

Dansen op één voet?
Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse

Dr. Carole M. Billiet

1. Als laatste bijdrage tot dit boek volgt hier een systeemanalyse van de publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven in het Vlaamse en het Waalse gewest, met de aandacht gericht op de plaats die het maatschappelijk middenveld, *civil society*, er nu bekleedt en er zou kunnen bekleden in een nabije toekomst. In de analyse komt heel wat informatie aan bod die reeds ruime bekendheid geniet, samengebracht en bekeken vanuit een helikopterperspectief. De idee is om dank zij dit brede overzicht tot een aantal vaststellingen en inzichten te komen die verdere reflectie en debat waard zijn.

De publiekrechtelijke sanctiveringssystemen die onderzocht worden, zijn uiteraard de sanctiveringssystemen die een tiental jaren geleden in beide gewesten tot stand zijn gekomen. Wat Vlaanderen betreft, gaat het om het handhavingssysteem gestoeld op Titel XVI DABM¹ en het Milieuhandhavingsbesluit², dat in werking trad mei-juni 2009³. Voor Wallonië, werd het handhavingssysteem in kwestie ingesteld door Deel VIII van Boek I van het Milieuwetboek⁴ en het Handhavingsbesluit⁵. Het is operationeel sedert 6 februari 2009⁶. Het toepassingsgebied van beide handhavingssystemen werd in de inleiding tot dit boek beschreven⁷. We herinneren er hier aan dat de regelgevingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en inzake beschermde landschappen, die een stellige rol spelen in de biodiversiteitsbescherming, in geen van beide gewesten binnen het toepassingsgebied van voormelde handhavingswetgeving vallen⁸.

De afbakening van het onderwerp brengt mee dat de privaatrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven als zodanig⁹ buiten beschouwing blijft. Voor zover zij aan bod komt, gebeurt het zijdelings, in functie van het onderzoek naar de publiekrechtelijke sanctivering.

¹ Titel XVI Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen van het decreet (VI.) van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid ('DABM'), ingevoegd bij 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, zoals tot op heden gewijzigd.

² B. VI. R. van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals tot op heden gewijzigd.

³ Inwerkingtreding van Titel XVI DABM, oorspronkelijke redactie: 1 mei 2009 (artikel 43, eerste lid, decreet 21 december 2007 zoals uitgevoerd door artikel 93 Milieuhandhavingsbesluit). Inwerkingtreding van de tekstversie na wijziging door het vervolgdcreet, dat de toepassingsfeer van Titel XVI uitbreidde tot het natuurbeheerrecht: 25 juni 2009 (artikel 147 vervolgdcreet zoals uitgevoerd door artikel 51, eerste lid, wijzigingsbesluit Milieuhandhavingsbesluit van 30 april 2009).

⁴ Decreet (W.) van 5 juni 2008 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de betuigeling van milieuovertredingen en de herstelmaatregelen inzake leefmilieu, zoals tot op heden gewijzigd.

⁵ B. W. R. van 5 december 2008 tot invoeging van een deel VIII in het regelgevende deel van Boek I van het Milieuwetboek, zoals tot op heden gewijzigd.

⁶ Artikel 17 decreet 5 juni 2008 zoals uitgevoerd door artikel 12 Handhavingsbesluit.

⁷ Zie hoger, C.M. BILLIET, xxx, (x), inzonderheid randnrs. X-Y.

⁸ Artikel 16.1.1 DABM, *a contrario*; artikel D.138 Deel VIII van Boek I Milieuwetboek, *a contrario*.

⁹ Privaatrechtelijke handhaving van milieuwetgeving, bv. door een milieuvereniging die met toepassing van de Milieustakingswet (wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu) bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg een vordering instelt tot het bekomen van een stakingsbevel, speelt in ons rechtssysteem slechts een beperkte rol. In een uiterst recente publicatie stelt LAVRYSEN vast dat er van het aantal burgerlijke milieuzaken in het algemeen “geen betrouwbare statistische gegevens” te vinden zijn; “Afgaand op gepubliceerde rechtspraak kan wellicht terecht gesteld worden dat het aantal daarvan op jaarbasis eerder beperkt is”. – L. LAVRYSEN, “Hernieuwd pleidooi voor gespecialiseerde milieurechtspraak in België”, in T.M.R. (ed.), *De toegang tot de rechter de lege ferenda in milieuaangelegenheden. Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar TMR*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, (73) 75. Specifiek wat rechtshandhavend optreden betreft, brengt het gezaghebbende rechtspraakoverzicht van LEFRANC aangaande de

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

2. De analyse omvat vier luiken. Een eerste hoofdstuk situeert de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de milieurechtshandhaving in het algemeen (“Hoofdstuk 1. De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de milieurechtshandhaving”). Het tweede hoofdstuk betreft de plaats en rol van het maatschappelijk middenveld in de strafrechtelijke sanctivering van milieumisdrijven, in het bijzonder biodiversiteitsmisdriven (“Hoofdstuk 2. *Civil society* in de strafrechtelijke sanctivering”). Het derde hoofdstuk maakt de parallel voor wat de bestuursrechtelijke sanctivering aangaat (“Hoofdstuk 3. *Civil society* in de bestuursrechtelijke sanctivering”). Zowel het tweede als het derde hoofdstuk kaderen de Vlaams gewestelijke en Waals gewestelijke regelgeving en praktijk in de bredere EU-context. In het vierde en laatste hoofdstuk wordt de systeemanalyse afgerond. De vaststellingen en inzichten die er blijken en de vragen die aansluitend worden gesteld, vormen stof voor verdere reflectie en debat (“Hoofdstuk 4. Te overdenken en bespreken”).

3. Het bronnenonderzoek voor de bijdrage werd afgesloten op 1 december 2017.

Hoofdstuk 1. De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de milieurechtshandhaving

4. In theorie vraagt iedere rechtsregel met normatieve kracht om handhaving. Opmerkenswaard is dan ook dat de bijdrage van het maatschappelijk middenveld tot de milieurechtshandhaving zich niet op uniforme wijze uitstrekt tot de gehele milieuregelgeving. Integendeel, de handavingsinspanningen concentreren zich in een paar deelgebieden van de milieuregelgeving. Daarbij treden verschillende segmenten van het maatschappelijk middenveld op de voorgrond.

5. Een eerste deelgebied van de milieuregelgeving waar het maatschappelijk middenveld traditioneel bijdraagt tot de rechtshandhaving, betreft regelgeving die hinder voorkomt, beheerst en bestrijdt. We denken hierbij aan de meest uiteenlopende vormen van hinder: geluidshinder, trillingen, stof, geurhinder, sluikstorten, lichthinder, ... Gebruikelijk zijn het burenen, omwonenden, die tegen de hinder optreden.

Het actiepatroon ‘Buren & handhaving van hinderregelgeving’ werd bv. mooi waargenomen in het *Environmental Lawforce* onderzoek. Bij dit onderzoek werd een databestand opgebouwd met de volledige strafrechtspraak in milieuzaken uit het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent in de jaren 2003-2007. De selectie spitste zich toe op schendingen van het milieuhygiënerecht. Aldus werden

toepassing van de Milieustakingswet in de jaren 1993-2008 voor die vijftien jaren in geheel het land slechts een 250 uitspraken samen, gedaan in 136 zaken, hetzij gemiddeld 9 zaken per jaar. Van deze 136 zaken werden er 41 ingeleid door milieuverenigingen. – P. LEFRANC, “De milieustakingswet: overzicht van rechtspraak (1993-2008)”, *T.M.R.* 2009, (2) randnr. 195. Relatief recente rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof, die hier verderop wordt besproken, brengt o.i. mee dat de Milieustakingswet nog verder aan praktijkbelang zal inboeten.

Aangaande de praktijkwerking van de Milieustakingswet, lees bijkomend: P. LEFRANC, “Een ‘handeling’ in de Milieustakingswet kan ook een ‘verzuim’ zijn (noot bij Cass. 9 juni 2016, nr. C.150442.N)”, *T.M.R.* 2016, 675-676; P. BOGAERTS, “Tien jaar stakingsvordering inzake leefmilieu. Kritisch aperçu van rechtspraak en rechtsleer (1993-2003)”, *TMR* 2003, 86-119; H. STEVENS en H.C. SEBREGHTS, “De wet van 1 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van he leefmilieu: een evaluatie van de toepassing in het voorbije decennium”, *M.E.R.* 2002, 182-210.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

1156 strafrechtelijke uitspraken ingezameld, waar 1882 verdachten terechtstonden.¹⁰ Burgerlijke partijstelling door het maatschappelijk middenveld ¹¹ gebeurde er typisch door omwonenden in hinderdossiers.

6. Het tweede deelgebied van de milieuregelgeving waar traditioneel een sterke bijdrage van het maatschappelijk middenveld in de rechtshandhaving valt waar te nemen, omvat de regelgeving strekkende tot biodiversiteitsbescherming, in het bijzonder deze die de bescherming nastreeft van habitats, fauna en flora. Het maatschappelijk middenveld neemt hier bij uitstek de gestalte aan van milieuverenigingen: verenigingen zonder winstoogmerk die, met uiteenlopende accenten in hun statutaire doelstellingen en een geografisch werkingsgebied dat varieert van het lokale tot het mondiale niveau, milieubescherming in het vaandel voeren.

De bijdrage van milieuverenigingen in de handhaving van biodiversiteitsregelgeving draagt uiteraard in het bijzonder de aandacht weg in het vervolg van deze bijdrage. Zoals het actiepatroon Omwonenden & hinderregelgeving, vormt ook dit actiepatroon een klassieker van de milieurechtshandhaving. Aldus, bv., bevat een recent themanummer van het EU-tijdschrift *Science for Environmental Policy*, gewijd aan de handhaving van het milieurecht, een bijdrage met de sprekende titel “*Wildlife law enforcement: the vital role of NGO’s*”¹².

7. De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de milieurechtshandhaving is belangrijk. Omwonenden en milieuverenigingen starten handhavingstrajecten op wanneer overheden dit niet doen, zij informeren besturen en rechtbanken over illegale feiten en over schade die werd aangericht, zij dragen bij tot de bewijsvoering van de feiten en het daderschap, zij stellen expertise ter beschikking, zij dragen bij tot de bewustwording bij magistraten en andere handhavingsactoren van de schadelijkheid en ernst van milieucriminaliteit, ...

Het belang van deze bijdrage voor de milieurechtshandhaving kreeg een bijzonder mooie erkenning in het Verdrag van Aarhus ¹³. Artikel 9(3) van dit verdrag bepaalt: “...each Party shall ensure that ... members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national laws relating to the environment.” De bepaling is samen te lezen met artikel 2(4) van het verdrag: “The public’ means one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups”. Het standpunt onderliggend aan de verdragsbepalingen luidt overduidelijk dat het niet enkel openbare besturen met een milieu-opdracht en

¹⁰ Voor de opbouw en samenstelling van het databestand, lees C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, 128-150. Voor meer informatie over het onderzoeksproject en vervolgonderzoek, met toegang tot de publicaties die er uit voortkwamen, zie <http://www.environmental-lawforce.ugent.be/>.

¹¹ Als tegengesteld aan burgerlijke partijstelling door de overheid, overwegend aanwezig in afvaldossiers waar gemeenten of de OVAM de kosten voor ambtshalve afvalverwijdering beoogden te verhalen.

¹² EUROPEAN COMMISSION, *Science for Environmental Policy. Thematic issue: Environmental compliance assurance and combatting environmental crime*, 2016, afl. 56, 30-31.

¹³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, aangenomen te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998, in werking sedert 30 oktober 2001, geratificeerd door België op 21 januari 2003 met publicatie in het Belgisch Staatsblad op 24 april 2003.

Voor een basisstudie inzake de implementatie van artikel 9(3) van het Verdrag in de EU-lidstaten, zie J. DARPÖ, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, 11 October 2013, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

procureurs toekomt om het milieurecht te handhaven maar dat het publiek hier eveneens een rol in te spelen heeft ¹⁴.

Hoofdstuk 2. Civil society in de strafrechtelijke sanctivering

Afdeling 1. Wettelijk kader

8. Milieuverenigingen staan er vandaag ontzettend veel beter voor dan enkele jaren geleden om via de strafrechtelijke weg een bijdrage te leveren aan de sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven. Het wettelijke kader kende in korte tijd ingrijpende ontwikkelingen ten goede. Naar algemene bekendheid geniet, droegen twee gerechtelijke uitspraken hier op bepalende wijze toe bij: een arrest van het Hof van Cassatie van 2013 en een arrest van het Grondwettelijk Hof van 2016. Er deden zich echter ook relevante ontwikkelingen voor in het strafprocesrecht, die er op algemene wijze toe strekten de positie van slachtoffers in de strafrechtelijke procesvoering te verbeteren.

Hier overlopen we een en ander, na een korte opfrissing van basisgegevens inzake burgerlijke partijstelling en andere mogelijkheden die het maatschappelijk middenveld ter beschikking staan om bij te dragen tot strafrechtelijke milieurechtshandhaving.

§1. Basisgegevens ¹⁵

9. In zowel het Vlaamse als het Waalse publiekrechtelijke sanctiveringssysteem, kan de overgrote meerderheid van de schendingen van de biodiversiteitswetgeving strafrechtelijk worden vervolgd. Doorgaans betreft het zogenaamde gemengde wetschendingen, die niet enkel strafrechtelijk maar eveneens bestuursrechtelijk kunnen worden afgehandeld.

Opdat het onderzoek in strafzaken zou kunnen starten, is echter vereist dat het misdrijf ter kennis wordt gebracht van de overheid. Particulieren en milieuverenigingen kunnen dan ook bijdragen tot de strafrechtelijke beteugeling van milieumisdrijven door aangifte van illegale feiten die zij hebben opgemerkt. Zijn zij van oordeel schade te hebben geleden door het misdrijf, kunnen zij klacht neerleggen. Zij kunnen hierbij, met toepassing van artikel 5bis VT Sv, zich formeel laten registreren als benadeelde persoon. Het statuut van benadeelde persoon, ingevoerd in 1998, verleent de betrokkene bepaalde rechten. Hij mag ieder document dat hij nuttig acht doen toevoegen aan het dossier en heeft het recht te worden ingelicht over een eventuele seponering en de reden hiertoe, het eventuele instellen van een gerechtelijk onderzoek en de eventuele dagvaarding voor een vonnisgerecht. Ook heeft hij het recht te verzoeken om inzage van het dossier en om er een afschrift van te verkrijgen. ¹⁶

Particulieren en milieuverenigingen kunnen evenwel het sterkst wegen op de strafrechtspleging als partij in de zaak, door burgerlijke partijstelling. Wie zich registreerde als benadeelde persoon, werd hierdoor

¹⁴ UN/ECE, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, New-York & Geneva, UN, 2000, 131.

