

## Een toekomst voor de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland<sup>1</sup>

Roel Meeus

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

Augustus 2011

### 1. Inleiding

1. Essentieel aan een transactiemechanisme voor wetsovertredingen is het aanbod gericht aan de wetsovertreder om te voldoen aan één of meer gestelde voorwaarden – meestal (o.m.) de betaling van een geldsom –, in ruil waarvoor de overtreding niet verder wordt vervolgd en bestraft. Het recht van initiatief voor dit aanbod komt toe aan het openbaar ministerie dan wel aan het bestuur, al naargelang de wetgever opteert voor een penaal dan wel een bestuurlijk transactiemechanisme. De transactie als sanctioneringsinstrument is dus een buitengerechtelijk afhandelingsinstrument voor wetsschendingen: een rechter komt er helemaal niet of slechts kortelings aan te pas <sup>2</sup>. Daarom kadert de transactie als sanctioneringsinstrument steevast in een strategie om de (straf)gerechtelijke achterstand in te dijken. In het strafrechtelijke spoor noopte de toenemende (over)belasting van de strafrechter de wetgever al in 1935 tot de invoering van de penale transactie <sup>3</sup>, nl. het *Verval van*

---

<sup>1</sup> Met dank aan het IWT voor financiering in het kader van het SBO-project “*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*” (2007-2011) (projectpromotor: prof. dr. Luc Lavrysen; projectauteur en -coördinator: dr. Carole M. Billiet; projectwebsite: [www.environmental-lawforce.be](http://www.environmental-lawforce.be)). Dank gaat ook uit naar dr. Carole M. Billiet voor commentaar op eerdere versies van dit artikel.

<sup>2</sup> Onze penale transactie voltrekt zich geheel buiten de rechter om, wanneer aanbieding en aanvaarding geschieden vooraleer de zaak aanhangig is gemaakt bij de bevoegde rechter. Dit is de regeling van art. 216bis, § 1 Sv. Wanneer daarentegen de zaak reeds aanhangig is gemaakt bij de bevoegde rechter, kan sinds de Wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen (B.S. 6 mei 2011) alsnog een penale transactie totstandkomen, zolang geen vonnis of arrest in kracht van gewijsde is gegaan. In dergelijk geval dient de procureur des Konings daarvan zonder verwijl officieel bericht te geven aan de betreffende rechtbank of het betreffende hof. Vervolgens stelt de bevoegde rechter op vordering van de procureur het verval van de strafvordering vast t.a.v. de dader die het transactie-aanbod heeft aanvaard en nageleefd. Zie art. 216bis, § 2 Sv.

In de Amerikaanse praktijk van *plea bargaining*, waarbij de vervolgende partij (*District Attorney*) en de verdachte rechtstreeks onderhandelen over de inhoud van de tenlastelegging met als doel te komen tot een *guilty plea* vanwege de verdachte in ruil voor een mildere tenlastelegging, is het bereikte akkoord tussen de *District Attorney* en de verdachte onderworpen aan een *ex post* rechterlijke controle. De rechter gaat hierbij na of de verdachte bewust en vrijwillig gehandeld heeft. In de praktijk is deze rechterlijke controle echter een formaliteit. Zie B. DE SMET, “De versnelling van de strafrechtspleging met instemming van de verdachte. Is de invoering van een ‘guilty plea’ naar Angelsaksisch model wenselijk?”, *Panopticon* 1994, afl. 5, 424-426.

<sup>3</sup> Koninklijk besluit n° 59 van 10 januari 1935 tot wijziging van de wetten op de bevoegdheid en de rechtsvordering in strafzaken, alsmede van artikel 565 van het Wetboek van Strafrecht, B.S. 13 januari 1935. Het besluit is in werking getreden op 1 februari 1935 (art. 6 besluit). Het Verslag aan de Koning maakt duidelijk dat “*de vermindering van de gerechtskosten en de ontlasting van de rechtbanken*” de belangrijkste drijfveren waren voor de invoering van deze veralgemeende schikkingsregeling op het niveau van de politierechtbanken. Zie Koninklijk besluit n° 59 van 10 januari 1935 tot wijziging van de wetten op de bevoegdheid en de

*Strafvordering tegen Betaling van een Geldsom* (verder: ‘V.S.B.G.’) – in ons recht beter gekend als *minnelijke schikking*<sup>4</sup> – waarvan het toepassingsgebied nadien steeds werd uitgebreid, met als grote doorbraak de Wet van 28 juni 1984<sup>5</sup> die de procureur des Konings toeliet om te transigeren voor alle wanbedrijven. Maar ook de parketten kunnen de instroom aan zaken niet volgen, met hoge sepotcijfers als resultaat<sup>6</sup>. Daarom komt het bestuursrecht meer en meer in beeld als alternatief handhavingsspoor: bestuurlijke sancties – o.m. bestuurlijke geldboeten – in handen van gespecialiseerde bestuursorganen, parallel aan een penaal handhavingsinstrumentarium voor de zwaardere criminaliteit, zouden de effectiviteit van de handhaving vergroten<sup>7</sup>. Kleinere, veeleer administratieve inbreuken kunnen eventueel volledig gedepenaliseerd worden; voor meer ernstige overtredingen kan het initiatiefrecht op de eerste plaats bij de procureur des Konings gelegd worden, waarna het bestuur pas in beeld komt wanneer de procureur niet tot vervolging overgaat<sup>8</sup>. De publiekrechtelijke rechtshandhaving transformeert zo van een hoofdzakelijk penaal georiënteerd systeem naar een handhavingssysteem gedragen door twee sporen, een penaal en een bestuurlijk spoor.

---

rechtsvordering in strafzaken, alsmede van artikel 565 van het Wetboek van Strafrecht, Verslag aan den Koning (Verslag n° 59), *B.S.* 13 januari 1935, 172.

<sup>4</sup> De Raad van State, Afdeling Wetgeving, formuleerde in een advies van 16 september 1981 kritiek op het gebruik van de benaming ‘minnelijke schikking’ in de plaats van ‘het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom’, omdat “*de openbare orde niet vatbaar is voor enige ‘minnelijke schikking’ en [...] de wetgever niet bevoegd is om de parketten toe te staan daaromtrent ‘een minnelijke schikking te treffen’ of een dading aan te gaan*” (zie Advies van de Raad van State bij het Ontwerp van wet tot uitbreiding van het toepassingsveld van het verval van de strafvordering voor sommige misdrijven, tegen betaling van een geldsom, 16 september 1981, *Gedr.St.*, Senaat, 1982-83, nr. 381(1), 8). De term ‘minnelijke schikking’ is echter steeds gangbaar gebleven. DUPONT merkte hieromtrent laconiek op: “*Waarover gaat het dan anders, dan over een ‘minnelijke schikking’?*”. Zie L. DUPONT, “Hoe minnelijk is de minnelijke schikking?”, *Panopticon* 1984, afl. 6, 469-470.

<sup>5</sup> Wet van 28 juni 1984 tot uitbreiding van het toepassingsveld van het verval van de strafvordering voor sommige misdrijven tegen de betaling van een geldsom, *B.S.* 22 augustus 1984.

<sup>6</sup> Voor alle zaken binnengekomen op de Belgische correctionele parketten in het jaar 2007 (cohort 2007) zou het, na voeging, gaan om 66,64% sepot (vooruitgangstaat op 10 juli 2009). Zie E. VAN DAEL, T. VAN DER ELST en A. UYTENDAELE, “De minnelijke schikking als alternatieve afhandelingsvorm in correctionele zaken”, in L. PAUWELS, S. DE KEULENAER, S. DELTENRE, e.a. (eds.), *Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek*, Panopticon Libri, nr. 3, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2010, 89. Voor milieuzaken in het bijzonder, vermeldt het Milieuhandavingsrapport 2009 een sepotpercentage van 41,35% voor alle milieuzaken binnengekomen op de Vlaamse correctionele parketten tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 (peildatum 10 januari 2010), d.i. ná de inwerkingtreding van het Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ (*B.S.* 29 februari 2008, inwerkingtreding oorspronkelijke redactie op 1 mei 2009, hierna ‘Titel XVI DABM’). Zie Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), *Milieuhandavingsrapport 2009*, 2010, Tabel 16 op p. 120.

<sup>7</sup> M.b.t. het milieurecht in het bijzonder, zie o.m. A. OGUS en C. ABBOT, “Sanctions for pollution: do we have the right regime?”, *Journal of Environmental Law* 2002, afl. 3, 283-298 en M.G. FAURE, “European Environmental Criminal Law: Do we really need it?”, *European Environmental Law Review* 2004, afl. 1, 18-29.

<sup>8</sup> Voor een dergelijke spelverdeling is o.m. gekozen in Titel XVI DABM, waarbij de zgn. *milieu-inbreuken* volledig gedepenaliseerd zijn en uitsluitend afgedaan worden a.h.v. exclusieve bestuurlijke geldboeten, terwijl de zgn. *milieumisdrijven* op de eerste plaats in aanmerking komen voor een strafrechtelijke afhandeling en pas een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd wanneer de procureur tijdig heeft laten weten niet te zullen vervolgen. Zie o.m. art. 16.4.27 en 16.4.34 Titel XVI DABM.

Transactiebevoegdheden in handen stellen van bestuursorganen is één van de mogelijkheden om het bestuurlijke spoor van de publiekrechtelijke rechtshandhaving vorm te geven.

2. Dit artikel beschouwt de praktijkwerking van de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht. Hiervoor wordt een beroep gedaan op eigen en bestaand empirisch onderzoek naar het gebruik en de werking van de penale en bestuurlijke transactie voor (milieu)delicten. Het empirisch materiaal naar de praktijkwerking van de penale transactie betreft Belgisch onderzoek naar het V.S.B.G., zowel in het milieurecht als meer in het algemeen. Voor de praktijkwerking van de bestuurlijke transactie is gekeken naar Nederland, waar het *Transactiebesluit milieudelicten 2000 (Tbm)*<sup>9</sup> bij wijze van experiment aan een beperkt aantal bestuurlijke organen de bevoegdheid toekent om een transactie aan te bieden voor een beperkt aantal categorieën van milieu-overtredingen die nader zijn aangegeven in een bijlage bij het besluit (verder: ‘Tbm-transactie’). Volgend empirisch bronnenmateriaal is geconsulteerd:

- A.B. BLOMBERG, S. VERBERK en F.C.M.A. MICHIELS, *Een gunstig aanbod. Een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Utrecht, november 2002, 73p. (verder: ‘BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002’): een eerste evaluatie van het Nederlandse Transactiebesluit milieudelicten 2000 (Tbm) na twee jaar.
- F.C.M.A. MICHIELS, “Twee wapens in de strijd. Over de last onder dwangsom en de bestuurlijke transactie als instrumenten ter handhaving van het milieurecht in Nederland”, *T.M.R.* 2009, afl. 6, 666-683 (verder: ‘MICHIELS 2009’)<sup>10</sup> : een tweede evaluatie van het Nederlandse Transactiebesluit milieudelicten 2000 (Tbm), haast negen jaar na de inwerkingtreding ervan (peildatum 6 oktober 2009).
- C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010, afl. 4, 78-84 (verder: ‘BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010’)<sup>11</sup> : een empirische studie naar de praktijkwerking van het V.S.B.G. beperkt tot leefmilieudossiers van de

---

<sup>9</sup> Besluit van 8 juli 2000, houdende aanwijzing van lichamen en personen, met een publieke taak belast, die bevoegd zijn tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie inzake milieudelicten en vaststelling van de grenzen waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend (Transactiebesluit milieudelicten), *Stb.* 2000, 320. Dit besluit is op 1 november 2000 in werking getreden (art. 13 Tbm).

<sup>10</sup> Dit onderzoek werd uitgevoerd onder het onderzoeksproject “*Environmental Law Enforcement: a Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks*” (IWT, april 2007 – maart 2011).

<sup>11</sup> Ook dit onderzoek werd uitgevoerd onder het IWT-SBO-onderzoeksproject “*Environmental Law Enforcement: a Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks*” (april 2007 – maart 2011).

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

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

parketten van Gent, Ieper en Kortrijk, meer bepaald de dossiers met de tenlasteleggingscode 64 of 66 die in het jaar 2005 toekwamen bij de parketten van Gent en Kortrijk en waarin mettertijd een V.S.B.G. werd voorgesteld die werd aanvaard, en de dossiers met deze tenlasteleggingscodes waarin het Ieperse parket in 2005<sup>12</sup> een schikkingsvoorstel deed dat werd aanvaard.

- M.G. FAURE en K. SVATIKOVA, “De handhaving van het milieurecht in het Vlaamse Gewest in de praktijk”, *Panopticon* 2010, afl. 5, 57-81 (verder: ‘FAURE en SVATIKOVA 2010’) <sup>13</sup> : een empirische studie naar de strafrechtelijke afhandeling door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest van de PVO’s aangeleverd door de Afdeling milieu-inspectie, gebaseerd op de jaarrapporten van de Afdeling milieu-inspectie in de periode 1993-2004.
- E. VAN DAEL, T. VAN DER ELST en A. UYTTENDAELE, “De minnelijke schikking als alternatieve afhandelingsvorm in correctionele zaken”, in L. PAUWELS, S. DE KEULENAER, S. DELTENRE, e.a. (eds.), *Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek*, Panopticon Libri, nr. 3, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2010, 83-106 (verder: ‘VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010’) <sup>14</sup> : een empirische studie naar de praktijkwerking van het V.S.B.G. uitgevoerd binnen de werkgroep ‘Minnelijke schikkingen’, opgericht door het College van procureurs-generaal. Dit onderzoek bekijkt de toepassing van het V.S.B.G. in correctionele zaken (niet beperkt tot leefmilieu) die tijdens het kalenderjaar 2007 binnenkwamen (cohort 2007) bij alle Belgische parketten.
- Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), *Milieuhandhavingsrapport 2009*, 2010, 172p. (verder: ‘MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009’) <sup>15</sup> : het eerste milieuhandhavingsrapport van de VHRM sinds haar inwerkingstelling <sup>16</sup>. Het rapport geeft de handhavingsactiviteiten weer van de verscheidene penale en bestuurlijke handhavers van het milieurecht in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 (inwerkingtreding oorspronkelijke redactie Titel XVI DABM) en 31 december 2009. Voor de evaluatie van het strafrechtelijk sanctioneringsbeleid werden de data verwerkt

---

<sup>12</sup> Bij verwerking van de data bleken er toevallig drie dossiers uit 2004 en één dossier uit 2006 in de selectie te zijn meegegeven. We hebben ze in de dataverwerking meegenomen.

<sup>13</sup> Voor een Engelse weergave van de onderzoeksresultaten, zie M.G. FAURE en K. SVATIKOVA, “Enforcement of Environmental Law in the Flemish Region”, *European Energy and Environmental Law Review* 2010, afl. 2, 60-79.

<sup>14</sup> Ik dank advocaat-generaal Paul Kenis en de statistisch analisten van het openbaar ministerie betrokken bij het onderzoek voor de voorstelling en toelichting van het onderzoek tijdens een besloten vergadering met het IRCP (*Institute for International Research on Criminal Policy*) van de U.Gent, te Gent, op 26 november 2010.

<sup>15</sup> Beschikbaar op [www.vhrm.be](http://www.vhrm.be).

<sup>16</sup> De leden van de VHRM werden aangesteld bij B.VI.Reg. 13 februari 2009 (B.S. 19 maart 2009), op grond van art. 16.2.2 Titel XVI DABM. De VHRM dient ieder jaar een milieuhandhavingsprogramma en een milieuhandhavingsrapport op te stellen (art. 16.2.4 resp. 16.2.5 Titel XVI DABM).

overeenkomstig hun vooruitgangstaat op 10 januari 2010. Doordat de peildatum (10 januari 2010) snel volgt op de onderzochte periode (1 mei 2009 – 31 december 2009), waren er op dat ogenblik nog veel zaken in vooronderzoek (36,88%)<sup>17</sup>. Er moet dus enige voorzichtigheid aan de dag worden gelegd bij de interpretatie van de data: “*De gegevens en percentages ter zake hebben enkel en alleen betrekking op de situatie d.d. 10 januari 2010 en vormen niet de definitieve status van een zaak. Er kunnen bijgevolg enkel tendensen worden onderschreven en dus zeker nog geen definitieve conclusies worden getrokken*”<sup>18</sup>.

Er is bewust voor gekozen om in dit artikel te focussen op de praktijkwerking van de penale en bestuurlijke transactie als sanctioneringsinstrument voor milieucriminaliteit. Aanvullend wordt ook aandacht besteed aan de toekomst van dit sanctioneringsinstrument in het licht van recente en te verwachten ontwikkelingen op milieuhandhavingsvlak. Andere, meer rechtstheoretische aspecten m.b.t. de transactie als sanctioneringsinstrument, blijven – hoe boeiend ook – grotendeels buiten beschouwing. Te denken valt aan de vermeende rol van het openbaar ministerie als strafrechter, vragen omtrent rechtsbescherming, verzoening met het gelijkheidsbeginsel en het *non bis in idem*-beginsel, enz. Hiervoor verwijs ik naar de gevestigde literatuur over het onderwerp<sup>19</sup>.

