er dan in om te voorzien in een alternatief, zijnde de alternatieve bestuurlijke geldboete. [...] Op die manier wordt ook een betere aflijning van ieders verantwoordelijkheid gerealiseerd*”¹¹². En ook nog: “*In heel de verhouding strafrechtelijke behandeling-bestuurlijk optreden is [art. 16.4.34 Titel XVI DABM] werkelijk bijzonder cruciaal. Zonder aan de parketten te gaan dicteren wat ze moeten beslissen – dit valt overigens volledig buiten de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest – verwacht de Vlaamse Regering van hen toch wel een bepaalde keuze – een milieumisdrijf al dan niet strafrechtelijk behandelen – zodanig dat elkeen ten volle zijn verantwoordelijkheid kan nemen*”¹¹³. Daarom besluit ik dat de prioritaire milieumisdrijven die de procureurs overeenkomstig de sorteernota in eigen beheer houden, in regel moeten worden vervolgd. Dit strookt met de rol die aan het strafrecht is toebedeeld van een *ultimum remedium*. Anders valt immers het bestuurlijk alternatief te verkiezen. De minnelijke schikking – alsook het opportuniteitssepot – is m.i. daarom in regel geen geschikt instrument voor deze categorieën van leefmilieudossiers. BILLIET, BLONDIAU en ROUSSEAU tonen alvast aan dat overtreders die prioritaire milieumisdrijven begaan significant minder kans maken op een opschorting van veroordeling en zowel in eerste aanleg als in hoger beroep significant zwaardere effectieve hoofdstraffen opgelegd krijgen¹¹⁴.

(2) *Dossiers waarvoor het bestuursrecht ontoereikend is*. Een tweede groep penale leefmilieudossiers in de sorteernota betreft categorieën leefmilieudossiers waarvoor het bestuursrecht als afhandelingsspoor tekortschiet. Het gaat enerzijds over dossiers met samenloop tussen een milieumisdrijf en een misdrijf dat niet onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM valt, en anderzijds over dossiers waarin sprake is van meerdere daders. Het bestuursrecht is niet uitgerust om de geviseerde samenloopdossiers op gepaste wijze af te handelen, vermits alleen milieumisdrijven een geldboete opgelegd kunnen krijgen onder het alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsel van Titel XVI DABM en de niet-milieumisdrijven die ermee samenhangen derhalve sowieso buiten het bestuurlijke spoor moeten worden afgehandeld. Daarom is het beter dergelijke samenloopdossiers in het penale spoor te houden

¹¹² 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’, Memorie van Toelichting, *Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249(1), 18-19.

¹¹³ 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’, Memorie van Toelichting, *Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249(1), 61.

¹¹⁴ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen Haus en Brundtland”, *R.W.* 2010-2011, nr. 22, 913-914 en 920.

waar zij integraal kunnen worden afgehandeld. Leefmilieudossiers met mededaderschap kunnen evenmin op gepaste wijze afgehandeld worden via het bestuurlijke spoor. Mededaders blijven in het bestuurlijk beboetingsstelsel van Titel XVI DABM immers volledig buiten schot. Ook de keuze voor een penale afhandeling van leefmilieudossiers met meerdere daders is daarom geheel verantwoord en terecht.

Met betrekking tot de geïsoleerde samenloopdossiers en dossiers inzake mededaderschap zal de minnelijke schikking verder toepassing vinden wanneer de wettelijke voorwaarden daartoe vervuld zijn en de procureur de aanbieding van een minnelijke schikking opportuun acht. Aangezien in de penale milieucasuïstiek o.m. milieumisdrijven die een samenloop vertonen met stedenbouwmisdrijven en milieumisdrijven met meerdere daders zichtbaar zijn, lijkt er sowieso een bulk van dossiers overeind te zullen blijven waarvoor de minnelijke schikking haar rol zal blijven spelen als afdoeningsinstrument.

25. Met betrekking tot de leefmilieudossiers die overeenkomstig de sorteernota overgemaakt kunnen worden aan de afdeling Milieuhandhaving, speelt de minnelijke schikking in regel geen rol als afdoeningsinstrument. De alternatieve bestuurlijke geldboete is hier het geëigende afdoeningsinstrument. Wanneer de procureurs zich op het terrein begeven van de bestuurlijke handhaver, is dit in regel alleen gerechtvaardigd wanneer in een concreet geval een strafrechtelijke vervolging zich opdringt.

