

# De handhaving van het milieurecht in het Vlaamse Gewest in de praktijk

MICHAEL G. FAURE\*

KATARINA SVATIKOVA\*\*

## ABSTRACT

De handhaving van het milieurecht heeft in vele rechtstelsels de laatste jaren hoog op de (politieke) agenda gestaan. Recent heeft Europa radicaal gekozen voor de bescherming van het leefmilieu via het strafrecht. Dit toont aan dat beleidsmakers sterk geloven in de heilzame werking van het milieustrafrecht. Dit staat enigszins in contrast met recente theoretische, rechtseconomische, literatuur evenals met de (beperkte) beschikbare empirische literatuur. Deze suggereert dat, mede gelet op hoge administratieve kosten van het strafrecht, handhaving via administratief recht de voorkeur zou dienen te genieten. Deze bijdrage sluit aan bij dit debat door empirisch bewijs aan te dragen over beslissingen in het strafrechtelijk handhavingstraject door de milieuinspectie in het Vlaamse gewest. De resultaten suggereren dat rechtssystemen die, zoals in het Vlaamse gewest, voornamelijk op het milieustrafrecht een beroep doen, *ex ante* onvoldoende prikkels bieden aan potentiële overtreeders tot naleving van de milieuregulering. Dit volgt uit het feit dat de pakkans relatief gering is en dat de door de rechtbanken opgelegde sancties relatief laag zijn. Naast een relatief lage verwachte schade worden meer dan 60% van de dossiers niet vervolgd. De redenen voor seponering kunnen valide zijn, maar toch geven deze cijfers enige aanleiding tot twijfel over de effectiviteit van het milieustrafrecht als handhavinginstrument.

**Kernwoorden:** milieustrafrecht – handhaving - administratieve sancties - minnelijke schikking – vervolging.

## 1. INLEIDING<sup>1</sup>

Sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw hebben steeds meer rechtssystemen het strafrecht ingezet voor de handhaving van het milieurecht.<sup>2</sup> Ook de Europese Unie gelooft klaarblijkelijk sterk in de heilzame werking van het strafrecht ter bescherming

\* Michael Faure, Rotterdam Institute of Law & Economics (RILE), Erasmus Universiteit Rotterdam, Michael.Faure@maastrichtuniversity.nl; Michael Faure is ook verbonden aan het Maastrichts Europees Instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO), Universiteit Maastricht.

\*\* Katarina Svatikova, European Doctorate in Law and Economics (EDLE), Rotterdam Institute of Law & Economics (RILE), Erasmus Universiteit Rotterdam, svatikova@law.eur.nl

1 We zijn dank verschuldigd aan Robert Baert, Carole Billiet, Sandra Rousseau en Wouter Haelewyn voor nuttige gedachtenwisselingen en voor uitgebreid commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage. We danken bovendien reviewers voor gewaardeerd commentaar. De Heer Peter Schrijvers heeft ons toelichting verschaft bij de databestanden van de Milieuinspectie.

2 Zie FAURE, M. en VISSER, M., "How to punish environmental pollution? Some reflections on various models of criminalization of environmental harm", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1995, Vol. 3, 316 en zie ook MANDIBERG, S. en FAURE, M., "A graduated punishment approach to environmental crimes: beyond vindication of administrative authority in the United States and Europe", *Columbia Journal of Environmental Law*, 2009, 447-511. Te raadplegen op: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1275547](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1275547)>.

van het leefmilieu.<sup>3</sup> Echter, er is vrij weinig bekend over de effectiviteit van het strafrecht als middel om naleving met milieureglementering te bevorderen. Het schaarse empirisch materiaal dat beschikbaar is wijst erop dat van de vele overtredingen die worden vastgesteld, slechts enkele voor de strafrechtbanken worden vervolgd.<sup>4</sup> Dit doet twijfel rijzen over de effectiviteit van het milieustrafrecht als sturingsmechanisme.

Recent rechtseconomisch onderzoek houdt voor dat bij de milieuhandhaving een te groot vertrouwen in het strafrecht wordt gesteld, terwijl betere resultaten zouden kunnen worden bereikt door een gelijktijdige inzet van de bestuurlijke sanctionering (en meer bepaald de bestuurlijke geldboete).<sup>5</sup> De rechtseconomische inzichten zijn onder meer gebaseerd op bijdragen van Nobelprijswinnaar Gary Becker die stelt dat de potentiële vervuiler de overtreding niet zal begaan tenzij de verwachte voordelen van de overtreding hoger zijn dan de verwachte kosten.<sup>6</sup> De gedachte is dat een potentiële overtreder (dus ook een milieuvveruiler) *ex ante* op rationele wijze de kosten en baten van zijn overtreding zal wegen en zijn beslissing om het (milieu)delict al dan niet te plegen zal baseren op de resultante van die afweging.<sup>7</sup> Wat de verwachte kosten voor de potentiële overtreder betreft, wordt enerzijds rekening gehouden met de sanctie die zal worden opgelegd en anderzijds met de pakkans vermenigvuldigd met de veroordelingkans. Om derhalve de verwachte kosten voor de potentiële overtreder te verhogen dient hetzij de pakkans, hetzij de sanctie te worden verhoogd.<sup>8</sup> Voor milieuovertredingen kan naast de strafrechtelijke sanctie ook een bestuurlijke sanctie in aanmerking komen. Gelet op de hoge kosten van het strafrecht wordt gesuggereerd om bestuurlijke sancties vooral als primair handhavinginstrument te gebruiken wanneer het voordeel voor de overtreder gering is, er een redelijke pakkans is en de maatschappelijke schade door de overtreding niet (te) groot is.<sup>9</sup> Vooral voor zogenaamde administratieve inbreu-

3 Zie desbetreffend vooral de recente richtlijn 2008/99 van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, Publicatieblad L 328/28 van 6 december 2008.

4 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., "De zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 10.

5 Zie OGUS, A. en ABBOT, C., "Pollution and penalties", in SWANSON, T. (ed.), *An introduction to the law and economics of environmental policy: issues in institutional design*, London, JAI Press, 2002, 493-512 en OGUS, A. en ABBOT, C., "Sanctions for pollution: do we have the right regime?", *Journal of Environmental Law*, 2002, vol. 14, 283-298.

6 BECKER, G., 'Crime and Punishment: An Economic Approach', *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 1968, 169-217.

7 Zie overigens voor een interessante integratie van de economische analyse van het strafrecht met de criminologische literatuur over misdaad en straf: OTTO, H., *General Prävention und externe Verhaltenskontrolle. Wandel vom soziologischen zum ökonomischen Paradigma in der Nord-Amerikanischen Kriminologie Freiburg*, Freiburg im Breisgau: Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht 1982.

8 Uiteraard is vanuit rechtseconomisch perspectief niet alleen de formele sanctie van belang om naleving met milieuwetgeving af te dwingen. Naleving kan ook worden gestimuleerd door de reactie van de omgeving, zoals buurtcomités en het reputatieverlies dat zou kunnen volgen ten gevolge van een milieuovertreding (maar zie KARPOFF, J. en LOTT, J., "The reputational penalty firms bear from committing criminal fraude", *Journal of Law and Economics*, 1993, vol. 36, 757-802, waarin wordt gesteld dat een strafrechtelijke veroordeling niet leidt tot additionele waardeverlies (in de vorm van lagere aandelenprijzen) dan de strafrechtelijke boete die werd opgelegd).

9 BOWLES, R., FAURE, M. en GAROUPA, N., "The scope of criminal law and criminal sanctions: an economic view and policy implications", *Journal of Law and Society*, 2008, vol. 35(3), 389-416 en SVATIKOVA, K., "Economic Criteria for Criminalization: Why Do We Need the Criminal Law?" te raadplegen op <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1150689](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1150689)>.

ken (waarbij geen milieuschade ontstaat) zou de bestuurlijke sanctie kosteneffectiever zijn.

Wij dragen bij aan dit debat door enkele data te presenteren over de wijze waarop sinds de regionalisering van het milieu(straf)recht de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest in de praktijk heeft plaatsgevonden. Tot voor kort was de handhaving van het milieurecht in het Vlaamse Gewest in belangrijke mate gebaseerd op de strafrechtelijke handhaving. Derhalve kan op basis van een bestudering van de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest in de praktijk informatie worden gekregen over de wijze waarop de Milieu-inspectie, het Openbaar Ministerie en rechters in het Vlaamse Gewest het milieurecht handhaven.

Onze belangrijkste bron van informatie vormen de jaarverslagen van de afdeling Milieu-inspectie. Deze bieden onder meer inzicht in het aantal uitgevoerde controles, het aantal overtredingen dat werd vastgesteld en de gevolgen die aan de overtreding werden gegeven.

De data van Milieu-inspectie zijn vooral interessant in het licht van twee theoretische perspectieven: in de eerste plaats is er in de literatuur lange tijd gediscussieerd over de effectiviteit van een afschrikingsstrategie dan wel een coöperatiemodel.<sup>10</sup> Sommigen hebben de afschrikingsbenadering met kracht verdedigd in de gedachte dat elke overtreding steeds vervolgd zou moeten worden. Anderen hebben daarentegen voorgehouden dat het veel effectiever kan zijn om overtreders via informatieverschaffing en raadgeving tot naleving te brengen. Aalders spreekt in dit verband van het met zachte hand in de richting van het gewenste gedrag leiden van de overtreder. Bestuurlijke autoriteiten zullen doorgaans een strategie volgen waarbij zij door coöperatie met de overtreder pogen deze spontaan tot naleving te brengen.<sup>11</sup> Het betreft de zogenaamde “compliance strategy”. Deze heeft echter ook verscheidene nadelen: een eerste probleem is dat dit coöperatief model niet lijkt te passen in het Becker-model dat ervan uitgaat dat door de dreiging met effectieve sancties de overtreder *ex ante* op betere gedachten wordt gebracht. Wanneer een milieuvervuiler na ontdekking van zijn overtreding alleen het risico loopt dat hij alsnog de investering zal moeten uitvoeren die hij op basis van de milieuregulering toch al moest doen, zal er van enige afschrikking uiteraard geen sprake zijn.<sup>12</sup> Een ander nadeel van de coöperatieve strategie is ook dat het *de facto* vaak heel moeilijk is om na een jarenlange gezellige coöperatie plots een andere pet op te zetten en alsnog via strenge sancties effectieve handhaving te gaan eisen. Economen noemen dit het bekende “capturing risk”, wat eigenlijk betekent dat de gereguleerde via dit overleg *de facto* de toezichthouder heeft weten in te palmen. Toch is er evenveel empirisch bewijs waaruit blijkt dat ook een harde opstelling in het kader van een

10 Voor een samenvatting van voor- en nadelen van beide benaderingen zie FAURE, M., “Environmental Crimes”, in GAROUPA, N. (ed.), *Criminal Law and Economics*, vol. 3, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, 320-345.

11 AALDERS, M., “De politiefunctie van de bijzondere opsporingsambtenaren”, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1980, 278-298. Zie voor een recentere samenvatting van het bestuurlijke handhavingmodel de dissertatie van BILLIET, C., *Bestuurlijke sanctionering van het milieurecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008.