¹⁵ Basisreferenties: C. VAN DEN WYNGAERT, P. TRAEST en S. VANDROMME, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2017, 619-625, 881-905, 915-917 en 1289-1290; R. DECLERCQ, *Beginselen van strafrechtspleging*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 3148-3342.

¹⁶ Zie ook *infra*, randnr. 16.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

geen partij in de zaak. Zoals de registratie als benadeelde persoon, veronderstelt de burgerlijke partijstelling wel dat het misdrijf de betrokkene schade heeft veroorzaakt. Artikel 3 VT Sv bepaalt: “*De rechtsvordering tot herstel van de schade, door een misdrijf veroorzaakt, behoort aan hen die de schade hebben geleden.*” Het is perfect mogelijk om zich eerst als benadeelde persoon te registreren, aldus de evolutie van het dossier te volgen en in een verder stadium over te gaan tot burgerlijke partijstelling. Burgerlijke partijstelling kan gebeuren in elke stand van het geding, tot de sluiting van de debatten voor het vonnisgerecht¹⁷. Concreter: burgerlijke partijstelling kan gebeuren in het stadium van het vooronderzoek en in het stadium van de behandeling door het vonnisgerecht. Burgerlijke partijstelling in het stadium van het vooronderzoek gebeurt door klacht met burgerlijke partijstelling in handen van de onderzoeksrechter. Burgerlijke partijstelling voor het vonnisgerecht kan ofwel door toetreding tot een zaak waarin het parket reeds heeft gedagvaard, ofwel door rechtstreekse dagvaarding door de burgerlijke partij zelf. Het toetreden tot een zaak die reeds aanhangig is, kan gebeuren middels een eenvoudige verklaring, mondeling of schriftelijk gedaan¹⁸.

10. Een burgerlijke partijstelling strekt *de jure* primair tot vergoeding van de geleden schade. Sedert tientallen jaren wijst het Milieuzakboekje op de voordelen van het strafrechtelijke traject t.o.v. een vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter. De procedure voor de strafrechter verloopt meestal sneller dan voor de burgerlijke rechter. Het parket is belast met het bewijs van het misdrijf en dus ook van de burgerlijke fout. Een strafrechtelijke procedure is goedkoper dan een burgerlijke procedure. Hoger beroep is altijd mogelijk, in tegenstelling tot burgerlijke vonnissen waartegen geen beroep mogelijk is wanneer het bedrag van de eis het wettelijke bepaalde minimum niet bereikt.¹⁹ Terecht wijzen VAN DEN WYNGAERT, TRAEST en VANDROMME er evenwel op dat benadeelden “*vaak de facto onder de dekmantel van burgerlijke partijstelling de strafrechtelijke sanctionering van de dader*” nastreven²⁰. Tenslotte kan burgerlijke partijstelling mede remediërende sanctionering beogen. Wat het Vlaamse Gewest aangaat, is sedert 2009 hiertoe een rechtsgrond te vinden in Titel XVI DABM. Artikel 16.6.6, §1 DABM stelt de mogelijkheid open voor alle milieumisdrijven waarop de titel van toepassing is: “*Naast de straf kan de rechtbank (...) op vordering van de burgerlijke partij, bevelen om de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen, het strijdige gebruik te staken of aanpassingswerken uit te voeren.*” Wat het Waalse Gewest betreft, is ons geen analoge bepaling gekend. Aangenomen moet worden dat artikel 44 Sw, de gemeenrechtelijke bepaling inzake de teruggave, er nog een rol te vervullen heeft.²¹

11. Nazicht van de strafrechtspraak in milieuzaken leert dat burgerlijke partijstelling er doorgaans gebeurde door aansluiting bij een zaak die het openbaar ministerie voor het vonnisgerecht heeft gebracht. Klacht met burgerlijke partijstelling en rechtstreekse dagvaarding komen beduidend minder voor. Dit verrast niet. Proceseconomisch gezien, biedt de aansluiting bij een lopende zaak, eventueel gecombineerd met een voorafgaande registratie als benadeelde persoon, in het leeuwendeel van de dossiers de beste balans *qua* voor- en nadelen. Procedurekosten worden maximaal beperkt en er kan worden gewogen op het verloop van de zaak door ondersteuning van de bewijsvoering inzake feiten en

¹⁷ Artikel 67 Sv.

¹⁸ Artikel 66 Sv.

¹⁹ E. DE PUE, P. STRYCKERS en C. VANDEN BILCKE, *Milieuzakboekje 1986. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1986, 324 *juncto* 321; E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2017. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, 1354 *juncto* 1350;

²⁰ C. VAN DEN WYNGAERT, P. TRAEST en S. VANDROMME, *o.c.*, 883.

²¹ O.m. B. BRONDERS, “Over het herstel van vroegere rechtspraak: het herstel in de vorige toestand”, in CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN (ed.), *Rechtspraak en milieubescherming*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 110-126.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

daderschap, door verduidelijking van de schadelijkheid van de feiten, door eventueel beroep tegen vrijspraak, ... Bij combinatie met een eerdere registratie als benadeelde partij, voegen de hoger vermelde voordelen van dit slachtofferstatuut zich hieraan toe, met daarenboven de zekerheid van toepassing van artikel 182, tweede lid Sv, een punt waarop verderop wordt teruggekomen. Financiële risico's zijn minimaal: er bestaat enkel een kans op veroordeling tot betaling van (een deel van) de gerechtskosten, zonder enige verplichting tot voorafgaande storting van een borgsom, mocht de zetel tot vrijspraak of buitenvervolginstelling besluiten. De rechter beschikt dienaangaande over beoordelingsbevoegdheid.

22

12. Zelf de zaak in gang trekken, door klacht met burgerlijke partijstelling of door rechtstreekse dagvaarding, vormt slechts in specifieke dossiers een aangewezen optie. De proceskosten en financiële risico's liggen hoger. De specifieke baten van de klacht met burgerlijke partijstelling of de rechtstreekse dagvaarding, dienen daartegenop te wegen.

Specifieke voordelen van de klacht met burgerlijke partijstelling in handen van de onderzoeksrechter omvatten, naast de mogelijkheid om inzage te vragen van het dossier en er een afschrift van te verkrijgen²³, een mogelijkheid die thans ook bestaat bij registratie als benadeelde persoon, de volgende rechten: het recht om bijkomende onderzoekshandelingen te vragen en het recht om, bij het meer dan één jaar aanslepen van het gerechtelijk onderzoek, zich tot de Kamer van Inbeschuldigingstelling te richten om de zaak terug op gang te trekken.²⁴ Tevens kan de burgerlijke partij bij de Kamer van Inbeschuldigingstelling beroep instellen tegen een eventuele buitenvervolginstelling door de Raadkamer²⁵. Aldus kan zij actief optreden als waakhond van het vooronderzoek.²⁶ Bijkomende financiële lasten omvatten niet enkel hogere proceskosten maar ook financiële risico's die verband houden met een eventuele buitenvervolginstelling en vrijspraak. Op het tijdstip van burgerlijke partijstelling dient de persoon die zich burgerlijke partij stelt een borgsom te storten als tegenwaarde voor eventueel verschuldigde gerechtskosten. Bij buitenvervolginstelling wordt hij verplicht veroordeeld tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding aan de persoon die in verdenking was gesteld²⁷. Het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding hangt af van bedrag van de burgerlijke vordering. Thans bedraagt het minimaal 180 euro en maximaal 18.000 euro²⁸. Bij vrijspraak kan de burgerlijke partij worden veroordeeld tot betaling van een deel of het geheel van de gerechtskosten²⁹. In geval van veroordeling wordt de borgsom die zij eerder stortte teruggegeven.

De specifieke voordelen van een rechtstreekse dagvaarding zijn snelheid en de zekerheid van een behandeling van de zaak door een vonnisgerecht. De nadelen omvatten de bijkomende procedurekost van de dagvaarding en de last van de volledige bewijsvoering, inclusief de bewijslast van het strafbare karakter van de feiten en van het daderschap die bij dagvaarding door het parket door de procureur des Konings zou zijn gedragen. Hier komen financiële risico's bij: verplichting tot consignatie van een borgsom ter dekking van eventueel verschuldigde gerechtskosten, betaling aan de verdachte van een

²² Artikel 162, tweede lid Sv.

²³ Artikel 61ter Sv.

²⁴ Artikel 61quinquies resp. artikel 136, tweede lid Sv.

²⁵ Artikel 135, §1 Sv.

²⁶ Zie ook *infra*, randnr. 16.

²⁷ Artikel 128, tweede lid Sv.

²⁸ KB 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 1" van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat. Artikel 8 van dit KB voorziet in indexatie van de er bepaalde bedragen. De meest recente indexatie werd effectief vanaf 1 juni 2016.

²⁹ Artikel 162, tweede lid Sv.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

rechtsplegingsvergoeding bij onontvankelijkheid van de strafvordering of bij vrijspraak³⁰ en mogelijks veroordeling tot betaling van het geheel of een deel van de gerechtskosten³¹. In geval van veroordeling wordt de eerder gestorte borgsom teruggegeven.

§2. Recente jurisprudentiële ontwikkelingen

13. Zoals hogerop reeds aangeven, danken we een aanzienlijke verbetering van de positie van milieuverenigingen in de strafrechtspiegeling aan recente arresten van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof.

14. Vier jaar geleden stelde het cassatiearrest nr. P.12.1389.N van 11 juni 2013 een einde aan de zogenaamde Eikendael-doctrine, die het milieuverenigingen decennialang moeilijk heeft gemaakt om zich burgerlijke partij te stellen in milieustrafzaken waar hun statutair doel werd geschonden³². De koerswijziging van het Hof is ingegeven door het Verdrag van Aarhus. Verwijzend naar de artikelen 3(4), 9(3) en 2(4) van het Verdrag, overweegt het Hof van Cassatie: *“Uit deze bepalingen volgt dat België op zich de verplichting heeft genomen om verenigingen die de bevordering van de milieubescherming tot doel hebben, de toegang tot de rechter te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen in dergelijk geval onmogelijk maken. De rechter vermag de in het nationale recht vastgelegde criteria uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 Verdrag van Aarhus.”* Aansluitend volgt de sleutelpassage inzake burgerlijke partijstelling door milieuverenigingen: *“Volgens artikel 3 Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering behoort de rechtsovername tot herstel van schade aan hen die de schade hebben geleden. Zij dienen te doen blijken van een rechtstreeks en persoonlijk belang. Indien een dergelijke rechtsovername wordt ingesteld door een rechtspersoon die zich krachtens zijn statuten tot doel heeft gesteld de milieubescherming te bevorderen en ertoe strekt het met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig geacht handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten, voldoet die rechtspersoon op het vlak van het belang aan de ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een rechtsovername.”* (eigen onderlijning). Precies de ontvankelijkheidsvereiste van een rechtstreeks en persoonlijk belang werd in het Eikendael-arrest van het Hof van einde 1982³³ zodanig geïnterpreteerd, dat het eigen belang van een rechtspersoon alleen te vinden was in datgene wat zijn bestaan of zijn materiële en morele goederen, inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam, schaadt. Het arrest sloot de deur voor optreden in rechte van milieuverenigingen ter bescherming van hun statutair doel. Dit standpunt werd niet goed onthaald. Lagere rechtbanken weken af van de Eikendael-doctrine³⁴. Toch bleef zij een obstakel vormen. Zo

³⁰ Artikel 162bis, tweede lid Sv.

³¹ Artikel 162, tweede lid Sv.

³² P. LEFRANC, “De Eikendael-doctrine moet wijken voor de Aarhusdoctrine (noot bij Cass. 11 juni 2013)”, *T.M.R.* 2013, 393-397; Noot PDS bij Antwerpen 28 maart 2012, *T.M.R.* 2013, 357-358; H. SCHOUKENS, “Milieuverenigingen krijgen ruime toegang tot de rechter”, *De Juristenkrant* 2013, 25 september 2013, 4-5; Noot B.M. bij Cass. 11 juni 2013, *T. Strafr.* 2014, 124-125.

³³ Cass. 19 november 1982, *Arr. Cass.* 1982-83, 372, concl. E. Krings.

³⁴ O.m.: A. BLOCH, “Aarhus. De toegang tot rechterlijke procedures bij betwistingen betreffende het milieu in de rechtspraak van het Hof van Cassatie”, *T.M.R.* 2012, (627) 629, met verwijzing naar een rechtspraakoverzicht van 2005 gemaakt door P. LEFRANC; A. CARETTE, “De begroting van de vergoeding voor milieuschade geleden door milieuverenigingen: de laatste horde op weg naar daadwerkelijk herstel? (noot bij GwH 21 januari 2016, nr. 07/2016)”, *T.M.R.* 2016, (331) 331-332.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

volgde het Antwerpse Hof van Beroep in een arrest van 28 maart 2012 nog strikt de Eikendael-rechtspraak³⁵. Met het cassatiearrest van 11 juni 2013 is de discussie voorbij: de mogelijkheid voor milieuverenigingen om ontvankelijk op te treden ter bescherming van hun statutair doel staat er³⁶.

15. De kentering die het cassatiearrest van 2013 teweeg bracht, kreeg een belangrijk vervolg in een arrest van het Grondwettelijk Hof van begin 2016: GwH nr. 07/2016 van 21 januari 2016³⁷. Het arrest legt zich toe op de waardering van morele schade geleden door milieuverenigingen³⁸. Uit de redenering die er wordt ontwikkeld, blijkt impliciet dat het Grondwettelijk Hof het als een verworvenheid beschouwd dat milieuverenigingen die opkomen voor hun statutair doel hiermee voor een eigen belang opkomen en dat zij door aantasting van dit doel morele schade kunnen lijden³⁹. Een cruciaal standpunt van het Hof is het volgende: “*Het morele nadeel dat een milieuvereniging kan lijden door de aantasting van het collectief belang ter verdediging waarvan zij is opgericht, (...) valt niet samen met de werkelijke ecologische schade vermits deze een natuurschade uitmaakt, waardoor de gehele maatschappij is benadeeld.*”⁴⁰ Het vormt, m.a.w., een eigen onderscheiden nadeel. Andere ingrijpende standpunten die het Grondwettelijk Hof inneemt, zijn de volgende twee:

- het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod verzetten zich tegen een interpretatie van artikel 1382 Burgerlijk Wetboek die inhoudt dat de morele schadevergoeding voor milieuverenigingen niet meer kan bedragen dan één symbolische euro⁴¹;
- het is voor de rechter niet onmogelijk om de morele schade die een milieuvereniging door aantasting van haar statutair doel leed *in concreto* te ramen⁴². Hierop wordt verder teruggekomen.