De informatie-inzameling werd afgesloten op 1 april 2011<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120.

<sup>18</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, 112.

<sup>19</sup> Zie o.m. T. VERSEÉ, *Minnelijke schikking*, in *A.P.R.*, Brussel, Larcier, 1954, 95p.; A. FETTWEIS, “Procédure sommaire en matière répressive. Transaction sur l’action publique ou condamnation sans débats?”, *Ann. Fac. Dr. Lge.* 1958, 341-364; P. DE CANT, “La procédure “transactionnelle” en droit pénal Belge”, *Rev.int.dr.pén.* 1962, 423-447; L. DUPONT, “Hoe minnelijk is de minnelijke schikking?”, *Panopticon* 1984, afl. 6, 469-476; F. CLOSE, “La transaction en matière pénale: l’application de la Loi du 28 juin 1984 en droit commun”, *Rev.dr.pén.* 1986, 47-77; P.L. BODSON, “Procédures extra-judiciaires”, *Panopticon* 1987, afl. 5-6, 440-463; S. CHRISTIAENSEN, “Afdoening buiten proces d.m.v. transactie: een probleemstelling”, in PARMONTIER, S. & HUBEAU, B., *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 59-90; P. OSINGA, *Transactie in strafzaken. Een onderzoek naar de positie van de transactie in het strafrechtelijk systeem*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, 312p.; P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 41p.; A. DE NAUW, “Dienstverlening, bemiddeling, transactie en snelrecht: over de samenhang der dingen”, *Panopticon* 1996, afl. 5, 437-472; B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, “De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken”, *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 445-463; en T. ONGENA, “De ‘ne bis in idem’-regel en de Schengenlanden. Ook buitenlandse transacties verhinderen verdere vervolging”, *NjW* 2003, 762-768.

Voor specifieke literatuur over *plea bargaining* in de V.S., verwijs ik naar de referenties in voetnoot nr. 139, alsook naar B. DE SMET, “De versnelling van de strafrechtspleging met instemming van de verdachte. Is de invoering van een ‘guilty plea’ naar Angelsaksisch model wenselijk?”, *Panopticon* 1994, afl. 5, 420-444 en T. DECAIGNY, “Plea-bargaining in België: een koekoeksei?”, *Jura Falconis* 2002-2003, 457-476.

<sup>20</sup> Met uitzondering van de wijzigingen aan de regeling van de minnelijke schikking in art. 216bis Sv. ingevolge de Wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen (B.S. 6 mei 2011) en de Wet van 11 juli 2011 tot wijziging van de artikelen 216bis en 216ter van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek (B.S. 1 augustus 2011), die zijn meegenomen bij de

3. De structuur van het artikel is als volgt. Eerst worden de essentiële bestanddelen van de transactie als sanctioneringsinstrument ontleed en wordt het wettelijk kader geschetst van de penale transactie in België (V.S.B.G.) en de bestuurlijke transactie voor milieudelicten in Nederland (Tbm-transactie) (2). Vervolgens worden de belangrijkste praktijkbevindingen o.b.v. het empirisch materiaal op een rijtje gezet. Eerst worden de praktijkbevindingen m.b.t. het Belgische V.S.B.G. besproken, vervolgens deze m.b.t. de Nederlandse Tbm-transactie. De grote lijnen zijn gelijklopend voor dit penaal en bestuurlijk transactie-instrument: beiden vertonen grosso modo dezelfde sterke en zwakke punten (3). Daarna wordt stilgestaan bij de toekomst van de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht, gezien de recente en verwachte ontwikkelingen op milieuhandhavingssvlak in België en Nederland. Specifiek stelt zich de vraag wat de gevolgen zijn van de inwerkingtreding van de veralgemeende bestuurlijke beboetingsbevoegdheid in Titel XVI DABM op het schikkingsbeleid van de parketten, alsook of de bestuurlijke transactie nog een plaats heeft naast punitieve bestuurlijke sancties zoals de bestuurlijke geldboete (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en de bestuurlijke strafbeschikking (*forthcoming* in Nederland) (4). Tot slot volgt een besluit (5).

## 2. De transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht: kenmerken en wettelijk kader

### 2.1 De kenmerken van de transactie als sanctioneringsinstrument

4. De *transactie* als sanctioneringsinstrument geeft het openbaar ministerie (in geval van een *penale transactie*) dan wel het bestuur (in geval van een *bestuurlijke transactie*) de bevoegdheid om het initiatief te nemen om een wetsovertreder een aanbod te doen om binnen een welbepaalde termijn aan één of meer gestelde voorwaarden te voldoen. De betaling van een geldsom is meestal één van de omschreven voorwaarden, vaak een noodzakelijke voorwaarde, soms een facultatieve <sup>21</sup>. Er kunnen ook andere voorwaarden omschreven

---

bespreking van het wettelijk kader van het V.S.B.G. in randnrs. 5-6, maar die niet zijn meegenomen bij de beoordeling van de praktijkwerking van de penale transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht.

<sup>21</sup> In België vereist de rechtsgeldige totstandkoming van een V.S.B.G. in ieder geval de betaling van een geldsom (zie art. 216*bis*, § 1, 1<sup>e</sup> lid Sv.). De betaling van een geldsom is er dus een noodzakelijke voorwaarde zonder dewelke er geen sprake kan zijn van een V.S.B.G. (zie ook P. DE CANT, “La procédure “transactionnelle” en droit pénal Belge”, *Rev.int.dr.pén.* 1962, 437 en P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 14). Ook de zgn. *bemiddeling in strafzaken*, zoals bepaald in art. 216*ter* Sv., is een transactiemechanisme, vermits de verdachte door het tijdig voldoen aan de door de procureur gestelde voorwaarden – dienstverlening of, in geval van een drank- of drugsverslaving, een geneeskundige behandeling of iedere andere passende therapie – de strafvordering kan doen vervallen. De betaling van een geldsom kan echter niet worden aangeboden in het kader van een bemiddeling in strafzaken onder art. 216*ter* Sv., dit behoort tot het exclusieve terrein van het V.S.B.G. onder art. 216*bis* Sv. In het kader van dit artikel beschouw ik alleen het V.S.B.G. als een sanctioneringsinstrument voor milieucriminaliteit, de bemiddeling in strafzaken is niet meegenomen.

In Nederland is de betaling van een geldsom onder de penale transactie een facultatieve voorwaarde. Art. 74(2) van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht somt limitatief de verscheidene voorwaarden op die de officier van justitie kan stellen, waarbij de betaling van een geldsom gewoon één van zes mogelijke voorwaarden is, op

worden, zoals herstelvoorwaarden en afstand of afgifte van bepaalde zaken. Tevens kunnen de modaliteiten verschillen van transactie-instrument tot transactie-instrument, zoals de betalingsmodaliteiten. Wanneer de overtreder gevolg geeft aan het aanbod en tijdig aan de voorwaarden voldoet, wordt de zaak afgesloten en kan er niet verder worden vervolgd. Weigert de overtreder daarentegen op het aanbod in te gaan, dan volgt in principe een formele penale dan wel bestuurlijke bestraffingsprocedure<sup>22</sup>. M.a.w., de toestemming van de overtreder is bij de transactie “*onontbeerlijk voor de totstandkoming van een rechtskrachtige afdoening*”<sup>23</sup>. Indien de overtreder het niet eens is met (het bedrag van) de geldsom, kan hij gewoon stil blijven zitten en is het aan het openbaar ministerie dan wel aan het bestuur om een verdere procedure in te stellen<sup>24</sup>. Daarom kwalificeren transacties strikt genomen niet als sancties, “*omdat de zeggenschap van [het openbaar ministerie dan wel] het bestuur in hun ontstaan zich beperkt tot het formuleren van een betalingsvoorstel, dat uiteraard geen eenzijdig opgelegde betalingsplicht inhoudt*”<sup>25</sup>. Het potentieel van de transactie als sanctioneringsinstrument ligt in zijn eenvoudige werking dankzij een minimale procedurele

---

gelijke hoogte met de andere. De bestuurlijke Tbm-transactie daarentegen veronderstelt steeds de betaling van een geldsom (zie art. 5(1) Tbm). Dit is een noodzakelijke voorwaarde.

Vermits beide transactie-instrumenten waarvan ik de praktijkwerking in dit artikel beschrijf, d.i. het penale V.S.B.G. in België en de bestuurlijke Tbm-transactie in Nederland, de betaling van een geldsom als een noodzakelijke voorwaarde stellen voor de rechtsgeldige totstandkoming van de transactie, ga ik voor het verdere verloop van dit artikel steeds uit van transacties die de betaling van een geldsom impliceren.

<sup>22</sup> Gewoonlijk is het traject van een penaal transactie-aanbod zo opgevat dat na weigering (of niet-tijdige voldoening) verder een penale (bestraffings)procedure kan worden ingesteld, bvb. ter oplegging van een penale geldboete door de strafrechter (zo ook de regeling van het V.S.B.G. in België). M.b.t. de bestuurlijke transactie zijn twee varianten denkbaar. Ofwel wordt de zaak na weigering (of niet-tijdige voldoening) van het bestuurlijk transactie-aanbod overgemaakt aan het openbaar ministerie, dat vervolgens een penale bestraffingsprocedure voor de strafrechter kan instellen. Ofwel blijft de zaak in handen van het bestuur dat vervolgens een bestuurlijke geldboete kan opleggen. In de Nederlandse rechtsliteratuur wordt de eerste variant een *strafrechtelijke (bestuurlijke) transactie* genoemd, terwijl de tweede variant aangeduid wordt als een *bestuursrechtelijke (bestuurlijke) transactie*. Beiden zijn evenwel bestuurlijke transactie-instrumenten, omdat in beide gevallen het transactie-aanbod uitgaat van het bestuur. Zie o.m. A.B. BLOMBERG, *Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2000, 456 en BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 22.

<sup>23</sup> F. DERUYCK, *De rechtspersoon in het strafrecht* (diss.), Gent, Mys & Breesch, 1996, randnr. 82.

<sup>24</sup> Hierin ligt het grote verschil met de penale en bestuurlijke *geldboete*, die eenzijdig wordt opgelegd en executorialie kracht heeft. M.a.w., indien de overtreder het niet eens is met (het bedrag van) de geldboete, is het aan hem om een beroepsprocedure op te starten. Zie F. DERUYCK, “Over de problematiek van de rechtspersonen (en ermee gelijkgestelde groeperingen) in het strafrecht naar Belgisch en Duits recht: de administratieve weg?”, *R.W.* 1990-1991, nr. 37, 1255-1256; F. DERUYCK, *De rechtspersoon in het strafrecht* (diss.), Gent, Mys & Breesch, 1996, randnr. 82; C.M. BILLIET, “De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid”, *T.M.R.* 1998, 314-316; C.M. BILLIET, “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, *T.M.R.* 2000, 478-479; en C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht* (diss.), Antwerpen-Oxford, Intersentia, randnr. 628.

<sup>25</sup> C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht* (diss.), Antwerpen-Oxford, Intersentia, randnr. 630.

omkadering, een lage werkingskost<sup>26</sup> en de mogelijkheid tot een systematisch lik op stuk-beleid (snelle reactie op wetsschendingen)<sup>27</sup>.

## **2.2 De penale transactie: het V.S.B.G. in België**

5. Het huidige wettelijk kader voor het *Verval van Strafvordering tegen Betaling van een Geldsom* (V.S.B.G.) is vervat in artikel 216bis Sv. Het initiatiefrecht ligt geheel en uitsluitend in handen van de procureur des Konings die vrij beslist om al dan niet een schikkingsaanbod te doen. Hij is dus niet verplicht om een V.S.B.G. aan te bieden wanneer de voorwaarden daartoe vervuld zijn; de verdachte heeft er met andere woorden geen recht op<sup>28</sup>. De regeling van het V.S.B.G. is recent gewijzigd door de Wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen<sup>29</sup> en de Wet van 11 juli 2011 tot wijziging van de artikelen 216bis en 216ter van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek<sup>30</sup>.

Opdat de procureur des Konings een V.S.B.G. zou kunnen aanbieden, moeten volgende voorwaarden vervuld zijn:

(1) “*De procureur des Konings [...] meent dat een feit niet van aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf, desgevallend met inbegrip van de verbeurdverklaring, en dat het geen zware aantasting inhoudt van de lichamelijke integriteit [...]*”<sup>31</sup>;

(2) “*De eventueel aan een ander veroorzaakte schade dient geheel vergoed te zijn vooraleer de schikking kan worden voorgesteld. De schikking kan evenwel ook worden voorgesteld op voorwaarde dat de dader in een geschrift zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor het schadeverwekkende feit heeft erkend en hij het bewijs heeft geleverd van de vergoeding van het niet-betwiste gedeelte van de schade en de regeling ervan. In ieder geval*

---

<sup>26</sup> Zie C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingsfase”, in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 326.

<sup>27</sup> Zie o.m. A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1997, 148.

<sup>28</sup> Zie o.m. P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 8 en B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, “De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken”, *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 460.

<sup>29</sup> *B.S.* 6 mei 2011. De wetswijziging is in werking getreden op 16 mei 2011.

<sup>30</sup> *B.S.* 1 augustus 2011. De wetswijziging is in werking getreden op 11 augustus 2011.

<sup>31</sup> Art. 216bis, § 1, 1<sup>e</sup> alinea Sv. Een richtlijn van de procureurs-generaal van januari 1985 beveelt weliswaar aan om een V.S.B.G. in principe alleen aan te bieden voor misdrijven strafbaar met een hoofdgevangenisstraf van maximum 6 maanden. De richtlijn somt daarnaast een categorie van een aantal specifieke misdrijven op waarvoor de toepassing van het V.S.B.G. nooit gepast is, ook al ligt de maximum hoofdgevangenisstraf lager dan 6 maanden, alsook een categorie van specifieke misdrijven waarvoor het V.S.B.G. wel geschikt is, ook al bedraagt de hoofdgevangenisstraf meer dan 6 maanden. Zie P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 11.



*kan het slachtoffer zijn rechten doen gelden voor de bevoegde rechtbank. In dat geval geldt de betaling van de geldsom door de dader als een onweerlegbaar vermoeden van fout.”*<sup>32</sup>.

De procureur des Konings bepaalt vrij de betalingstermijn, maar is gebonden door een wettelijke minimumtermijn van vijftien dagen en een wettelijke maximumtermijn van drie maanden die kan worden verlengd wanneer bijzondere omstandigheden het wettigen en die kan worden verkort wanneer de verdachte ermee instemt<sup>33</sup>. Het schikkingsbedrag “*mag niet meer bedragen dan het maximum van de in de wet voorziene geldboete, verhoogd met de opdecimen, en dient in verhouding te staan tot de zwaarte van het misdrijf*”<sup>34</sup>. Dit bedrag kan desgevallend worden verhoogd met kosten van analyse of deskundig onderzoek<sup>35</sup>. De verdachte kan ook verzocht worden om afstand te doen van al dan niet reeds in beslag genomen voorwerpen<sup>36</sup>. Indien betaling, afstand en afgifte plaatshebben binnen de gestelde termijn, vervalt de strafvordering<sup>37</sup>. Aanvaardt de verdachte het schikkingsaanbod niet, dan wordt de zaak verder op normale wijze afgehandeld: de procureur kan de verdachte voor de strafrechter dagvaarden, maar evengoed kan hij de zaak nog steeds seponeren<sup>38</sup>. Een V.S.B.G. wordt niet vermeld op het strafregister<sup>39</sup>.

**6.** De praktijkwerking van het penale V.S.B.G. als sanctioneringsinstrument in het milieurecht wordt in dit artikel beoordeeld a.h.v. de wettelijke regeling zoals die van toepassing was bij het afsluiten van dit artikel. Het gebruikte empirische materiaal dateert immers van vóór de Wet van 14 april 2011 en de Wet van 11 juli 2011. Ik volsta hier met erop te wijzen dat de mogelijkheid om misdrijven af te handelen a.h.v. een V.S.B.G. wettelijk is uitgebreid, doordat V.S.B.G.’s niet langer beperkt zijn tot misdrijven waarvoor de procureur meent alleen een geldboete te moeten vorderen, maar ook mogelijk zijn voor misdrijven wanneer de procureur

---

<sup>32</sup> Art. 216bis, § 4 Sv. Aanvankelijk diende de aan een derde veroorzaakte schade geheel te zijn vergoed, opdat een V.S.B.G. kon worden aangeboden. Dit zou een remmend effect hebben gehad op de toepassing van het V.S.B.G., o.m. door de hoge werklast voor de parketten om de schadegevallen en –vergoedingen te onderzoeken en door misbruik van sommige slachtoffers waarbij de schadeposten stellig werden overdreven (zie het Voorstel van Wet betreffende de strafrechtelijke schikking, Toelichting, 16 juli 1992, *Gedr. St.*, Senaat, 1991-92, nr. 463(1), 2). Om het V.S.B.G. te activeren, werd de regeling versoepeld bij de Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken (B.S. 27 april 1994). Voor een kritische reflectie op deze wetswijziging, zie A. DE NAUW, “Dienstverlening, bemiddeling, transactie en snelrecht: over de samenhang der dingen”, *Panopticon* 1996, afl. 5, 467-468.