26. Er mag echter niet uit het oog verloren worden dat de sorteernota uitdrukkelijk bepaalt dat zij parketmagistraten slechts een mogelijkheid biedt om hun beslissing voor een penale of bestuurlijke afhandeling op objectieve criteria te baseren en dat de procureur vrij blijft om een eigen beleid te voeren¹¹⁵. Het blijft op zich dus wel mogelijk om minnelijke schikkingen aan te bieden zoals voorheen, ook voor de zgn. prioritaire leefmilieudossiers en de leefmilieudossiers die de sorteernota toewijst aan het bestuurlijke spoor. Er zijn ook specifieke situaties denkbaar waarin de minnelijke schikking zelfs in prioritaire leefmilieudossiers een gepast antwoord kan zijn. Denk maar aan dossiers die enige tijd vergen vooraleer de overtreder zich in regel kan stellen of de schade kan herstellen, zoals complexe dossiers inzake de exploitatie van een vergunningsplichtige inrichting zonder milieuvergunning of het beheren van gevaarlijke afvalstoffen waarbij bvb. de bodem verontreinigd is geraakt. Een termijn van 180/360 dagen kan in bepaalde gevallen erg kort zijn om de nodige maatregelen te treffen om zich in regel te stellen of de schade te herstellen¹¹⁶. Wanneer de overtreder alle maatregelen treft om zich in regel te stellen en de schade te herstellen, maar (een begin van) de regularisatie of sanering pas (grotendeels) zichtbaar wordt na het verstrijken van 180/360 dagen – en er derhalve sowieso geen bestuurlijke afhandeling

¹¹⁵ VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

¹¹⁶ Al moet er op worden gewezen dat de sorteernota voor de leefmilieudossiers inzake de schending van de milieuvergunningsplicht, inzake het beheren of achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, en inzake een betekenisvolle schade aan natuurelementen, telkens uitdrukkelijk bepaalt dat zij niet aan de afdeling Milieuhandhaving kunnen worden overgemaakt wanneer er *geen (begin van) regularisatie of sanering* is. M.a.w., een volledige regularisatie of sanering is niet vereist opdat de procureur een dergelijk dossier kan overmaken aan de afdeling Milieuhandhaving; een begin van regularisatie of sanering volstaat. Zie VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103, categorieën (4), (5) en (6).

To refer to as: R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, 244-257

meer mogelijk is –, kan het zeker en vast verdedigbaar zijn om in het penale spoor vervolgens niet tot vervolging over te gaan, maar een minnelijke schikking aan te bieden ¹¹⁷. Ook kan het zijn dat procureurs in sommige dossiers anticiperen op het feit dat de kans erg klein is dat de strafrechter een afdoende straf zal opleggen, en bijgevolg verkiezen om een – desnoods (zeer) hoge – minnelijke schikking aan te bieden in plaats van te vervolgen, al zou het dossier in dergelijke gevallen misschien beter een bestuurlijke afhandeling krijgen tot oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete.

27. In antwoord op een parlementaire vraag van senator Hugo Vandenberghe dd. 5 september 2003 was sprake van een schikkingspercentage van 9,33% in leefmilieudossiers (tenlasteleggingscode 64) binnengekomen op de Vlaamse parketten tussen 1 januari 1993 en 31 december 2002 ¹¹⁸. Het Milieuhandhavingsrapport 2009 vermeldt voor de periode 1 mei 2009 – 31 december 2009, d.i. ná de inwerkingtreding van de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving, 10,42% aangeboden minnelijke schikkingen (tenlasteleggingscodes 63 en 64) ¹¹⁹. De eerste, weliswaar voorbarige cijfers doen daarom vermoeden dat een bepaalde bulk van schikkingsdossiers ná de inwerkingtreding van Titel XVI DABM standhoudt. De effecten van de sorteernota zullen zich echter pas in 2010 echt doen voelen. Het Milieuhandhavingsrapport 2010 dat in de loop van 2011 zal verschijnen, zal meer duidelijkheid brengen over het lot van de minnelijke schikking als afdoeningsinstrument voor milieumisdrijven.

5. Uitleiding

28. De Vlaamse decreetgever heeft in zijn nieuwe milieuhandhavingsregelgeving sterk ingezet op een bestuurlijk beboetingsstelsel. De gedepenaliseerde milieu-inbreuken zullen geen of slechts een verwaarloosbare impact hebben op het schikkingsbeleid van de parketten, vermits de milieu-inbreuken zoals thans omschreven in Titel XVI DABM en opgelijst in de bijlagen van het Milieuhandhavingsbesluit voorheen toch al niet of nauwelijks voorkwamen in de dossierinstroom bij de parketten. Voor wat betreft de milieumisdrijven, blijft het openbaar ministerie als eerste aan zet. De procureur des Konings fungeert als spelverdeler en beslist om een leefmilieudossier over te maken aan de afdeling Milieuhandhaving voor een bestuurlijke afhandeling, dan wel in eigen beheer te houden en te seponeren, een minnelijke schikking aan te bieden of te dagvaarden. De sorteernota van het openbaar ministerie geeft aan op welke manier het openbaar ministerie zal omspringen met de mogelijkheid tot (alternatieve) bestuurlijke beboeting. De belangrijkste leidraad die het openbaar ministerie in de sorteernota hanteert is het onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire milieumisdrijven zoals bepaald in de prioriteitennota van 2000. Terwijl meer dan de helft van de categorieën leefmilieudossiers die in het penale afhandelingsspoor worden gehouden, samenvallen of een overlap vertonen met een prioritair milieumisdrijf uit de prioriteitennota, kunnen de niet-prioritaire milieumisdrijven in elk geval overgelaten worden aan de afdeling

¹¹⁷ Waarbij een minnelijke schikking zeker en vast te verkiezen valt boven een opportuniteitssepot wegens regularisatie.