Samen met het cassatiearrest van 2013 brengt dit arrest mee dat milieuverenigingen die zich wegens aantasting van hun statutaire doelstellingen in een milieustrafzaak burgerlijke partij wensen te stellen, vandaag, in tegenstelling tot voorheen:

- er op kunnen rekenen dat hun vordering als regel ontvankelijk zal zijn;
- morele schade kunnen aanvoeren die niet systematisch te beperken valt tot één euro;
- bij eventuele begroting *in concreto* van deze morele schade in hun vordering, stelselmatig kans maken op toekenning van een schadevergoeding die de aangevoerde schade minstens ten dele toekent⁴³.

Dit is een aardverschuiving, die wegens de band milieuverenigingen-biodiversiteitsbescherming⁴⁴ in het bijzonder relevant is voor de strafrechtelijke afhandeling van biodiversiteitsmisdriven.

³⁵ Antwerpen 28 maart 2012, *T.M.R.* 2013, 357, noot PDS.

³⁶ Een punt van zorg dat buiten het bestek van het hier behandelde onderwerp valt, is de zogenaamde evenredigheidsvereiste die de toegang van milieuverenigingen tot de Raad van State kan bemoeilijken, zoals bv. blijkt in RvS 4 juli 2013, nr. 224.252, vzw Natuurpunt Partners en Meetjesland.

³⁷ Voor het gevolg dat de verwijzende strafrechter aan het arrest gaf, lees Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 3 januari 2017, *NjW* 2017, 238-246, met noot S. ROYER.

³⁸ B. DEBECKER, “Morele schadevergoeding voor vereniging mag meer bedragen dan 1 euro”, *De Juristenkrant* 10 februari 2016, 1-2; A. CARETTE, *l.c.*, 331-335; J.-F. PUTZ, “Quand le juge constitutionnel se prononce sur le dommage moral d’une association environnementale. Observations sous C.C. 21 janvier 2016, n° 7/2016”, *Amén.* 2016, 191-195; P. GILLAERTS, “De vergoeding van morele schade bij een collectief belang: ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is?”, *TBBR/RGDC* 2017, 261-267.

³⁹ In dezelfde zin: A. CARETTE, *l.c.*, (331) 332.

⁴⁰ GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016, B.8.2-B.8.3.

⁴¹ *Ibid.*, B.11.1-B.11.2 en dispositief.

⁴² *Ibid.*, B.9.1-B.10.3, inzonderheid B.10.1.

⁴³ Dit zal, zoals ook sommige oudere rechtspraak illustreert, in het bijzonder het geval zijn wanneer de begroting van de schade daadwerkelijk zo concreet mogelijk gebeurt.

⁴⁴ Hoger, randnr. 6.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

De strafrechter die de prejudiciële vragen stelde die tot het arrest nr. 07/2016 van het Grondwettelijk Hof leidden, begrootte de morele schade van de betrokken milieuvereniging, Vogelbescherming Vlaanderen vzw, na tussenkomst van het arrest op 1.500 euro ⁴⁵.

§3. De positie van het slachtoffer in de strafrechtelijke procesvoering

16. Wat in de doctrine betreffende beide net besproken arresten onopgemerkt blijft, is dat de hervormingen die zij tot stand brachten zich entten op eerdere hervormingen van het strafprocesrecht die van aard zijn om hun impact te versterken. In de nasleep van de zaak Dutroux en het dossier van de Bende van Nijvel, werd rond de eeuwwisseling een reeks wetswijzigingen doorgevoerd die ertoe strekten de positie van het slachtoffer in het strafproces te verbeteren ⁴⁶. De toepassing van deze wetten werd niet beperkt tot bepaalde vormen van criminaliteit; in beginsel geniet ieder slachtoffer van een strafbaar misdrijf de voordelen van de hervormingen. Zo ook milieuverenigingen en omwonenden die het slachtoffer werden van milieumisdrijven. De verbeteringen van de positie van het slachtoffer betroffen de fase van het vooronderzoek (opsporingsonderzoek en gerechtelijk onderzoek) en de fase ter terechtzitting. De wet die de spits afbeet in deze brede hervormingsoperatie is de zogenaamde Wet Franchimont: de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek ⁴⁷.

Hogerop zagen we dat de burgerlijke partijstelling in milieustrafzaken overwegend gebeurt na dagvaarding door de procureur des Konings voor het vonnisgerecht, door aansluiting bij de hangende zaak. Deze aanpak geniet voor de meerderheid van de dossiers immers de beste kosten-baten balans. ⁴⁸ Vandaar dat we hier in hoofdorde aandacht schenken aan verbeteringen van de positie van slachtoffers die doorwerken in de fase voor het vonnisgerecht. Een nieuwigheid aangaande dit processtadium die o.i. in het bijzonder de aandacht waard is, betreft artikel 182 Sv. In 2006 werd aan deze bepaling een tweede lid toegevoegd ⁴⁹, dat in werking trad op 1 februari 2007 ⁵⁰ en als volgt luidt: “*De procureur des Konings deelt de plaats, de dag en het uur van verschijning met alle passende middelen aan de gekende slachtoffers mee.*” Het concrete belang van deze bepaling is groot. Zij legt de procureur een kennisgevingsverplichting op t.a.v. personen die uit het strafdossier als slachtoffers naar voren komen. Hij dient na te gaan welke slachtoffers er zouden zijn en moet deze tijdig verwittigen van de inleiding van de zaak voor de strafrechter. ⁵¹ Indien deze verplichting met de nodige zorg wordt nageleefd, maakt zij in dossiers waar daartoe aanleiding bestaat op systematische en daadwerkelijke wijze burgerlijke partijstelling voor het vonnisgerecht mogelijk. Een omwonende of milieuvereniging die klacht indiende aangaande de uiteindelijk vervolgdde feiten, komt kennelijk als slachtoffer naar voren uit het strafdossier ⁵². Voor wie zich als benadeelde persoon registreerde, is dit *a fortiori* het geval ⁵³. Beide scenario’s veronderstellen evenwel dat het betrokken slachtoffer reeds op de hoogte was van het bestaan van het strafdossier. De strekking van artikel 182, tweede lid Sv is echter zodanig algemeen dat zij er o.i. ook

⁴⁵ Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent), 3 januari 2017, *l.c.*, (238) 244.

⁴⁶ O.m. C. VAN DEN WYNGAERT, P. TRAEEST en S. VANDROMME, *o.c.*, 619-620.

⁴⁷ De wet trad in werking op 2 oktober 1998 (artikel 49 wet, zoals uitgevoerd door artikel 1 KB 21 september 1998 houdende inwerkingtreding van de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek).

⁴⁸ Hoger, randnr. 11.

⁴⁹ Artikel 100 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten; inwerkingtreding

⁵⁰ Artikel 109 wet zoals uitgevoerd door artikel 1 K.B. 22 januari 2007.

⁵¹ O.m. C. VAN DEN WYNGAERT, P. TRAEEST en S. VANDROMME, *o.c.*, 620.

⁵² Hoger, randnr. 9.

⁵³ *Ibid.*

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

toe noopt om met gepast inzicht na te gaan welke slachtoffers er zouden kunnen zijn die zich niet eerder op een of andere wijze in het dossier hebben kenbaar gemaakt.

Aangaande de positie van het slachtoffer in het stadium van het vooronderzoek, vallen twee belangrijke verbeteringen te melden. De eerste verbetering betreft het invoeren van een nieuw slachtofferstatuut, dat hogerop reeds aan bod kwam: het statuut van benadeelde persoon⁵⁴. Dit statuut werd ingevoerd door de Wet Franchimont van 1998⁵⁵ en bijgespijkerd in 2012⁵⁶. De wijziging van 2012 behelst een significante uitbreiding van de rechten van informatieve aard die het statuut verleent⁵⁷ door toevoeging van het recht te verzoeken om inzage van het dossier en er een afschrift van te verkrijgen⁵⁸. De tweede belangrijke verbetering bestaat uit een aanzienlijke uitbreiding van de rechten van slachtoffers die overgingen tot klacht met burgerlijke partijstelling in handen van de onderzoeksrechter. Ook hierop werd reeds eerder ingegaan⁵⁹. Alle rechten die het de burgerlijke partij in de huidige stand van de wetgeving mogelijk maken om op actieve wijze het vorderen van het gerechtelijk onderzoek te bewaken, werden in 1998 ingevoerd, door de Wet Franchimont⁶⁰.

De mate waarin deze ontwikkelingen in de strafprocessuele positie van slachtoffers de evoluties ingevolge de hoger besproken arresten van 11 juni 2013 en 21 januari 2016 amplificeert, valt niet te onderschatten. Milieuverenigingen die een rol wensen te spelen in de strafrechtelijke afhandeling van biodiversiteitsmisdrijven kunnen dat vandaag en ze kunnen het met een veelvoud aan middelen die niet zo lang geleden onbestaande waren.

Afdeling 2. Praktijkgegevens

17. We stelden het reeds eerder vast maar vatten het nu op meer precieze wijze: *de jure* staan milieuverenigingen er vandaag ontzettend veel beter voor dan enkel jaren geleden om via de strafrechtelijke weg een bijdrage te leveren aan de sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven. Wat betekent deze verbetering echter in de praktijk? Wat kan zij betekenen? Welke impact kan zij daadwerkelijk hebben? Of niet hebben?

Een kritische blik op een aantal praktijkdata leert ons meer.

§1. Feiten

1.1. Vervolgingspercentages: een kleine fractie van de dossiers

⁵⁴ Artikel 5bis VT Sv. Zie hoger, randnr. 9. O.m. C. VAN DEN WYNGAERT, P. TRAEST en S. VANDROMME, *o.c.*, 622-623.

⁵⁵ Artikel 47 Wet Franchimont.

⁵⁶ Artikel 22 Wet 27 december 2012 houdende diverse bepalingen betreffende justitie. Zie ook Boek I Sv zoals gewijzigd door de artikelen 23 tot 26 van de zelfde wet.

⁵⁷ Artikel 5bis, §3 VT Sv. Het overzicht van deze rechten is hogerop, randnr. 9, gemaakt.

⁵⁸ Artikel 5bis, §3, laatste lid VT Sv.

⁵⁹ Hoger, randnr. 12.

⁶⁰ Artikelen 13, 14, 15, 30 en 31 Wet Franchimont strekkende, *resp.*, tot invoeging van artikel 61ter, artikel 61quater en artikel 61quinquies Sv en tot vervanging van artikel 135 en artikel 136 Sv.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

18. Een realiteit waarmee we onmiddellijk worden geconfronteerd wanneer we ons afvragen wat de sterk verbeterde straf-processuele positie van milieuverenigingen kan betekenen voor de strafrechtelijke betegeling van biodiversiteitsmisdrijven, betreft de lage vervolgingspercentages.

De onderstaande praktijkgegevens geven er een zicht op, voor Vlaanderen en Wallonië. Ze zijn alle afkomstig van de Statistisch Analisten van het Openbaar Ministerie en in dit opzicht gelijkaardig. Toch zijn ze niet zonder meer vergelijkbaar. Een belangrijke reden hiertoe ligt in de extractiedatum van de gegevens. Een prille extractiedatum, die nauw aansluit bij de registratie van de dossiers in de parketten, brengt mee dat de vooruitgangsstaat van de dossiers nog in vrij ruime mate kon evolueren na extractie. Dit geldt in het bijzonder voor de categorie dossiers met status ‘In vooronderzoek’. Valt de extractiedatum jaren na instroom van de dossiers bij de parketten, ligt het potentieel tot verdere evolutie ervan echter beduidend lager. De cijfers geven dan een vollediger beeld van de definitieve staat van de dossiers en dus ook van de vervolgingspercentages.⁶¹

De vooruitgangsstaat ‘Zonder gevolg’ omvat, naast de technische en opportuniteitssepots, ook de zaken die zonder gevolg werden gesteld met het oog op bestuurlijke beboeting.

19. Wat het Vlaamse Gewest aangaat, beschikken we, dank zij de jaarlijkse Milieuhandhavingsrapporten, sedert 2010 over algemeen toegankelijke gepubliceerde praktijkcijfers. Er blijkt onder meer dat in de periode 2009-2016 het jaarlijkse vervolgingspercentage voor milieucriminaliteit in het algemeen gemiddeld op 3,29% lag (Tabel 1)⁶². Wanneer we dit percentage vergelijken met oudere data over de strafrechtelijke afhandeling van milieumisdrijven, lijkt het vervolgingspercentage gedaald te zijn. Beschrijvende statistiek voor de jaren 1993-2002 vermeldt immers een gemiddeld vervolgingspercentage van 4,65 à 5,26%⁶³. Wegens belangrijke verschillen in extractiedatum, kan hiertoe o.i. echter niet worden besloten. Het Vlaamse cijfermateriaal betreft stelselmatig de stand van zaken in januari van het kalenderjaar volgend op het jaar waarop de cijfers betrekking hebben, bv. januari 2015 voor het kalenderjaar 2014. Wegens deze prille extractiedatum ligt het potentieel tot evolutie van de vooruitgangsstaat van de dossierinstroom na extractiedatum nog vrij hoog; de data informeren niet over de definitieve status van een relatief grote fractie dossiers. De uiteindelijke vervolgingsgraad ligt normaal gesproken iets hoger. De extractiedatum van de gegevens voor de jaren 1993-2002, daarentegen, lag voor alle zaken, ook de alleroudste, op 10 juli 2003⁶⁴. Enkel voor de meer recente dossiers zal de vooruitgangsstaat nog in noemenswaardige mate geëvolueerd zijn na extractie. Het lijkt ons bijgevolg redelijk te besluiten dat in het Vlaamse Gewest het gemiddelde vervolgingspercentage voor milieucriminaliteit in het algemeen rond de 4 à 5 % ligt en dit, vreemd genoeg, sedert vijftientig jaar.

Tabel 1 geeft een cijfermatig beeld van het beleid van de Vlaamse correctionele parketten: Antwerpen (met afdelingen te Antwerpen, Mechelen en Turnhout), Halle-Vilvoorde, Leuven, Limburg (met afdelingen te Hasselt en Tongeren), Oost-Vlaanderen (met afdelingen te Gent, Dendermonde en Oudenaarde) en West-Vlaanderen (met afdelingen te Brugge, Kortrijk, Ieper en Veurne).

⁶¹ In dezelfde zin, nadrukkelijk: VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2013. 5 jaar Milieuhandhavingsdecreet (2009-2013)*, Brussel, VHRM, 2014, 141 (‘Milieuhandhavingsrapport 2009-2013’).

⁶² Dit gemiddelde percentage is berekend op het totale aantal dossiers Milieuhandhaving geregistreerd van 2009 tot en met 2016, weergegeven in Tabel 1.

⁶³ Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGE 2 december 2003, *Vr. en Antw.* Senaat 2003-04, (328) 332.