<sup>33</sup> Art. 216bis, § 1, 2<sup>e</sup> alinea Sv.

<sup>34</sup> Art. 216bis, § 1, 4<sup>e</sup> alinea Sv.

<sup>35</sup> Art. 216bis, § 1, 5<sup>e</sup> alinea Sv.

<sup>36</sup> Art. 216bis, § 1, 6<sup>e</sup> alinea Sv.

<sup>37</sup> Art. 216bis, § 1, 7<sup>e</sup> alinea Sv.

<sup>38</sup> Zie o.m. P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 23 en C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 763.

<sup>39</sup> Zie o.m. P. DE CANT, “La procédure “transactionnelle” en droit pénal Belge”, *Rev.int.dr.pén.* 1962, 441; F. CLOSE, “La transaction en matière pénale: l’application de la Loi du 28 juin 1984 en droit commun”, *Rev.dr.pén.* 1986, 62; P.L. BODSON, “Procédures extra-judiciaires”, *Panopticon* 1987, afl. 5-6, 445; P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 35; en B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, “De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken”, *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 461.

meent dat het feit geen hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf vereist en dat het geen zware aantasting van de lichamelijke integriteit inhoudt. Ook zijn V.S.B.G.'s voor misdrijven thans mogelijk zolang er nog geen vonnis of arrest met kracht van gewijsde voorhanden is <sup>40</sup>, terwijl transigeren voorheen uitdrukkelijk was uitgesloten wanneer een gerechtelijk onderzoek was gevorderd of wanneer de zaak reeds bij de rechtbank aanhangig was gemaakt. Daarnaast zullen de (lage) schikkingsbedragen die in de praktijk worden waargenomen in leefmilieudossiers <sup>41</sup> mogelijks evolueren door toedoen van de nieuwe schikkingsregels, aangezien de nieuwe regels uitdrukkelijk bepalen dat het schikkingsbedrag in verhouding dient te staan tot de zwaarte van het misdrijf.

### ***2.3 De bestuurlijke transactie: de Tbm-transactie in Nederland***

7. Naast de penale transactie kent Nederland sinds 8 juli 2000 een bestuurlijke transactie voor bepaalde milieudelicten, de zgn. *Tbm-transactie*. De rechtsbasis hiervoor is het zgn. *Transactiebesluit milieudelicten 2000 (Tbm)* <sup>42</sup>. Met dit besluit werd, bij wijze van experiment, aan een beperkt aantal bestuurlijke organen de bevoegdheid toegekend om een transactie aan te bieden voor een beperkt aantal categorieën van milieudelicten die nader zijn aangegeven in een bijlage bij het besluit. Na een eerste evaluatie van het Tbm twee jaar na invoering <sup>43</sup> werd de duur ervan verscheidene malen verlengd <sup>44</sup>. Het Tbm is tot op vandaag van toepassing.

De bestuursorganen met transactiebevoegdheid onder het Tbm zijn aangegeven in art. 2 Tbm. Het gaat over vier bestuursorganen op (gedeconcentreerd) rijksniveau, één provinciebestuur, één waterschap en een zestal gemeentebesturen <sup>45</sup>. De milieudelicten die aanleiding kunnen geven tot een bestuurlijke transactie onder het Tbm zijn aangegeven in de bijlage van het Tbm. Het betreffen relatief lichte milieudelicten, zoals kleine lozingen, mestopslag zonder bodembeschermende maatregelen en het verkeerd aanbieden van bedrijfsafval <sup>46</sup>. De bevoegde bestuursorganen mogen in een aantal limitatief opgesomde gevallen geen gebruik

---

<sup>40</sup> Zie art. 216*bis*, § 2, eerste alinea Sv.

<sup>41</sup> Zie randnr. 16.

<sup>42</sup> Besluit van 8 juli 2000, houdende aanwijzing van lichamen en personen, met een publieke taak belast, die bevoegd zijn tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie inzake milieudelicten en vaststelling van de grenzen waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend (*Transactiebesluit milieudelicten*), *Stb.* 2000, 320. Dit besluit is op 1 november 2000 in werking getreden (art. 13 Tbm). Het vormt een algemene maatregel van bestuur (amvb) op grond van art. 37 van de Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten (*Stb.* K 258). Op grond van dit artikel kan de penale transactiebevoegdheid die aan de officier van justitie is toegekend, tevens verleend worden aan “*bijzonderlijk hiertoe aangewezen lichamen of personen, met een publieke taak belast*”.

<sup>43</sup> Zie BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002.

<sup>44</sup> Besluit van 3 april 2003, houdende wijziging van het *Transactiebesluit milieudelicten*, *Stb.* 2003, 145; Besluit van 11 december 2003, houdende wijziging van het *Transactiebesluit milieudelicten*, *Stb.* 2003, 515; Besluit van 24 oktober 2005 tot verlenging van het *Transactiebesluit milieudelicten*, *Stb.* 2005, 545.

<sup>45</sup> MICHIELS 2009, 680.

<sup>46</sup> MICHIELS 2009, 680.

maken van hun transactiebevoegdheid<sup>47</sup>. Als voorwaarde stelt het bestuursorgaan “*het betalen aan de staat van een geldsom die per strafbaar feit ten hoogste <€ 1.200,-> bedraagt*”<sup>48</sup>. Daarnaast kan een bestuursorgaan van een verdachte ook verlangen dat deze verricht hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoet hetgeen wederrechtelijk is verricht en prestaties verricht tot het goedmaken van een en ander, mits de kosten hiervan voor de verdachte niet hoger zijn dan <1.200,- euro>, alsook dat de verdachte afstand doet van voorwerpen die in beslag zijn genomen en aan het verkeer kunnen worden onttrokken<sup>49</sup>. Het transactie-aanbod dient schriftelijk ter kennis van de verdachte te worden gegeven en dient te steunen op een proces-verbaal<sup>50</sup>. In beginsel bedraagt de betalingstermijn zes weken na de datum van dagtekening van de kennisgeving<sup>51</sup>. Indien de verdachte binnen de opgegeven termijn voldoet aan de voorwaarden, vervalt de strafvordering<sup>52</sup>. Voldoet de verdachte niet tijdig aan de voorwaarden, dan zendt het bevoegde bestuursorgaan het proces-verbaal aan de bevoegde officier van justitie<sup>53</sup>. In dergelijk geval zal het openbaar ministerie de verdachte in beginsel steeds dagvaarden voor de strafrechter dan wel zelf een transactie voorstellen; seponeren gebeurt in dergelijke gevallen alleen om technische redenen<sup>54</sup>. Belangrijk is ook dat de bevoegde bestuursorganen de hen toegekende bestuurlijke transactiebevoegdheid dienen uit te oefenen onder het toezicht en overeenkomstig de richtlijnen van het openbaar ministerie<sup>55</sup>. In de richtlijnen die het openbaar ministerie in dit verband heeft opgesteld, zijn

---

<sup>47</sup> Art. 3 Tbm sluit de uitoefening van de transactiebevoegdheid uit indien:

*“a. over het feit dan wel de strafbaarheid daarvan verschil van inzicht bestaat met de verdachte;*

*b. het feit wordt geconstateerd tezamen met drie of meer andere feiten waarvoor transactiebevoegdheid is verleend;*

*c. het feit wordt geconstateerd tezamen met een of meer andere feiten waarvoor geen transactiebevoegdheid is verleend;*

*d. het feit daadwerkelijk milieuschade tot gevolg heeft gehad en de kosten van herstel van die schade dan wel de kosten van het treffen van voorzieningen om de gevolgen van die schade te compenseren op meer dan <€ 1.200,-> worden geraamd;*

*e. voorwerpen in beslag zijn genomen met het oog op verbeurdverklaring daarvan;*

*f. het een overtreding betreft die is begaan door een persoon die jonger is dan twaalf jaar;*

*g. het een misdrijf betreft dat is begaan door een persoon die jonger is dan achttien jaar;*

*h. het een feit betreft dat is begaan door het lichaam of de persoon of een ander bestuursorgaan”.*

<sup>48</sup> Art. 5(1) Tbm.

<sup>49</sup> Art. 5(2) Tbm.

<sup>50</sup> Art. 7 Tbm.

<sup>51</sup> Art. 8(2) Tbm.

<sup>52</sup> Art. 37 van de Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten (*Stb.* K 258) *juncto* art. 74 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (Sr.).

<sup>53</sup> Art. 8(5) en 9(2) Tbm. Het gaat dus in Nederlandse termen over een *strafrechtelijke bestuurlijke transactie*. Zie voetnoot nr. 22.

<sup>54</sup> Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, 185 en Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2010, 2961.

<sup>55</sup> Zie art. 37(2) van de Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten (*Stb.* K 258). Zie o.m. volgende documenten: Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, 185; Richtlijnen inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2003, 248; Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2005, 252; en Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2010, 2961. De

o.m. de transactiebedragen vastgelegd per type milieudelict. De bevoegde bestuursorganen zijn hierdoor gebonden.

**8.** De bedoeling van het Transactiebesluit milieudelicten 2000 was “*om voor eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het terrein van het milieu een strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen te leggen van het bestuur*”<sup>56</sup>. Dit moest vooral de effectiviteit en de efficiëntie van de handhaving ten goede komen, door het bestuur in staat te stellen “*snel en slagvaardig tegen overtreders van bepaalde milieuregels op te treden*”<sup>57</sup>. Daarnaast moest een transactiebevoegdheid in handen van het bestuur voor bepaalde milieudelicten zorgen voor een verruiming van het handhavingsinstrumentarium met een gedifferentieerde aanpak van milieudelicten tot gevolg, meer aandacht van het bestuur voor strafrechtelijke handhaving en meer samenwerking tussen het bestuur en het openbaar ministerie<sup>58</sup>.

**9.** Men koos voor een proefproject beperkt tot bepaalde bestuursorganen, omdat de meeste onder hen geen enkele ervaring hadden met de strafrechtelijke (bestuurlijke) transactie<sup>59</sup>. De bedoeling was om, in geval van een positieve evaluatie, de bestuurlijke transactie voor milieudelicten op ruimere schaal in te voeren<sup>60</sup>. Nadien kwamen echter eerst de bestuurlijke geldboete en vervolgens de bestuurlijke strafbeschikking in beeld, waarbij het nu de bedoeling is om de bestuurlijke transactie, ondanks de behoorlijke projectresultaten, af te voeren en te vervangen door een bestuurlijke strafbeschikking<sup>61</sup>. De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking laat echter nog steeds op zich wachten, waardoor de bestuurlijke transactie voor milieudelicten nog steeds in een experimentele opzet in voege is.

### **3. Praktijkbevindingen**

**10.** In dit hoofdstuk worden de praktijkbevindingen uiteengezet m.b.t. het V.S.B.G. in België en de Tbm-transactie in Nederland, gebaseerd op de empirische studies die hogerop zijn vermeld<sup>62</sup>. Eerst worden de praktijkbevindingen m.b.t. het V.S.B.G. uiteengezet (3.1),

---

bevoegde bestuursorganen moeten zich ook schikken naar het algemene strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie voor milieudelicten, zoals dit is neergelegd in de Aanwijzing handhaving milieurecht, *Stcrt.* 1999, 119. Zie Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, 185, punt 2.1.2 onder ‘Strafvordering’ en BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 24.

<sup>56</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 20. Voor het onderscheid dat in de Nederlandse rechtsliteratuur wordt gemaakt tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestuurlijke transacties, zie voetnoot nr. 22.

<sup>57</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 20.

<sup>58</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 20.

<sup>59</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 21. Voor het onderscheid dat in de Nederlandse rechtsliteratuur wordt gemaakt tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestuurlijke transacties, zie voetnoot nr. 22.

<sup>60</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 21.

<sup>61</sup> Zie randnrs. 35-37.

<sup>62</sup> Zie randnr. 2.

vervolgens de praktijkbevindingen m.b.t. de Tbm-transactie (3.2), waarna een besluit volgt (3.3).

### **3.1 Praktijkbevindingen: het V.S.B.G. in België**

**11.** Van alle PVO's die de Afdeling milieu-inspectie in de periode 1993-2004 overmaakte aan het openbaar ministerie, werd 26% afgehandeld aan de hand van een V.S.B.G.<sup>63</sup>. Hoewel de auteurs het “*enigszins verrassend [vinden] dat de Procureur niet vaker gebruik maakt van de minnelijke schikking*”<sup>64</sup>, blijken dus toch 1 op 4 PVO's van de Afdeling milieu-inspectie te resulteren in een schikkingsaanbod vanwege de procureur. Het MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009 van de VHRM vermeldt een schikkingspercentage van 10,42% voor alle milieuzaken geregistreerd door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 (vooruitgangstaat op 10 januari 2010), d.i. ná de inwerkingtreding van Titel XVI DABM<sup>65</sup>. Deze cijfers steken schril af tegen de hoge sepotcijfers (64% sepot in FAURE en SVATIKOVA 2010<sup>66</sup> en 41,35% sepot in het MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009<sup>67</sup>). Bovendien blijken de Nederlandse parketten hun penale transactiebevoegdheid veel vaker te gebruiken in milieudossiers<sup>68</sup>. Wanneer we deze cijfers echter vergelijken met het nog veel lagere algehele schikkingspercentage voor alle Belgische correctionele parketten in het jaar 2007 (1,73%!)<sup>69</sup>, lijkt het V.S.B.G. nog betrekkelijk goed ingeburgerd als afdoeningsinstrument voor (bepaalde) milieumisdrijven.

**12.** Er zijn weliswaar grote verschillen in de mate waarin de verschillende Vlaamse correctionele parketten een V.S.B.G. aanbieden in milieuzaken wanneer dit tot de mogelijkheden behoort. Terwijl de parketten van Antwerpen, Oudenaarde en Leuven een V.S.B.G. hebben aangeboden in respectievelijk 27,60%, 23,96% en 21,74% van de milieuzaken binnengekomen in de periode 1 mei 2009 – 31 december 2009 (peildatum 10 januari 2010), hebben de parketten van Dendermonde, Brugge, Ieper en Veurne in minder dan 5% van de binnengekomen milieuzaken een V.S.B.G. aangeboden<sup>70</sup>. En hoewel het

<sup>63</sup> FAURE en SVATIKOVA 2010, Tabel 2 op p. 75.

<sup>64</sup> FAURE en SVATIKOVA 2010, 80.

<sup>65</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120. Ik herinner eraan dat de vroege peildatum van 10 januari 2010 noopt tot enige voorzichtigheid en terughoudendheid bij de interpretatie van deze data. Zie randnr. 2.

<sup>66</sup> FAURE en SVATIKOVA 2010, Tabel 2 op p. 75.

<sup>67</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120.

<sup>68</sup> BLOMBERG en MICHIELS maken gewag van het gebruik van de transactie in een 80 tot 90% van de milieudossiers in het penale spoor. Zie A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1997, 264.

<sup>69</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 89.

<sup>70</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120. Tussen sommige parketten is in deze materie een samenwerkingsverband afgesloten. Zo zijn de West-Vlaamse parketten – Ieper, Kortrijk, Veurne en Brugge – overeengekomen dat het parket van Kortrijk de gespecialiseerde leefmilieudossiers van alle West-Vlaamse

schikkingsbeleid van de Vlaamse correctionele parketten tesamen genomen zich duidelijk toespitst op bepaalde milieureglementeringen en types verontreiniging, afval op kop <sup>71</sup>, blijken sommige parketten zo'n 11% van de zaken inzake sluikstorten af te handelen d.m.v. een V.S.B.G. (Mechelen, Gent en Oudenaarde), terwijl andere parketten hiervoor haast geen V.S.B.G.'s aanbieden (Hasselt en Veurne) <sup>72</sup>. Zulke geografische verschillen kenmerken het gehele Vlaamse strafrechtelijke milieusanctioneringsbeleid <sup>73</sup> en zelfs het gehele Belgische strafrechtelijke sanctioneringsbeleid <sup>74</sup>. De verschillende parketten lijken dus in grote mate elk hun eigen strafrechtelijk (milieu)sanctioneringsbeleid te voeren.