12 Aldus ook NENTJES en HOMMES die stellen dat de bestaande praktijk (in 1990!) milieuovertredingen aanmoedigt omdat ondernemingen die na een bestuurlijk optreden alsnog tijdig gehoorzamen geen nadelige gevolgen ondervinden (NENTJES, A. en HOMMES, J., “Handhaving van het milieurecht”, *TMA*, 1990, 1-7).

afschrikkingsmodel niet altijd werkt. Toezichthouders kunnen weigeren op te treden als politieagent die uitsluitend zou sanctioneren en geen oog meer mag hebben voor specifieke kenmerken van elke individuele situatie.<sup>13</sup> Hawkins wees er in 1984 ook al op dat wanneer een ongenueanceerd afschrikkingsbeleid door het bedrijfsleven als onredelijk wordt ervaren, zulks juist kan leiden tot oppositie en dus tot een weigering de regulering nog langer na te leven.<sup>14</sup>

Een tweede theoretisch perspectief is gerelateerd aan de vraag of handhaving via strafrechtelijke dan wel bestuurlijke sancties dient plaats te vinden. Een optimale afschrikking kan in beginsel met een boete worden bereikt. Deze boete dient niet noodzakelijk een strafrechtelijk karakter te hebben, maar kan ook op een eenvoudige en goedkope wijze worden opgelegd bijvoorbeeld in het kader van een administratieve procedure.<sup>15</sup> Er zijn twee redenen waarom het (milieu)strafrecht noodzakelijk is. In de eerste plaats kan het zijn dat het met het milieudelict verworven economisch voordeel bijzonder hoog is terwijl het ontdekkingsrisico relatief laag is. De optimale boete om tot afschrikking te leiden kan dan onder omstandigheden zo hoog worden dat deze het vermogen van de overtreder overstijgt en dus een insolventieprobleem ontstaat. Deze lage pakkans is in combinatie met het insolventierisico dus de belangrijkste reden waarom een andere dan een financiële sanctie, waaronder ook een vrijheidsstraf, dient te worden toegepast. De tweede reden waarom strafrecht noodzakelijk is, hangt samen met het feit dat het vanuit maatschappelijk perspectief niet alleen belangrijk is om efficiënte sancties toe te passen op schuldigen, maar ook om te vermijden dat onschuldigen wel zouden worden gestraft. Deze laatste doelstelling wordt door economen aangeduid als het vermijden van “error costs”, de kosten van vergissingen. Derhalve is er vanuit economisch perspectief geen bezwaar tegen om de veel laagdrempeliger, en dus potentieel goedkopere administratieve procedure toe te passen wanneer de gevolgen (meer bepaald dus de geldboete) niet al te ingrijpend zijn.<sup>16</sup> De les van deze rechtseconomische inzichten lijkt duidelijk: wanneer optimale afschrikking van milieuovertreders bereikt kan worden door relatief geringe sancties (meer bepaald omdat het verwacht economisch voordeel niet zeer hoog is en de pakkans niet al te laag) kan de toepassing van het laagdrempeliger bestuursrechtelijk sanctioneringssysteem (met de bestuurlijke boete) aangewezen zijn. Echter, wanneer het ontdekkingsrisico relatief laag is en het voordeel voor de potentiële overtreding zeer hoog is en dus een hogere sanctie nodig is kan het aangewezen zijn om de duurdere strafrechtelijke procedure te volgen

13 AALDERS, M., “Self-regulation and compliance with environmental law from a global perspective”, in NIESSEN, N. and BEDNER, A. (eds.), *Towards integrated environmental law in Indonesia*, Leiden, CNWS, 2003; zie ook AALDERS, M. en WILTHAGEN, T., “Moving beyond command and control: reflexivity in the regulation of occupational safety and health and the environment”, *Law & Policy*, 1997, vol. 19, 415-444.

14 HAWKINS, K., *Environmental enforcement, regulation and the social definition of pollution*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

15 Zie ondermeer OGUS, A., “Criminal law and regulation”, in GAROUPA, N. (ed.), *Criminal law and economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, 90-110 en FAURE, M., OGUS, A. en PHILIPSEN, N., “Curbing consumer financial losses: the economics of regulatory enforcement”, *Law & Policy*, 2009, vol. 31, 173-176.

16 De kosten van de administratieve procedure worden vermoed lager te zijn dan van de strafrechtelijke, onder meer wegens een eenvoudiger procedure en lagere bewijsrechtelijke drempels. Echter, of de administratieve procedure werkelijk goedkoper is zal onder meer afhangen van de aard van de verschillen tussen beide procedures (onder invloed van het EVRM zijn de procedurele garanties immers ook in het administratief recht toegenomen) en dient dus voorwerp van nader empirisch onderzoek te vormen.

om de kosten van vergissingen te vermijden. Dit is zeker het geval wanneer de optimale boete hoger zou zijn dan het vermogen van de potentiële overtreder. De tendens in veel rechtssystemen om voor geringere milieuovertredingen het bestuursrecht in te zetten kan dus vanuit rechtseconomisch perspectief worden ondersteund.

Op basis van deze trend in de rechtseconomische literatuur is onze hypothese dat een milieuhandhavingssysteem zoals het Vlaamse dat (tot voor kort) uitsluitend vertrouwt op strafrechtelijke handhaving onvoldoende effectief is om prikkels aan potentiële overtreders te geven om de milieuwetgeving na te leven. Uit de data die wij voor dit onderzoek verzamelden, blijkt dat de kans om ontdekt, vervolgd en veroordeeld te worden in de praktijk minder dan 1% bedraagt, gecombineerd met de lage geldboetes die in de praktijk door de rechtbanken worden opgelegd. Naast de relatief lage geldboetes die worden opgelegd, blijken ook meer dan 60% van de milieudossiers geseponneerd te worden.

Het databestand dat wij voor onze analyse hebben gebruikt, vertoont helaas belangrijke beperkingen. Een van de problemen is dat de wijze waarop data zijn weergegeven in de verslagen van de Milieu-inspectie niet steeds op dezelfde wijze berekend zijn.<sup>17</sup> Het grootste probleem is echter dat informatie over het gevolg dat werd gegeven aan een proces-verbaal door de verschillende parketten op vrijwillige basis aan de Milieu-inspectie is gezonden. Een gevolg daarvan is dat bepaalde parketten trouw en gedetailleerd informatie aanleveren, terwijl andere nauwelijks reageren. Wij zijn ervan uitgegaan dat voor alle overtredingen waarvan wij het gevolg niet kenden de resultaten gemiddeld hetzelfde waren als die waarvan wij de resultaten wel kenden. We realiseren ons dat dit een belangrijke aanname is. Toch hoeft deze de betrouwbaarheid van de resultaten niet negatief te beïnvloeden. Immers, er is geen reden om aan te nemen dat de procureurs die geen informatie verschaffen (over de opvolging van de PV's) gemiddeld meer zouden vervolgen dan hun collega's die wel informatie over de opvolging van de PV's aan de Milieuinspectie doorgaven.<sup>18</sup> Helaas ontbreekt ons ook informatie over de opgelegde sanctie (vrijheidsberoving of geldboete) en de hoogte daarvan.

Onze bijdrage is als volgt gestructureerd: eerst schetsen we kort de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest zoals deze tot 1 mei 2009 gestalte had gekregen (2). We vatten vervolgens de empirische literatuur samen met betrekking tot de handhaving van het milieurecht in het Vlaamse Gewest (3) en presenteren onze eigen data (4). Een analyse van de data, waarbij die worden vergeleken met de literatuur en het theoretisch kader wordt geboden in § 5. § 6 sluit af.

---

17 Tot 1998 werden door de verschillende Vlaamse provincies het aantal overtredingen op verschillende wijze geteld. Sommige provincies rekenden zowel een aanvankelijk als opvolgende proces-verbaal als afzonderlijke overtredingen, terwijl andere provincies alle overtredingen door hetzelfde bedrijf in een bepaalde periode als één enkele overtreding beschouwden. Dit maakt de vergelijkbaarheid bijzonder lastig.

18 Als er dus enige vertekening volgt uit onze aanname zou het alleen kunnen zijn dat de extrapolatie een voor de parketten relatief positief beeld (van meer vervolgingen) tot gevolg heeft omdat verwacht zou kunnen worden dat het juist de meest actieve procureurs zijn die ook aan Milieuinspectie terugkoppelen welk gevolg zij aan de processen-verbaal hebben gegeven.

## 2. MILIEUHANDHAVING IN HET VLAAMSE GEWEST

### 2.1 Milieustrafrecht

Het milieustrafrecht in het Vlaamse Gewest had tot 1 mei 2009 een vrij rustig bestaan.<sup>19</sup> Het belangrijkste instrument bij de handhaving van het milieurecht in het Vlaamse Gewest was ongetwijfeld het Milieuvergunningdecreet van 28 juni 1985.<sup>20</sup> Krachtens dit decreet mag onder meer niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of tweede klasse exploiteren of veranderen. Artikel 39 bevat de strafbepalingen en bedreigt met gevangenisstraf en/of geldboete onder meer:

- 1° hij die zonder vergunning een vergunningsplichtige inrichting exploiteert of verandert;
- 2° hij die de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten of de vergunningsvoorwaarden niet naleeft;
- 3° hij die het bij of krachtens dit decreet geregelde toezicht op de inrichtingen verhindert;
- 4° hij die geen gevolg geeft aan de opgelegde dwangmaatregelen.

Dit decreet en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten<sup>21</sup> vormen in de praktijk sedert de inwerkingtreding op 1 september 1991 het belangrijkste instrument voor de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest.<sup>22</sup>

### 2.2 Handhaving

Het Milieuvergunningdecreet bepaalt in artikel 29 dat onverminderd de bevoegdheden van de officieren van de gerechtelijke politie, de burgemeester en de ambtenaren die de Vlaamse Regering aanwijst, toezicht houden op de toepassing van het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten en op de naleving van de milieuvergunning.<sup>23</sup> Artikel 30 § 2 stelt dat de in artikel 29 bedoelde ambtenaren overtredingen vaststellen door middel van processen-verbaal die bewijskracht hebben tot het tegendeel is bewezen. Dit betekent derhalve dat toezicht zowel kan worden uitgeoefend door officieren van de gerechtelijke politie als door ambtenaren met bijzondere toezichtbevoegdheden die als zodanig door de Vlaamse regering zijn aangewezen. In de praktijk zijn het vooral de toezichthouders die werkzaam zijn bij de afdeling Milieu-inspectie van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie die een belangrijke rol uitoefenen bij het toezicht op de nale-

19 Dat is de datum van de inwerkingtreding van het nieuwe decreet betreffende toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen van 21 december 2007 (*B.S.* 29 februari 2008), ook het milieuhandhavingdecreet genoemd. Wij gaan uiteraard uit van de situatie die bestond voor 1 mei 2009 omdat de data waarover wij beschikken ook op die periode betrekking hebben.

20 *B.S.* 17 september 1985.

21 Waaronder het belangrijke besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (*B.S.* 26 juni 1991), bekend als het VLAREM I.

22 Voor meer details zie onder meer de DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje*, 22st dr., Mechelen, Kluwer, 2008, 358.