⁶⁴ *Ibid.*, (328) 331.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

Tabel 1. Milieucriminaliteit: het sanctiveringsbeleid van de Vlaamse parketten in de jaren 2009-2016 ⁶⁵

Vlaams Gewest	Vooronderzoek		Zonder gevolg		Minnelijke schikking		Dagvaarding en verder		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2009	1.115	36,88	1.250	41,35	315	10,42	88	2,91	3.023	100
2010	1.687	26,50	3.505	55,05	415	6,52	272	4,27	6.367	100
2011	1.687	28,11	3.532	58,85	287	4,78	170	2,83	6.002	100
2012	1.215	24,20	3.048	60,71	264	5,26	236	4,70	5.021	100
2013	1.276	27,61	2.685	58,10	231	5,00	174	3,77	4.621	100
2014	1.375	27,24	2.785	55,17	255	5,05	106	2,10	5.048	100
2015	1.442	28,73	2.912	58,01	205	4,08	123	2,45	5.020	100
2016	1.261	27,48	2.809	61,21	125	2,72	135	2,94	4.589	100

Voor Wallonië beschikken we niet over gelijkaardig cijfermateriaal. De enige bron die, bij ons weten, ook de Waalse vervolgingspercentages in milieuzaken publiceerde is een federaal milieurapport met cijfers over de strafvervolgingen in federale en gewestelijke milieudossiers ⁶⁶. Het aantal milieuzaken waarvoor er in de jaren 2012-2013 een vervolging werd ingesteld, gewestelijke en federale dossiers in geheel België samen genomen, vertegenwoordigt 4,4% van de zaken. ⁶⁷ Ook zonder kennis van de precieze extractiemodaliteiten van deze data ⁶⁸, kunnen we vaststellen dat de grootteorde van dit percentage analoog is met de bovenstaande percentages.

20. Hoe zit het met de vervolgingspercentages inzake biodiversiteitsmisdriven? Liggen zij nog lager? De biodiversiteitsmisdriven die in dit boek en deze bijdrage onze aandacht krijgen, dragen de vervolgingscodes 63A, voor jachtmisdriven, 63B, voor visvangstmisdriven, 63M, voor bosmisdriven, en 64J, voor natuurbehoudsmisdriven ⁶⁹. Dank zij deze codes, zijn de betrokken dossiers vindbaar voor samenstelling van specifieke beschrijvende statistiek.

De Vlaamse data inzake biodiversiteitsmisdriven zijn in de Milieuhandhavingsrapporten te vinden onder de noemer ‘Milieubeheerrecht’. De beschrijvende statistiek omvat, naast de dossiers met net genoemde vervolgingscodes, ook de dossiers met de vervolgingscode 63N, die de CITES-criminaliteit betreft. ⁷⁰ Het bleek niet doenbaar deze fractie dossiers uit de data weg te zuiveren. We nemen ze dus mee in onderstaande praktijkgegevens.

Tabel 2. Biodiversiteitsmisdriven: het sanctiveringsbeleid van de Vlaamse parketten in de jaren 2009-2016 ⁷¹

Vooronderzoek	Totaal
---------------	--------

⁶⁵ Milieuhandhavingsrapport 2009-2013, 153; VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2014*, Brussel, VHRM, 2015, 98 (‘*Milieuhandhavingsrapport 2014*’); VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2015*, Brussel, VHRM, 2016, 110 (‘*Milieuhandhavingsrapport 2015*’); VLAAMSE HOGE HANDHAVINGSRAAD VOOR RUIMTE EN MILIEU, *Milieuhandhavingsrapport 2016*, Brussel, VHRM, 2017, 98 (‘*Milieuhandhavingsrapport 2016*’).

We beperkten de weergave van het cijfermateriaal in Tabel 1 tot de meest relevante data.

⁶⁶ X., *Tweede federaal milieurapport*, dl. 2, *De andere aspecten van het federale milieubeleid*, Brussel, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, 2015, 144-147.

⁶⁷ *Ibid.*, 146.

⁶⁸ *Ibid.*, 145-146, *a contrario*.

⁶⁹ O.m. Milieuhandhavingsrapport 2009-2013, 141-142.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Milieuhandhavingsrapport 2009-2013, 155; Milieuhandhavingsrapport 2014, 101; Milieuhandhavingsrapport 2015, 114; Milieuhandhavingsrapport 2016, 102.

Zoals Tabel 1, beperkt ook deze tabel de weergegeven data tot wat meest relevant is voor onze analyse.

To refer to as: C.M. BILLIET, "Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

Vlaams Gewest	%	Zonder gevolg %	Minnelijke schikking %	Dagvaarding en verder %	Sub-totaal n	n	%
2009	43,80	38,99	8,35	1,77	395	3.023	13,07
2010	26,49	53,81	5,74	3,02	959	6.367	15,06
2011	33,70	52,57	4,25	2,47	1.012	6.002	16,86
2012	23,53	62,13	2,70	2,57	816	5.021	16,25
2013	27,24	60,25	1,79	2,20	727	4.621	15,73
2014	24,49	53,45	2,98	2,44	739	5.048	14,64
2015	21,42	62,17	2,79	0,70	859	5.020	17,11
2016	27,10	63,92	2,10	1,95	668	4.589	14,56

De vervolgingspercentages liggen nog lager dan voor milieucriminaliteit in het algemeen. In acht jaren tijd, werd gedagvaard in 135 biodiversiteitszaken (CITES-dossiers inbegrepen). Het jaar met het kleinste aantal vervolgingsbeslissingen was 2015: toen bereikten slechts 6 biodiversiteitsdossiers de strafrechter. Het jaar met het hoogste aantal vervolgingsbeslissingen was 2010: dat jaar brachten de parketten 29 biodiversiteitsdossiers voor de strafrechter.⁷² Zoals hogerop aangegeven, zullen de uiteindelijke aantallen gezien de prille extractiedatum iets hoger liggen.

Wat de strafrechtelijke afhandeling van biodiversiteitsmisdriven in Wallonië betreft, beschikken we over gedetailleerde beschrijvende statistiek⁷³. De gegevens hebben betrekking op de dossiers die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2016 op de Waalse correctionele parketten (Bergen, Charleroi, Luik, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant) zijn toegekomen. De extractiedatum is 8 september 2017⁷⁴. De cijfers geven dus de vooruitgangsstaat van elk dossier, ook de oudste dossiers, op die datum. De cijfers betreffen uitsluitend jachtmisdriven (vervolgingscode 63A), visvangstmisdriven (vervolgingscode 63B), bosmisdriven (vervolgingscode 63M) en natuurbehoudsmisdriven (vervolgingscode 64J). Een interessante vaststelling is dat de Waalse parketten deze misdriven verschillend waarderen. Zoals Tabel 3 aangeeft, tillen ze relatief zwaarst aan de misdriven die de natuurbehoudswetgeving schenden. Het vervolgingspercentage voor deze misdriven ligt hoger dan wat we als gemiddeld percentage observeren. Ook jachtmisdriven blijken relatief ernstig te worden bevonden. Visvangst- en bosmisdriven, worden evenwel beduidend minder vervolgd.

Tabel 3. Biodiversiteitsmisdriven: het sanctiveringsbeleid van de Waalse parketten in de jaren 2009-2016
75

Waals Gewest	Vooronderzoek		Zonder gevolg		Minnelijke schikking		Dagvaarding en verder		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Jacht	130	6,44	1.548	76,68	65	3,22	85	4,21	2.019	100
Visvangst	4	0,87	389	84,20	7	1,52	1	0,22	462	100
Bossen	12	1,36	681	77,04	23	2,60	11	1,24	884	100
Natuurbehoud	7	5,30	109	82,57	3	2,27	10	7,58	132	100

21. De kernboodschap meegegeven door al het voorgaande cijfermateriaal is de volgende: in slechts een kleine minderheid van de biodiversiteitszaken die in Vlaanderen en Wallonië bij de parketten toekomen,

⁷² Deze aantallen zijn als dusdanig niet te vinden in de Milieuhandavingsrapporten. Ze werden berekend op basis van de vervolgingspercentages en subtotaal dossiers vermeld in Tabel 2.

⁷³ STATISTISCH ANALISTEN BIJ HET COLLEGE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE, *Cijfergegevens inzake het vervolgingsbeleid van biodiversiteitsmisdriven in Wallonië – Periode 2010-2016*, 20 oktober 2017, 27 p., onuitg.

⁷⁴ *Ibid.*, 1.

⁷⁵ *Ibid.*, 4 (jacht), 9 (visvangst), 15 (bossen) en 21 (natuurbehoud).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

komt het tot een vervolgingsbeslissing. Het gemiddelde vervolgingspercentage kan rond de 2,5 à 3,5 % worden gesitueerd.

1.2. Burgerlijke partijstelling in biodiversiteitsdossiers: praktijkgegevens

22. Hoe zit het dan met de burgerlijke partijstelling in de strafrechtelijk vervolgte biodiversiteitszaken?

Om ons een beeld te vormen over de praktijk, hebben we gebruik gemaakt van het rechtspraakbestand dat F. Bouquelle samenbracht en besprak in een andere bijdrage voor dit boek ⁷⁶. Zoals reeds meegedeeld, omvat dit bestand eenendertig strafzaken uit het Vlaamse Gewest, waarin ruim vijftig gerechtelijke uitspraken zijn geveld ⁷⁷. In het licht van bovenstaande data aangaande de vervolgingsfrequentie en in het bijzonder het beperkte aantal biodiversiteitszaken waarin in de jaren 2009-2016 werd vervolgd ⁷⁸, vormen deze enkele tientallen zaken een mooi praktijkstaal. De meerderheid van de uitspraken dateert van de jaren 2010-2017, met een zwaartepunt in 2014-2017, dus na het Cassatie-arrest dat de Eikendael-doctrine de rug toekeerde. Een handvol uitspraken werd geveld voor de inwerkingtreding van Titel XVI DABM, met name einde 2007 en in 2008.

We vonden geen bruikbaar bronnenmateriaal aangaande de burgerlijke partijstelling in biodiversiteitszaken in het Waalse Gewest.

23. Nazicht van het rechtspraakbestand leidt tot de volgende eenvoudige vaststellingen.

- Burgerlijke partijstelling gebeurde in ongeveer één zaak op vier, meer bepaald acht zaken.
- In alle acht zaken was de burgerlijke partij een milieuvereniging. Er trad niet één keer een particulier op als burgerlijk partij. Deze observatie ligt in lijn met de hoger beschreven voorkeurpatronen voor handhavingsactiviteit ⁷⁹ van het maatschappelijk middenveld. Concreet betrof het telkenmale één en dezelfde milieuvereniging: de vzw Vogelbescherming Vlaanderen.
- De dossiers met burgerlijke partijstelling betroffen zowel soorten- als habitatbescherming.
- In alle drie de dossiers aangaande soortenbescherming, kwam het tot een veroordeling en werd de burgerlijke vordering ontvankelijk verklaard. De toegekende schadevergoedingen betroffen er zowel materiële als morele schade. In het oudste dossier (2010, in beroep 2011), dat een grootschalige illegale vogelhandel betrof, bevestigde het Gentse Hof van Beroep de uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg van Ieper, waar de eerste en derde beklagde werden veroordeeld tot betaling van 3.500 euro *resp.* 2.500 euro “*gemengd materiële en morele schadevergoeding*” aan de burgerlijke partij ⁸⁰. In het tweede dossier, aangaande illegale jacht op watersnippen in het Turnhoutse vennengebied, besloot de strafrechter, vonnissend *anno* 2015, de beslissing over het schadebedrag aan te houden “*in afwachting van het arrest van het Grondwettelijk Hof*” in antwoord op de prejudiciële vraag die uiteindelijk leidde tot het hoger besproken arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 januari 2016 ⁸¹. Bij het afsluiten van deze bijdrage haast twee jaar verder, was er

⁷⁶ BOUQUELLE, xxx-yyy.

⁷⁷ In de onderzochte zaken, lag de beroepsgraad uitzonderlijk hoog. Normaliter wordt slechts in ca. één milieustrafzaak op de tien beroep ingesteld: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, *l.c.*, (128) nr. 17.

⁷⁸ Hoger, randnr. 20.

⁷⁹ Hoger, randnrs. 4-6.

⁸⁰ Gent 27 januari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. A.D. en L.R., *onuitg.*, 18 *juncto* 24.

⁸¹ Corr. Antwerpen (afd. Turnhout) 28 april 2015, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. D.F. en B.M., *onuitg.*, 5-6 *juncto* 7.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

dienaangaande echter nog geen uitspraak⁸². In de derde, recente (2017), zaak, die de aanleiding vormde tot het vermeld arrest van het Grondwettelijk Hof en waar het illegaal uitzetten voor de jacht van fazanten ter sprake stond⁸³, werd de beklaagde veroordeeld tot betaling van een materiële schadevergoeding van 400 euro en een morele schadevergoeding van 1.500 euro⁸⁴.

- De vijf relatief oude dossiers (december 2007, in beroep 2011) waar habitatbescherming centraal stond, vormen één reeks dossiers inzake motorcross in een groengebied dat tevens als vogelrichtlijn- en Habitatgebied was beschermd. In de drie zaken waar het Gentse Hof van Beroep de veroordeling in eerste aanleg bevestigde, verklaarde het de burgerlijke vordering ontvankelijk en veroordeelde het de overtreder tot betaling aan de burgerlijke partij van een schadevergoeding “*wegens materiële en morele schade gemengd*” ten belope van, *resp.*, 125, 250 en 125 euro⁸⁵.
- In niet één zaak vorderde de burgerlijke partij herstelmaatregelen op grond van artikel 16.6.6 DABM. De burgerlijke vordering spitste zich toe op schadevergoeding. Bij lezing van de gerechtelijke uitspraken in kwestie, valt het op dat een zaak zich niet noodzakelijk leent tot herstelmaatregelen. Illegaal gedode vogels kunnen niet tot leven worden gewekt⁸⁶. De wederrechtelijke beschadiging van de beschermde vegetatie in de motocrosszaken gebeurde voor het in beroep tot een uitspraak kwam. Het Gentse Hof van Beroep overwoog dienaangaande, onder verwijzing naar artikel 16.6.6 DABM: “*Noch het openbaar ministerie, noch de gemachtigde ambtenaar, noch de burgerlijke partij hebben enige herstelmaatregel gevorderd en het hof ziet, gelet op het tijdsverloop sedert de feiten en bij gebrek aan enig gegeven omtrent de actuele toestand aldaar en een eventueel spontaan opgetreden herstel, geen reden om ambtshalve een herstelmaatregel te bevelen.*”⁸⁷

§2. Analyse van de feiten

24. Wanneer we onze bevindingen wat verder analyseren, leiden ze tot de volgende drie bedenkingen.

De enige burgerlijke partij in de onderzochte dossiers, de vzw Vogelbescherming Vlaanderen, “*is actief in het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; in uitzonderlijke gevallen ook daarbuiten*”⁸⁸. Gezien haar werkingsterritorium, had zij zich, in theorie, burgerlijke partij kunnen stellen in elke zaak uit het databestand. Waarom trad zij in de ene zaak wel op en in de andere niet? Waarom, bv., stelde zij zich geen burgerlijke partij in de zaak van D.N., die 600 vinken en 5 kepen ving, over vijf

⁸² VZW Vogelbescherming Vlaanderen, mondelinge mededeling.