**13. BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010** tonen aan dat het schikkingsbeleid van de (Vlaamse) correctionele parketten in leefmilieudossiers zich grotendeels toespitst op een handvol wetgevingsverzamelingen, wetsbepalingen en types verontreiniging <sup>75</sup>. In schikkingszaken staan het Afvalstoffendecreet 1981 <sup>76</sup> (i.h.b. het vervuilingsverbod in art. 12), het Milieuvergunningendecreet 1985 <sup>77</sup> (i.h.b. de naleving van de exploitatievoorwaarden in art. 22, 1<sup>e</sup> lid) en, in mindere mate, het Meststoffendecreet 1991 <sup>78</sup> samen voor meer dan 90% van de tenlasteleggingen (Tabel 1), terwijl afvalproblemen en emissies (lucht- en geluidshinder) de meest voorkomende types verontreiniging zijn (Tabel 2) <sup>79</sup>. Inzake afval gaat het vooral over dossiers inzake het sluikstorten of het in open lucht verbranden van kleine hoeveelheden ongevaarlijke afvalstoffen.

---

parketten behandelt, met uitzondering van de zgn. leefbaarheidsmisdriven, zoals inbreuken op de regelgeving inzake riviervisserij, bosbescherming, dierenbescherming, geluidshinder, sluikstorten, enz. (zie VHRM, *Milieuhandlingsrapport 2009*, 2010, 121). De parketten van Mechelen en Turnhout zijn op hun beurt overeengekomen dat het parket van Turnhout de materies milieuhygiëne, fauna en flora van beide parketten behandelt (zie antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011)). Deze samenwerkingsverbanden hebben echter geen enkele invloed op de externe statistieken van de parketten. M.a.w., wanneer het parket van Kortrijk een leefmilieudossier van het parket van Ieper heeft behandeld waarin het vervolgens een V.S.B.G. heeft aangeboden, dan blijft dit in de statistieken geboekstaafd als een Iepers dossier. De lage aantallen schikkingsaanbiedingen door de parketten van Brugge, Veurne en Ieper kunnen bijgevolg niet verklaard worden a.h.v. voormelde parketsamenwerkingsverbanden. Aldus bevestigd door dhr. Wouter Haelewyn in een e-mail van 19 april 2011.

<sup>71</sup> Zie randnr. 13.

<sup>72</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, Tabel 2 op p. 93.

<sup>73</sup> Zie FAURE en SVATIKOVA 2010, Tabel 3 op p. 76 en MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120.

<sup>74</sup> Zie VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, Tabel 1 op p. 88.

<sup>75</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 3 op p. 81 en Tabel 4 op p. 82.

<sup>76</sup> Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (*B.S.* 25 juli 1981), meermaals gewijzigd.

<sup>77</sup> Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*B.S.* 17 september 1985), meermaals gewijzigd.

<sup>78</sup> Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.* 28 februari 1991), meermaals gewijzigd. Dit decreet is inmiddels grotendeels opgeheven en vervangen door het Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet) (*B.S.* 29 december 2006), zoals gewijzigd.

<sup>79</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, 81-82. De dossiers met luchtverontreiniging overlappen doorgaans deze met afvalproblemen, nu een reeks tenlasteleggingen het verbranden van afval betreft.

To refer to as: R. MEEUS, “Een toekomst voor de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland”, *T.M.R.* 2011, 325-345

**Tabel 1. De geschonden wetsbepalingen** <sup>80</sup>

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

**Tabel 2. Vormen van verontreiniging en hinder (aanwezig bij minstens 5% van de tenlasteleggingen)** <sup>81</sup>

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

Een gelijkaardig concentratiefenomeen treedt overigens op de voorgrond in de casuïstiek van de zaken die voor de strafrechter zijn gebracht: in milieuzaken hebben ruim twee op drie tenlasteleggingen voor de strafrechter betrekking op het Milieuvergunningendecreet 1985 en het Afvalstoffendecreet 1981, waarbij vooral art. 12 Afvalstoffendecreet 1981 (vervuilingsverbod) en art. 4, § 1 (vergunningplicht) en art. 22, 1<sup>e</sup> lid (naleving

<sup>80</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 3 op p. 81.

<sup>81</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 4 op p. 82.

exploitatievoorwaarden) Milieuvergunningsdecreet 1985 in het oog springen<sup>82</sup>. Het lijkt dus niet zo te zijn dat de Vlaamse correctionele parketten bepaalde, meer ernstige milieumisdrijven vervolgen en andere, lichtere misdrijven afhandelen met een V.S.B.G. Dezelfde wetgevingsverzamelingen en wetsbepalingen domineren immers zowel het vervolgings- als het schikkingsbeleid. BILLIET concludeert daaruit het volgende: “*Met een weten we dat het concentratiefenomeen in de casuïstiek waarover de strafrechter en de procureur des Konings oordelen reeds aanwezig is bij de dossierinstroom bij de parketten en dus voortvloeit uit het toezichts- en verbaliseringsbeleid*”<sup>83</sup>.

**14.** De penale transactie in België blijkt een slagvaardig instrument. Er wordt betrekkelijk snel overgegaan tot een schikkingsaanbod van zodra de verdachte in beeld komt in een zaak: over de periode 1 januari 2003 – 10 juli 2009 boden de Belgische correctionele parketten minstens 60% van de V.S.B.G.’s aan binnen 3 maanden nadat de verdachte in de zaak betrokken was, ruim 80% binnen 6 maanden, 90% binnen 9 maanden en bijna 95% binnen het jaar<sup>84</sup>. Slechts iets meer dan 2% van de V.S.B.G.’s wordt aangeboden na anderhalf jaar<sup>85</sup>. Het V.S.B.G. lijkt het openbaar ministerie dus in staat te stellen om snel punitief te reageren in relatief eenvoudige dossiers (lik-op-stuk). De bevindingen m.b.t. leefmilieudossiers wijzen in dezelfde richting. De bulk van de schikkingsdossiers wordt binnen het jaar afgehandeld<sup>86</sup>. Het V.S.B.G. blijkt er vooral in eenvoudige zaken te worden toegepast; elementen zoals te vergoeden schade, afstand of afgifte van zaken en regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid komen amper voor<sup>87</sup>. Desondanks vergt het in sommige zaken soms toch nog enige tijd vooraleer een V.S.B.G. uiteindelijk wordt aangeboden, wat gedeeltelijk kan worden verklaard door een dossieropvolging gericht op regularisatie<sup>88</sup>.

**15.** Van alle V.S.B.G.’s die in België werden aangeboden in correctionele zaken binnengekomen in 2007, was op 10 juli 2009 66,55% (volledig) betaald, terwijl 0,56% gedeeltelijk betaald was en 4,51% nog in afwachting van betaling was<sup>89</sup>. Meer dan een kwart van de aangeboden V.S.B.G.’s (28,39%) werd geweigerd<sup>90</sup>. Er zijn geen specifieke

---

<sup>82</sup> C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, 140 en C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel”, *Milieu en Recht* 2009, afl. 6, 346-347.

<sup>83</sup> C.M. BILLIET, “Bestraffing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 120.

<sup>84</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, Grafiek 5 op p. 101 en 102.

<sup>85</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 102.

<sup>86</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Figuur 1 op p. 82.

<sup>87</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, 82.

<sup>88</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, 82.

<sup>89</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 95.

<sup>90</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 95.



betalingsgegevens beschikbaar voor milieuzaken<sup>91</sup>. De betalingsbereidheid voor V.S.B.G.’s blijkt dus betrekkelijk hoog te zijn. De meeste verdachten lijken dankbaar gebruik te maken van de hen geboden mogelijkheid om tegen betaling van een geldsom een formele bestraffingsprocedure voor de strafrechter te vermijden. Ook hier vallen grote verschillen tussen sommige arrondissementen op<sup>92</sup>. Terwijl in de arrondissementen Doornik (100%), Dendermonde (78,78%) en Gent (78,03%) de betalingsbereidheid een heel eind boven het gemiddelde uitsteekt, ligt de betalingsbereidheid in de arrondissementen Dinant (19,05%), Namen (35,71%), Charleroi (39,16%), Brussel (44,53%), Verviers (45,81%), Aarlen (47,83%) en Hoei (48,94%) ver onder dat gemiddelde<sup>93</sup>. Verschillen in de aangeboden schikkingsbedragen lijken deze verschillen in betalingsbereidheid niet te kunnen verklaren. Zo blijkt de betalingsbereidheid voor schikkingsbedragen van 300 euro of meer over de jaren 2005, 2006 en 2007 hoger dan de betalingsbereidheid voor schikkingsbedragen tussen 200 en 299 euro<sup>94</sup>. Vooral schikkingsbedragen tussen 100 en 199 euro en tussen 200 en 299 euro, toch niet bepaald indrukwekkende bedragen, worden geweigerd over de jaren 2005, 2006 en 2007<sup>95</sup>. Een andere mogelijke verklaring die nader dient te worden bekeken, ligt misschien in de types misdrijven waarvoor in de verschillende arrondissementen V.S.B.G.’s worden aangeboden. Ook op dit vlak blijken er grote verschillen te bestaan tussen de verschillende parketten<sup>96</sup>. Door verschillen in de lokale beleidsvoering tussen de parketten kan men in sommige parketten voor een bepaald misdrijf (bvb. wapenbezit) een V.S.B.G. aangeboden krijgen, terwijl dit in andere parketten is uitgesloten. Een ander publiek levert misschien een andere betalingsbereidheid op; misschien betalen sluikstorters gemakkelijker dan wapenhandelaars? Dit vergt echter nader (kwantitatief) onderzoek. De procureurs zelf schuiven socio-economische verschillen tussen de arrondissementen naar voren als een mogelijke verklarende factor<sup>97</sup>. Misschien ligt de betalingsbereidheid hoger in arrondissementen met rijkere inwoners? Maar ook deze hypothese vergt nader (kwalitatief) onderzoek<sup>98</sup>.

**16.** Ondanks de ruime wettelijke marges die V.S.B.G.’s toelaten tot het maximum van de bij wet bepaalde geldboete, vermeerderd met de opdecimen,<sup>99</sup> blijkt uit het onderzoek van BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010 dat de procureurs – parketten van

---

<sup>91</sup> In Nederland zou het openbaar ministerie in een 80 tot 90% van de milieudossiers een penale transactie aanbieden, waarbij ongeveer 75% van de aangeboden transacties meteen zou worden betaald. Zie A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1997, 264.

<sup>92</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 95.

<sup>93</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, Tabel 4 op p. 96.

<sup>94</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 99.

<sup>95</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 99.

<sup>96</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 91-95.

<sup>97</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 95-96.

<sup>98</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 96.

<sup>99</sup> Art. 216bis, § 1, 4<sup>e</sup> alinea Sv.

Gent, Ieper en Kortrijk – in de praktijk doorgaans lage schikkingsbedragen aanbieden in leefmilieudossiers<sup>100</sup>. De V.S.B.G.’s die werden aanvaard in leefmilieudossiers bleken een gemiddeld bedrag te hebben van 238 euro, met een minimumbedrag van 50 euro en een maximumbedrag van 5000 euro; voor rechtspersonen bleken de bedragen hoger te liggen dan voor natuurlijke personen (Tabel 3). De meest aangeboden schikkingsbedragen waren afgetekend 125 respectievelijk 250 euro<sup>101</sup>.

**Tabel 3. De te betalen schikkingsbedragen**<sup>102</sup>

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

De schikkingsbedragen in leefmilieudossiers liggen bovendien in de lijn van de schikkingsbedragen die in het algemeen voor transigeerbare misdrijven worden aangeboden in de praktijk. In het onderzoek van VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010 is vastgesteld dat schikkingsbedragen tussen 100 en 199 euro het meest voorkomen (cohort 2005: 44,77%; cohort 2006: 43,28%; cohort 2007: 42,13%)<sup>103</sup>. Op de tweede plaats staan de schikkingsbedragen tussen 200 en 299 euro (cohort 2005: 32,02%; cohort 2006: 35,46%; cohort 2007: 37,63%)<sup>104</sup>. Daarna volgen de schikkingsbedragen van 300 euro of meer die over de cohortes heen constant blijven met 13 à 14% van de aangeboden schikkingsbedragen<sup>105</sup>. De laatste categorie betreft schikkingsbedragen tussen 10 en 99 euro (cohort 2005: 9,32%; cohort 2006: 7,14%; cohort 2007: 6,9%)<sup>106</sup>. Over de cohortes heen lijken de schikkingsbedragen tussen 200 en 299 euro dus in een stijgende lijn te gaan ten nadele van de schikkingsbedragen tussen enerzijds 100 en 199 euro en anderzijds 10 en 99 euro, terwijl de schikkingsbedragen van 300 euro of meer constant blijven.

**17.** De idee van de transactie als sanctioneringsinstrument is om de verdachte de mogelijkheid te bieden om aan formele vervolging te ontsnappen door de betaling van een geldsom. Weigert hij dit, dan weet de verdachte dat hij het gevaar loopt om formeel te worden vervolgd en bestraft. Dit zet de verdachte onder de nodige druk om de transactie te aanvaarden. Maar gebeurt dit ook zo in de praktijk? Hogerop vermeldde ik reeds dat meer dan een kwart van de aangeboden V.S.B.G.’s in België (28,39%) wordt geweigerd<sup>107</sup>. In 71,32% van deze gevallen volgt er een dagvaarding<sup>108</sup>. Verrassend is het hoge aantal septs: haast een kwart van de

<sup>100</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 5 op p. 83.

<sup>101</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Figuur 2 op p. 83.

<sup>102</sup> BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, Tabel 5 op p. 83. Voor alle duidelijkheid: dit zijn de daadwerkelijk te betalen schikkingsbedragen. Er moet geen verhoging met opdecimen worden bijgerekend.

<sup>103</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 98.

<sup>104</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 98.

<sup>105</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 98.

<sup>106</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 98.

<sup>107</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 95. Zie randnr. 15.

<sup>108</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 99.

geweigerde transacties (23,33%) wordt nadien geseponneerd <sup>109</sup>. 58,06% van deze septs betreffen opportuniteitssepts, zoals in geval van een overschrijding van de redelijke termijn (14,29%), andere prioriteiten (13,55%) en een regularisatie van de toestand (11,54%) <sup>110</sup>. Maar ook technische septs komen voor, zoals in geval van onvoldoende bewijzen (20,88%), geen misdrijf (7,14%) en verjaring (4,40%) <sup>111</sup>. Septs omwille van een overschrijding van de redelijke termijn en verjaring kunnen verklaard worden door de tijd die verstrijkt bij het formuleren van het schikkingsaanbod en het wachten op de betaling <sup>112</sup>. Zorgwekkender zijn de allerm minst verwaarloosbare aantallen technische septs omwille van onvoldoende bewijzen en geen misdrijf. Dit doet vragen rijzen bij het beleid dat de parketten aanhouden voor V.S.B.G.’s. In geval van onvoldoende bewijzen en bij ontstentenis van een misdrijf moet men zich de vraag stellen of er aanvankelijk wel een V.S.B.G. had mogen worden aangeboden <sup>113</sup>.

### **3.2 *Praktijkbevindingen: de Tbm-transactie in Nederland***

**18.** Over een periode van negen jaar (inwerkingtreding Tbm op 1 november 2000 – peildatum 6 oktober 2009) zijn in Nederland in totaal 4748 Tbm-transacties aangeboden <sup>114</sup>. Dit komt neer op 527 transacties per jaar, alle bevoegde bestuursorganen tesamen genomen. Dit zijn veeleer bescheiden aantallen, maar het project kende een trage start en enkele van de deelnemende bestuursorganen wezen ook op de beperkte en soms ongelukkige selectie van transigeerbare milieudelicten <sup>115</sup>. Naarmate het project vorderde, zijn sommige bestuursorganen in toenemende mate gebruik gaan maken van de transactie <sup>116</sup>. De inbreuken waarvoor bestuurlijke transacties zijn aangeboden, verschillen logischerwijs al naargelang de onderscheiden bevoegdheden van de bevoegde bestuursorganen <sup>117</sup>.

**19.** Ook uit het gebruik van de Tbm-transactie in Nederland blijken grote verschillen tussen de bevoegde bestuursorganen <sup>118</sup>. Het instrument werd het meest toegepast door de Douane/belastingdienst Schiphol (3431 aanbiedingen), gevolgd door de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (624 aanbiedingen) en het waterschap Friesland (507 aanbiedingen). De Rijkswaterstaat bood 50 transacties aan, de VROM-inspectie 11. Van de zes deelnemende gemeenten hebben slechts twee gemeenten in geringe mate gebruik gemaakt van het instrument (77 in totaal). De provincie Noord-Brabant ten slotte heeft 48 transacties aangeboden. Volgens BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002 zijn de oorzaken voor de verschillen in mate van toepassing

---

<sup>109</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 99.

<sup>110</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 100.

<sup>111</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 100.

<sup>112</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 100.

<sup>113</sup> VAN DAEL, VAN DER ELST en UYTTENDAELE 2010, 100.