23 Zie ook BILLIET, C. e.a., 'Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel', *Milieu & Recht*, 2009, 342-349.

ving van de milieuwetgeving.<sup>24</sup> Ook zijn er nog enkele andere ambtenaren die over bijzondere toezichtbevoegdheden beschikken ten aanzien van bijzondere wetgeving.<sup>25</sup> Die blijven in deze bijdrage echter verder onbesproken.<sup>26</sup>

Het is belangrijk dat aan de ambtenaren gemeld in artikel 29 van het Milieuvergunningdecreet zogenaamde toezichtrechten zijn toegekend. Dat betekent dat zij bepaalde dwangmaatregelen mogen uitoefenen (zoals betreden van plaatsen en monsters nemen) ter controle op de naleving van de wetgeving. Belangrijk is dat deze controlebevoegdheden kunnen worden uitgeoefend ook zonder dat enige verdenking van een misdrijf bestaat.<sup>27</sup> Het is doorgaans naar aanleiding van een controle (toezicht) dat een overtreding zal worden vastgesteld, precies omdat milieudelicten (anders dan communedelicten) niet door aangiftes door burgers bij de inspectie gemeld zullen worden. Precies vanwege de geringe zichtbaarheid van milieuovertredingen zijn controlebevoegdheden (die ook zonder enige verdenking van een strafbaar feit kunnen worden uitgeoefend) van groot belang.

## 2.3 Structuur van de milieuhandhaving

### 2.3.1 Routinecontroles en gerichte controles

Zoals reeds werd aangegeven zijn er verschillende wijzen waarop toezicht op de milieuwetgeving kan worden uitgeoefend.<sup>28</sup> De Milieu-inspectie werkt doorgaans enerzijds met zogenaamde specifieke handhavingcampagnes en anderzijds met routinecontroles en reactieve controles.<sup>29</sup> Specifieke handhavingcampagnes betekenen dat bepaalde inspectieactiviteiten op een geplande en gecoördineerde manier worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door specifiek op blootstelling aan cadmium te controleren. Routinecontroles bestaan doorgaans uit monsternames en metingen waarbij meestal naleving van emissiegrenswaarden wordt geverifieerd. Veel van deze routinemonsternames zijn gericht op afvalwaterlozingen, maar eveneens op lucht en geluid. Reactieve controles worden uitgevoerd naar aanleiding van een beroep dat door derden (bijvoorbeeld bureaus, slachtoffers of milieugroeperingen) wordt gedaan op de Milieu-inspectie. In de praktijk volgt de Milieu-inspectie dus een combinatie van deze drie controletechnieken.

24 Zie voor een gedetailleerde bespreking van de bevoegdheden van de Milieu-inspectie hun website: [www.milieu-inspectie.be](http://www.milieu-inspectie.be). Zij hebben immers ook bevoegdheden om de naleving van andere milieuwetgeving dan het milieuvergunningsdecreet te verifiëren. Ook Billiet en Rousseau bevestigen dat echter in de praktijk het Milieuvergunningsdecreet het belangrijkste instrument voor de Milieu-Inspectie is (BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., o.c., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 5).

25 Bijvoorbeeld de ambtenaren van de Afdeling Bos en Natuur met bijzondere bevoegdheden voor onder meer toezicht op de naleving van het Bosdecreet en toezichthouders van de Vlaamse Landmaatschappij (met bijzondere bevoegdheden in het kader van de naleving van de bepalingen van het Mestdecreet).

26 Zie over de handhavingsbevoegdheden in het milieurecht verder bij DE WOLF, D., "Het strafrechtelijk onderzoek naar het milieumisdrijf", in DE NAUW, A., FLAMEY, P. en GHYSELS, J. (red.), *Milieustraf- en milieustrafprocesrecht. Actuele vraagstukken*, Brussel, Larcier, 2005, 195-199.

27 Zie over het belang van het onderscheid tussen controlebevoegdheden en opsporingsbevoegdheden, ook in het milieustrafrecht het (nog steeds) belangwekkende werk van DE NAUW, A., *Les métamorfoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys & Breesch, 1994.

28 Zie desbetreffend ook gedetailleerd bij BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., o.c., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 2-33.

29 Zie desbetreffend bijvoorbeeld het Milieuhandavingsrapport 2006, 39-109 van de afdeling Milieu-inspectie waar dit uitgebreid wordt toegelicht.

### 2.3.2 Beoordelingsruimte na een overtreding?

Wanneer een overtreding is vastgesteld wordt dit krachtens artikel 30 § 2 van het Milieuvergunningdecreet in beginsel vastgesteld via een proces-verbaal. Dit proces-verbaal dient op basis van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering aan de Procureur des Konings te worden overgemaakt.<sup>30</sup> Echter, niet geheel duidelijk is of een toezichthouder naar aanleiding van een vaststelling van een overtreding steeds verplicht is om een proces-verbaal op te stellen. Bovendien biedt artikel 30, § 1 van het Milieuvergunningdecreet de ambtenaren ook andere mogelijkheden: zij kunnen eveneens mondelinge of schriftelijke raadgevingen, aanmaningen en bevelen geven. Die laatste maatregelen kunnen in combinatie met een proces-verbaal worden gegeven. De aanmaning houdt een bevel in aan de overtreder om binnen een bepaalde periode een overtreding te regulariseren.<sup>31</sup> In de praktijk worden deze zachte middelen vaak ingezet.<sup>32</sup> Daarnaast kunnen de ambtenaren op basis van artikel 31 van het Milieuvergunningdecreet aan de burgemeester voorstellen bepaalde dwangmaatregelen te nemen. Wanneer de burgemeester niet of onvolkomen zou optreden kunnen op basis van artikel 31 § 4 van het Milieuvergunningdecreet die ambtenaren zelf ook die maatregelen nemen. Ook biedt artikel 32 hen een mogelijkheid bepaalde dwangmaatregelen te nemen.

In beginsel wordt van een overtreding derhalve steeds een proces-verbaal opgesteld en lijken er weinig mogelijkheden voor een 'zachte rechtshandhaving' te zijn (omdat elke overtreding via een proces-verbaal aan de Procureur des Konings zou worden overgemaakt). In de praktijk blijkt er echter een belangrijk grijs gebied te bestaan waarin ambtenaren mondelinge of schriftelijke raadgevingen, aanmaningen en bevelen geven, al dan niet in combinatie met een proces-verbaal.

Toezichthouders kunnen in beginsel zelf een zaak niet afhandelen, bijvoorbeeld door bij geringe overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Bestuurlijke geldboeten waren in het Vlaamse milieustrafrecht een uitzondering. In haar proefschrift geeft Billiet aan dat deze eigenlijk alleen worden gebruikt wanneer verplichtingen inzake de betaling van milieuheffingen worden geschonden.<sup>33</sup> Een belangrijke uitzondering bestaat in de mestwetgeving. Het Vlaamse Gewest had reeds mestdecreten in 1991 en 1995 terwijl het meest recente Mestdecreet van 22 december 2006 dateert.<sup>34</sup> Alleen bij schending van de mestwetgeving is derhalve oplegging van een bestuurlijke geldboete mogelijk.

30 Dit artikel luidt: 'Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de Procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle betreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen'. Zie daarover ook VERSTRAETEN, R., *Handboek strafvordering*, 4e dr., Antwerpen, Maklu, 2005, 260-261, nr. 485.

31 Zie ROUSSEAU, S., *Economic empirical analysis of sanctions for environmental violations: a literature overview*, Working Paper Series Center for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven, Nr. 2007-03, p. 8.

32 Voor een gedetailleerde bespreking van de rechtsgrond zie Billiet, C. en Rousseau, S., o.c., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 12-19.

33 BILLIET, C., *Bestuurlijke sanctionering van het milieurecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 693.

34 Zie DE PUE, E., LAVRYSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje*, 2008, 484-499.



Zoals zojuist reeds werd aangegeven kan in de praktijk ook een combinatie van de drie wegen worden bewandeld: zowel een proces-verbaal aan de Procureur des Konings zenden, als dwangmaatregelen voorstellen of nemen en tegelijk ook aanmaningen en bevelen geven.

Door een Ministeriële Omzendbrief van 26 juni 2002 "Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest", die door het College van Procureurs-generaal werd vastgesteld zijn er bepaalde inbreuken als prioritair gekwalificeerd. De aanduiding van een nader omschreven categorie van strafrechtelijke inbreuken als een "prioriteit" heeft volgens deze prioriteitennota voor gevolg dat het dossier op de meest doeltreffende manier zal worden afgehandeld, zowel wat betreft de strafrechtelijke als wat betreft de administratieve dwangmaatregelen. Controle en opsporing van milieudelicten zou voornamelijk worden toegespitst op de vastgestelde prioritaire misdrijven. Wanneer de administratie een proces-verbaal opmaakt voor de in de nota als prioritair aangeduide misdrijven dient men ter informatie van het parket uitdrukkelijk melding te maken van het prioritair karakter en aan te geven waarom het gewenste onderzoek en de eventuele strafrechtelijke vervolging prioritair zouden zijn.

### *2.3.3 Keuzemogelijkheden voor de Procureur*

Nadat de Procureur des Konings een proces-verbaal heeft ontvangen heeft hij verschillende mogelijkheden:

1. Hij kan van oordeel zijn dat meer informatie nodig is voordat hij een beslissing neemt. In dat geval zou hij bijvoorbeeld aan de toezichthouders van Milieu-inspectie kunnen vragen om de toestand te volgen, bijvoorbeeld door na te gaan of de overtreder de illegale toestand (bijvoorbeeld exploitatie zonder een vergunning) zou hebben geregulariseerd.
2. De Procureur zou ook kunnen beslissen om de overtreding zonder enig gevolg te rangschikken, de bekende seponering. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het zogenaamd technisch sepot, waarbij hij van mening is dat de straf(proces)rechtelijke voorwaarden voor toepassing van de strafsancie niet aanwezig zijn; het is eveneens mogelijk dat de procureur van mening is dat het niet opportuun is om een bepaalde overtreding te vervolgen. Op basis van de Prioriteitennota Vervolgingsbeleid Milieurecht in het Vlaamse Gewest zou de Procureur in geval van seponering steeds de administratie op de hoogte stellen van de redenen van het sepot. Wanneer seponering plaatsvindt om opportunititsredenen van een misdrijf dat door de ambtenaar in het proces-verbaal als prioritair werd beschouwd kan de administratie een met redenen omkleed verzoek tot heroverweging richten aan het parket.
3. Een derde mogelijkheid is dat het Openbaar Ministerie bepaalde maatregelen suggereert aan de overtreder, bijvoorbeeld gericht op het beëindigen van het milieumisdrijf. Dit wordt een "pretoriaanse" probatie genoemd en zal (als betrokkene de voorwaarden heeft nageleefd) van invloed zijn op de eindbeslissing van het parket.
4. Een vierde mogelijkheid is om een minnelijke schikking aan te bieden aan de overtreder. Betaling van de minnelijke schikking zal de strafvordering doen vervallen.

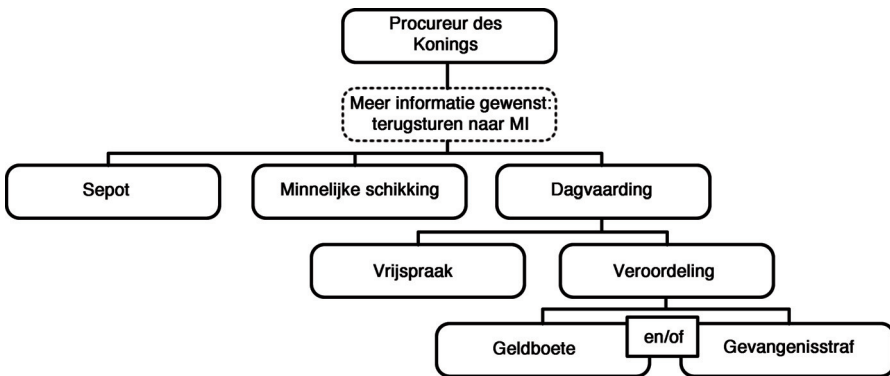
Hiervoor bestaat geen formele juridische basis, maar dit wordt toelaatbaar geacht op basis van het opportuniteitsbeginsel. Het bedrag dat de Procureur des Konings in rekening kan brengen is niet gereguleerd, maar zal doorgaans gerelateerd zijn aan de ernst van de inbreuk.