⁸³ Zie hoger, randnr. 15.

⁸⁴ Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent), 3 januari 2017, *l.c.*, (238) 244.

⁸⁵ Gent 22 februari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. D.D., *onuitg.*, 13 en 15; Gent 24 mei 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. L.D., *onuitg.*, 12 en 14; Gent 14 juni 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. P.S., *onuitg.*, 13 en 16.

Noteer dat alle drie deze arresten dateren van voor het cassatiearrest van 2013 dat de Eikendael-doctrine de rug toekeerde. Ze bieden voorbeelden van de hiervan afwijkende rechtspraak die zich sedert de jaren negentig van vorige eeuw steeds meer manifesteerde. Zie hoger, randnr. 14.

⁸⁶ Sommige vogelsoorten, zoals roofvogels, lenen zich echter tot een vorm van herstel middels het opzetten van een kweek- en herstelprogramma voor soortgenoten. Zie bv. Gent 16 maart 2012, O.M. t. E.D.C., *T.M.R.* 2013, 290-294, aangehaald en besproken door BOUQUELLE, [xxx](#).

⁸⁷ Gent 25 januari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. V.J., *onuitg.*, 11. Gelijkloidend: Gent 22 februari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. D.D., *onuitg.*, 12; Gent 24 mei 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. L.D., *onuitg.*, 11; Gent 14 juni 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. P.S., *onuitg.*, 12.

⁸⁸ Artikel 1 Statuten Vogelbescherming Vlaanderen vzw, zoals gepubliceerd in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad van 31 januari 2005. De bepaling is ongewijzigd behouden in de aangepaste statuten van 2017, gepubliceerd in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad van 17 oktober 2017. De versie van 2005 was van toepassing ten tijde van de vervolging van de misdrijven uit het rechtspraakbestand.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

jaar tijd⁸⁹ of in de zaak met de twee gerooide houtkanten van 45 resp. 65 meter lengte en een breedte van 2 à 3 meter, die gekarteerd stonden als biologisch zeer waardevol en habitatype Natura 2000⁹⁰? Waarom, overigens, is deze vzw de enige burgerlijke partij in het geheel van de dossiers? Er bestaan andere milieuverenigingen die schade zouden hebben kunnen lijden door feiten die in de uiteenlopende vonnissen en arresten aan bod kwamen, zoals bv. Natuurpunt (vereniging voor Natuur en Landschap in Vlaanderen), het Milieufrent Omer Wattez, de diverse regionale landschappen, vzw's die de bescherming van specifieke fauna (vleermuizen, spinnen, bijen, amfibieën, ...) behartigen, ...⁹¹ De fragmentarische aanwezigheid van net één milieuvereniging in de betrokken dossiers, wekt de indruk dat het om toevalstreffers gaat, waar de vzw op een of andere wijze op de hoogte werd gebracht over de feiten en de zaak. Meteen rijst de vraag naar de goede praktijkwerking van artikel 182, tweede lid Sv⁹².

De zaken waar schendingen van de boswetgeving ter sprake stonden, betreffen voornamelijk illegale ontbossing⁹³. Het treft dat de vzw Vogelbescherming Vlaanderen in geen van deze dossiers optrad. Nochtans vormen bomen en bossen een leefgebied voor vogelsoorten en omvat het statutaire doel van de vzw ook “de verbetering van (...) het leefgebied” van “iedere in het wild levende vogelsoort”⁹⁴. Een zelfde opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van de diverse dossiers die de beschadiging en vernietiging van kleine landschapselementen betreffen⁹⁵. De indruk is dat burgerlijke partijstelling in dossiers die habitats van vogels betreffen, moeilijker ligt, een hogere drempel kent. Nochtans is de schade evident: het habitat is letterlijk levensnoodzakelijk voor de avifauna. De burgerlijke partijstellingen in de motocrosszaken doen naar ons aanvoelen geen afbreuk aan deze bedenking. Het wederrechtelijk vernietigde duinrietgrasland vertoonde de bijzonderheid in vogelrichtlijngebied gelegen te zijn. De gerechtelijke uitspraken besteden hier uitgebreid aandacht aan⁹⁶. Dit valt des te meer op nu de bescherming van de betrokken gebieden als groengebied en habitatgebied er slechts terloops aan bod komt⁹⁷. De ligging in vogelrichtlijngebied vormt een omstandigheid die, voor de burgerlijke partijstelling van een vzw zoals Vogelbescherming Vlaanderen, van aard is om faciliterend te werken, naar de vzw en naar de zetel toe.

De derde en laatste bedenking betreft het vorderen van herstelmaatregelen op grond van artikel 16.6.6 DABM. Het staat ons voor dat het beperkte gebruik van deze mogelijkheid mede in verband staat met de huidige bestuurspraktijken, in het bijzonder het systematische gebruik van regularisatiebevelen door het ANB. Dit agentschap kiest stelselmatig voor deze eigen sanctiebevoegdheid, die als regel sneller, doelmatiger en meer doeltreffend opereert dan een maatregel *ex* artikel 16.6.6 DABM⁹⁸. In

⁸⁹ BOUQUELLE, nr. 52.

⁹⁰ *Ibid.*, nr. 32. Over de waarde van dergelijke houtkanten als leefgebied voor een reeks welbepaalde vogelsoorten, zie o.m. J. WRIGHT, *A natural history of the hedgerow. And ditches, dykes and dry stone walls*, Profile Books, 2016, 269 e.v.

⁹¹ Voor enige informatie aangaande milieuverenigingen die terug te vinden zijn in de rechtspraak van het Hof van Cassatie uit de jaren 1996-2012 en in de rechtspraak van de Raad van State: A. BLOCH, “Aarhus. De toegang tot rechterlijke procedures bij betwistingen betreffende het milieu in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, *T.M.R.* 2012, (627) 629.

⁹² We herinneren eraan dat het onderzochte rechtspraakbestand in belangrijke mate bestaat uit vonnissen en arresten die gevelde werden na het cassatiearrest van 11 juni 2013 (hoger, randnr. 16). Hun belang om te procederen ter verdediging van hun statutaire doelstellingen was verworven.

⁹³ BOUQUELLE, nr. 3.

⁹⁴ Artikel 2 Statuten 2005. Gelijklopend: artikel 2 Statuten 2017.

⁹⁵ BOUQUELLE, nr. 31 en nrs. 49-50, samengelezen.

⁹⁶ Gent 25 januari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. V.J., *onuitg.*, 7-9. Gelijklopend: Gent 22 februari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. D.D., *onuitg.*, 7-9; Gent 24 mei 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. L.D., *onuitg.*, 7-9; Gent 14 juni 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. P.S., *onuitg.*, 8-10.

⁹⁷ Gent 25 januari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. V.J., *onuitg.*, 7-9. Gelijklopend: Gent 22 februari 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. D.D., *onuitg.*, 7-9; Gent 24 mei 2011, O.M. en vzw Vogelbescherming Vlaanderen t. L.D., *onuitg.*, 7-9. In de zaak waar op 14 juni 2011 een arrest werd uitgesproken, wordt uitsluitend de bescherming van het beschadigde gebied als vogelrichtlijngebied vermeld.

⁹⁸ Voor de informele taakverdeling tussen parketten en milieubesturen die de voorbije jaren tot stand is gekomen inzake probleemoplossend sanctioneren, zie C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van*

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

biodiversiteitszaken die gebaseerd zijn op ANB-verbalisering, kunnen burgerlijke partijen op dit vlak doorgaans niets meer bijbrengen.

25. Meer fundamenteel is een bedenking die rechtseconomische inzichten meeneemt. De materiële en morele schade die een milieuvereniging lijdt, is te begrijpen als een externe kost van het misdrijf. Een veroordeling van de schuldig bevonden beklagde tot het vergoeden van deze schade, vormt een mechanisme tot het internaliseren van deze externe kost. Beleidsmatig gezien, is het internaliseren van externe kosten steeds wenselijk. De hoogst mogelijke maatschappelijke welvaart wordt immers behaald wanneer alle actoren alle mogelijke gevolgen van hun doen en laten in rekening brengen in hun beslissingsproces. Dit inzicht schraagt het beginsel dat de vervuiler dient te betalen (*Polluter Pays Principle*). In onze milieuwetgeving heeft het een paar decennia terug geleid tot beleidsontwikkeling via emissieheffingen, ecotaksen en diverse andere financiële instrumenten. Dergelijke financiële instrumenten internaliseren externe kosten. Als basisbeleidslijn, is de wenselijkheid van het internaliseren van externe kosten een verworvenheid. Indien een persoon die overweegt de wet te overtreden, weet dat hij zal opdraaien voor de schade veroorzaakt aan derden, zal hij minder licht tot overtreding beslissen⁹⁹ dan wanneer hij die kost niet zal dienen te dragen. Of nog: het internaliseren van deze kost weegt op de nalevings- dan wel overtredingsbeslissing.¹⁰⁰

Daarnaast heeft burgerlijke partijstelling van milieuverenigingen inzake biodiversiteitsmisdrijven de verdienste bij te dragen tot het zichtbaar maken en concretiseren van de kost van de misdrijven voor parketmagistraten, de rechters en het publiek dat van de uitspraken hoort. Dit aspect kan relatief onbelangrijk lijken. Niets is echter minder waar. Een van de hardnekkige struikelblokken voor de vervolging en bestraffing van milieumisdrijven doorheen de EU en elders, is een gebrek aan bewustzijn over de schadelijkheid van deze criminaliteit: “*Such knowledge and understanding are essential for commitment to the prosecution and sanctioning of environmental offences.*”¹⁰¹ Burgerlijke partijstellingen dragen aldus bij tot bewustzijnsontwikkeling bij sleutelactoren van het sanctioneringsproces en in de ruimere maatschappij.

het omgevingsrecht, Brugge, die Keure, 2015, (1) randnr. 47 en 52. Zie ook de bijdrage van S. VRIELYNCK en M. VAN DEN MEERSSCHAUT elders in dit boek.

⁹⁹ De plegers van milieumisdrijven kunnen worden ingedeeld in vier grote categorieën personen: onafhankelijke individuen en groeperingen van individuen, bedrijven en ondernemingen, overheden en georganiseerde criminele netwerken. De mate waarin minder tot meer bewust tot schending van de milieuregelgeving wordt besloten, vertoont gradaties die o.i. treffend zijn gevat in het nalevingspectrum – *compliance spectrum* – van de Schotse milieubeschermingsadministratie (*Scottish Environmental Protection Agency*, afgekort SEPA). Dit onderscheidt de volgende profielen: *criminal, chancer, careless, confused, compliant, champion*. Een variant van dit spectrum is overgenomen in een recent werkdocument van de Europese Commissie: *criminal, contemptuous opportunistic, under-resourced, careless, confused, compliant, champion*. – EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Environmental Compliance Assurance – Scopes, concept and need for EU actions*, Brussel 18 januari 2018, SWD(2018) 10 final, 11. Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:10:FIN>. Het internaliseren van de materiële en morele schade die burgerlijke partijen, inzonderheid milieuverenigingen, lijden ingevolge milieumisdrijven heeft o.i. impact, zij het op uiteenlopende wijze, op het gedrag van alle profielen, de *champions* uitgezonderd.

¹⁰⁰ De redenering geldt evenzeer t.a.v. overheden, waaraan het milieumisdrijf schade berokkende. Vanuit een zelfde logica van wenselijkheid van de internalisering van externe kosten, vorderen zij hier best stelselmatig vergoeding voor.

¹⁰¹ LIFE-ENPE PROJECT GIE/UK/000043 – WORKING GROUP SANCTIONING PROSECUTION AND JUDICIAL PRACTICE, *First interim report*, dl. 1, *General introduction to prosecution and sanctioning practices*, Brussel, 2017, *ter perse*, nr. 27. Het punt wordt gemaakt te verantwoording van het cruciale belang van de vorming van parketmagistraten en rechters inzake milieucriminaliteit. Zie ook <https://www.environmentalprosecutors.eu/eu-life-project>.

Zie voorts o.m., specifiek inzake criminaliteit t.a.v. beschermde vogels: BIO INTELLIGENCE SERVICE, *Stocktaking of the main problems and review of national enforcement mechanisms for tackling illegal killing, trapping and trade of birds in the EU. Final report prepared for the European Commission (DG Environment)*, Paris, December 2011, 175-176 en 179, te vinden op de volgende webpagina: http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/studies_en.htm.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

26. Er bestaat empirisch onderzoek aangaande de factoren die, in de Vlaamse milieustrafrechtspraak, het straftoemingsbeleid bepalen¹⁰². Dit onderzoek wijst uit dat de aanwezigheid, in de zaak, van een burgerlijke partij, een factor vormt die straf-verhogend werkt, in het bijzonder in eerste aanleg¹⁰³. Hetzelfde geldt voor enkele andere factoren die de zwaarwichtigheid van de feiten als dusdanig meenemen¹⁰⁴, zoals het feit dat het dossier één of meer prioritaire milieumisdrijven betreft en de duur van het illegale handelen¹⁰⁵. De schadelijkheid van de feiten die aldus in de straf doorwerkt, valt echter niet samen met de schade die een burgerlijke partij lijdt. Er valt bijgevolg niet te betogen dat het boetebedrag, door verrekening van de zwaarwichtigheid van de feiten *an sich*, de schade geleden door een milieuvereniging reeds zou internaliseren zodat het internaliseren ervan via burgerlijke partijstelling overbodig is. De materiële en morele schade van een milieuvereniging vormen wel degelijk een aparte maatschappelijke kost.

Wat de materiële schade betreft die milieuverenigingen kunnen lijden, blijkt dit sprekend uit een recent Kortrijks vonnis, het zogenaamde Schildpaddenvonnis van 16 oktober 2017¹⁰⁶. De vzw SOS Reptiel, die 334 Moorse landschildpadden die illegaal het land waren binnengebracht maandenlang opving en verzorgde, vorderde er een bedrag van 85.623,48 euro ten titel van materiële schadevergoeding. De onkostenstaat van de vzw omvatte kosten voor huisvesting en verzorging van de dieren en kosten voor transport en vergoeding van medewerkers.¹⁰⁷ De rechtbank oordeelde dat het gevorderde bedrag, “*op grond van de neergelegde stukken, en bij gebreke aan concrete betwisting, integraal gegrond*” voorkwam en aldus kon “*worden toegekend zoals gevorderd*”.¹⁰⁸ De beklaagde zelf werd veroordeeld tot een effectieve hoofdgevangenisstraf van negen maanden en een geldboete van 600 euro¹⁰⁹. Andere voorbeelden van materiële schade van milieuverenigingen ingevolge milieumisdrijven betreffen omheiningen van een natuurreserveaat die hersteld moesten worden, weg te ruimen afval, nog andere saneringswerken, bewakings- en opvolgingskosten,¹¹⁰ ... Deze schadecategorie neemt specifieke, eigen en concrete schadeposten mee die als zodanig niet in de straftoemeting worden geabsorbeerd.