<sup>114</sup> MICHIELS 2009, 680.

<sup>115</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 38.

<sup>116</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 38 en MICHIELS 2009, 682.

<sup>117</sup> Zie de beschrijving in MICHIELS 2009, 681.

<sup>118</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 37-38 en 50 en MICHIELS 2009, 681.

tweeërlei: “Voor een deel moeten de oorzaken in de sfeer van de deelnemers worden gezocht, zoals beschikbare capaciteit, prioriteit van de desbetreffende delicten en wijze van handhaven in het algemeen (punitief of reparatoir geïoriënteerd). Daarnaast is ook het Tbm zelf in een aantal gevallen debet geweest aan de mate waarin de transactiebevoegdheid is gebruikt, bijvoorbeeld door de selectie van delicten, het vereiste van een proces-verbaal en enkele beperkingen uit art. 3”<sup>119</sup>.

**20.** Er zijn geen cijfergegevens bekend voor de doorlooptijden van de Tbm-transacties in Nederland. Uit interviews met betrokken bestuursorganen komt een heel uiteenlopend beeld naar voor, afhankelijk van het soort bestuursorgaan, de werkwijze binnen de verschillende bestuursorganen, de geselecteerde milieudelicten, de andere sanctiebevoegdheden van de verschillende bestuursorganen, enz.<sup>120</sup>. Enkele van de vermelde knelpunten in dit verband zijn de tijd die het project vergt (opstart, tussentijdse bijeenkomsten, ...), het feit dat de Tbm-transactie niet voor alle bestuursorganen sneller toe te passen bleek dan andere instrumenten waarover men al beschikte (zoals de lik-op-stuk-aanpak)<sup>121</sup>, het feit dat bij weigering van de transactie alsnog een volledig proces-verbaal moet worden opgemaakt, enz.<sup>122</sup>. In het algemeen heeft de Tbm-transactie voor de meeste bestuursorganen bijgevolg “niet tot een noemenswaardige vergroting van de efficiëntie geleid”<sup>123</sup>. Maar zoals uit de vermelde knelpunten blijkt, heeft dit o.m. te maken met enkele onvolkomenheden in de regeling van het Tbm en met het feit dat sommige bestuursorganen al over instrumenten beschikten waarmee slagvaardig kon worden opgetreden. Er is dus geen noemenswaardige efficiëntiewinst geboekt, maar er was misschien al een hoog efficiëntieniveau aanwezig in hoofde van sommige bestuursorganen die derhalve geen reden zagen om een ander instrument te gaan gebruiken. Mijns inziens kunnen op dit punt daarom geen echte lessen getrokken worden uit het Tbm-project.

**21.** Ook voor Tbm-transacties in Nederland is de betalingsbereidheid hoog: 79% van de aangeboden transacties was op de peildatum (6 oktober 2009) betaald<sup>124</sup>. Hoewel er

---

<sup>119</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 50.

<sup>120</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 47.

<sup>121</sup> De Nederlandse lik-op-stuk-aanpak “houdt in dat een opsporingsambtenaar na constatering van bepaalde milieudelicten een vereenvoudigd, standaard proces-verbaal indient bij het parket – zonodig per fax –, dat dit verkorte proces-verbaal direct beoordeelt en verwerkt. In de meeste gevallen wordt de verdachte hierna een transactie aangeboden door het OM”. Terwijl de Tbm-transactie dus wordt aangeboden door een bestuursorgaan, gaat de transactie in het kader van de Nederlandse lik-op-stuk-aanpak uit van het openbaar ministerie. Zie BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 30-31.

<sup>122</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 43-44.

<sup>123</sup> BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 43. Bij de evaluatie van het Tbm was de vergroting van de efficiëntie van de milieurechtshandhaving één van de officiële evaluatiecriteria. Hieronder werd begrepen “het sneller optreden tegen eenvoudige en veel voorkomende overtredingen van de milieuwetgeving dan voorheen”. Zie BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 9 en 14.

<sup>124</sup> MICHIELS 2009, 680.

verschillen zijn tussen de verschillende bestuursorganen, ligt het aantal directe betalingen bij de meeste organen op minimaal 70%, één uitzondering niet te na genomen <sup>125</sup>.

**22.** In Nederland wordt onder het Tbm gewerkt met vaste transactiebedragen. Tbm-transacties kunnen sowieso maximaal <1.200,- euro> bedragen <sup>126</sup>. In richtlijnen van het openbaar ministerie, die bindend zijn voor de bevoegde bestuursorganen, staat vervolgens per inbreuk een vast transactiebedrag aangegeven <sup>127</sup>. Afhankelijk van de ernst van de inbreuk gaan deze transactiebedragen van 50 tot 1.200 euro. In tegenstelling tot de procureurs onder het regime van het V.S.B.G. in België die vrij en naar eigen inzicht kunnen beslissen over het aan te bieden transactiebedrag binnen een wettelijk vastgelegde bovengrens, moeten de transigerende bestuursorganen onder het Tbm werken met transactiebedragen vastgelegd door het openbaar ministerie. Volgens de Nederlandse Minister van Justitie “*kan het bestuur niet beoordelen in welke verhouding de bedragen staan tot het algemene beleid van strafoplegging, het OM daarentegen wel*” <sup>128</sup>. Dit benadrukt dat het in feite een strafrechtelijk instrument blijft, ook al wordt het uitgeoefend in handen van het bestuur, en dat het bestuur zich derhalve dient te schikken naar het openbaar ministerie. Het voordeel van vaste transactiebedragen is op de eerste plaats de duidelijkheid, wat de snelle werking van het instrument ten goede komt. De transactie-ambtenaar hoeft alleen maar op de lijst te kijken om het overeenstemmende bedrag te bepalen. Elke discussie over het transactiebedrag wordt zo vermeden, omdat dit toch al vastligt. Een ander voordeel is de uniformiteit, vermits vaste transactiebedragen garanderen dat de verschillende parketten voor gelijke gevallen gelijke transacties aanbieden. Het evidente nadeel is het gebrek aan flexibiliteit. De transactie-ambtenaar kan het bedrag niet laten afhangen van de concrete elementen van de zaak. Zo kan het voorkomen dat het vastgelegde transactiebedrag in het licht van de concrete elementen van de zaak te hoog of te laag wordt bevonden, met als gevolg dat de ambtenaar misschien helemaal afziet van een transactie <sup>129</sup>. In sommige gevallen kunnen vaste bedragen dus het gebruik van de transactie in de weg staan.

**23.** In Nederland zendt het bevoegde bestuursorgaan het proces-verbaal aan de bevoegde officier van justitie wanneer de verdachte niet tijdig aan de voorwaarden voldoet <sup>130</sup>. De officier van justitie zal de verdachte in beginsel steeds dagvaarden voor de strafrechter dan

---

<sup>125</sup> MICHIELS 2009, 681.

<sup>126</sup> Art. 5(1) Tbm.

<sup>127</sup> Zie volgende richtlijnen: Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, 185; Richtlijnen inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2003, 248; en Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2005, 252.

<sup>128</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 33.

<sup>129</sup> Wanneer het bestuur afziet van het aanbieden van een transactie, terwijl zulks geboden was overeenkomstig de aanwijzingen van het openbaar ministerie, dient het bestuur het proces-verbaal naar de bevoegde officier van justitie te sturen. Het openbaar ministerie behoudt vervolgens de bevoegdheid om zelf een transactie aan te bieden, die wél op maat van de concrete zaak kan worden toegesneden. Zie Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2010, 2961 en BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 23.

<sup>130</sup> Art. 8(5) en 9(2) Tbm.

wel zelf een transactie voorstellen; seponeren gebeurt in dergelijke gevallen alleen om technische redenen <sup>131</sup>. In de praktijk kenden 851 van alle 4748 aangeboden Tbm-transacties een zgn. 'overige afloop', dit is 18% <sup>132</sup>. Van deze 851 zaken werden er 761 overgemaakt aan het openbaar ministerie <sup>133</sup>. Hiervan heeft het openbaar ministerie er 145 geseponeerd, d.i. 19% van het aantal zaken dat aan het parket werd bezorgd <sup>134</sup>. Dit betekent dat haast een vijfde van alle geweigerde Tbm-transacties nadien door het openbaar ministerie wordt geseponeerd. Het lijkt, zoals voorgeschreven, hoofdzakelijk om technische septs te gaan <sup>135</sup>. Ook deze cijfers doen vragen rijzen naar het beleid van de bevoegde bestuursorganen. MICHIELS 2009 geeft het voorbeeld aan van 9 septs van zaken die van het waterschap Friesland kwamen <sup>136</sup>. Daarvan waren er maar liefst 7 foutief aangeleverd door het waterschap (verkeerde feitcode, verkeerde dader). Ook hier moet men zich afvragen of het waterschap in die gevallen aanvankelijk wel een transactie had mogen aanbieden. Hoe zorgvuldig gaan de bestuursorganen om met dit strafrechtelijk instrument? Voeren zij wel een gedegen onderzoek naar de materiële feiten en het daderschap?

### 3.3 Evaluatie van de praktijkbevindingen

**24.** De praktijkbevindingen m.b.t. het V.S.B.G. in België en de bestuurlijke Tbm-transactie voor milieudelicten in Nederland zijn in grote lijnen gelijklopend.

**25.** Beide instrumenten blijken uiterst doelmatig: de betalingsbereidheid is zonder meer hoog. Het V.S.B.G. in België is ook erg slagvaardig gebleken: zij lijkt de procureurs des Konings in staat te stellen om kort op de bal te spelen en derhalve kleine overtreders lik op stuk te geven. Ook lijkt het V.S.B.G. een dossiervoering mogelijk te maken gericht op regularisatie. Op dit punt is het beeld m.b.t. de Tbm-transactie in Nederland weliswaar minder eenduidig en lijken efficiëntiewinsten niet steeds te worden gerealiseerd, al lijkt dit deels te wijten aan externe factoren en gebreken aan de projectopzet die kunnen worden verholpen. Mits zij op een verstandige manier geconceptualiseerd en aangewend wordt, lijkt de transactie dus een slagvaardig en doelmatig sanctioneringsinstrument. Zij stelt handhavers in staat om snel en aan een lage kost op punitieve wijze te reageren.

Het punitieve gehalte van beide transactie-instrumenten is weliswaar bescheiden. Voor de bestuurlijke Tbm-transactie heeft dit niets te maken met het gevoerde beleid door de bevoegde bestuursorganen, maar met het wettelijk vastgelegde maximumbedrag van <1.200,-> euro en

---

<sup>131</sup> Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, 185 en Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2010, 2961.

<sup>132</sup> MICHIELS 2009, 680.

<sup>133</sup> In de overige 90 zaken is vermoedelijk in een later stadium alsnog betaald. Zie MICHIELS 2009, 681.

<sup>134</sup> MICHIELS 2009, 681. De zaken die niet door het openbaar ministerie worden geseponeerd, worden in hoofdzaak afgedaan a.h.v. een transactie aangeboden door de officier van justitie (de zgn. OM-transactie). Zie BLOMBERG, VERBERK en MICHIELS 2002, 40-41.

<sup>135</sup> MICHIELS 2009, 681.

<sup>136</sup> MICHIELS 2009, 681.

met de vaste transactiebedragen die zijn bepaald in richtlijnen van het openbaar ministerie. De bestuursorganen genieten geen beslissingsvrijheid aangaande het aan te bieden transactiebedrag. Dit biedt het voordeel van de duidelijkheid en de uniformiteit, maar het evidente nadeel is dat de transactiebedragen niet kunnen worden afgestemd op de concrete elementen van de zaak. De procureurs des Konings in België daarentegen – net zoals de officieren van justitie in Nederland overigens – genieten een ruime marge om beleid te voeren op het vlak van het aan te bieden transactiebedrag. Zij zijn op dit vlak enkel gebonden door een wettelijke bovengrens van de maximale geldboete, vermeerderd met de opdecimen. Desondanks blijken zij in de praktijk lage tot zeer lage schikkingsbedragen aan te bieden. Dit doet vragen rijzen naar het afschrikkend gehalte van transacties in termen van leedtoevoeging en bijzondere en algemene preventie <sup>137</sup>. Het is maar de vraag of zulke bedragen potentiële vervuilers ontraden om leefmilieumisdrijven te begaan. Langs de andere kant is een strategie gericht op snelheid (lik op stuk) en regularisatie, veeleer dan op repressie, voor kleinere milieuvergrijpen verdedigbaar <sup>138</sup>.

**26.** De praktijkbevindingen leggen daarnaast ook enkele zwakke plekken bloot die zich zowel bij het Belgische V.S.B.G. als bij de Nederlandse Tbm-transactie manifesteren.

Op de eerste plaats worden zij op beperkte schaal toegepast. Het V.S.B.G. lijkt nog steeds moeite te hebben om zich als een volwaardig alternatief te manifesteren voor seopts en korte straffen, ook al moet gezegd dat leefmilieudossiers het wel een pak beter doen dan het algemene gemiddelde. Toch blijft het potentieel van het V.S.B.G. om een lik-op-stuk-beleid te voeren en de gerechtelijke achterstand in te dijen onderbenut. De Tbm-transactie in Nederland van haar kant lijkt vooral in haar toepassing te worden belemmerd door de vele beperkingen die het Tbm zelf oplegt, waaronder het beperkt aantal bevoegde bestuursorganen, de beperkte transigabele delicten en de toepassingsbeperkingen van art. 3 Tbm. Ook lijkt zij niet altijd een interessant alternatief te bieden aan bestuursorganen die al voldoende uitgerust zijn om een lik-op-stuk-beleid te voeren.

Beide instrumenten worden ook in erg uiteenlopende mate toegepast door de verschillende bevoegde instanties. Verschillende handhavers met dezelfde transactiebevoegdheid blijken deze dus heel verschillend aan te wenden. Nochtans zijn er m.b.t. beide transactie-instrumenten toepassingsrichtlijnen opgesteld vanuit het openbaar ministerie. Deze

---

<sup>137</sup> Zie o.m. BILLIET, ROUSSEAU, MEEUS en BALCAEN 2010, 83.

<sup>138</sup> Rechtseconomisch onderzoek suggereert dat mensen onderhevig zijn aan *time discounting*, d.w.z. dat mensen minder belang hechten aan gevolgen in de toekomst dan aan identieke gevolgen op een huidig tijdstip. Dit zou ook het geval zijn voor sancties, met als resultaat dat “*a punishment at some time in the future has a smaller deterrent and retributive effect than the same punishment in the present*”. M.a.w., een sanctie die snel volgt op het misdrijf waarop zij betrekking heeft, hoeft minder zwaar te zijn dan een sanctie die pas veel later wordt opgelegd, om eenzelfde gehalte aan afschrikking te bewerkstelligen. Zie o.m. Y. LISTOKIN, *Crime and (with a Lag) Punishment: Equitable Sentencing and the Implications of Discounting*, 2006, beschikbaar op <http://ssrn.com/abstract=434640>. Met dank aan Carole M. Billiet die mij deze primeur gegund heeft wegens onze jarenlange goede samenwerking.

verschillen in mate van toepassing dreigen een uniform (milieu)handhavingsbeleid te belemmeren en derhalve problemen te stellen in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Tot slot wordt zowel m.b.t. het V.S.B.G. in België als m.b.t. de Tbm-transactie in Nederland na weigering een aanzienlijk aantal zaken geseponeerd door het openbaar ministerie. Waar deze septs gebeuren wegens onvoldoende bewijzen, verkeerde verdachte en geen misdrijf – allemaal zgn. technische septs –, is het hoogst twijfelachtig of aanvankelijk wel een transactie had mogen worden aangeboden. Het is weliswaar denkbaar dat de verdachte bij de afwijzing van het transactie-aanbod nieuwe elementen opwerpt die het openbaar ministerie nopen tot een sepot, toch kan dit m.i. geen afdoende verklaring bieden voor alle gevallen waarin achteraf geseponeerd wordt wegens onvoldoende bewijzen, verkeerde verdachte en geen misdrijf. Dit doet vragen rijzen bij het gevoerde transactiebeleid, en meer in het bijzonder of er wel een gedegen onderzoek naar de materiële feiten en het daderschap voorafgaat aan een transactie-aanbod. Men kan zich vervolgens de vraag stellen hoe vaak transacties met onvoldoende bewijzen en gericht aan verkeerde verdachten wél worden aanvaard en betaald <sup>139</sup>. Naast evidente rechtvaardigheidsbezwaren ontbeert een dergelijke praktijk elke preventieve en repressieve werking. Meer in het algemeen dreigt een te hoog aantal septs na weigering het stok-achter-de-deur-effect van een effectieve vervolging na weigering af te zwakken.