¹¹⁸ *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003-04, 2 december 2003, 328-334 (Vr. nr. 3-243 H. Vandenberghe).

¹¹⁹ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport* 2009, 2010, Tabel 16 op p. 120.

Milieuhandhaving. Een uitzondering hierop vormt de categorie van de ontoereikend vergunde inrichtingen die, in tegenstelling tot volledig onvergunde inrichtingen, aan het bestuurlijke afhandelingsspoor toebedeeld zijn. Het geëigende afdoeningsinstrument voor de prioritaire milieumisdrijven die penaal worden afgedaan is m.i. vervolging, aangezien de meest ernstige milieumisdrijven precies in het penale afhandelingsspoor zijn gehouden – ten koste van bestuurlijke beboeting – met het oog op een strengere bestraffing. Transigeren is hier in regel niet aangewezen. Voor de milieumisdrijven die bestuurlijk worden afgehandeld, met als belangrijkste categorie dus de niet-prioritaire milieumisdrijven, maakt de (alternatieve) bestuurlijke geldboete het geëigende afdoeningsinstrument uit. Niets belet een procureur weliswaar om een concreet dossier in eigen beheer te houden met het oog op vervolging, maar transigeren is in regel opnieuw niet aangewezen. Desalniettemin moet erop gewezen worden dat de sorteernota de procureurs slechts een leidraad biedt en dat de procureurs vrij blijven om een eigen beleid te voeren. Minnelijke schikkingen in leefmilieudossiers die overeenkomstig de sorteernota veeleer voor penale vervolging of bestuurlijke beboeting in aanmerking komen, zijn dus niet uitgesloten en kunnen in specifieke gevallen ook verdedigbaar zijn. De sorteernota voorziet niet alleen een penale afhandeling voor verscheidene prioritaire milieumisdrijven, maar tevens voor enkele categorieën leefmilieudossiers waarvoor het strafrecht als afhandelingsspoor beter is uitgerust, nl. dossiers met samenloop tussen een milieumisdrijf en een misdrijf dat niet onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM valt, en dossiers met mededaderschap. Deze leefmilieudossiers worden verder op gewone wijze penaal afgehandeld, zij het met vervolging, een minnelijke schikking of een (opportunitheids)sepot. Vermits milieumisdrijven in de praktijk soms een samenloop vertonen met o.m. stedenbouwmisdrijven en geregeld door meerdere daders begaan worden, vormen deze categorieën leefmilieudossiers de belangrijkste bulk van dossiers waarin de minnelijke schikking verder toepassing zal blijven vinden. Op basis van al het voorgaande besluit ik dat de sorteernota enerzijds een beweging aanwijst naar een penale vervolging van verscheidene prioritaire milieumisdrijven en een bestuurlijke afdoening a.h.v. de alternatieve bestuurlijke geldboete van niet-prioritaire milieumisdrijven, maar dat toch een bulk van leefmilieudossiers (vooral mededaderschap en samenloop milieumisdrijf – niet-milieumisdrijf) overeind blijft waarin de minnelijke schikking verder toepassing zal vinden.

De eerste cijfers tonen aan dat de nieuwe milieuhandhavingsregels over het algemeen snel ingang hebben gevonden bij het openbaar ministerie. De (meeste) parketten zijn goed op de hoogte van het alternatief bestuurlijk beboetingsstelsel en spelen in de praktijk dossiers door aan de afdeling Milieuhandhaving. Sommige parketten zijn minder snel mee met de nieuwe handhavingsregels en vertonen misschien nog wat koudwatervrees. De schikkingspercentages voor sommige categorieën leefmilieudossiers – zoals dossiers inzake sluikstorten en verbranden van ongevaarlijk afval en inzake betekenisvolle schade aan natuurelementen – lijken dit laatste te bevestigen. De sorteernota is echter pas vanaf 2010 op het penaal afhandelsbeleid inzake milieumisdrijven gaan wegen. Het Milieuhandhavingsrapport 2010 dat in de loop van 2011 zal verschijnen, zal meer duidelijkheid brengen over het lot van de minnelijke schikking als afdoeningsinstrument voor milieumisdrijven.