Dat ook de morele schade van een milieuvereniging een aparte eigen schade vormt, leerde het Grondwettelijk Hof ons. De cruciale passage uit het mijlpaalarrest van 21 januari 2016 is reeds eerder aangehaald: “*Het morele nadeel dat een milieuvereniging kan lijden door de aantasting van het collectief belang ter verdediging waarvan zij is opgericht, (...) valt niet samen met de werkelijke ecologische schade vermits deze een natuurschade uitmaakt, waardoor de gehele maatschappij is benadeeld.*” (eigen onderlijning)¹¹¹ Het Hof gaat ook in op de elementen die een rol kunnen spelen bij

¹⁰² C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen HAUS en BRUNDTLAND”, *R.W.* 2010-11, 898-931.

¹⁰³ *Ibid.*, inzonderheid nr. 40 (Tabel 9), nr. 41 en nr. 46.

¹⁰⁴ Zoals bekend, is de grote klassieker van de straftoemeting het criterium van “*de ernst van het misdrijf*”, de som van de zwaarwichtigheid van de feiten *an sich* en van de strafwaardigheid van de overtreder. Of, samen met J. ROZIE: “*Uit vaststaande cassatierechtspraak volgt dat de rechter ten gronde binnen de door de wet gestelde perken in feite en onaantastbaar de strafmaat bepaalt die hij in verhouding acht tot de zwaarte van het bewezen verklaarde misdrijf en tot de individuele strafwaardigheid van de beklaagde.*” – J. ROZIE, “Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak”, *R.W.* 2005-06, (1481) nr. 5, met verwijzing naar cassatierechtspraak.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 16 oktober 2017, O.M, Belgische Staat en VZW SOS Reptiel t. T.M., *onuitg.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, 15.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 15-16 en 17.

Te noteren valt dat de Belgische Staat zich eveneens burgerlijke partij stelde en een vergoeding voor materiële schade ten bedrage van 14.657,80 euro bekam. De materiële schade betrof transport, opvang en onderzoeken van de in beslag genomen schildpadden. Het vonnis illustreert dus de burgerlijke partijstelling door overheden die materiële schade leden ingevolge een milieumisdrijf. Op de wenselijkheid van hun burgerlijke partijstelling is even hoger (voetnoot 100) gewezen.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 16-17. Het vermelde boetebedrag, 600 euro, verrekent de toepasselijke opdecimen.

¹¹⁰ A. CARETTE, *l.c.*, (331) 332, voetnoot 13.

¹¹¹ GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016, B.8.2-B.8.3.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

de waardering *in concreto* van ‘de tranen van de vzw’¹¹² en geeft die schadecategorie aldus gestalte. Bij het verrichten van deze waarderingsoefening, kan de rechter “*onder meer rekening houden met de statutaire doelstellingen van de vereniging, met de omvang van haar activiteiten en de inspanningen die ze levert om haar doelstellingen te realiseren*”. Daarenboven “*kan hij ook de ernst van de milieuverstoring in aanmerking nemen*”¹¹³, waarbij de redenering impliciet luidt dat een ernstige milieuverstoring naar alle waarschijnlijkheid ook meer morele schade met zich meebrengt¹¹⁴.

27. We kunnen stellen, ten einde de bovenstaande praktijkschets, dat de situatie enigszins paradoxaal is. Daar waar milieuverenigingen er *de jure* vandaag ontzettend veel beter voorstaan dan een vijftal jaar eerder om via de strafrechtelijke weg een bijdrage te leveren aan de sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven, heeft deze opmerkelijke evolutie in de praktijk slechts een gering bereik.

Afdeling 3. Het Europese plaatje

28. Ook op Europees niveau observeren we de enigszins paradoxale situatie van aanzienlijke verbeteringen in het regelgevende kader, enerzijds, en een praktijkwerking van dit kader die verre van optimaal is, anderzijds.

29. Doorheen geheel de EU evolueerde het regelgevende kader voor een eventuele bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan een strafrechtelijke afhandeling van milieumisdrijven onder impuls van drie ontwikkelingen, die los van elkaar en in verschillende forums tot stand kwamen. Inhoudelijk, vertonen zij gelijkenissen met de ontwikkelingen die plaatsvonden in België. Zoals in België, vertonen zij onderlinge synergiën die maken dat het geheel ervan meer is dan de som van de delen.

1/ Zoals België, evolueren de overige EU-landen naar een publiekrechtelijke sanctivering van het milieurecht. De Eco-crime richtlijn¹¹⁵ gaf hier een cruciale impuls toe. Deze richtlijn, die op 26 december 2010 geïmplementeerd moest zijn¹¹⁶, verplichtte de EU-lidstaten tot het strafbaar stellen van de relatief meest ernstige vormen van milieucriminaliteit. Aldus bestaat vandaag in elk EU-land zowel een strafrechtelijk als een bestuursrechtelijk spoor ter afhandeling van milieumisdrijven. Traditioneel werd reeds overal ingezet op bestuursrechtelijke sanctivering. Wat, anders dan in de Belgische milieuhandhavingssystemen, in de meeste lidstaten nog verder op punt gesteld moet worden, is een doordachte organisatie van de beide handhavingsspooren binnen één performant systeem dat hun wisselwerking en mogelijke complementariteit optimaliseert.

De milieumisdrijven die strafbaar moesten worden gesteld, omvatten biodiversiteitsmisdrijven. Aldus, in het bijzonder, de verplichtingen tot het strafbaar stellen van “*elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermd habitat*”¹¹⁷ en van “*het doden, vernietigen, bezitten of vangen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten, tenzij in gevallen waar de*

¹¹² Volgens het Hof van Cassatie heeft een schadevergoeding voor morele schade “*tot doel de pijn, de smart of enig ander moreel leed te lenigen en in die mate de schade te herstellen*”. Cass. 20 februari 2006, nr. C.04.0366.N, overw. 18.

¹¹³ GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016, B.10.1.

¹¹⁴ In dezelfde zin, o.m. P. GILLAERTS, *l.c.*, (261) nr. 12.

¹¹⁵ Richtlijn 2008/99/EG van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *Pb.L.* nr. 328 van 6 december 2008

¹¹⁶ Artikel 8.1 richtlijn.

¹¹⁷ Artikel 3, h) richtlijn, samen te lezen met de definitie van “*beschermd habitat*” in artikel 2, c) richtlijn.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

*behandeling een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens betreft, en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort.”*¹¹⁸

2/ Een tweede ingrijpende ontwikkeling strekte tot verbetering van de positie van slachtoffers in het strafprocesrecht van de EU-lidstaten.

De Europese beleidsinitiatieven in dit verband ontstonden einde vorige eeuw, in de nasleep van de val van het IJzeren gordijn en de hertekening van Europa die daarop volgde. Een aanvankelijk Kaderbesluit van 15 maart 2001 “inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure”¹¹⁹ werd vervangen door de richtlijn 2012/29/EU van 25 oktober 2012 “tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ”¹²⁰. Uit de uitgebreide overwegingen toegevoegd aan deze richtlijn, blijkt in het bijzonder bezorgdheid over mensenhandel en -uitbuiting, voornamelijk van vrouwen en kinderen, en over geweld tegen vrouwen in alle denkbare verschijningsvormen¹²¹. De EU-lidstaten dienden de omzetting van de richtlijn in het eigen recht te realiseren tegen 16 november 2015¹²². De slachtofferbescherming op grond van de richtlijn richt zich uitsluitend tot natuurlijke personen: een ‘slachtoffer’ wordt er omschreven als “een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden”¹²³ en bepaalde familieleden hiervan¹²⁴. Bemerk dat de definitie alle strafbare feiten meeneemt, zonder onderscheid. Ook milieumisdrijven kunnen dus, in voorkomend geval, ‘slachtoffers’ maken zoals omschreven door de richtlijn.

De richtlijn strekt ertoe de slachtoffers van misdrijven rechten te verlenen in de fase van het vooronderzoek en het onderzoek ten gronde. In België werd bij de omzetting ervan geen onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen, nu het bestaande nationale recht de slachtofferstatuten ook openstelde voor rechtspersonen. Het is denkbaar dat een dergelijke ruimhartige omzetting, ingegeven door de bestaande nationale rechtscontext, ook in een aantal andere EU-lidstaten plaatsvond. Dank zij deze richtlijn is hoe dan ook het straf-processuele statuut van natuurlijke personen die ingevolge een misdrijf schade leden in aanzienlijke mate geëvolueerd.

3/ Tenslotte geldt artikel 9(3) van het Verdrag van Aarhus, samen te lezen met artikel 2(4) van dit verdrag, ook in de overige lidstaten. Alle EU-landen zijn partij bij het verdrag. Ze ratificeerden het verdrag op uiteenlopende tijdstippen, tussen 2001 en 2012.¹²⁵ Zoals hogerop uiteengezet, kent dit verdrag ‘het publiek’ een rol toe binnen de milieurechtshandhaving, waarbij zijn definitie van het begrip ‘publiek’ milieuverenigingen omvat.¹²⁶ Het verdrag kan, zoals in België gebeurde, evoluties in het nationale recht ruggensteunen die de positie van het publiek in de milieurechtshandhaving versterken.

¹¹⁸ Artikel 3, f) richtlijn, samen te lezen met de definitie van “beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten” in artikel 2, b) richtlijn.

Zie voorts ook artikel 3, g) richtlijn (CITES-misdrijven) en artikel 3, a) richtlijn (aanzienlijke schade aan dieren en planten door wederrechtelijke emissies).

¹¹⁹ *Pb. L.* nr. 82 van 23 maart 2001.

¹²⁰ *Pb. L.* nr. 315 van 14 november 2012.

¹²¹ Zie o.m. overwegingen (5), (6), (7), (14), (17) en (18).

¹²² Artikel 27.1 richtlijn.

¹²³ Artikel 2.1, a), i) richtlijn.

¹²⁴ Artikel 2.1, a), ii) richtlijn.

¹²⁵ Zie <https://www.unece.org/env/pp/ratification.html>.

¹²⁶ Zie hoger, randnr. 7.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

30. Gezamenlijk, bewerkstelligen bovenstaande drie ontwikkelingen doorheen de EU een reële verbetering van de positie van personen die ingevolge milieumisdrijven schade leden. Er bestaat thans milieustrafrecht in elk EU-land. Slachtoffers, minstens natuurlijke personen die schade leden, hebben heden in het strafprocesrecht van de meeste lidstaten rechten in de fase van het vooronderzoek en het proces ten gronde. Het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder zijn artikelen 9(3) *juncto* 2(4), staat er om, zoals in België in 2013, vernieuwende interpretaties of wijzigingen te ruggensteunen van bepalingen die milieuverenigingen processtoegang ontzegden.

Wat de praktijkwerking van het net geschetste regelgevende kader betreft, tasten we evenwel in het duister. Praktijkdata ontbreken in zeer vergaande mate.¹²⁷ Wel weten we dat er verschillende EU-landen zijn waar ook nu amper enige strafrechtelijke sanctivering van milieumisdrijven gebeurt¹²⁸. Ook weten we dat in de overige EU-landen, de mate aan strafrechtelijke sanctivering doorgaans beperkt is en dat de er opgelegde straffen in regel als laag worden bestempeld¹²⁹. België behoort, met de hoger meegedeelde praktijkgegevens, tot de betere leerlingen van de klas. In sommige landen evolueerde de sanctioneringspraktijk recent ten goede, zoals in England & Wales onder invloed van de *Sentencing Guidelines* die er op 1 juli 2014 van kracht werden¹³⁰. Hoe dan ook is in milieustrafzaken doorheen de EU het potentieel tot burgerlijke partijstelling *in concreto* gering tot onbestaande.

Hoofdstuk 3. *Civil society* in de bestuursrechtelijke sanctivering

31. Hoe zit het dan met de bijdrage van het maatschappelijk middenveld tot de bestuursrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven? Zoals gebeurde voor de strafrechtelijke sanctivering, kijken we eerst naar het wettelijk kader en vervolgens naar de praktijk.

Afdeling 1. Wettelijk kader

32. Zowel in Vlaanderen als Wallonië ging de uitbouw van publiekrechtelijke sanctiveringssystemen niet alleen gepaard met een codificatie van het milieuhandhavingsrecht in, *resp.*, Titel XVI DABM en Deel VIII Boek I Milieuwetboek. De wetgevingsprojecten beoogden ook een versterking van het sanctioneringsinstrumentarium. Wat het bestuurlijke sanctioneringsinstrumentarium aangaat, werd aldus in beide gewesten een bestuurlijk beoetingsstelsel met veralgemeend toepassingsgebied ingevoerd. Zowel in het Vlaamse als het Waalse gewest, zijn de overgrote meerderheid van de schendingen van de milieuwetgeving zogenaamde ‘gemengde misdrijven’, die strafrechtelijk en

¹²⁷ Zie bv. EFFACE, *Environmental Crime and the EU. Synthesis of the Research Project ‘European Union Action to Fight Environmental Crime (EFFACE)’*, Berlin, March 2016, 42: “The following are the [nine] core recommendations of EFFACE: (...) An obligation should be imposed on Member States to provide data on the number of violations, prosecutions and imposed sanctions for violations of national provisions implementing European environmental law, commonly referred to as the environmental acquis.”

¹²⁸ Aldus bv. Kroatië, Tsjechië, Oostenrijk en Letland: MILIEU Ltd., *Evaluation Study of the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States. National reports for Austria, Croatia, the Czech Republic and Latvia*, raadpleegbaar op de webstek van het directoraat-generaal Justitie van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/environmental-protection/index_en.htm.

¹²⁹ O.m. G.F. PERILONGO en E. CORN, “The eco-crime directive and its translation into legal practice. EU green offences and their impact at national level according to the results of a recent survey”, *NJECL* 2017, (236) 251.

¹³⁰ Zie <https://www.sentencingcouncil.org.uk/publications/item/environmental-offences-definitive-guideline/>.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

bestuursrechtelijk kunnen worden afgehandeld ¹³¹. Bestrafing via het penale spoor kreeg in beide gewesten de voorrang: de bestuurlijke beboetingsstelsels die er werden ontworpen, zijn zogenaamde alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsels. De handhavingsactor die de voorrangregeling opereert, is de procureur des Koning ¹³². In het systeem fungeert hij m.a.w. als spelverdeler, een werkelijk cruciale functie. De wijze waarop hij, uitdrukkelijk of impliciet, tot een sorteerbeveling komt, kreeg in geen van beide gewesten enig decretaal kader mee ¹³³.