- De vijfde mogelijkheid is dat de Procureur beslist de overtreder voor de correctionele rechtbank te dagvaarden.

### 2.3.4 Beslissing van de rechtbank

Wanneer de Procureur beslist tot vervolging kan de rechtbank vrijspreken of veroordelen. In geval van een inbreuk op het Milieuvergunningsdecreet kan een geldboete worden opgelegd van 9 100,- tot € 100.000,- (te vermenigvuldigen met 5,5)<sup>35</sup> en/of een gevangenisstraf van 8 dagen tot 1 jaar.

Schematisch kan derhalve het volgende gebeuren met een proces-verbaal.



## 3. OVERZICHT VAN DE EMPIRISCHE LITERATUUR

Er zijn verscheidene interessante studies verschenen over de praktijk van de milieurechtshandhaving in het Vlaamse Gewest. Het is interessant om deze resultaten te presenteren en naderhand te vergelijken met onze eigen analyse.

### 3.1 Data over strafrechtelijke handhaving

Een eerste interessante studie werd uitgevoerd door Paul Ponsaers en Saaske De Keulenaer van de Universiteit Gent en betreft de handhavingsactiviteiten van zowel de bijzondere opsporingsdiensten als de procureurs.<sup>36</sup> Zij hebben onder meer data over het gedrag van de Procureur des Konings wanneer deze een proces-verbaal ontvangt voor overtreding van bijzondere strafwetgeving.<sup>37</sup> Zij vonden bijvoorbeeld dat in hun data-

<sup>35</sup> Deze vermenigvuldigingsfactor wordt toegepast om rekening te houden met de geldontwaarding en wordt de “opdecimen” genoemd.

<sup>36</sup> PONSAERS, P. en DEKEULENAER, S., “Met strafrecht tegen milieudelicten? Rol en functie van bijzondere inspectiediensten in de strijd tegen milieucriminaliteit”, *Panopticon*, 2003, 250-265.

<sup>37</sup> Zij bekeken dus alle bijzondere strafwetgeving en niet de delicten uit het Strafwetboek.

set het parket in het arrondissement Gent 33,3 % van alle zaken seponeerde, terwijl het aantal seponeringen in het arrondissement Brussel bijna twee maal zo hoog was met 60,4 %.<sup>38</sup> Zij leidden daaruit af dat de probabilliteit om in Gent vervolgd te worden dus tweemaal zo hoog is als in Brussel. Zij stelden bovendien vast dat het gemiddelde aantal seponeringen in strafzaken in het algemeen rond 74 % lag. De conclusie was derhalve dat de kans om vervolgd te worden voor een inbreuk op bijzondere wetgeving relatief gezien hoger was. Hun onderzoek toonde ook aan dat het arrondissement Gent een relatief hoog aantal minnelijke schikkingen kende (14,8 %) terwijl slechts in 8,8 % van de zaken een vonnis werd gevelde. Hun data hadden slechts betrekking op één jaar (1998). Naast deze algemene data voor alle inbreuken op bijzondere wetgeving hadden zij ook data voor de inbreuken op de milieuwetgeving. Wederom werd vastgesteld dat het aantal seponeringen in milieuzaken substantieel lager was in Gent dan in Brussel (28,1 % versus 46,96 %). Interessant was ook dat uit hun data bleek dat in milieustrafzaken het aantal seponeringen lager was dan bij andere overtredingen van de bijzondere wetgeving.<sup>39</sup>

Carole Billiet en Sandra Rousseau hebben de handhavingsbeslissing van zowel de milieu-inspectie als de Procureur des Konings ook aan nader onderzoek onderworpen. Een studie uit 2005 heeft betrekking op de textielindustrie in het Vlaamse Gewest. Zij stellen vast dat slechts in 20 tot 30 % van de inspecties waarbij een bedrijf in overtreding werd bevonden enige handhaving plaatsvond (bestaande uit een proces-verbaal, raadgeving of aanmaning). In de overige 70-80 % van de inspecties waarbij een overtreding werd vastgesteld, leidde dit niet tot directe actie omdat deze doorgaans het voorwerp vormden van nader onderzoek (wanneer meer dan 1 controlebezoek noodzakelijk was om een overtreding vast te stellen) of omdat het een navolgend proces-verbaal betrof (en een initieel proces-verbaal reeds aan de Procureur was verzonden).<sup>40</sup>

Zij stelden vast dat de milieu-inspectie bijna in alle gevallen waarin een overtreding te goeder trouw werd gepleegd raadgevingen gebruikte en betogen dat deze raadgevingen zeer effectief zijn omdat ze in bijna alle gevallen tot regularisatie (beëindiging van de overtreding) leiden.<sup>41</sup> Toch stellen zij vast, met verwijzing naar een jaarrapport van de milieu-inspectie, dat de kans om gecontroleerd te worden statistisch bijzonder gering is: een bedrijf loopt eigenlijk slechts het risico één maal in de tien jaar gecontroleerd te worden.<sup>42</sup> Vergelijkbare data komen ook uit andere en meer recente studies van dezelfde auteurs.<sup>43</sup> In een andere recente studie geeft Rousseau aan dat in 55 % van de controlebezoeken werd vastgesteld dat de wetgeving werd nageleefd, zodat in 45 % van de controlebezoeken één of meerdere overtredingen werden vastgesteld.<sup>44</sup> Recent onderzoek van Billiet e.a. heeft ook aangetoond dat in de periode 2003-2007 (voor hun

38 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 19.

39 PONSAAERS, P. en DEKEULENAER, S., *Panopticon*, 2003, 262-263.

40 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 10.

41 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 18-19. Hoewel zij geen precieze cijfers hebben ten aanzien van het nalevingsgedrag na een raadgeving schatten zij in (gebaseerd op interviews en literatuuronderzoek) dat 80 tot 90 % van de overtredingen werd beëindigd na een aanmaning of raadgeving.

42 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 19.

43 ROUSSEAU, S., *Economic empirical analysis of sanctions for environmental violations: a literature review*, 8-9.

44 ROUSSEAU, S., *Evidence of a filtered approach to environmental monitoring*, beschikbaar bij de auteur: Sandra.rousseau@econ.kuleuven.be, augustus 2008, 9.

databestand betreffende het rechtsgebied Gent) 1.156 strafrechtelijke uitspraken volgden uit 3.561 tenlasteleggingen.<sup>45</sup>

### 3.2 Gegevens over straffen

Dezelfde auteurs hebben eveneens interessante studies uitgevoerd naar de geldboeten die werden opgelegd, hetzij via een minnelijke schikking door de Procureur des Konings of als formele geldboete door de rechtbank. Een studie uit 2003 brengt de geldboeten in kaart die binnen het rechtsgebied Gent werden opgelegd in de periode 1990-2000. Zij troffen een gemiddelde geldboete aan van € 5.000, zowel in eerste aanleg als in beroep.<sup>46</sup> In een studie van 2005, waarbij bijzonder onderzoek naar de situatie in de textielsector werd uitgevoerd, kwamen de volgende cijfers naar voren:

- gemiddelde minnelijke schikking: € 260
- gemiddelde geldboete bij de correctionele rechtbank: € 2.869<sup>47</sup>
- gemiddelde geldboete in beroep: € 7.165.<sup>48</sup>

Zij baseren dit op een onderzoek van bijna 200 dossiers en stelden vast dat daarin nooit een formele bestuurlijke sanctie (bijvoorbeeld de schorsing van een vergunning) werd opgelegd.

Recentere studies vertonen eenzelfde beeld, zij het dat de gemiddelde geldboeten iets leken te stijgen. Voor de periode 2003-2007 voor het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent is nu sprake van de volgende gemiddelden: voor rechtspersonen € 14.569 in eerste aanleg en € 10.733 in beroep en voor natuurlijke personen € 3.787 in eerste aanleg en € 7.061 in beroep.<sup>49</sup>

In meer recente studies werd ook een inschatting gemaakt van de gemiddelde verwachte sanctie voor de potentiële overtreder.<sup>50</sup> Die inschattingen variëren van € 87,7<sup>51</sup> tot € 167<sup>52</sup> tot € 181.<sup>53</sup> Gelet op deze lage sancties die effectief worden opgelegd evenals de lage verwachte sanctie voor de overtreder noemt Rousseau het een wonder dat bedrijven nog steeds beslissen om de milieuwetgeving na te leven. Zij licht ook toe dat bedrijven andere redenen hebben dan de (lage) verwachte sanctie om alsnog de

45 Zie BILLIET, C. e.a., "Milieucriminaliteit: feiten omtrent bestraffing", *Panopticon* 2009/03, 69-75.

46 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., "De hoogte van strafrechtelijke boetes. Een rechtseconomische analyse van milieurechtspraak (1990-2000) van het Hof van Beroep te Gent", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2003, 131.

47 In een meer recente bijdrage van Rousseau is sprake van een bedrag van € 3.754. Zie ROUSSEAU, S., "Empirical Analysis of Sanctions for Environmental Offences", *International Review of Environmental and Resource Economics*, verschijnt binnenkort.

48 BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 17.

49 Zie BILLIET, C., ROUSSEAU, S. e.a., "Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel", *Milieu en Recht*, 2009, 347-348.

50 Deze bestaat uit de opgelegde sanctie vermenigvuldigd met de kans dat men ontdekt, vervolgd en veroordeeld wordt.

51 ROUSSEAU, S., "Economic empirical analysis of sanctions for environmental offences", *International Review of Environmental and Resource Economics*, 2009, vol. 3, 161-194.

52 ROUSSEAU, S., *The impact of sanctions and inspections on firms' environmental compliance decisions*, working paper Centre for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven, Nr. 2007-04, september 2007, 10.

53 ROUSSEAU, S., o.c., augustus 2008, 9.

milieuwetgeving na te leven.<sup>54</sup> Rousseau stelde tevens vast dat er een hogere kans is om in een tweede periode een correcte naleving van de milieuwetgeving aan te treffen wanneer hetzelfde bedrijf vroeger ook de wetgeving correct had nageleefd. Het omgekeerde bleek echter ook waar: wanneer een bedrijf een boete had dienen te betalen gedurende de eerste twee jaren was er een grotere waarschijnlijkheid dat er in een volgende periode wederom een overtreding zou worden vastgesteld dan wanneer het bedrijf in de eerste periode geen boete had moeten betalen. De interpretatie van deze gegevens is dat een bedrijf dat in de eerste periode geen boete had moeten betalen ten onrechte de verwachte boete overschatte. Wanneer echter een bedrijf recent een boete opgelegd had gekregen (en dus vaststelde dat deze bijzonder laag was) had deze een betere inschatting van de verwachte sanctie en vond afschrikking niet langer plaats.<sup>55</sup> Het perverse resultaat van deze gegevens is dat het opleggen van een te geringe boete aan een overtreder dus het negatieve effect heeft dat men bedrijven informeert over de lage verwachte sanctie. Dan kan eigenlijk sanctionering beter geheel achterwege blijven omdat bedrijven dan (ten onrechte) nog steeds kunnen geloven dat de verwachte sanctie veel hoger is dan zij werkelijk is, hetgeen tot hogere naleving kan leiden.