**27.** De praktijkbevindingen die hierboven op een rijtje zijn gezet, leren ons – zij het steeds met de nodige voorzichtigheid – iets over de praktijkwerking van de transactie als sanctioneringsinstrument. Maar zij pretenderen ook niet meer dan dat. Er moet rekening mee worden gehouden dat zowel het V.S.B.G. in België als de Nederlandse Tbm-transactie deel uitmaken van een veel ruimer milieuhandhavingssysteem met zowel een penale als een bestuurlijke poot. De geschetste praktijkbevindingen laten dan ook niet toe om conclusies te trekken over (de praktijkwerking van) het gehele milieuhandhavingssysteem. Zo zeggen lage aantallen en lage bedragen van V.S.B.G.’s in een bepaald arrondissement niets over het totale

---

<sup>139</sup> In de V.S. wordt in de juridische en rechtseconomische literatuur al decennia discussie gevoerd over het zgn. *innocence problem* bij *plea bargaining*: onschuldige verdachten zouden om allerlei redenen schuldig pleiten ten overstaan van de *District Attorney* in ruil voor een mildere tenlastelegging. Het is denkbaar dat ook in onze penale en bestuurlijke transactiesystemen een analoog fenomeen bestaat: onschuldigen die het transactie-aanbod aanvaarden, omdat ze verkiezen het probleem onmiddellijk op te lossen eerder dan de last van een formele bestraffingsprocedure voor rechtbank of bestuur te dragen. Dit is voer voor verder onderzoek. M.b.t. het *innocence problem* bij *plea bargaining*, zie o.m. M. HEUMANN, *Plea Bargaining. The Experiences of Prosecutors, Judges, and Defense Attorneys*, Chicago, The University of Chicago Press, 1978, 220p.; R.E. SCOTT & W.J. STUNTZ, “Plea Bargaining as Contract”, *The Yale Law Journal* 1992, 1909-1968; F.H. EASTERBROOK, “Plea Bargaining as Compromise”, *The Yale Law Journal* 1992, 1969-1978; S.J. SCHULHOFER, “Plea Bargaining as Disaster”, *The Yale Law Journal* 1992, 1979-2009; W.J. STUNTZ, “Plea Bargaining and Criminal Law’s Disappearing Shadow”, *Harvard Law Review* 2004, 2548-2569; O. BAR-GILL & O. GAZAL-AYAL, “Plea Bargains Only For The Guilty”, *Journal of Law and Economics* 2006, 353-364; A. TOR, O. GAZAL-AYAL & S.M. GARCIA, *Innocence, Fairness and the Willingness to Accept Plea Bargain Offers*, EALE Working Paper 2009/2, 28p.; en O. GAZAL-AYAL & L. RIZA, *Plea-Bargaining and Prosecution*, EALE Working Paper 2009/13, 40p.



handhavingsgehalte in dat arrondissement. Het is bvb. denkbaar dat een parket bewust minder inzet op de transactie, en meer inzet op vervolging en doorverwijzing naar de afdeling Milieuhandhaving voor de oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete<sup>140</sup>.

#### **4. De opkomst van de bestuurlijke geldboete en de bestuurlijke strafbeschikking: welke toekomst voor de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht?**

##### ***4.1 De doorbraak van de bestuurlijke geldboete in het Vlaams milieuhandhavingsrecht***

###### *4.1.1 Impact op het schikkingsbeleid van de parketten*

**28.** Mei-juni 2009 is de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving in werking getreden<sup>141</sup>. De Vlaamse decreetgever heeft sterk ingezet op een bestuurlijk beboetingsstelsel, met exclusieve bestuurlijke geldboeten voor zgn. *milieu-inbreuken* – kleinere milieucriminaliteit die niet langer strafrechtelijk kan worden vervolgd – en alternatieve bestuurlijke geldboeten voor zgn. *milieumisdrijven* die pas bestuurlijk kunnen worden afgehandeld wanneer de procureur des Konings tijdig laat weten niet strafrechtelijk te zullen vervolgen, beiden eventueel gecombineerd met een bestuurlijke voordeelontneming. De bestuurlijke beboetingsambtenaar voor zowel milieu-inbreuken als milieumisdrijven is de zgn. gewestelijke entiteit<sup>142</sup>, meer concreet de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer binnen het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (hierna: ‘afdeling Milieuhandhaving’) <sup>143</sup>. De nadruk ligt thans op een bestuurlijk handhavingsmodel; het strafrecht is alleen voorbehouden voor de zwaarste gevallen. De verwachting en de bedoeling zijn dus dat het strafrecht minder zal worden ingezet ten voordele van een bestuurlijke afhandeling van milieucriminaliteit. Milieu-inbreuken komen sowieso niet meer bij de parketten terecht; deze zijn volledig gedepenaliseerd. Maar m.b.t. milieumisdrijven behouden de parketten het eerstebeslissingsrecht en treden ze op als spelverdeler. Het is de procureur die

---

<sup>140</sup> De parketten van Gent en Kortrijk bvb. blijken meer (3,69% resp. 3,96%) te vervolgen in leefmilieuzaken dan het Vlaamse gemiddelde (2,91%) en blijken ook tot de betere leveranciers te behoren van dossiers aan de afdeling Milieuhandhaving (203 resp. 185 tussen 1 mei 2009 en 31 december 2010). Dit kan de lage beschikkingsbedragen die zijn vastgesteld in een ander perspectief plaatsen. Zie MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120 en Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011). Zie tevens punt (3) onder randnr. 30.

<sup>141</sup> Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” (*B.S.* 29 februari 2008); B.Vl.Reg. 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.* 10 februari 2009) (hierna: ‘Milieuhandhavingsbesluit’). Titel XVI DABM en het Milieuhandhavingsbesluit, oorspronkelijke redactie, zijn in werking getreden op 1 mei 2009 (zie art. 93 Milieuhandhavingsbesluit). Een wijzigingsdecreet en bijhorend wijzigingsbesluit van 30 april 2009 (*B.S.* 25 juni 2009) hebben het toepassingsgebied van de nieuwe regelgeving, dat aanvankelijk beperkt was tot het milieuhygiënerecht, uitgebreid tot het milieubeheersrecht. Het wijzigingsdecreet en –besluit zijn in werking getreden op 25 juni 2009 (art. 51 wijzigingsbesluit).

<sup>142</sup> Zie art. 16.1.2, 4° Titel XVI DABM.

<sup>143</sup> Zie art. 1, 23° Milieuhandhavingsbesluit.

beslist om een leefmilieudossier over te maken aan de beboetingsambtenaar voor een bestuurlijke afhandeling, dan wel in eigen beheer te houden en te seponeren, een V.S.B.G. aan te bieden of te dagvaarden. In het kader van dit artikel stelt zich daarom de vraag naar de impact van de inwerkingtreding van de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving op het schikkingsbeleid van de parketten <sup>144</sup>.

**29.** In dit verband loont het de moeite om eerst de instroom van leefmilieudossiers bij de (Vlaamse) correctionele parketten te bekijken. Hogerop is geweest op het concentratiefenomeen dat zich op identieke wijze stelt zowel in het vervolgings- als het schikkingsbeleid van de parketten in leefmilieudossiers <sup>145</sup>. Vooral het Afvalstoffendecreet 1981 (i.h.b. het vervuilingsverbod in art. 12) en het Milieuvergunningendecreet 1985 (i.h.b. de vergunningsplicht in art. 4, § 1 en de naleving van de exploitatievoorwaarden in art. 22, 1<sup>e</sup> lid) domineren het strafrechtelijk milieusanctioneringsbeleid. Afvalproblemen en emissies (lucht- en geluidshinder) zijn de meest voorkomende types verontreiniging. Dit wijst erop dat dit concentratiefenomeen reeds aanwezig is in de dossierinstroom bij de parketten en bijgevolg het gevolg is van het toezichts- en verbaliseringsbeleid <sup>146</sup>. Het lijkt er dus op dat een groot aantal wetgevingsverzamelingen en strafbaarstellingen in het milieurecht nauwelijks of geen aandacht genieten in hoofde van toezichthouders en verbalisanten <sup>147</sup>. Volgens BILLIET dreigt de recente depenalisering van de milieu-inbreuken daarom uit te draaien op een “*louter papieren vernieuwing*” <sup>148</sup>. De inbreuken die gedepenaliseerd zijn, kwamen voorheen immers toch al niet of nauwelijks voor in de dossierinstroom bij de parketten. BILLIET stelt dan ook “*dat de harde depenalisering met het oog waarop de milieu-inbreuken in het leven werden geroepen, slechts een geringe tot verwaarloosbare impact kan hebben op het werk dat de strafrechters en de parketten pleegden te doen*” <sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> Aan dit vraagstuk heb ik tevens een afzonderlijk, meer gedetailleerd artikel gewijd. Zie R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *Tijdschrift voor Strafrecht* 2011, afl. 4, *forthcoming*.

<sup>145</sup> Zie randnr. 13.

<sup>146</sup> Zie C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 120.

<sup>147</sup> Vooral in federale materies blijkt niet of nauwelijks te worden geverbaliseerd. Zie C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 114 en 120.

<sup>148</sup> C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 121.

<sup>149</sup> C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 121. Zie ook C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, 140-141.

**30.** De bulk van de dossierinstroom bij de parketten wordt dus gevormd door wat thans milieumisdrijven heten (als tegenhanger van milieu-inbreuken). Wat is nu het beleid, en meer in het bijzonder het schikkingsbeleid, van de procureurs m.b.t. milieumisdrijven sinds de inwerkingtreding van Titel XVI DABM? Hoewel nog niet voldoende cijfermateriaal beschikbaar is en het derhalve nog te vroeg is om definitieve besluiten te trekken, noteer ik toch alvast enkele eerste verkennende overschouwingen in dit verband.

(1) In antwoord op een parlementaire vraag van senator Hugo Vandenberghe dd. 5 september 2003 was sprake van een schikkingspercentage van 9,33% in leefmilieudossiers (tenlasteleggingscode 64) binnengekomen op de Vlaamse parketten tussen 1 januari 1993 en 31 december 2002 <sup>150</sup>. Het MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009 vermeldt voor de periode 1 mei 2009 – 31 december 2009, d.i. ná de inwerkingtreding van de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving, 10,42% aangeboden V.S.B.G.'s (tenlasteleggingscodes 63 en 64) <sup>151</sup>. De eerste, weliswaar voorbarige cijfers doen bijgevolg vermoeden dat het V.S.B.G. als sanctioneringsinstrument ná de inwerkingtreding van Titel XVI DABM standhoudt. De effecten van de sorteernota <sup>152</sup> zullen zich echter pas in 2010 echt doen voelen.

(2) De nieuwe Vlaamse milieuhandhavingsregelgeving heeft het openbaar ministerie ertoe aangezet om een zgn. *sorteernota* op te stellen <sup>153</sup>. Deze sorteernota “*heeft als doel, op basis van onder andere het maatschappelijk belang, een aantal technisch-juridische, rechtseconomische, criminologische en praktische overwegingen, te bepalen welke dossiers door de parketten zelf zullen worden behandeld en welke dossiers zullen worden overgemaakt aan de Afd. MMC, zodat ieder PV een passend gevolg zal krijgen*” <sup>154</sup>. Er is bij de opstelling van de sorteernota rekening gehouden “*met het feit dat de parketten slechts over een beperkte capaciteit beschikken om milieudossiers te behandelen*” <sup>155</sup>. Zij doet geen afbreuk aan de prioriteitennota <sup>156</sup>, “*doch biedt de magistraten de mogelijkheid aan de hand van objectieve criteria op snelle en onafhankelijke wijze een beslissing te nemen binnen de opgelegde termijn*” <sup>157</sup>. Elke procureur des Konings blijft bovendien “*binnen zijn arrondissement vrij een*

---

<sup>150</sup> *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003-04, 2 december 2003, 328-334 (Vr. nr. 3-243 H. Vandenberghe).

<sup>151</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, Tabel 16 op p. 120.

<sup>152</sup> Zie punt (2) onder randnr. 30.

<sup>153</sup> Zie VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 107p., Bijlage 3 op p. 103-104 (beschikbaar op [www.vhrm.be](http://www.vhrm.be)).

<sup>154</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

<sup>155</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

<sup>156</sup> Commissie vervolgingsbeleid, *Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest*, Brussel, 30 mei 2000, 10p. (hierna: ‘prioriteitennota’). Deze nota bundelt een reeks afspraken tussen de politieke verantwoordelijken, de parketten en de bevoegde administraties van het Vlaamse Gewest over de prioriteitstelling in de vervolging van misdrijven in het milieuhygiëne- en het milieubeheersrecht. De nota is o.m. te vinden op de website van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten ([www.vvsg.be](http://www.vvsg.be), trefwoorden Omgeving>Milieu>Milieuhandhaving).

<sup>157</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

*eigen beleid te voeren, rekening houdend met onder meer de beschikbare capaciteit en middelen”* <sup>158</sup>.

Overeenkomstig de sorteernota zullen de procureurs volgende milieumisdrijven niet aan de afdeling Milieuhandhaving overmaken, maar in eigen beheer afhandelen:

- “1.dossiers m.b.t. feiten van vóór 1 mei 2009 (milieuhygiënerecht) of 25 juni 2009 (milieubeheersrecht);*
- 2.dossiers die in aanmerking komen voor een sepot van technische aard;*
- 3. dossiers waarin een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf zich lijkt op te dringen;*
- 4.dossiers waarin sprake is van exploitatie zonder enige milieuvergunning, zonder dat er (een begin van) regularisatie is;*
- 5.dossiers die betrekking hebben op het beheren of het achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, zonder dat er (een begin van) sanering is;*
- 6.dossiers die betrekking hebben op betekenisvolle schade aan natuurelementen (beschermde dier- en/of plantensoorten, ecosystemen, vegetaties, kleine landschapselementen, bossen, bermen, graslanden, oppervlaktewateren, ...) zonder dat er (een begin van) sanering of (een begin van) regularisatie is;*
- 7.dossiers met herhaaldelijke of zeer ernstige hinder (aanwezigheid benadeelden);*
- 8.dossiers waar er een samenhang is met andere (gemeenrechtelijke) misdrijven (bvb. valsheid in geschriften, nog niet geregulariseerde stedenbouwinbreuken, ...);*
- 9.dossiers waarin sprake is van een belangrijk vermogensvoordeel (met name dossier waarvoor men het nuttig geacht heeft het vermogensvoordeel te berekenen);*
- 10.dossiers waarin sprake is van recidive of herhaaldelijk opgestelde processen-verbaal voor soortgelijke misdrijven;*
- 11.dossiers in het kader van specifieke lokale, ressortelijke, gewestelijke of federale prioriteiten (bvb. prioriteiten opgenomen in het milieuhandhavingsprogramma van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving);*
- 12.dossiers waarbij na 180/360 dagen is gebleken dat de feiten gevat in het initieel proces-verbaal uitmonden naar meerdere feiten of naar meerdere daders en er geen afsplitsing mogelijk is naar afzonderlijke feiten en/of daders;*
- 13.dossiers i.v.m. schending van artikel 16.6.1.§2, 1° en/of 2° DAMB (opzettelijk niet-uitvoeren, betalen of negeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen of opzettelijke schending van toezichtsrechten).”* <sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

<sup>159</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 103.

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

- “1.niet-prioritaire dossiers
- 2.dossiers inzake de overschrijding van emissienormen
- 3.inrichtingen die ontoereikend zijn vergund”<sup>160</sup>

Interessant is nog de aanbeveling op het einde van de sorteernota: “*de leden van het coördinatieteam achten het aangewezen het beslissingsmoment vroeg in de procedure in te lassen (vroeg triage), waarbij enkel dossiers waaraan het parket een gevolg wenst te geven, verder behandeld worden op het niveau van het parket*”<sup>161</sup>.

Wat leert deze sorteernota ons over het schikkingsbeleid dat we mogen verwachten m.b.t. milieumisdrijven?

Een voorafgaande vaststelling is alvast het voornemen van het openbaar ministerie om tijdig (“*binnen de opgelegde termijn*”) en zelfs snel (“*vroeg triage*”) een selectie te maken tussen dossiers die worden overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving om bestuurlijk te worden afgehandeld en dossiers die in eigen beheer worden afgehandeld, “*zodat ieder PV een passend gevolg zal krijgen*”. Het openbaar ministerie neemt zich dus voor om geen beslissingstermijnen te laten verstrijken. Dit valt alvast toe te juichen, aangezien de Vlaamse decreetgever ervoor gekozen heeft om een bestuurlijke afhandeling van milieumisdrijven uit te sluiten wanneer de procureur niet tijdig een beslissing heeft genomen<sup>162</sup>. M.a.w., wanneer de procureur gewoon stilzit en de beslissingstermijn laat verstrijken, staat de afdeling Milieuhandhaving machteloos. Er kan dan alleen gehoopt worden dat de procureur des Konings alsnog actie onderneemt. Het voornemen van het openbaar ministerie om geen beslissingstermijnen te laten verstrijken, is dus zonder meer positief.