33. Noch in Vlaanderen, noch in Wallonië geven de bestuurlijke beboetingsstelsels schadelijgende derden een plaats. De ontworpen bestuurlijke procedures bieden hen geen mogelijkheid om partij te zijn in het beboetingsproces. ¹³⁴ Enkel een vrijwillig horen ervan, met het oog op een zorgvuldige feitenvinding gericht op bestrafing en straftoemeting, kan desgevallend gebeuren.

In de fase van een eventuele rechterlijke controle over de bestuurlijke beboetingsbeslissing hebben schadelijgende derden evenmin een plaats. De beroepsprocedure voor het Vlaamse Milieuhandavingscollege kent slechts twee partijen: de persoon aan wie de bestreden boete werd opgelegd en het Vlaamse Gewest ¹³⁵. In Wallonië, staat beroep bij de politierechter enkel open voor de persoon aan wie de boete werd opgelegd en voor de gewestelijke milieuadministratie ¹³⁶.

Mocht een milieuvereniging kennis krijgen van een bestuurlijk beboetingsdossier waarin zij schade leed, kan zij haar gebrek aan zeggingskracht in het bestuurlijke beboetingsproces niet opvangen door het dossier terug te sluisen naar het strafrechtelijke afhandelingsproces door klacht met burgerlijke partijstelling of rechtstreekse dagvaarding. De beslissing van de procureur des Konings om de zaak door te verwijzen naar de bestuurlijke beboetingsadministratie ¹³⁷ dan wel het verstrijken van de sorteertijd ¹³⁸, stelde immers van rechtswege een einde aan de strafvordering.

34. Hebben de ontworpen publiekrechtelijke sanctiveringssystemen in opvangmechanismen voorzien, die schadelijgende derden in de systeemwerking beschermen?

Bij ons weten, bestaat er binnen het Waalse sanctiveringstelsel geen mechanisme dat erop is gericht de belangen van schadelijgende derden, zoals milieuverenigingen, een plaats te geven.

¹³¹ In het Vlaamse handhavingssysteem zijn sommige wetsschendingen louter bestuursrechtelijk strafbaar, met name de zogenaamde milieu-inbreuken omschreven in artikel 16.1.2, 1° DABM. Het Waalse handhavingssysteem voorziet in een categorie milieumisdrijven die, omwille van hun ernst, enkel strafrechtelijk kunnen worden afgehandeld (artikel D.151 Deel VIII Boek I Milieuwetboek).

¹³² Artikelen 16.4.31-16.4.34 DABM; artikel D.160, §1, eerste gedachtestreepje en artikel D.162, eerste, vierde, vijfde en zesde lid Deel VIII Boek I Milieuwetboek.

¹³³ Gezien de strafvervolgning tot de federale bevoegdheid behoort, hoeft dit niet te verwonderen. Sedert het ontstaan van beide alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsels in 2007-2009, heeft de Zesde Staatshervorming de gewesten wel ruimte gegeven om deel te nemen aan het strafrechtelijk beleid, m.i.v. de prioritering in het algemeen. Zie artikel 151, §1, tweede lid Grondwet, zoals uitgevoerd door de artikelen 11*bis* en 92*bis*, §4*decies* BWHL, zelf uitgevoerd door het Samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid. Voor een eerste commentaar bij dit luik van de staatshervorming vanuit milieurechtelijk perspectief, zie L. LAVRYSEN, “De ‘zesde staatshervorming’ en de milieubescherming”, *T.M.R.* 2014, (279) 282-284.

¹³⁴ Artikelen 16.4.35-16.4.38 DABM, zoals uitgevoerd door de artikelen 75/2-76 Milieuhandavingsbesluit, *a contrario*; artikel D.163 Deel VIII Boek I Milieuwetboek, *a contrario*.

¹³⁵ Ontstentenis van beroepsgerechtigdheid: artikel 16.4.39, eerste lid DABM, *a contrario*. Ontstentenis van mogelijkheid tot tussenkomst: artikel 20, tweede lid *juncto* artikel 2, 1°, b) decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages.

¹³⁶ Artikel D.164, eerste lid Deel VIII Boek I Milieuwetboek, *a contrario*.

¹³⁷ Artikel 16.4.34, derde lid Titel XVI DABM.

¹³⁸ Artikel D.162, laatste lid Deel VIII Boek I Milieuwetboek.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

In het Vlaamse sanctiveringstelsel bestaan er twee elementen die het gebrek aan aandacht voor schadelijk derden in de bestuurlijk beboeting enigszins opvangen of kunnen opvangen.

De zogenaamde Sorteernota van het Openbaar Ministerie van 2010¹³⁹, licht geamendeerd in 2012 (‘Sorteernota’), betreft de rol van de procureur des Konings als spelverdeler tussen penale afhandeling en bestuurlijke beboeting. Zij stelt zichzelf tot 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 [voor bestuurlijke beboeting], zodat ieder PV een passend gevolg kan krijgen.*” Ze beoogt de parketmagistraten een houvast te bieden om “*aan de hand van objectieve criteria op snelle en onafhankelijke wijze een beslissing te nemen*” en is inderdaad erg praktisch. Uiteraard is haar waarde louter indicatief.¹⁴⁰ Eén van de juridisch-technische criteria die zich tegen doorverwijzing voor bestuurlijke beboeting verzetten, luidt als volgt: “*dossiers met herhaaldelijke of zeer ernstige hinder (aanwezigheid van benadeelden)*”¹⁴¹. Over derden die anders dan door hinder schade leden, rept de Sorteernota met geen woord. Hinder verwijst naar het milieuhygiënerecht. We denken aan milieumisdrijven die geluidshinder, stofhinder, reukhinder, ... veroorzaakten en aldus omwonenden benadeelden¹⁴². De aandacht voor derden-schadelijders is er echter wel. De uitbreiding van dit richtinggevende criterium tot derden-benadeelden in het algemeen, inclusief milieuverenigingen, vormt een stap die de praktijk licht kan zetten. Het voorgaande geldt des te meer nu, sedert de totstandkoming van de Sorteernota, het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof de hoger besproken arresten velden.

De tweede mogelijkheid om de belangen van derden-benadeelden een plaats te geven, situeert zich op het niveau van het louter probleemoplossende bestuurlijke sanctioneren. Op grond van artikel 16.4.18 DABM kunnen derden benadeelden, onder meer milieuverenigingen, het bestuur om de oplegging van bestuurlijke maatregelen verzoeken¹⁴³. Zoals bekend, komen de bestuurlijke maatregelen in drie vormen: regularisatiebevelen, stopzettingbevelen en bestuursdwang. Een combinatie van twee of drie types maatregelen kan.¹⁴⁴ Het regularisatiebevel strekt ertoe de wetsschending “*te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen*”. Denkend aan biodiversiteitsmisdrijven, zijn bestuurlijke maatregelen vooral geschikt om milieuverenigingen in habitatdossiers hulp te bieden. Uit hun aard lenen zij zich niet of amper voor toepassing in dossiers waar soortenbescherming centraal staat, zoals bv. dossiers aangaande illegale vogelvangst of jachtpraktijken¹⁴⁵. De jaarlijkse milieuhandvingsrapporten geven cijfers over de praktijkwerking van de bestuurlijke

¹³⁹ Zie VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandvingsprogramma 2010*, Brussel, VHRM, 2010, 103-104.

¹⁴⁰ Voor een uitgebreide bespreking van de Sorteernota in haar oorspronkelijke redactie, zie R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandvingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, (244) nrs. 6-27. Bijkomend: Een toekomst voor de transactie als sanctiveringinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland”, *T.M.R.* 2011, (325) nr. 30.

¹⁴¹ Zie in dit verband ook C.M. BILLIET, Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op omgevingsrecht”, in J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, (43) nrs. 12-15.

¹⁴² Zie ook hoger, randnr. 5.

¹⁴³ Zie in het bijzonder artikel 16.4.18, §1 DABM.

¹⁴⁴ Artikel 16.4.7, §1 DABM.

¹⁴⁵ Zie evenwel Gent 16 maart 2012, O.M. t. D.C.E., *T.M.R.* 2013, 290-294, aangaande een beklagde die elf buizerds en een havik vergiftigde: op vordering van het openbaar ministerie veroordeelde het hof de betrokkene tot ondersteuning van het herstel van de populaties van de roofvogels door het bekostigen van een kweek- en herstelprogramma van elf buizerds en een havik, uit te voeren binnen de drie jaar op straffe van een dwangsom van 100 euro per dag vertraging in de nakoming van het bevel. Naar F. BOUQUELLE vernam, werd het bevelen herstel daadwerkelijk uitgevoerd. – F. BOUQUELLE, *l.c.*, nr. 68. Uiteraard heeft dit arrest ook precedentwaarde voor bestuurlijke herstelmaatregelen: ook de hiertoe bevoegde bestuursorganen kunnen er inspiratie in vinden voor eventuele regularisatiebevelen of bestuursdwang.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

probleemoplossende sanctiveringsinstrumenten en gaan hierbij ook in op de toepassing van artikel 16.4.18 DABM. Er blijkt dat de aantallen dossiers waar bestuurlijke maatregelen werden opgelegd 5% bedraagt van de aantallen dossiers waar bij controle een overtreding werd vastgesteld¹⁴⁶. Het is m.a.w. zo dat in ongeveer één op de twintig overtredingsdossiers een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd. Van de bestuurlijke maatregelen die werden opgelegd, werd ruwweg een 6% opgelegd ingevolge een verzoek op grond van artikel 16.4.18 DABM¹⁴⁷, weerom een verhouding van ongeveer één op twintig. Artikel 16.4.18 DABM blijkt daadwerkelijk te worden gebruikt, in kleine maar niet verwaarloosbare mate. De vaststelling is goed nieuws in de context van dit verhaal.

Afdeling 2. Praktijkgegevens

35. De positie van derden-benadeelden, zoals milieuverenigingen, binnen de alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsels die sedert 2009 de milieuregelgeving kracht bijzetten in Vlaanderen en Wallonië, is ronduit slecht. De ontworpen regelgeving kent geen schadelijgende derden. Enige opvang van dit gegeven binnen het bredere sanctiveringssysteem is onbestaande in Wallonië. In Vlaanderen bestaan zijdelingse correcties, door omkadering van het sorteerbeleid van de parketten middels een indicatieve richtlijn die de realiteit van de schadelijgende derden in beperkte mate in aanmerking neemt en door de mogelijkheid tot probleemoplossend handelen gegrond op artikel 16.4.18 DABM.

Hoe problematisch zijn deze vaststellingen? Stelt het, meer in het bijzonder, een probleem dat de bestuurlijke beboetingsstelsels geen schadelijgende derden kennen? We kijken naar de feiten en analyseren ze.

§1. Feiten

36. Wanneer we de praktijk bekijken, treedt één feit bijzonder sterk op de voorgrond: dank zij de bestuurlijke beboetingsstelsels die *anno* 2009 in Vlaanderen en Wallonië in werking traden, werd in beide gewesten een enorme toename gerealiseerd van de bestraffingsgraad van biodiversiteitsmisdriven. De bestraffingsgraad van vandaag vormt een meervoud – maal vier, vijf, negen, tien, ... – van de bestraffingsgraad die eerder bestond.

37. Wat het Vlaamse Gewest aangaat, leren de jaarlijkse milieuhandhavingsrapporten ons dat de bestraffingsgraad van biodiversiteitsmisdriven er dank zij de bestuurlijke beboeting met ruim twintig percent steeg.

Van het totaal aantal zaken ‘Milieuhandhaving’ die de parketten registreerden in de jaren 2009-2013, werden er 21,70% geseponeerd met het oog op het opleggen van een administratieve boete. De jaren 2009 en 2010, de eerste werkingsjaren van het nieuwe sanctiveringssysteem, trekken het gemiddelde

¹⁴⁶ Milieuhandhavingsrapport 2009-2013, 121; Milieuhandhavingsrapport 2014, 77; Milieuhandhavingsrapport 2015, 83; Milieuhandhavingsrapport 2016, 67. De percentage bedroegen meer bepaald 4% (2010), 5% (2011, 2012, 2013, 2014 en 2015) en 6% (2016). In absolute aantallen ging het om de volgende hoeveelheden dossiers: 657 (2010), 349 (2011), 625 (2012), 626 (2013) 447 (2014), 585 (2015) en 380 (2016). De absolute aantallen schommelen kennelijk heel wat meer dan de percentages doorheen de tijd.

¹⁴⁷ Milieuhandhavingsrapport 2009-2013, 124: 6,09% in 2010, 4,87% in 2011, 13,14% in 2012 en 6,55% in 2013; Milieuhandhavingsrapport 2014, 79: 4%; Milieuhandhavingsrapport 2015, 86: 9%; Milieuhandhavingsrapport 2016, 69: 2%.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

naar beneden: ze bedragen 9,89% (2009) en 15,31% (2010), te vergelijken met 25,60% (2011), 27,56% (2012) en 27,00% (2013) ¹⁴⁸. Kijken we uitsluitend naar de dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven (“milieubeheer”) die in 2009-2013 door de parketten werden geregistreerd, stellen we vast dat 21% van al deze zaken werd geseponneerd met het oog op bestuurlijke beboeting ¹⁴⁹. Voor het jaar 2014 ¹⁵⁰, bedragen beide percentages resp. 22,34% (milieumisdrijven in het algemeen) ¹⁵¹ en 30,72% (biodiversiteitsmisdrijven) ¹⁵². Om de draagwijdte van deze seponeringspraktijk correct te begrijpen, moeten we voor ogen houden dat de bestuurlijke beboetingsadministratie, technische bestuurlijke sepots terzijde gelaten, in ieder dossier van rechtswege een sanctiveringstraject start ¹⁵³. Wanneer we, samen met voorgaande informatie, de vervolgingscijfers inzake biodiversiteitsmisdrijven herbekijken, die gemiddeld rond de 2 à 2,50% lagen ¹⁵⁴, komen we dan ook tot de slotsom dat dank zij de bestuurlijke beboeting de punitieve betugeling van biodiversiteitsdossiers ruwweg met een factor tien steeg en thans ongeveer een kwart van de geregistreerde zaken vat.

38. Het cijfermateriaal betreffende Wallonië vertelt een gelijkaardig verhaal.

De gegevens verstrekt door de statistisch analisten van het Openbaar Ministerie detailleren de redenen waarom een zaak in de jaren 2010-2016 zonder gevolg werd gesteld (Tabel 4) ¹⁵⁵.