### 3.3 Bestuurlijke sancties

In haar proefschrift schetst Carolle Billiet de toepassing van bestuurlijke sancties in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en heeft zij ook enkele gegevens over de wijze waarop de administratieve boete in het Vlaamse Mestdecreet werd toegepast.<sup>56</sup> Ze toont aan dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar ruime bevoegdheden bestaan om bestuurlijke sancties op te leggen, deze bevoegdheid ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Bijvoorbeeld in het jaar 2005 werden 4.593 waarschuwingen, 1.805 pro justitia's en 880 administratieve boetes opgelegd.<sup>57</sup>

Uit recent onderzoek door Billiet e.a. blijkt dat in de periode 2004-2007 650 bestuurlijke uitspraken volgden uit 1.172 tenlasteleggingen.<sup>58</sup>

Ze heeft ook informatie over de bedragen van de opgelegde administratieve boeten. Boetes variëren tussen het wettelijke basistarief van € 62,50 en € 375.<sup>59</sup> Wel worden substantieel hogere boetes opgelegd voor vliegtuiglawaai. In dat geval kan de boete tussen € 2.500 en € 25.000 bedragen. Enkele boetes bleken zelfs substantieel hoger te zijn en het wettelijk maximum van € 125.000 te overschrijden.<sup>60</sup> Wat de bestuurlijke boete in het Vlaamse Mestdecreet betreft, stelde Billiet vast dat in de periode tussen 1998 en 2007 in totaal 669 boetes werden opgelegd.<sup>61</sup> In 2004 was de gemiddelde boete € 12.497,90, maar er waren enkele uitschieters naar boven € 132.243 en € 64.009.<sup>62</sup> Billiet

54 ROUSSEAU, S., "Timing of environmental inspections: survival of the compliants", *Journal of Regulatory Economics*, 2007, 32.

55 ROUSSEAU, S., *The impact of sanctions and inspections on firms' environmental compliance decisions*, 19.

56 BILLIET, C., *Bestuurlijke sanctionering van het milieurecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008.

57 BILLIET, C., o.c., 777.

58 BILLIET e.a., "Milieucriminaliteit: feiten omtrent bestraffing", *Panopticon* 2009/03, 69-75.

59 BILLIET, C., o.c., 786.

60 BILLIET, C., o.c., 787-788.

61 BILLIET, C., o.c., 840.

62 BILLIET, C., o.c., 854. Het betreft hier overigens doorgaans boetes voor niet-bewezen mestafzet en over bemesting.

stelt vast dat de administratieve boetes substantieel hoger waren dan de strafrechtelijke boetes die binnen het rechtsgebied Gent voor milieuovertredingen werden opgelegd: de administratieve boeten zijn gemiddeld zelfs twee maal zo hoog dan de strafrechtelijke boeten.<sup>63</sup>

Recenter onderzoek van Billiet en anderen toont overigens wederom aan dat de gemiddelde boetebedragen (in het Brusselse beboetingsstelsel) substantieel zijn, al lijken ze nu niet langer hoger dan de strafrechtelijke boeten.<sup>64</sup>

## 4. VERSLAGEN VAN MILIEU-INSPECTIE

### 4.1 Het gegevensbestand

Wij hebben ons uitsluitend op één bron gebaseerd, namelijk de jaarlijkse handhavingsrapporten opgesteld door de milieu-inspectie over de periode 1993-2008 (16 jaar). De milieuhandhavingsrapporten bieden inzicht in het aantal uitgevoerde controles, het aantal vastgestelde overtredingen, het aantal bedrijven dat werd onderzocht en enkele, maar niet coherente gegevens over de administratieve maatregelen. Ook is er een gedetailleerde rapportering over de gevolgen die het parket van de Procureur des Konings binnen elke provincie aan een proces-verbaal van overtreding heeft gegeven (voor de periode 1993-2004). Dit geeft inzicht in het aantal seponeringen, minnelijke schikkingen, vrijspraken en veroordelingen. Echter, zoals wij reeds in de inleiding aangaven, bestaat het gevaar dat de gegevens vertekend zijn door het feit dat de aanlevering van informatie over de aan de processen-verbaal gegeven gevolgen gebaseerd is op vrijwillige medewerking van de parketten. Daarom dienen de gegevens met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.<sup>65</sup>

Een ander probleem is dat in de wijze van rapportering in de milieuhandhavingsrapporten ook inconsistenties bestaan. Tot 1998 werd het aantal overtredingen per provincie anders berekend. Sommige provincies beschouwden alle PV's opgesteld tegen éénzelfde bedrijf als één overtreding, terwijl anderen elk PV separaat telden.<sup>66</sup> Slechts sinds 1998 is de wijze van rapportering geüniformeerd. Vanaf dat ogenblik wordt met het aantal processen-verbaal uitsluitend het aanvankelijke PV bedoeld en worden navolgende PV's tegen éénzelfde bedrijf niet langer in de telling meegenomen.<sup>67</sup> Wanneer derhalve de absolute getallen van het aantal PV's voor en na 1998 met elkaar wordt vergeleken, levert dit een vertekend beeld op. Om dit enigszins op te lossen hebben wij de gemiddelden ook separaat berekend vanaf 1998. Het nadeel is uiteraard dat dit het databestand verder beperkt.

63 BILLIET, C., o.c., 859. Wel betrof het onderzoek aangaande de strafrechtelijke boeten de jaren 1990-2000, terwijl de administratieve boeten uit het Mestdecreet betrekking hadden op het jaar 2004.

64 Zie BILLIET, C., ROUSSEAU, S. e.a., o.c., *Milieu en Recht*, 2009, 348-349.

65 Zie desbetreffend de opmerking aan het einde van de inleiding waar we aangaven dat wanneer er van enige vertekening sprake is dit vermoedelijk niet tot hogere vervolgingscijfers zou leiden, maar vermoedelijk juist tot hogere seponeringscijfers. Aangenomen kan immers worden dat de parketten die geen informatie aan Milieuinspectie gaven over de opvolging van de PV's niet degenen zijn die ook het meest actief zijn wat betreft de vervolging van milieudelicten.

66 Zie bijvoorbeeld Milieuhandhavingsrapport 1994, p. 35.

67 Zie Milieuhandhavingsrapport 1998, p. 31. Dit werd ons ook nader verklaard door de heer Peter Schryvers van de afdeling Milieu-inspectie.

Een volgend probleem bestaat erin dat niet voor alle variabelen alle gegevens voor elk jaar beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld gegevens over het aantal uitgevoerde controles en vastgestelde overtredingen per jaar is vanaf 2000 slechts beschikbaar voor heel Vlaanderen, niet per provincie. Derhalve zijn onze data uitsluitend gebaseerd op wat een tijdreeks wordt genoemd. Ten gevolge van deze (en andere) beperkingen van het gegevensbestand is een volledige econometrische analyse niet mogelijk. Wel kunnen de gegevens in kaart worden gebracht die enig inzicht bieden in de wijze van controle door de milieu-inspectie en de wijze van afhandeling door de parketten. Ook laten deze gegevens enige (voorzichtige) conclusies toe met betrekking tot de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving, vooral nu in het Vlaamse Gewest tot recent uitsluitend strafrecht werd ingezet voor de handhaving van de milieuwetgeving (met uitzondering van het Mestdecreet).

#### **4.2 Resultaten**

In het handavingsproces kunnen twee momenten worden onderscheiden. Het eerste biedt gegevens over het aantal controles en het aantal vastgestelde overtredingen. Op basis daarvan is het mogelijk om de waarschijnlijkheid in te schatten dat een bedrijf na een milieuovertreding ontdekt, vervolgd en gesanctioneerd zal worden, vervolgd en gesanctioneerd. Deze gegevens laten dus toe om een inschatting van de pakkans te maken. Dit kan gebeuren op basis van de *ex ante* controleactiviteiten van de milieu-inspectie. In de tweede plaats kan ook *ex post* worden onderzocht welke de handhavingsactiviteiten zijn van de milieu-inspectie en van de Procureur des Konings nadat een overtreding is ontdekt. Zoals hierboven werd aangegeven kan de milieu-inspectie naast het opstellen van een PV ook een raadgeving of aanmaning geven of een (voorstel tot) dwangmaatregel opleggen. Het aantal vastgestelde overtredingen heeft betrekking op het aantal processen-verbaal dat door de milieu-inspectie is vastgesteld in een gegeven jaar. Het aantal processen-verbaal heeft betrekking op het aantal inbreuken dat door de Procureur des Konings in een bepaald jaar is behandeld. Onvermijdelijk zit er dus tussen de jaren enige overlap: het is mogelijk dat een overtreding die enige jaren eerder werd vastgesteld pas later door de Procureur wordt behandeld.

##### **4.2.1 Ex ante controleactiviteiten door de milieu-inspectie**

Tabel 1 biedt een overzicht van het aantal controles, het aantal bedrijven dat is onderzocht, het aantal vastgestelde overtredingen, het aantal opgestelde processen-verbaal evenals de daaruit volgende probabiliteiten om gecontroleerd en vervolgd te worden. De data zijn gebaseerd op de gegevens die volgen uit de milieuhandhavingsrapporten van de milieu-inspectie.

TABEL 1 Ex ANTE CONTROLEACTIVITEITEN DOOR DE MILIEU-INSPECTIE

Jaar	# Controles	# Bezochte Bedrijven	# Vast-gestelde Over-tredingen	# Proces-Verbaal	(1) P controle bij bedrijf	(2) P controle	(3) P vervol-ging	(4) P veroor-deling	(5) P vastge-steld & vervolgd
1993			1910	449			0,15	0,13	
1994			1517	938			0,16	0,14	
1995	15007		1301	1665		0,60	0,19	0,18	
1996	12751		1233	2217		0,51	0,21	0,20	
1997	12469		1166	2760		0,50	0,22	0,17	
1998	12061		1099	356		0,48	0,14	0,13	
1999	11595		785	419		0,46	0,07	0,06	
2000	10584	4380	794	359	0,18	0,42	0,07	0,06	0,01
2001	11351	4505	805	386	0,18	0,45	0,05	0,04	0,01
2002	12060	5280	741	423	0,21	0,48	0,06	0,05	0,01
2003	11605	4612	751	326	0,18	0,46	0,03	0,02	0,01
2004	12156	5082	608	288	0,20	0,49	0,09	0,04	0,02
2005	11150	4721	497		0,19	0,45			
2006	12518	5481	516		0,22	0,50			
2007	12017	4422	587		0,18	0,48			
2008	12430	4599	605		0,20	0,50			
Gem. tot.	12125,3	4786,9	932,2	882,17	0,2	0,5	0,1	0,1	0,01
Gem. 1998-2008	11775,18	4786,89	708,00	365,29	0,2	0,47	0,07	0,06	0,01

De P heeft steeds betrekking op de probabiteit (pakkans). De eerste kolom (1) is de probabiteit berekend door:

$$\frac{\# \text{ geinspecteerde bedrijven}}{\# \text{ bedrijven}}$$

kolom (2), weergegeven als P controle, is berekend door:

$$\frac{\# \text{ controles}}{\# \text{ bedrijven}}$$

kolom (3), weergegeven als P vervolging, is berekend als:

$$\frac{\# \text{ vervolgingen}}{\# \text{ processen-verbaal}}$$

kolom (4), weergegeven als P veroordelingen, wordt berekend door:

$$\frac{\# \text{ veroordelingen}}{\# \text{ processen-verbaal}}$$

en kolom (5) tenslotte vermenigvuldigt de twee probabiteiten, namelijk:

$$\frac{\# \text{ geinspecteerde bedrijven}}{\# \text{ bedrijven}} \cdot \frac{\# \text{ vervolgingen}}{\# \text{ processen-verbaal}}$$

Om het aantal bedrijven te berekenen dat binnen de controlebevoegdheden valt van de milieu-inspectie (relevant voor kolommen (1) en (2)) is uitgegaan van een totaal aantal van 25.000 bedrijven.<sup>68</sup>

68 Dit is gebaseerd op informatie die ons werd verschaft door de heer Paul Bernaert, afdelingshoofd van de afdeling milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.