Meer specifiek wat het schikkingsbeleid betreft, lijkt de sorteernota toch enige veranderingen te kunnen meebrengen. De leefmilieudossiers die het openbaar ministerie in eigen beheer wenst te houden, betreffen dossiers – behoudens dossiers die om technische redenen niet in aanmerking komen voor enige vorm van sanctionering – die het openbaar ministerie als dermate ernstig beschouwt dat zij een strafrechtelijke afhandeling – lees: (hoofdzakelijk) vervolging – meer geschikt acht, bijkomend om dossiers waarvoor het bestuurlijke handhavingsspoor ontoereikend is (samenloop milieumisdrijf – niet-milieumisdrijf en

---

<sup>160</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 104.

<sup>161</sup> VHRM, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, 2010, 104.

<sup>162</sup> Zie art. 16.4.34, 2<sup>e</sup> lid Titel XVI DABM. De Waalse decreetgever opteerde voor het omgekeerde gevolg na stilzitten van de procureur: er kan dan nog alleen bestuurlijk worden gesanctioneerd (zie art. D.162, laatste lid Boek I Waals Milieuwetboek, ingevoegd bij het Decreet van 5 juni 2008 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de beteugeling van milieuovertredingen en de herstelmaatregelen inzake leefmilieu (B.S. 20 juni 2008)). De Waalse regeling verdient m.i. de voorkeur, aangezien niet het bestuur maar wel de procureur zelf wordt benadeeld bij stilzitten van de procureur. De procureur wordt er op die manier toe aangezet om tijdig te beslissen, want anders is het te laat en wordt het bestuur automatisch bevoegd. Zie ook M.G. FAURE, “Een nieuw milieustrafrecht in Vlaanderen”, *C.D.P.K.* 2009, afl. 4, 614 en 619.

mededaderschap). Bvb. inzake afvalstoffen behoudt de sorteernota een strafrechtelijke afhandeling alleen voor m.b.t. het beheren of achterlaten van *gevaarlijke* afvalstoffen of *grote hoeveelheden illegale* afvalstoffen zonder dat er een (begin van) sanering is <sup>163</sup>. Vermits het openbaar ministerie precies de meest ernstige afvaldossiers in het penale afhandelingsspoor wenst te houden, kan worden verwacht dat hier vooral zal worden ingezet op vervolging. Het V.S.B.G. is hier niet het meest geëigende afdoeningsinstrument. De talrijke dossiers daarentegen van het sluikestorten of in open lucht verbranden van *kleine hoeveelheden ongevaarlijke* afvalstoffen waarin voorheen getransigeerd werd <sup>164</sup>, komen thans in aanmerking voor alternatieve bestuurlijke beboeting. Hier ligt dus potentieel voor een verschuiving van V.S.B.G.’s naar alternatieve bestuurlijke geldboeten. Toch lijkt een bulk van schikkingsdossiers overeind te zullen blijven. Ik denk hierbij in het bijzonder aan de dossiers die in het penale afhandelingsspoor zijn gehouden, niet omdat zij dermate ernstig zijn dat penale vervolging zich opdringt, maar omdat het bestuursrecht hier als afhandelingsspoor tekortschiet, nl. dossiers met samenloop tussen een milieumisdrijf en een misdrijf dat niet onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM valt en dossiers met meerdere daders <sup>165</sup>. Beide categorieën dossiers zijn zichtbaar in de penale milieucasuïstiek <sup>166</sup>, zodat zij de belangrijkste bulk van dossiers uitmaken waarin het V.S.B.G. verder haar rol als afdoeningsinstrument zal blijven spelen.

---

<sup>163</sup> De prioriteitennota spreekt over het “[a]chterlaten van aanzienlijke hoeveelheden van afvalstoffen” en het “[a]chterlaten van gevaarlijke afvalstoffen” (zie prioriteitennota, 6). Naar analogie neem ik aan dat het openbaar ministerie in de sorteernota met “grote hoeveelheden illegale afvalstoffen” aanzienlijke hoeveelheden ongevaarlijke afvalstoffen viseert.

<sup>164</sup> Zie randnr. 13.

<sup>165</sup> Het bestuurlijk beboetingsstelsel onder Titel XVI DABM is niet uitgerust om dossiers met samenloop tussen milieumisdrijven en niet-milieumisdrijven op gepaste wijze af te handelen. Waar zulke dossiers in het penale afhandelingsspoor integraal afgehandeld kunnen worden met toepassing van de penale regels inzake samenloop, zou een bestuurlijke afdoening alleen betrekking kunnen hebben op de milieumisdrijven waardoor de niet-milieumisdrijven sowieso afzonderlijk, buiten het bestuurlijke spoor, zouden moeten worden afgehandeld. Dossiers met meerdere daders kunnen evenmin op gepaste wijze afgehandeld worden onder het bestuurlijk beboetingsstelsel van Titel XVI DABM. Vermits een bestuurlijke geldboete onder dat stelsel alleen aan de overtreder kan worden opgelegd, blijven eventuele mededaders bestuurlijk buiten schot. In het penale afhandelingsspoor daarentegen kunnen mededaders wel verantwoordelijk worden gesteld (zie art. 66 Sw.). Voor wat betreft mededaderschap, zie C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 350 en C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 93.

<sup>166</sup> In empirisch onderzoek uitgevoerd onder het onder voetnoot nr. 1 vermelde IWT-SBO-project is bvb. gebleken dat 1156 strafrechtelijke uitspraken in milieuzaken uit het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent (2003-2006 (-2007)) 1882 verdachten tellen. Dit levert een ratio op van 1,56 verdachten per zaak voor de eerste aanleg en 2,17 verdachten per zaak voor de beroepsaanleg. Bovendien is 20% van de verdachten een rechtspersoon, wat in de praktijk meebrengt dat in deze zaken in ieder geval minstens twee verdachten vervolgd worden, aangezien het openbaar ministerie om proces-economische redenen in dossiers met rechtspersonen en natuurlijke personen systematisch zowel de rechtspersoon als de natuurlijke personen vervolgt. Ook bleek uit het empirisch onderzoek dat 5,11% van het totaal aantal tenlasteleggingen in milieudossiers betrekking had op regelgeving inzake ruimtelijke ordening. Zie C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, afl. 2, 139-140.

(3) De parketten schijnen over het algemeen goed op de hoogte van de nieuwe milieuhandvingsregelgeving en lijken in de praktijk gebruik te maken van de nieuwe bestuurlijke beboetingsmogelijkheden om de afhandeling van bepaalde milieumisdrijven over te laten aan de afdeling Milieuhandhaving. Tussen de inwerkingtreding van de nieuwe milieuhandvingsregelgeving op 1 mei 2009 en 31 december 2010 hebben de parketten reeds 1404 processen-verbaal overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving<sup>167</sup>. Het aandeel opportuniteitssepots en technische sepots in het totaal aantal sepots in leefmilieudossiers is sinds de inwerkingtreding van de nieuwe milieuhandvingsregelgeving ook gedaald ten gunste van een stijging van het aandeel sepots met het oog op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete<sup>168</sup>. Het volledige plaatje brengt echter grote verschillen aan het licht tussen de verschillende parketten. Het parket van Dendermonde spant de kroon met 272 overgemaakte processen-verbaal tussen 1 mei 2009 en 31 december 2010<sup>169</sup>. Ook Gent (203), Kortrijk (185), Turnhout (173) en Brugge (104) vallen op in positieve zin<sup>170</sup>. Negatieve uitschieters zijn Hasselt (9), Oudenaarde (12), Mechelen (24), Veurne (30) en Ieper (31)<sup>171,172</sup>. Sommige parketten lijken de alternatieve bestuurlijke beboetingsmogelijkheid sneller te implementeren in hun afhandelingsbeleid dan andere. Wellicht hebben sommige parketten enige tijd nodig om hun afhandelingsbeleid bij te sturen en is er ook nog sprake van een zekere koudwatervrees om een beroep te doen op het alternatieve bestuurlijke afhandelingsspoor. Hier is dus nog marge voor verbetering.

**31.** Op basis van voorgaande overschouwingen besluit ik, onder het nodige voorbehoud, dat de procureurs des Konings de nieuwe Vlaamse milieuhandvingsregelgeving over het algemeen kennen en reeds toepassen. Er valt reeds een dalende trend waar te nemen voor de

---

<sup>167</sup> Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 2 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

<sup>168</sup> De opportuniteitssepots zijn teruggevallen van 49,22% tot 35,68% en de technische sepots van 43,06% tot 38,88%, terwijl de sepots met het oog op het opleggen van een bestuurlijke geldboete zijn gestegen van 5,97% tot 23,92% (zie VHRM, *Milieuhandvingsrapport 2009, 2010*, Tabel 19 op p. 130). Het totaal aantal sepots in leefmilieudossiers is ook gedaald van 51,19% tot 41,35% (zie VHRM, *Milieuhandvingsrapport 2009, 2010*, Tabel 18 op p. 127).

<sup>169</sup> Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

<sup>170</sup> Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

<sup>171</sup> Antwoord van minister Schauvliege dd. 4 maart 2011 op de schriftelijke vraag van Bart Martens nr. 279 dd. 31 januari 2011, 3-4 (beiden gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011).

<sup>172</sup> Opnieuw wijs ik erop dat de samenwerkingsverbanden die tussen sommige parketten – Ieper, Kortrijk, Veurne en Brugge enerzijds, Mechelen en Turnhout anderzijds – bestaan voor de afhandeling van leefmilieudossiers, geen invloed hebben op de externe statistieken van de betrokken parketten. M.a.w., wanneer het parket van Kortrijk een leefmilieudossier van het parket van Ieper heeft behandeld waarin het vervolgens is overgegaan tot vervolging of verzending van het dossier aan de afdeling Milieuhandhaving, dan blijft dit in de statistieken geboekstaafd als een Iepers dossier. De lage aantallen PVO's die aan de afdeling Milieuhandhaving zijn overgemaakt door de parketten van Mechelen, Veurne en Ieper kunnen bijgevolg niet verklaard worden a.h.v. voormelde parketsamenwerkingsverbanden. Aldus bevestigd door dhr. Wouter Haelewyn in een e-mail van 19 april 2011. Zie voetnoot nr. 70.

opportunitesssepots en de technische sepots ten voordele van de sepots met het oog op het opleggen van een (alternatieve) bestuurlijke geldboete. Het valt nog af te wachten of een gelijkaardige trend zich zal manifesteren in het schikkingsbeleid van de parketten, in die zin dat minder V.S.B.G.'s worden aangeboden ten voordele van de (alternatieve) bestuurlijke geldboete. Uit de eerste cijfers over schikkingspercentages ná de inwerkingtreding van Titel XVI DABM valt een dergelijke trend voorlopig niet af te leiden. Op basis van de sorteernota van het openbaar ministerie meen ik dat een verschuiving mogelijk is, o.m. in de belangrijke stroom afvalzaken, maar dat in ieder geval een gevestigde bulk van schikkingsdossiers overeind zal blijven.

#### *4.1.2 Geen veralgemeende bestuurlijke transactiebevoegdheid*

**32.** Twee voorstellen van decreet die het ontwerpdecreet dat heeft geresulteerd in Titel XVI DABM voorafgingen, voorzagen beide in een identieke bestuurlijke transactieregeling voor kleinere milieucriminaliteit. Het gaat om een voorstel van decreet van mevrouw Vera Dua en de heer Johan Malcorps in het zittingsjaar 2003-2004 <sup>173</sup> en een voorstel van decreet van mevrouw Vera Dua en de heer Rudi Daems in het zittingsjaar 2004-2005 <sup>174</sup>. Het instrument kaderde in een depenalisering van relatief kleinere milieucriminaliteit gekoppeld aan de mogelijkheid om inzake deze criminaliteit een lik-op-stuk-beleid te voeren: “*Hiermee wordt nodeloos werk bespaard (ondoelmatige inschakeling parketten) en kan toch punitief of ontradend worden opgetreden*” <sup>175</sup>. De volledigheid van het instrument werd als een belangrijke troef beschouwd: het laat toe om de overtreder te treffen in zijn portefeuille en tegelijkertijd de probleemsituatie aan te pakken <sup>176</sup>. Er werd ook gewezen op de kosteffectiviteit van de transactie in vergelijking met de penale en bestuurlijke geldboete <sup>177</sup>. De bestuurlijke transactie werd in beide voorstellen van decreet als volgt gedefinieerd:

*“De bestuurlijke transactiebevoegdheid is een afhandelingsbevoegdheid voor inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld, waarbij het bevoegde bestuursorgaan de overtreder voorstelt om aan het MINA-fonds een bepaalde geldsom te betalen en, in voorkomend geval, om aanvullend:*

---

<sup>173</sup> Voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1).

<sup>174</sup> Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en houdende aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1).

<sup>175</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 12 en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 13.

<sup>176</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 64 en 100 en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 68 en 106.

<sup>177</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 14 en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 15.



*1° de maatregelen te nemen die vereist zijn om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen;*

*2° afstand te doen van zaken waarvan het bezit in strijd is met de wet.*

*Wanneer de overtreder het voorstel afwijst, kan de inbreuk worden gesanctioneerd middels een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een gepaste probleemverhelpende sanctie.”*<sup>178</sup>

De transactiesom bedroeg “*minstens 50 en hoogstens 1.500 euro per inbreuk*”<sup>179</sup>. De Vlaamse Regering was bevoegd om de inbreuken te bepalen die met de bestuurlijke transactie konden worden afgehandeld, rekening houdend met de maximale transactiesom per inbreuk. Het moest gaan om inbreuken “*die op eenvoudige wijze met stelligheid kunnen worden vastgesteld*”<sup>180</sup>. Kosten voor verwijdering en analysekosten konden in de transactiesom worden verrekend<sup>181</sup>. Er kon geen transactie worden aangeboden wanneer de inbreuk milieuschade had veroorzaakt waarvan de herstel- of compensatiekosten meer dan 1.500 euro bedroegen, wanneer de inbreuk was vastgesteld met drie of meer andere transigabele inbreuken en wanneer de inbreuk was vastgesteld met één of meer andere niet-transigabele inbreuken<sup>182</sup>. Indien de verdachte niet tijdig de transactiesom betaalde, de voorgestelde maatregelen nam of de voorgestelde afstand van zaken uitvoerde, diende de transactie-ambtenaar het dossier over te maken aan het bestuursorgaan bevoegd om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen dan wel aan het bestuursorgaan bevoegd om een gepaste probleemverhelpende sanctie op te leggen<sup>183</sup>.

**33.** In tegenstelling tot in Wallonië<sup>184</sup> weerhield de Vlaamse decreetgever uiteindelijk geen veralgemeende bestuurlijke transactiebevoegdheid in Titel XVI DABM. De Vlaamse decreetgever heeft zoals gezegd sterk ingezet op een bestuurlijk beboetingsstelsel, met exclusieve bestuurlijke geldboeten voor zgn. *milieu-inbreuken* en alternatieve bestuurlijke

---

<sup>178</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 144 (art. 8.4.94) en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 150 (art. 8.4.94). Merk op dat dit in Nederlandse bewoordingen een *bestuursrechtelijke bestuurlijke transactie* zou worden genoemd, vermits na weigering van het transactie-aanbod het bestuur aan zet blijft om een sanctie op te leggen, dit in tegenstelling tot de Tbm-transactie in Nederland waar na weigering het openbaar ministerie aan zet komt. Zie voetnoot nr. 22.

<sup>179</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 144 (art. 8.4.95, 1<sup>e</sup> lid) en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 150 (art. 8.4.95, 1<sup>e</sup> lid). Merk op dat men koos voor een wettelijke boven- en ondergrens waarbinnen het bestuur discretionair de transactiesom kon bepalen, terwijl de Tbm-transactie in Nederland vaste transactiebedragen kent. Zie randnr. 22.

<sup>180</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 144 (art. 8.4.95, 2<sup>e</sup> lid) en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 150 (art. 8.4.95, 2<sup>e</sup> lid).

<sup>181</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 144 (art. 8.4.96) en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 150 (art. 8.4.96).

<sup>182</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 144 (art. 8.4.98) en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 150 (art. 8.4.98).

<sup>183</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 144 (art. 8.4.101, laatste lid) en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 150 (art. 8.4.101, laatste lid).