Tabel 4. Vooruitgangsstaat op 8 september 2017: strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afhandeling

Waals Gewest	Zonder gevolg voor bestuurlijke boete		Zonder gevolg wegens andere redenen		Minnelijke schikking		Dagvaarding en verder		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Jacht	605	29,97	943	46,71	65	3,22	85	4,21	2.019	100
Visvangst	261	56,49	128	27,71	7	1,52	1	0,22	462	100
Bossen	320	36,20	361	40,84	23	2,60	11	1,24	884	100
Natuurbehoud	65	49,24	44	33,33	3	2,27	10	7,58	132	100

Ook bij het samentellen van minnelijke schikkingen en dagvaardingen, blijkt strafrechtelijke sanctivering slechts voor een uitgesproken minderheid van de dossiers weggelegd te zijn. Bestrafing via bestuurlijke beboeting verhoogd de bestrafing met een meervoud. Wat illegale visvangst aangaat, zorgt haast enkel de bestuurlijke beboeting voor een punitieve betugeling van de feiten.

De cijfers van de regionale beboetingsambtenaar, die een anders samengestelde dataselectie betreffen, liggen in dezelfde lijn. Sedert de inwerkingtreding van het bestuurlijke beboetingsstelsel stegen de aantallen jaarlijks opgelegde bestuurlijke geldboeten aanzienlijk: daar waar in 2009 en 2010 in het totaal 176 resp. 569 bestuurlijke beslissingen werden opgelegd, gaat het in 2016 om 2.346 bestuursbesluiten ¹⁵⁶. Van de 2.346 dossiers van 2016 waarin een beslissing viel, betroffen er 43,8% biodiversiteitsmisdrijven (jacht, bossen, visvangst en natuurbehoud) ¹⁵⁷.

¹⁴⁸ Milieuhandhavingsrapport 2009-2013, 161.

¹⁴⁹ *Ibid.*, 164.

¹⁵⁰ In de milieuhandhavingsrapporten van 2015 en 2016 vallen deze cijfers niet terug te vinden.

¹⁵¹ Milieuhandhavingsrapport 2014, 106.

¹⁵² *Ibid.*, 95 *juncto* 104.

¹⁵³ Zie DE CLERCQ & BILLIET, nrs. **Xx en yy**.

¹⁵⁴ Hoger, randnr. 21.

¹⁵⁵ STATISTISCH ANALISTEN BIJ HET COLLEGE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE, *l.c.*, 4, 9, 15 en 21.

¹⁵⁶ Zie hogerop in dit boek, BOQUET, *Sanctions*, **xx**.

¹⁵⁷ *Ibid.* .

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

§2. Analyse van de feiten

39. Een eerste bedenking bij de praktijkgegevens ligt voor de hand: acht jaren na de start van de Vlaamse en Waalse publiekrechtelijke sanctiveringssystemen, valt de bestuurlijke afhandeling van biodiversiteitsmisdrijven door bestuurlijke beboeting niet meer weg te denken. De bestuurlijke bestraffing staat er als een onomkeerbare verworvenheid, die de biodiversiteitsbescherming sterk ten goede komt. Dit is des te meer het geval nu het straftoemingsbeleid dat de Vlaamse en de Waalse beboetingsadministraties ontwikkelden, aandacht schenkt aan de feitelijke toestand die ingevolge het milieumisdrijf tot stand kwam. Heeft de overtreder herstelmaatregelen uitgevoerd, vormt dit een factor die boete-verlagend werkt. Dit geldt in het bijzonder wanneer het herstel snel en volledig werd uitgevoerd.¹⁵⁸ Aldus werkt het bestuurlijke bestraffingsbeleid niet alleen individuele en algemene preventie in de hand maar stimuleert het ook probleemoplossing op het terrein.

40. De tweede bedenking ligt evenzeer voor de hand. De belangrijke bestuurlijke versterking van het repressieve optreden tegen biodiversiteitsmisdrijven laat milieuverenigingen in de kou. De materiële en morele schade die zij kunnen lijden, heeft er geen plaats. Er bestaat geen mogelijkheid tot internalisering van deze externe kosten. Beleidsmatig gezien is dit, om de hoger geschetste redenen¹⁵⁹, problematisch.

Afdeling 3. Het Europese plaatje

41. Op Europees niveau, observeren we in een meerderheid van de lidstaten gelijkaardige wetgeving en praktijken.

Bestuurlijke beboetingsstelsels die het mogelijk maken milieumisdrijven te bestraffen, bestaan niet alleen in België maar ook in Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovakije, Slovenië, Spanje, Zweden en de UK (England & Wales, Schotland). Enkel in Denemarken, Finland, Kroatië, Ierland, Luxemburg en Malta is de bestuurlijke sanctivering tot op vandaag zuiver probleemoplossend gericht.¹⁶⁰

In de landen waar de bestuurlijke beboeting bestaat, wordt ze ingezet voor de eerstelijns-sanctivering van schendingen van de milieuwetgeving. Het strafrecht blijft schaarser benut, in overeenstemming met een benadering ervan als *ultimum remedium*.

Vandaag de dag beschikken alle EU-lidstaten over milieustrafrecht en over strafprocesrecht dat slachtoffers van misdrijven rechten toekent¹⁶¹. Er is ons echter geen bestuurlijk beboetingsstelsel bekend, waarin schadelijgende derden, zoals bv. milieuverenigingen, een vergoeding kunnen bekomen voor deze schade. Er bestaat aldus geen mogelijkheid om deze externe kost te internaliseren in de besluitvorming van (mogelijke) overtreders.

¹⁵⁸ DE CLERCQ & BILLIET, nr. X; BOQUET, *Sanctions*, X.

¹⁵⁹ Hoger, nr. 25.

¹⁶⁰ Zie vnl. de nationale rapporten uit de Milieu Ltd.- studie aangaande de omzetting van de Eco-crime richtlijn in de lidstaten van de EU, te vinden op http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/environmental-protection/index_en.htm.

¹⁶¹ Hoger, randnr. 29.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

Hoofdstuk 4. Te overdenken en bespreken

42. Ten einde het brede systeemoverzicht dat we maakten, lijken ons de volgende bevindingen en bedenkingen een basis te vormen voor verdere reflectie en debat.

- De connectie tussen milieuverenigingen en biodiversiteitszorg blijft actueel, uniek en belangrijk ¹⁶².
- T.a.v. de overtredingsbeslissing, vormen de materiële en morele schade van milieuverenigingen specifieke externe kosten die, zoals alle externe kosten, beleidsmatig gesproken best te internaliseren vallen ¹⁶³.
- Vandaag is o.i. de tijd rijp voor een *fine-tuning* van de plaats en bijdrage van milieuverenigingen in de publiekrechtelijke milieuhandhavingssystemen die in Vlaanderen, Wallonië en Brussel bestaan. Twee recente evoluties maken dat zulks het geval is: de aanzienlijke verbetering van de strafprocessuele positie van de milieuverenigingen, met het arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 januari 2016 als – voorlopig? – orgelpunt ¹⁶⁴, enerzijds, en de ontwikkeling van de bestuurlijke beboeting tot een verworvenheid die niet meer weg te denken valt en een bepaalde maturiteit heeft bereikt, anderzijds ¹⁶⁵.
- De te voeren reflectie raakt o.i. zowel het penale als het bestuurlijke spoor.

43. Wat het penale afhandelingsspoor aangaat, zijn o.i. de volgende vragen reflectie en debat waard.

1/ Is het denkbaar dat parketmagistraten bij de behandeling van milieumisdrijven die de biodiversiteit schaden, de toepassing van artikel 182, tweede lid Sv systematisch zouden invullen naar dossier-relevante milieuverenigingen toe? Is het meer bepaald denkbaar dat zij in dergelijke dossiers steeds zouden nagaan of er één of meer verenigingen bestaan waarvan de statutaire doelstellingen één of andere vorm van milieuzorg omvat, die geschaad zouden kunnen zijn door de feiten die in het dossier ter sprake staan? Een dergelijke praktijkwerking van artikel 182, tweede lid Sv vergt een hulpinstrument onder de vorm van een register van milieuverenigingen in de ruime zin, waar verenigingen die dit wensen zich kunnen aanmelden. Het register dient hun statuten te bevatten, zodat hun milieudoelstellingen en werkingsterritorium eenvoudig kenbaar zouden zijn. De informatie zou digitaal ter beschikking moeten staan, slechts een paar muisklikken ver te vinden. In het Vlaamse gewest zou de website van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad een dergelijk register kunnen huisvesten.

De vraag en bijbehorende praktische suggesties zijn niet zo utopisch als zij misschien lijken te zijn. Er bestaat reeds een aanzet tot een dergelijke invulling van artikel 182, tweede lid Sv. In november 2017 vaardigden de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent en de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen beiden een omzendbrief uit die bij deze logica aansluit. De omzendbrieven betreffen uitsluitend biodiversiteitszaken, inzonderheid zaken met de vervolgingscodes 63A (jachtmisdrijven), 63B (visvangstmisdrijven), 63M (bosmisdrijven) en 64J (natuurbehoudsmisdrijven) ¹⁶⁶. De parketmagistraten worden verzocht om bij dagvaarding in dergelijke dossiers – en uitsluitend

¹⁶² Hoger, 6 en 23.

¹⁶³ Hoger, 25 en 26.

¹⁶⁴ Hoger, 13-16.

¹⁶⁵ Hoger, 36-39. Zie ook, elders in dit boek: DE CLERCQ & BILLIET, [xx](#); BOQUET, *Sanctions*, [xx](#). Wat Vlaanderen aangaat, valt op te merken dat een goede doorstart van het sanctioneringssysteem er pas kwam in 2012, na aanvulling van de bevoegde dienst met de nodige personeelsleden. Zie DE CLERCQ & BILLIET, [xx](#).

¹⁶⁶ Zie hoger, randnr. 20. De omzendbrieven strekken zich ook uit tot de CITES-zaken (vervolgingscode 63N).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdriven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdriven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

dan – het notitienummer van de zaak stelselmatig mee te delen aan de VZW Vogelbescherming Vlaanderen.¹⁶⁷

2/ Is het denkbaar dat bij de strafrechtelijke afhandeling van biodiversiteitsmisdriven de nauwe verwevenheid tussen soortenbescherming en biotoopbescherming met vanzelfsprekendheid erkenning zou krijgen? Is het, meer concreet, bv. denkbaar dat de vzw Vogelbescherming Vlaanderen zich als regel met succes burgerlijke partij zou kunnen stellen in dossiers die louter illegale ontbossing betreffen of het illegale verwijderen van een haag of houtkant?¹⁶⁸ Het is vaststaand dat dergelijke vegetaties een habitat vormen voor bepaalde vogelsoorten.

3/ Wat met de sorteerbeveling van het openbaar ministerie en de (eventuele) schade van milieuverenigingen? De Sorteernota bevat reeds een goede aanzet tot het in aanmerking nemen hiervan bij het maken van de sorteerbeveling¹⁶⁹. Hoe precies zou dit element dienen te wegen op de spelverdeling tussen het penale en bestuurlijke afhandelingspoot?

44. Vragen aangaande de bestuurlijke afhandeling die o.i. ter tafel dienen te liggen voor verdere reflectie en debat, zijn de volgende.

1/ Valt er plaats in te ruimen in de bestuurlijke beboeting voor het internaliseren van de externe kosten gedragen door schadelijkende milieuverenigingen? Beleidsmatig is dit principieel wenselijk. Is het beleidsmatig echter ook gewild?

2/ De voorgaande vraag impliceert noodzakelijk deze tweede reeks vragen. Zou, concreet, een vorm van burgerlijke partijstelling in de bestuurlijke beboeting aangewezen zijn? Juridisch-technisch gezien zou dit enkel kunnen mits beroep op artikel 10 BWHL. Wat zouden de nadelen zijn? Welke eventuele andere formules zouden kunnen worden bedacht met het oog op het internaliseren van de schade geleden door milieuverenigingen? Zou bv. een vorm van slachtofferfonds denkbaar zijn, waaraan de bestuurlijk beboete overtreder forfaitaire schadeloosstellingen verschuldigd zou zijn en van waaruit gelden zouden terugstromen naar de gelaedeerde milieuverenigingen?

3/ Naast schadevergoeding staat herstel. De mogelijkheid van het betrokken publiek om tot het opleggen van probleemoplossende sancties te verzoeken, vertoont reëel belang¹⁷⁰. In Vlaanderen bestaat deze mogelijkheid op grond van artikel 16.4.18 DABM. Het Waalse Gewest kent voorlopig echter geen gelijkaardig sanctioneringsinstrument.¹⁷¹ Zou het denkbaar zijn er in Deel VIII Boek I Milieuwetboek een bepaling op te nemen analoog aan artikel 16.4.18 DABM? De gelegenheid hiertoe lijkt zich aan te bieden, gezien de lopende plannen tot het bijspijkeren van de milieuhandhavingsregelgeving¹⁷². En kan

¹⁶⁷ Omzendbrief R. nr. 15./2017 van de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, *onuitg.*; Omzendbrief N° 11/2017 van de heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep en het Arbeidshof Antwerpen, *onuitg.*

¹⁶⁸ Zie hoger, randnr. 24.

¹⁶⁹ Hoger, randnr. 34.

¹⁷⁰ Zie ook *ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² BOQUET, *Sanctions*, nr. xx.

Hierbij valt wel op te merken dat de Waalse decreetgever het ambtshalve gevraagde dan wel opgelegde herstel een relatief ruimere plaats heeft gegeven in de vormgeving van de transactiebevoegdheid en in de vormgeving van het beboetingsbeleid. Zie BOQUET, *Faits*, nr. xx *resp.* BOQUET, *Sanctions*, nr. yy. De Vlaamse decreetgever heeft in 2007-2009 consequent gekozen voor een bestuurlijke sanctionering waar de punitieve en de remediërende sanctionering aan verschillende handhavingsactoren zijn toevertrouwd, een keuze die *trade-offs* tussen bestraffing en probleemoplossing tegengaat. – C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *o.c.*, randnrs. 51-54 en in het bijzonder randnr. 52. Desondanks zijn ook binnen dit concept mogelijkheden tot verbetering denkbaar. Zo, bv., kan de vraag worden gesteld of de transactiebevoegdheid niet meer aandacht

To refer to as: C.M. BILLIET, “Dansen op één voet? Publiekrechtelijke sanctivering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse”, in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 439-473..

in Vlaanderen artikel 16.4.18 DABM nog winnen aan zichtbaarheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid?

kan geven aan ambtshalve gevraagd herstel. Ook de kleinere vergrijpen waarvoor de transactie bedoeld is, kunnen (kleinschalig) herstel vergen. Stelselmatig kleinschalig herstel leidt gegarandeerd tot betekenisvolle milieuwinst.