Zoals blijkt uit tabel 1 zijn er gemiddeld ongeveer 12.125,3 controles uitgevoerd en werden er gemiddeld 4.786,9 bedrijven per jaar gecontroleerd. Het aantal controles lijkt twee maal zo hoog dan het aantal bedrijven dat werd gecontroleerd, zodat men zou denken dat ten minste enkele bedrijven meer dan één maal gecontroleerd werden. Bedenk echter dat er in totaal 25.000 bedrijven zijn die potentieel aan controle onderhevig kunnen zijn. Gemiddeld leiden de controles tot 932,2 overtredingen die werden ontdekt per jaar. Dit betekent dat in minder dan 8 % van de uitgevoerde inspecties een overtreding werd vastgesteld.<sup>69</sup> Dit zijn de data voor het totaal van de 16 onderzochte jaren. We gaven echter reeds aan dat voor 1998 sprake was van een niet-uniforme wijze van datacollectie. Wanneer daar dus voor wordt gecorrigeerd en uitsluitend naar de data wordt gekeken tussen 1998 en 2008 dan blijkt het gemiddelde vastgestelde overtredingen te dalen tot 708, hetgeen betekent dat in 6% van de uitgevoerde inspecties een overtreding werd vastgesteld.

De data bieden ook enig inzicht in de kans dat een overtreding ontdekt en vervolgd zal worden. Zoals in de inleiding werd duidelijk gemaakt zal een “rationeel” bedrijf zijn beslissing om al dan niet de milieuwetgeving na te leven baseren op een kosten-baten afweging. De kosten worden gevormd door de kans dat de overtreding ontdekt wordt en dat men daarvoor wordt vervolgd en veroordeeld vermenigvuldigd met de opgelegde sanctie. Helaas laten de gegevens niet toe enig inzicht in de sancties te bieden. Wel kan een inzicht worden gekregen in de pakkans. Daarbij moet ook nog worden rekening gehouden met het feit dat veel overtredingen in het geheel niet worden ontdekt (het zogenaamde “dark number”), hetgeen het ontdekkingsrisico en de kans op vervolging en veroordeling nog verder reduceert. Daarenboven dienen we nogmaals te wijzen op het feit dat niet alle parketten systematisch het gegeven gevolg aan een PV doorgeven aan de Milieuspectie. Deze data hebben dus uitsluitend betrekking op de parketten die de Milieuspectie informeerden over het gegeven gevolg.

In tabel 1, kolom (1) is de kans dat een bedrijf gecontroleerd wordt berekend door het totaal van de gecontroleerde bedrijven te delen door het totaal aantal bedrijven dat aan controle kon worden blootgesteld. Er zijn in Vlaanderen ongeveer 25.000 bedrijven van de zogenaamde 1e klasse, 70.000 bedrijven van de 2e klasse en 180.000 bedrijven van de 3e klasse. De 1e klasse bedrijven vallen onder de bevoegdheid van de milieu-inspectie, terwijl toezicht op de 2e en 3e klasse bedrijven primair bij de gemeentes behoort. Derhalve werd het getal van 25.000 genomen om te berekenen wat de kans is dat een bedrijf in een jaar gecontroleerd zou worden. Kolom (1) laat zien dat er een kans is van 0,2 (20 %) dat binnen een jaar een bedrijf gecontroleerd wordt, hetgeen betrekkelijk laag is.

Kolom (2) in tabel 1 berekent de kans dat er een controle zal zijn door het totaal aantal controles te delen door het aantal bedrijven dat aan controle onderhevig kon zijn. Dit geeft derhalve aan wat de probabiliteit is dat een bepaald bedrijf gecontroleerd zal worden, maar niet of er ook een overtreding zal worden ontdekt. Gemiddeld levert dit een probabiliteit op (van controle) van 0,5. Echter, dit is schromelijk overdreven omdat sommige bedrijven meer dan eens (per jaar) gecontroleerd worden, terwijl kolom (1) laat

<sup>69</sup> Bedenk dat de berekening van het aantal overtredingen slechts werd geüniformeerd sinds 1998. Daardoor kan het aantal gegevens van de vastgestelde overtredingen voor 1998 een verkeerd beeld bieden.

zien dat 80 % van de 25.000 klasse 1 bedrijven in Vlaanderen in het geheel niet wordt gecontroleerd.

De derde kolom (3) van tabel 1 toont de kans om vervolgd te worden nadat een proces-verbaal is opgesteld en aan de procureur des Konings werd gezonden. Dit is dus berekend door het aantal vervolgingen in een jaar te delen door het aantal processen-verbaal in hetzelfde jaar.<sup>70</sup> Dit geeft dus een inzicht in de kans dat een proces-verbaal bij de rechtbank terechtkomt. Die probabiliteit is wederom betrekkelijk laag, gemiddeld slechts 0,1 (10 %).<sup>71</sup> Dit suggereert dat zelfs wanneer een overtreding is vastgesteld en een PV werd opgesteld in 9 van de 10 gevallen een bedrijf niet zal worden vervolgd. Teneinde echter de werkelijke kans te zien dat een bedrijf wordt gesanctioneerd voor een overtreding dient niet alleen rekening te worden gehouden met de kans op controle, maar ook met de kans op vervolging wanneer een overtreding wordt vastgesteld. Derhalve dienen deze twee probabiliteiten vermenigvuldigd te worden, hetgeen in kolom (5) plaatsvond. De totale kans om gecontroleerd en vervolgd te worden blijkt dan minder dan 0,01 (1 %) te zijn. Kolom (4) biedt nog inzicht in de kans om na vervolging ook veroordeeld te worden. Daaruit blijkt dat het aantal vervolgingen (3) en het aantal veroordelingen (4) vergeleken met het totaal aantal PV's nagenoeg gelijk ligt. Kort door de bocht gesteld, betekent het dat er niet veel kans is om vervolgd te worden (althans op basis van de zaken waarvoor terugkoppeling door het parket plaatsvond), maar dat wanneer men vervolgd wordt, men nagenoeg zeker is van een veroordeling.

#### 4.2.2 Ex post handhavingsactiviteiten van de milieu-inspectie en het parket

Zoals reeds herhaaldelijk werd aangegeven, kan de milieu-inspectie nadat een PV werd opgesteld ook een “zachte” benadering volgen door raadgevingen en aanmaningen te verstrekken. De beperkte gegevens over het aantal aanmaningen (er zijn slechts gegevens over 1995-1997) tonen aan dat gemiddeld 1.200 aanmaningen per jaar werden gegeven. Gegevens over raadgevingen zijn er slechts voor de jaren 1998-1999. In 1998 werden 1010 en in 1999 724 raadgevingen gegeven door de milieu-inspectie nadat een PV was opgesteld.

Zoals hierboven werd duidelijk gemaakt (2.3.3), kan de Procureur des Konings kiezen tussen verschillende mogelijkheden nadat hij een proces-verbaal heeft ontvangen. De resultaten worden in tabel 2 geboden.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Zoals eerder aangegeven, heeft het aantal vervolgingen in dat jaar niet noodzakelijk betrekking op het aantal processen-verbaal in datzelfde jaar om de eenvoudige reden dat die vervolging betrekking kan hebben op processen-verbaal die enkele jaren eerder werden opgesteld. Echter, omdat wij over een dataset over 15 jaar beschikken, kan naar de totale bedragen worden gekeken zodat toch een betrouwbaar beeld wordt verschaft over het totaal aantal vervolgingen op het totaal aantal PV's. Dat vervolgingen in een bepaald jaar dus geen betrekking hebben op de PV's uit dat jaar, verstoort wellicht het beeld per jaar, doch niet het totaalbeeld.

<sup>71</sup> De gemiddelde probabiliteit is slechts 0,07 wanneer alleen de jaren 1998/2008 in de analyse worden betrokken.

<sup>72</sup> Telkens wordt weer gekeken naar de gevolgen die de Procureur verbond aan processen-verbaal vergeleken met het aantal processen-verbaal. Bedenk wederom dat die gevolgen uiteraard niet steeds betrekking hebben op het zelfde aantal PV's in dat jaar. Maar, nogmaals, is dit statistisch irrelevant omdat naar totalen over, in dit geval, 13 jaren kan worden gekeken zodat toch een realistisch beeld kan worden verschaft van wat *in globo* met totalen aan PV's door de Procureur des Konings wordt gedaan.

**TABEL 2 GEVOLG GEGEVEN AAN PROCESSEN-VERBAAL IN ABSOLUTE GETALLEN EN % VAN PV'S IN EEN BEPAALD JAAR**

Jaar	Seponering	Minnelijke schikking	Vrijspraak	Veroordeling	Tot # PV's
1993	265 (59%)	115 (26%)	11 (2,45%)	58 (12,92%)	449
1994	589 (63%)	201 (21%)	13 (1,39%)	135 (14,39%)	938
1995	1007 (60%)	336 (20%)	19 (1,14%)	303 (18,20%)	1665
1996	1255 (57%)	486 (22%)	40 (1,80%)	436 (19,67%)	2217
1997	1505 (54%)	659 (24%)	120 (4,35%)	476 (17,25%)	2760
1998	162 (45%)	144 (40%)	4 (1,12%)	46 (12,92%)	356
1999	263 (63%)	126 (30%)	3 (0,72%)	27 (6,44%)	419
2000	241 (67%)	94 (26%)	3 (0,84%)	21 (5,85%)	359
2001	284 (73%)	84 (22%)	1 (0,26%)	17 (4,40%)	386
2002	282 (67%)	117 (28%)	3 (0,71%)	21 (4,96%)	423
2003	225 (69%)	90 (28%)	5 (1,53%)	6 (1,84%)	326
2004	179 (62%)	83 (29%)	14 (4,86%)	12 (4,17%)	288
Gem.	521,42 (62%)	211,25 (26%)	19,67 (1,76%)	129,83 (10,25%)	882,17 (100%)
Gem. 1998-2004	233,71 (64%)	105,43 (29%)	4,71 (1,43%)	21,43 (5,8%)	365,29 (100%)

Tabel 2 biedt inzicht in het aantal en de percentages van seponeringen, minnelijke schikkingen, vrijspraken en veroordelingen in een bepaald jaar voor het Vlaamse Gewest, ten aanzien van PV's die door de milieu-inspectie werden behandeld. Zoals reeds aangegeven zijn de cijfers eigenlijk slechts goed vergelijkbaar sinds 1998. Daarom wordt in de laatste regel van Tabel 2 een aangepast gemiddelde gegeven voor de cijfers tussen 1998 en 2004. Bovendien blijft er ook een behoorlijke vertekening mogelijk, omdat de gegevens het gevolg zijn van vrijwillige rapportage door het Openbaar Ministerie.