<sup>184</sup> Zie art. D.159 Waals Milieuwetboek.

geldboeten voor zgn. *milieumisdrijven*, beiden eventueel gecombineerd met een bestuurlijke voordeelontneming. Kleinere milieucriminaliteit is dus wel gedepenaliseerd (de milieu-inbreuken), maar kan (punitief) uitsluitend worden bestreden d.m.v. een (exclusieve) bestuurlijke geldboete. De Vlaamse decreetgever vond een (eveneens punitieve) bestuurlijke transactiebevoegdheid voor dezelfde gedepenaliseerde inbreuken “*niet opportuun*”<sup>185</sup>. Volgens de Vlaamse decreetgever realiseerde het ontwerpdecreet de doelstellingen van de bestuurlijke transactiebevoegdheid “*zonder daarvoor afzonderlijke instrumenten en procedures te moeten invoeren*”<sup>186</sup>. De Vlaamse decreetgever wees er in dat verband op dat toezichthouders geen verplichting hebben om voor iedere milieu-inbreuk een verslag van vaststelling op te stellen, maar vastgestelde milieu-inbreuken evengoed kunnen afhandelen via aanmaningen. Daarnaast heeft de afdeling Milieuhandhaving evenmin de verplichting om elk verslag van vaststelling te laten resulteren in een exclusieve bestuurlijke geldboete, maar dient zij de opportuniteit van een boeteoplegging te beoordelen in functie van de ernst, de frequentie en de omstandigheden van de milieu-inbreuk. Volgens de Vlaamse decreetgever zijn beide filters “*op zich reeds voldoende [...] om niet elke milieu-inbreuk automatisch te gaan bestraffen*”<sup>187</sup>, waarna zij dus besloot dat het niet nodig was om ook nog te voorzien in een bestuurlijke transactiebevoegdheid.

**34.** Valt het te betreuren dat de Vlaamse decreetgever de bestuurlijke transactiebevoegdheid voor milieu-inbreuken niet heeft weerhouden? In het licht van de huidige lijst van milieu-inbreuken vastgesteld door de Vlaamse Regering<sup>188</sup>, zou een bestuurlijke transactiebevoegdheid zoals uitgewerkt in de Dua-voorstellen weinig effect hebben gehad. De gedepenaliseerde milieu-inbreuken kwamen voorheen toch al niet of nauwelijks voor in de dossierinstroom bij de parketten<sup>189</sup>. Maar de huidige lijst van milieu-inbreuken houdt natuurlijk geen rekening met de keuze voor een bestuurlijke transactie. Milieu-inbreuken behelzen thans gedragingen die “*exclusief een schending van administratieve verplichtingen zoals bepaald in de milieuwetgeving*”, “*geen emissies*” en “*niet het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen*” betreffen, en “*geen gezondheidsschade of dood*” veroorzaken<sup>190</sup>. M.a.w., (kleinere) schade- en hinderdelicten ressorteren niet onder de huidige milieu-inbreuken en komen bijgevolg in eerste instantie bij het parket terecht. De Dua-voorstellen,

---

<sup>185</sup> Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, 6.

<sup>186</sup> Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, 6.

<sup>187</sup> Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, 6.

<sup>188</sup> Zie de bijlagen van het Milieuhandavingsbesluit.

<sup>189</sup> Zie randnrs. 13 en 29.

<sup>190</sup> Art. 16.1.2, 1° Titel XVI DABM.

met de mogelijkheid tot het aanbieden van een bestuurlijke transactie, gingen uit van een minder enge invulling van de gedepenaliseerde milieu-inbreuken. Het betrof “*relatief kleinere milieucriminaliteit*”<sup>191</sup>, ongeacht of deze schade of hinder veroorzaakt. In de artikelsgewijze bespreking van de bestuurlijke transactie wordt erop gewezen dat kleine milieucriminaliteit “*erg schadelijk*” kan zijn<sup>192</sup>. Er wordt in dat verband uitdrukkelijk verwezen naar het verbranden van huisvuil, het sluikstorten van huisvuil en hindercriminaliteit zoals lawaaihinder buiten het kader van ingedeelde inrichtingen en geurhinder ingevolge het niet tijdig onderwerpen van opgebrachte mest<sup>193</sup>. Het moge duidelijk wezen dat dergelijke kleinere schade- en hinderdelicten wél voorkomen in de dossierinstroom bij de parketten<sup>194</sup> en een depenalisering hiervan – via een afdoening aan de hand van bestuurlijke transacties en exclusieve bestuurlijke geldboeten – derhalve wél een impact zou hebben op het werk van de parketten (en strafrechters). In dit verband is de aanbeveling vanwege de VHRM in het MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009 interessant om de categorie van de milieu-inbreuken te herbekijken en eventueel uit te breiden: “*Er dient onderzoek te gebeuren naar de relevantie van de bepalingen opgenomen als milieu-inbreuken in de bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit. Het zou kunnen overwogen worden om de criteria te herzien op basis waarvan een overtreding als een milieu-inbreuk wordt beschouwd, zodat meer delicten binnen de milieuwetgeving met een beperkte milieu-impact exclusief bestuurlijk kunnen worden afgehandeld*”<sup>195</sup>.

#### **4.2 Op weg naar een bestuurlijke strafbeschikking voor milieudelicten in Nederland?**

**35.** De Nederlandse Tbm-transactie moest op korte termijn het arsenaal handhavingsinstrumenten in het milieurecht uitbreiden<sup>196</sup>. Het was aanvankelijk een experimenteel project voor een in de tijd beperkte periode van 2,5 jaar<sup>197</sup>. Afhankelijk van de resultaten van het project zou de Tbm-transactie nadien op een ruimere schaal worden ingevoerd<sup>198</sup>. Van bij de aanvang van het project was het de bedoeling om in een later stadium (op beperkte schaal) ook een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid in te voeren<sup>199</sup>. Men hoopte dat de ervaringen opgedaan in het Tbm-project tevens zouden bijdragen tot de uitwerking van de regeling voor de bestuurlijke boete<sup>200</sup>. Zover is het echter nooit gekomen.

---

<sup>191</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 12 en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 13.

<sup>192</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 100 en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 105.

<sup>193</sup> *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2266(1), 100 en *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 80(1), 105.

<sup>194</sup> Zie opnieuw randnrs. 13 en 29.

<sup>195</sup> MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009, 154.

<sup>196</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 20.

<sup>197</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 21.

<sup>198</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 21.

<sup>199</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 20.

<sup>200</sup> Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, *Stb.* 2000, 320, 21.

Omdat de invoering van een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid op zich liet wachten, is de duur van het Tbm-project verscheidene malen verlengd <sup>201</sup>, met als resultaat dat zij tot op vandaag in haar experimentele opzet in voege is. Inmiddels is de Nederlandse wetgever van gedachten veranderd en staat hij niet langer de invoering van een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid voor. In de plaats van de bestuurlijke geldboete zou voor de bestuurlijke strafbeschikking worden geöpteerd. Het zou mogelijk worden voor het bestuur om strafbeschikkingen te geven “*in eenvoudige zaken waarin geen complexe bewijskwesities aan de orde zijn*” <sup>202</sup>. De nodige rechtsgrond wordt verwacht tegen uiterlijk 1 januari 2012 <sup>203</sup>. De bestuurlijke transactie en de bestuurlijke strafbeschikking zullen aanvankelijk naast elkaar bestaan; uiteindelijk moet de bestuurlijke transactie geheel verdwijnen ten voordele van de bestuurlijke strafbeschikking <sup>204</sup>.

**36.** De *bestuurlijke strafbeschikking* wordt eenzijdig opgelegd door het bestuur <sup>205</sup>. Het kan gaan om de betaling van een bepaald bedrag, maar ook om bvb. een taakstraf <sup>206</sup>. Wanneer de verdachte de strafbeschikking ongedaan wil maken, dient hij zelf het initiatief te nemen door verzet te doen bij het openbaar ministerie. Tenzij de officier van justitie de strafbeschikking intrekt, komt de zaak bij de strafrechter terecht, die de zaak vervolgens als een gewone strafzaak afhandelt <sup>207</sup>. De bestuurlijke strafbeschikking combineert de voordelen van een transactie en een geldboete. Net zoals bij een transactie is de procedurele omkadering minimaal (nadeel geldboete), terwijl net zoals bij een geldboete de strafbeschikking eenzijdig wordt opgelegd waardoor het initiatief bij de verdachte wordt gelegd (uitvoering of verzet) (nadeel transactie).

**37.** De bestuurlijke strafbeschikking doet enigszins denken aan het *penale strafbevel* dat in de Belgische rechtsliteratuur wel eens naar voren wordt geschoven als een alternatief voor het V.S.B.G. <sup>208</sup>. Het strafbevel “*wordt verleend door de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, na een verkorte, zuiver schriftelijke en niet-contradictoire procedure, maar buiten de aanwezigheid van de verdachte*” <sup>209</sup>. Het strafbevel wordt dus uitgevaardigd door de strafrechter, niet door de procureur des Konings, waarmee tegemoet gekomen wordt aan één van de fundamentele kritieken op het V.S.B.G., nl. dat het openbaar ministerie hierbij teveel

---

<sup>201</sup> Zie voetnoot nr. 44.

<sup>202</sup> MICHIELS 2009, 682.

<sup>203</sup> MICHIELS 2009, 682.

<sup>204</sup> MICHIELS 2009, 683.

<sup>205</sup> MICHIELS 2009, 683.

<sup>206</sup> MICHIELS 2009, 682.

<sup>207</sup> MICHIELS 2009, 682-683.

<sup>208</sup> Zie o.m. A. FETTWEIS, “Procédure sommaire en matière répressive. Transaction sur l’action publique ou condamnation sans débats?”, *Ann. Fac. Dr. Lge.* 1958, 359-364; B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, “De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken”, *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 463; en C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 770.

<sup>209</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 770.

in de plaats treedt van de strafrechter<sup>210</sup>. Bij wege van een strafbevel kan een geldboete of een korte gevangenisstraf aan de verdachte worden opgelegd<sup>211</sup>. Indien de verdachte weigert te voldoen, dan wordt de gewone strafrechtelijke procedure gevolgd<sup>212</sup>. Vooralsnog zijn er echter geen concrete initiatieven in België om het V.S.B.G. te vervangen door een strafbevel.

## 5. Uitleiding

**38.** De opzet van dit artikel was om de praktijkwerking van de transactie als sanctioneringsinstrument voor milieucriminaliteit toe te lichten, zowel in het penale als in het bestuurlijke spoor. Voor het penale spoor is gekeken naar empirisch onderzoek verricht aangaande het Belgische penale transactie-instrument, d.i. het Verval van Strafvordering tegen Betaling van een Geldsom of V.S.B.G., geregeld bij art. 216*bis* Sv. Voor de praktijkwerking van de bestuurlijke transactie is over de grens gekeken naar Nederland, waar het Transactiebesluit milieudelicten 2000 (Tbm) bij wijze van experiment een bestuurlijke transactiebevoegdheid in handen heeft gesteld van een beperkt aantal bestuursorganen voor een beperkt aantal transigabele milieudelicten. Uit de praktijkbevindingen is gebleken dat de transactie als sanctioneringsinstrument slagvaardig is, in die zin dat zij een lik-op-stuk-beleid in relatief eenvoudige leefmilieudossiers alsook een beleid met een focus op regularisatie mogelijk maakt. Zij is tevens doelmatig, aangezien de betalingsbereidheid m.b.t. transactie-aanbiedingen hoog tot zeer hoog bleek te zijn. Terwijl de Nederlandse bestuursorganen onder de Tbm-regeling gebonden zijn door vaste transactiebedragen vastgelegd in richtlijnen van het openbaar ministerie, genieten de Belgische procureurs des Konings over een ruime discretionaire vrijheid om de transactiebedragen die zij aanbieden, te bepalen. Zij zijn alleen gebonden door een wettelijke bovengrens van de maximale geldboete gesteld op het misdrijf. Toch blijken de schikkingsbedragen die zij in de praktijk aanbieden, laag tot zeer laag te zijn. Zij schijnen te focussen op snelheid en regularisatie, meer dan op repressie. Beide instrumenten blijken moeilijkheden te ondervinden om zich in de praktijk daadwerkelijk te manifesteren als een alternatief voor andere afdoeningsmogelijkheden, waardoor het potentieel over het algemeen onderbenut blijft. Verschillende penale respectievelijk bestuurlijke handhavers die over een identieke transactiebevoegdheid beschikken, blijken deze bevoegdheid bovendien in heel verschillende mate toe te passen op het veld. Voor de Nederlandse Tbm-transactie lijkt dit vooral te wijten aan onvolkomendheden in de wettelijke Tbm-regeling en aan factoren eigen aan de verschillende bevoegde bestuursorganen. Voor het

---

<sup>210</sup> Zie o.m. F. CLOSE, “La transaction en matière pénale: l’application de la Loi du 28 juin 1984 en droit commun”, *Rev.dr.pén.* 1986, 49; L. DUPONT, “Hoe minnelijk is de minnelijke schikking?”, *Panopticon* 1984, afl. 6, 474; S. CHRISTIAENSEN, “Afdoening buiten proces d.m.v. transactie: een probleemstelling”, in S. PARMENTIER & B. HUBEAU, *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 63-66; en P. ARNOU, “Minnelijke schikking”, *Comm. Strafr.*, Mechelen, Kluwer, 1993, losbl., 4.

<sup>211</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 770.

<sup>212</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 770.

V.S.B.G. houden de verschillen in mate van toepassing veeleer verband met verschillen in lokale beleidsvoering. Tot slot blijkt een verrassend hoog aantal dossiers te worden geseponneerd na weigering van een transactie-aanbod. Sommige van deze sepots blijken bovendien problematisch, zoals de sepots wegens onvoldoende bewijzen, geen misdrijf en verkeerde verdachte. Dit doet vragen rijzen naar het onderzoek dat in het transactiebeleid gevoerd wordt naar de materiële feiten en het daderschap.

**39.** De transactie als sanctioneringsinstrument voor milieucriminaliteit lijkt ietwat onder druk te staan. De Vlaamse decreetgever heeft in zijn nieuwe milieuhandhavingsregelgeving sterk ingezet op een bestuurlijk beboetingsstelsel. De gedepenaliseerde milieu-inbreuken zullen geen of slechts een verwaarloosbare impact hebben op het schikkingsbeleid van de parketten, vermits de milieu-inbreuken zoals thans omschreven in Titel XVI DABM en opgelijst in de bijlagen van het Milieuhandhavingsbesluit voorheen toch al niet of nauwelijks voorkwamen in de dossierinstroom bij de parketten. Voor wat betreft de milieumisdrijven, blijft het openbaar ministerie als eerste aan zet. De procureur des Konings fungeert als spelverdeler en beslist om een leefmilieudossier over te maken aan de afdeling Milieuhandhaving voor een bestuurlijke afhandeling, dan wel in eigen beheer te houden en te seponeren, een V.S.B.G. aan te bieden of te dagvaarden. De sorteernota van het openbaar ministerie geeft aan op welke manier het openbaar ministerie zal omspringen met de mogelijkheid tot (alternatieve) bestuurlijke beboeting. Op basis van dit document kunnen verschuivingen in het penaal afhandelingsbeleid van milieumisdrijven verwacht worden. De eerste cijfers over de aantallen sepots tonen reeds een dalende trend van het totaal aantal sepots, met ook een beweging van minder opportuniteitssepots en technische sepots naar meer sepots met het oog op het opleggen van een (alternatieve) bestuurlijke geldboete. Wat specifiek het schikkingsbeleid betreft, wijzen de eerste cijfers in het MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009 niet op verschuivingen; het V.S.B.G. lijkt integendeel stand te houden. De effecten van de sorteernota zullen zich echter pas in 2010 echt doen voelen. Op basis van de sorteernota lijken ook hier verschuivingen mogelijk, o.m. in de belangrijke stroom afvaldossiers, maar een bepaalde bulk schikkingsdossiers zal m.i. in ieder geval overeind blijven. De keuze voor een bestuurlijk beboetingsstelsel is ook ten koste gegaan van de bestuurlijke transactie: de Vlaamse decreetgever heeft geen veralgemeende bestuurlijke transactiebevoegdheid voor milieu-inbreuken weerhouden, zoals voorgesteld in de Dua-voorstellen. Op basis van de huidige categorie milieu-inbreuken zoals bepaald in de bijlagen van het Milieuhandhavingsbesluit, zou een bestuurlijke transactiebevoegdheid waarschijnlijk weinig effect hebben gehad, omdat empirisch onderzoek aantoonde dat de huidige milieu-inbreuken voorheen toch al niet of nauwelijks geformaliseerd werden. De Dua-voorstellen hielden echter rekening met de keuze voor een bestuurlijke transactie en benaderden de gedepenaliseerde milieu-inbreuken minder eng, zodanig dat zij ook kleinere schade- en hinderdelicten konden omvatten. Met het oog op een activering van de exclusieve bestuurlijke geldboete en een eventuele heroverweging van de bestuurlijke transactie, is daarom alvast de aanbeveling vanwege de VHRM om de

To refer to as: R. MEEUS, “Een toekomst voor de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland”, *T.M.R.* 2011, 325-345

categorie van milieu-inbreuken te herzien en mogelijks uit te breiden, het noteren waard. Ook in Nederland lijken de dagen van de bestuurlijke Tbm-transactie, ondanks de in het algemeen positieve resultaten, geteld. De Tbm-transactie zou er plaats moeten ruimen voor de bestuurlijke strafbeschikking.