Uit de tabel blijkt dat er gemiddeld 365 PV's waren in de periode 1998-2004 waarvan ongeveer 64 % eindigt in een seponering. Wanneer naar het totaal wordt gekeken, blijkt dat over de hele periode 62 % van de PV's werd geseponerd, in 26 % een minnelijke schikking werd voorgesteld (29% voor 1998-2004), er in 10 % van de gevallen een veroordeling volgde (alleen in 5,8% voor 1998-2004) en in 2 % (1,43% voor 1998-2004) een vrijspraak. Wanneer veroordelingen en vrijspraken worden samengeteld, blijkt daaruit dat gemiddeld 12 % van de PV's wordt vervolgd (of, voor de periode 1998-2004 gemiddeld 7%). Bedenk echter dat niet duidelijk is of het hier om seponeringen om opportuniteitsredenen gaat, dan wel om zogenaamde technische septs. Ook kan een uitsplitsing worden gemaakt naar de vijf Vlaamse provincies. Daaruit blijkt hoeveel PV's werden vervolgd gedurende een bepaald jaar in een provincie. Hoewel ook deze gegevens wederom vertekend kunnen zijn (door gebrek aan medewerking van bepaalde parketten), biedt tabel 3 toch het algemeen beeld dat er grote verschillen zijn in de vervolging tussen de verschillende provincies. Limburg lijkt bijvoorbeeld het meest actief wat betreft vervolging van milieudelicten, terwijl er in Oost-Vlaanderen een afname lijkt te zijn. Antwerpen zou in enkele jaren (2000-2001) in het geheel geen vervolgingen hebben gehad, doch dit is vermoedelijk veeleer het gevolg van een gebrek aan rapportage door de betreffende parketten. In 2004 schiet Antwerpen er dan weer met kop en schouders bovenuit met een vervolgingsratio van 42 %. Afhankelijk van de betrouwbaarheid van de gegevens zou men hieruit kunnen afleiden dat het voor het bedrijfsleven beter toeven is bijvoorbeeld in Brabant dan in Limburg.

TABEL 3 VERVOLGINGSRATIO'S IN DE VERSCHILLENDE VLAAMSE PROVINCIES

Vervolgingsratio voor alle Vlaamse provincies (%)					
Jaar	Antwerpen	Brabant	Limburg	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen
1993		16,92%	4,17%	14,50%	26,03%
1994		17,19%	27,78%	14,03%	24,36%
1995		12,15%	47,50%	11,57%	31,34%
1996		10,95%	51,85%	11,73%	35,28%
1997	19,65%	7,73%	49,06%	11,49%	34,61%
1998	0,00%	6,12%	30,43%	11,46%	24,00%
1999	20,69%	1,08%	6,06%	4,17%	14,58%
2000	0,00%	2,33%	10,53%	8,28%	10,26%
2001	0,00%	3,13%	3,70%	3,79%	8,33%
2002	6,25%	0,00%	10,00%	2,36%	10,87%
2003	16,00%	0,00%	2,56%	2,56%	3,77%
2004	42,11%	0,00%	1,64%	0,00%	13,04%
Gem.	13,09%	6,47%	20,44%	7,99%	19,71%

Belangrijkste bevindingen uit deze data zijn dat een grote meerderheid van de PV's (gemiddeld ongeveer 62 %) wordt geseponneerd en dat gemiddeld slechts 12 % (of 7%) van de PV's vervolgd wordt. Ook is het verschil tussen de provincies opvallend te noemen.

## 5. ANALYSE

In deze fase vergelijken we de gegevens zoals die naar voren komen uit de milieuhandhaving rapporten van milieu-inspectie nu te vergelijken met het eerder empirisch onderzoek naar milieuhandhaven in het Vlaamse Gewest (gepresenteerd in § 4) en met de rechtseconomische uitgangspunten in theoretische literatuur aangaande de effectiviteit van de milieuhandhaving.

### 5.1 Ex ante: controles en overtredingen

Uit onze gegevens bleek dat gemiddeld slechts in 8 % van alle controles een overtreding werd vastgesteld. Eén overtreding kan echter het resultaat zijn geweest van meerdere controlebezoeken. Dit relatief lage aantal aan inbreuken kan ofwel wijzen op een hoge nalevingsgraad ofwel op het feit dat vele overtredingen eenvoudig niet ontdekt worden. Belangrijker is echter de vraag of de gegevens ook inzicht bieden in de *ex ante* kans om ook gecontroleerd, vervolgd en veroordeeld te worden. Uit tabel 1 bleek dat de waarschijnlijkheid dat een bedrijf gecontroleerd wordt op zich niet eens zo laag is: gemiddeld 0,2 (of 20 %). Uit onze gegevens blijkt dus een hogere schatting van de kans gecontroleerd te worden dan een inschatting die eerder werd gemaakt door Billiet en Rousseau. Zij schatten destijds de statistisch kans op controle eens in de 10 jaar (10 %).<sup>73</sup>

<sup>73</sup> BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., o.c., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 19. Het verschil tussen onze inschatting op de kans gecontroleerd te worden (20%) en die van Billiet en Rousseau (10%) kan liggen aan het feit dat ons databestand alleen betrekking had op gegevens van de afdeling Milieu-Inspectie, terwijl het databestand van Billiet en Rousseau veel ruimer was. Hoewel de data (zoals hoger herhaaldelijk werd gesteld) met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd zou daaruit kunnen worden afgeleid dat, gelet op de specialisatie van de afdeling Milieu-Inspectie (zij controleren voornamelijk de klasse I-bedrijven) de kans op controle daar inderdaad hoger is.

Echter, deze kans op controle moet nog worden gecombineerd met de kans om (na vaststelling van overtreding) ook vervolgd en veroordeeld te worden. Wanneer deze samen worden genomen, lijkt die kans lager dan 0,01 (1 %) te zijn.

### 5.2 Verwachte sanctie?

Deze relatief lage kans om gecontroleerd, vervolgd en veroordeeld te worden geeft enig inzicht in de verwachte sanctie voor de overtreder. Wij beschikken zelf niet over gegevens aangaande de opgelegde sanctie, hetzij in de vorm van een minnelijke schikking door de Procureur (daarover zijn geen gegevens beschikbaar) hetzij door de rechtbank. Echter, in de vele studies van Billiet en Rousseau wordt wel een inzicht geboden in gemiddeld opgelegde boetes. De gemiddelde penale boete in de periode 1990-2000 werd door hen op € 5.000 geschat en een latere studie schatte de gemiddelde boete op € 2.869 in eerste aanleg en € 6.165 in beroep.<sup>74</sup> Wanneer dit vermenigvuldigd wordt met de 0,01 pakkans, leidt zulks tot gemiddelde verwachte sancties die variëren tussen de € 28,50 en € 61. Dit is zelfs nog lager dan de schatting van de verwachte sanctie die in eerdere studies door Billiet en Rousseau werd geboden van € 87, € 176 en € 181.<sup>75</sup> Echter, hierbij hebben wij uitsluitend rekening gehouden met de strafrechtelijke boeten opgelegd door de strafrechtbanken. Om de totale verwachte sanctie te berekenen zou ook nog de waarschijnlijkheid dat een minnelijke schikking wordt opgelegd in de berekening moeten worden meegenomen. Daarover ontbreken echter gegevens.

Het is echter duidelijk op basis van deze berekening dat met een verwachte sanctie van enkele honderden euro's het strafrecht nauwelijks enig afschrikwekkend effect kan uitoefenen, zoals door het rechtseconomisch model dat in de inleiding werd geschetst, wordt verwacht. De verwachte voordelen van milieuovertreding zullen doorgaans een veelvoud vormen van de verwachte sanctie. Dit wordt ook bevestigd in de interessante studie van Rousseau die zelfs een pervers leereffect vaststelde: bedrijven die één keer een boete opgelegd hadden gekregen, hadden een grotere kans om in een tweede periode wederom een overtreding te plegen dan wanneer ze nooit beboet waren. De (lage) boete-oplegging gaf hen klaarblijkelijk betere informatie over de werkelijke boetes en corrigeerde hun onjuiste (want te hoge) verwachtingen ten aanzien van de boetes.<sup>76</sup>

### 5.3 Afhandeling van overtredingen

We gaven hierboven ook reeds aan dat in de literatuur een debat heeft plaatsgevonden over de vraag of aan handhavingsinstanties beoordelingsvrijheid moet worden geboden om elke overtreding al dan niet te vervolgen.<sup>77</sup> Gelet op de hoge kosten om elke overtreding te vervolgen, wordt door handhavingsinstanties vaak een strategie gevolgd waarbij vooral bepaalde zware overtredingen worden aangepakt.<sup>78</sup> Dit wordt

74 De € 5.000 had betrekking op een selectie van zaken van verschillende sectoren die voor het Hof van Beroep te Gent werden gebracht; de andere data hadden betrekking op overtredingen in de textielsector.

75 Zie *supra* 4.2.

76 Zie *supra* 4.2. *in fine*.

77 Zie *supra* 3.2.

78 Dit wordt in de literatuur soms als "targeting" gekwalificeerd (zie HEYES, A. en RICKMAN, N., "Regulatory Dealing – Revisiting the Harrington Paradox", *Journal of Public Economics*, 1999, vol. 72, 361-378).

79 Zie onder meer ROUSSEAU, S., "Timing of Environmental Inspections: Survival of the Compliant", *Journal of Regulatory Economics*, 2007, vol. 32, 1736.

ook in de literatuur op basis van empirisch onderzoek ondersteund.<sup>79</sup> In Vlaanderen blijken er heel wat mogelijkheden te zijn voor het gebruik van een dergelijke beoordelingsruimte in het kader van de “zachte rechtshandhaving”.<sup>80</sup> Nadat een PV is opgesteld zal de Milieu-inspectie het bedrijf opvolgen en trachten naleving te bewerkstelligen door het gebruik van “zachte” middelen zoals raadgevingen en aanmaningen. Volgens Billiet en Rousseau leiden deze vaak tot naleving; ons ontbraken gegevens om dat te bevestigen. Wel blijkt er een belangrijk beslissingsmoment te zijn wanneer de Procureur des Konings moet beslissen wat hij met een proces-verbaal doet. Tabel 2 geeft aan dat gemiddeld in 62% van de zaken seponering plaatsvindt, dat in 26% een minnelijke schikking wordt voorgesteld en dat in 12% van de zaken vervolging plaatsvindt (leidende tot een veroordeling in 9 van de 10 zaken). Ook in recent onderzoek van Billiet e.a. wordt vastgesteld dat het aantal dossiers waarover de strafrechter een oordeel dient te vellen slechts rond de 5% bedraagt.<sup>81</sup>

Deze lage vervolgingsratio's en hoge seponeringscijfers komen overeen met eerder onderzoek dat wij in 3.1 weergaven. Echter, de seponeringsgegevens in die eerdere studies waren substantieel lager (28% in Gent en 46% in Brussel). Hun gegevensbestand was echter beperkt tot één jaar en tot twee arrondissementen, terwijl wij gegevens hadden over het gehele Vlaamse Gewest en voor de gehele periode dat de Vlaamse Milieu-inspectie actief is geweest.

Hoe dient men deze lage vervolgings- en hoge seponeringsquotes nu te beschouwen in het licht van de theoretische literatuur die werd weergegeven in de inleiding? Een lage vervolgingsquote leidt uiteraard tot een lage kans dat een sanctie wordt opgelegd en derhalve tot een lage verwachte sanctie. Echter, in meer dan een kwart van de zaken werd ook nog een minnelijke schikking voorgesteld door de Procureur, maar desbetreffend is geen informatie beschikbaar over de precieze bedragen. Het blijft dus moeilijk te beoordelen in welke mate de minnelijke schikking voor additionele afschrikking kan zorgen.

Men dient altijd voorzichtig te zijn bij het beoordelen van een hoog aantal seponeringen. In de eerste plaats wordt bij de septs geen onderscheid gemaakt tussen technische septs en septs om opportuiniteitsredenen. Daarnaast zou het mogelijk zijn dat in sommige gevallen sprake is van zogenaamde pretoriaanse probatie waarbij de Procureur, in samenspraak met de Milieu-inspectie voorwaarden oplegt aan de overtreder die alsnog tot naleving leiden. Dergelijke onderhandelingen kunnen *ex post* tot wet-snaleving leiden.<sup>82</sup> De hoge seponeringsquote zou dus geïnterpreteerd kunnen worden als bewijs van een “zachte rechtshandhaving” waarbij de Procureur seponeert omdat de overtreder inmiddels de overtreding heeft geregulariseerd.<sup>83</sup> Toch blijft het probleem dat die “zachte rechtshandhaving” *ex post* wel tot naleving kan leiden, maar dat *ex ante* de verwachte sanctie voor de overtreder bijzonder laag blijft. Wanneer immers een overtreder alleen het risico loopt dat hij alsnog dient te regulariseren houdt overtreding voor hem de facto geen enkel risico in.

80 Aldus BILLIET, C. en ROUSSEAU, S., o.c., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 2-33.

81 BILLIET, C. e.a., o.c., *Milieu & Recht*, 2009, 343.

82 Zie ook FENN, P. en VELJANOVSKI, C., “A positive economic theory of regulatory enforcement”, *Economic Journal*, Vol. 98, 1988, 1055-1070.

83 Ook BILLIET, C. en ROUSSEAU, S. stellen dat deze zachte rechtshandhaving in vele gevallen *ex post* alsnog tot naleving leidt (o.c., *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 18-19).

## 6. BESLUIT

Wij gebruikten voor ons onderzoek de milieuhandavingsrapporten van de Milieu-inspectie in het Vlaamse Gewest om enig beeld te krijgen van de handhaving van de milieuwetgeving. We plaatsten de gegevens die daaruit naar voren kwamen in een breder kader door deze te vergelijken met ander empirisch onderzoek en met literatuur over handhaving.

Uit onze gegevens blijkt dat de *ex ante* kans voor een milieuovertreder om ontdekt te worden, vervolgd te worden en vervolgens gesanctioneerd bijzonder gering is: slechts 1%. Ook bleek dat wanneer een proces-verbaal is opgesteld en naar de Procureur gezonden wordt, in meer dan 60% van de zaken een seponering plaatsvindt. Dit lijkt op het eerste gezicht een verontrustend hoog aantal sepots, hoewel niet kan worden uitgesloten dat de Procureur (in samenwerking met de Milieu-inspectie) seponeerde omdat inmiddels regularisatie had plaatsgevonden.<sup>84</sup> Een lastig probleem is uiteraard dat onbekend is in hoeverre sprake is van technische sepots dan wel sepots om opportuïteitsredenen. Ook is niet bekend wat de aard is van de zaken die wordt geseponeerd: wanneer het louter om administratieve inbreuken zou gaan, waarbij geen schade aan het leefmilieu is ontstaan is een seponering uiteraard minder bezwaarlijk dan wanneer wel degelijk emissies plaatsvonden.<sup>85</sup> Wanneer het Vlaamse milieuhandavingsrecht in het kader van het rechtseconomisch model van Gary Becker wordt bekeken moge duidelijk zijn dat vanuit een *ex ante* perspectief de verwachting van strafrechtelijke handhaving op een potentiële overtreder geen afschrikwekkend effect zal hebben. Toch is dit geen argument tegen de zachte rechtshandhaving die klaarblijkelijk vaak door de Milieu-inspectie wordt gevolgd. Zeker wanneer overtreding niet intentioneel plaatsvindt maar vooral uit onwetendheid of onachtzaamheid.<sup>86</sup> In dat geval zouden informatiestrategieën volgende uit raadgevingen en aanmaningen wel degelijk effectief kunnen zijn.

Er kunnen overigens voor de beslissing van de Procureur om slechts weinig zaken voor de rechtbank te brengen ook goede redenen bestaan. Immers: het voorbereiden van een dossier met een dagvaarding kan buitengewoon duur zijn en de relatief lage boetes die door de rechtbanken worden opgelegd zouden ook een ontmoedigend effect op de parketten kunnen hebben. In de literatuur is aangegeven dat een beleid waarbij het parket concentreert op enkele (zware) zaken waar dan veel inspanningen voor worden geleverd kosteneffectief zou kunnen zijn.<sup>87</sup> Onduidelijk is echter of de 12% PV's die daadwerkelijk vervolgd worden in Vlaanderen zodanig zwaar en belangrijk zijn dat dit als bewijs van een kosteneffectieve handhavingstrategie door het parket kan worden beschouwd.

<sup>84</sup> Echter, dit kan vermoedelijk wel een deel, maar nooit alle seponeringen verklaren.

<sup>85</sup> Zie ROUSSEAU, S., *The impact of sanctions and inspections on firms' environmental compliance decisions*, 24.

<sup>86</sup> Er is nogal wat onderzoek dat erop wijst dat milieucriminaliteit niet "uit berekening" zou plaatsvinden, maar veelal uit onkunde of onwil. Zie bijvoorbeeld HUISMAN, W. en VAN DE BUNT, H., "Sancties, organisatie criminaliteit en milieudelicten", *Ars Aequi*, 1997, 695-697; HUISMAN, W., *Tussen winst en moraal, achtergronden van regelnaleving en regelovertrading door ondernemingen*, Den Haag, Boom, 2001 en PRINSEN, H. en VOSSEN, R., "Naleving en handhaving van regelgeving. Loont het de moeite?", *Justitiële Verkenningen*, 2003, 29(9), 54-69.

<sup>87</sup> Zie HEYES, A. en RICKMAN, N., o.c., *Journal of Public Economics*, 1999, Vol. 72, 361-378.

Het blijft enigszins verrassend dat de Procureur niet vaker gebruik maakt van de minnelijke schikking. Het (vanuit rechtseconomisch perspectief) voordeel voor de Procureur is dat de hoge kosten om de zaak naar de rechtbank te brengen kunnen worden vermeden, mede gelet op het feit dat het marginale voordeel van een procedure bij de rechtbank (gelet op de lage boetes) vrij beperkt is. Toch blijkt (zie tabel 2) de minnelijke schikking slechts in 26% van de PVs te worden gebruikt.

Op basis van deze gegevens mag het dan ook geen verbazing wekken dat in de Vlaamse milieurechtsliteratuur herhaaldelijk is voorgesteld om de bestuurlijke geldboete op ruimere schaal in te voeren.<sup>88</sup> Dit zou voor de Milieu-inspectie mogelijkheden bieden om bestuurlijke geldboeten te (laten) op te leggen, vooral in de meer dan 60% van de zaken die nu door de parketten worden geseponeerd.<sup>89</sup> Dit is precies de belangrijkste doelstelling van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet dat op 21 december 2007 is afgekondigd<sup>90</sup> en dat op 1 mei 2009 in werking is getreden. Dit nieuwe decreet biedt ruime mogelijkheden om zogenaamde exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboetes op te leggen en maakt eigenlijk van de administratieve geldboete de belangrijkste sanctie bij overtreding van de milieuwetgeving. Deze verschuiving werd dan ook terecht onlangs als een Copernicaanse revolutie in het Vlaamse milieuhandhavingsrecht gekwalificeerd.<sup>91</sup> Wanneer men de gegevens over de toepassing van de bestuurlijke geldboete in het Brussels Gewest evenals onze gegevens over de (beperkte) toepassing van het strafrecht bekijkt kan worden verwacht dat deze wijziging die door het nieuwe milieuhandhavingsdecreet is gebracht de effectiviteit van de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest aanzienlijk zal verbeteren. Immers: voor die gevallen waar in het verleden enige strafrechtelijke reactie uitbleef (62%) kan in de toekomst (voor zover sprake was van een opportuniteitsepot) minstens bekeken worden of een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Dat betekent uiteraard niet dat in al die gevallen daadwerkelijk een bestuurlijke geldboete zou moeten worden opgelegd. In een belangrijk deel van de gevallen waarin geen strafrechtelijke reactie volgde kan dat ook volledig verantwoord zijn geweest, bijvoorbeeld omdat het om een bagatel ging of de dader onvindbaar was. In dergelijke gevallen zou een strafrechtelijke reactie onmogelijk of vanuit rechtseconomisch perspectief te duur zijn geweest. De bestuurlijke boete zou vooral aangewezen kunnen zijn voor die gevallen die in het verleden geen strafrechtelijke reactie kregen terwijl dit vanuit afschrikkingsperspectief wel aangewezen was. Belangrijke voorwaarde is uiteraard dat, zoals vaak wordt verondersteld, de oplegging van de bestuurlijke boete ook inderdaad goedkoper is dan de oplegging van een strafrechtelijke sanctie. Als dat niet het geval is valt het principiële voordeel van de bestuurlijke boete ook weg. Ervan uitgaande dat de bestuurlijke boete daadwerkelijk

88 Zie desbetreffend onder meer het reeds aangehaalde proefschrift van Carole Billiet, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008, maar ook reeds de voorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (BOES, M. en DEKETELAERE, K., "Administratieve sancties", in Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (red.), *Voorontwerpdecreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, 716-744.

89 Nogmaals: dit cijfer dient met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd omdat niet duidelijk is hoeveel van deze sepots technische dan wel opportuniteitssepots zijn. In de gevallen waarin om technische redenen wordt geseponeerd zou uiteraard ook geen bestuurlijke geldboete kunnen worden opgelegd.

90 B.S. 29 februari 2008. Voor een grondige analyse zie BILLIET, C., DE SMEDT, P. en VAN LANDEGHEM, H., 'Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl', *Tijdschrift voor Milieurecht (TMR)*, 2009, 326-374.

91 HEYMAN, J., "Is een Copernicaanse wending op til in het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid?", *Nul-lum Crimen*, 2008, 303-326.



aan lagere kosten kan worden opgelegd dan de strafrechtelijke sanctie, kan worden verwacht dat door de invoering van de bestuurlijke boete voor milieuzaken in het Vlaamse Gewest de *ex ante* verwachte sanctie voor de milieuovertreder en daarmee het noodzakelijke afschrikkingseffect kan worden verhoogd.