

Publiekrechtelijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven en het maatschappelijk middenveld: een systeemanalyse

Dr. Carole M. Billiet

*Centrum voor Milieu- en Energierecht, UGent &
Equal Partners, Brussel*

Gent, Het Pand, 17 november 2017



environmental
LAWFORCE



U. Gent - K.U.Leuven

- 
1. De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de milieurechtshandhaving
 2. Civil society in de strafrechtelijke sanctionering
 - 2.1. Wettelijk kader
 - 2.2. Praktijkgegevens
 - 2.3. Het Europese plaatje
 3. Civil society in de bestuursrechtelijke sanctionering
 - 3.1. Wettelijk kader
 - 3.2. Praktijkgegevens
 - 3.3. Het Europese plaatje
 4. Te overdenken en bespreken



1. De bijdrage van het
maatschappelijke middenveld aan de
milieurechtshandhaving ('MRH')

- De bijdrage van het maatschappelijk middenveld ('civil society') is belangrijk voor de MRH
 - Opstarten handhavingstrajecten wanneer overheden dit niet doen; inlichten overheden/ rechtbanken over schade die veroorzaakt werd; ondersteuning van bewijsvoering van feiten en daderschap; bewustwording magistraten en andere handhavingsactoren; ...

- Actiepatronen
 - VZW's & biodiversiteit
 - Nurse (2013) in SFEP, juli 2013: "*vital role NGO's*"
 - Soorten- en biotoopbescherming
 - Buren & hinder: geluid, trillingen, stof, sluikstorten, ...

- Verdrag van Aarhus: artikel 9, (3) en (4):
 - 9(3) “... each party shall ensure that ... members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national laws relating to the environment.”
 - 9(4) “... the procedures ... shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be ... not prohibitively expensive. ...”




2. Civil society
in de strafrechtelijke sanctionering

2.1. Wettelijk kader

- Mogelijkheid partij te zijn: burgerlijke partijstelling ('BP')
 - Sleutel / doel: schade / schadeloosstelling
 - Vlaams Gewest: 16.6.6 DABM - herstelmaatregelen
 - Proces-economisch voordelig: bewijslast, tijd
- Twee deuren
 - Lopende zaak vervoegen – art. 182, lid 2 Sv (2006): de PK moet “*de gekende slachtoffers*” over plaats/dag/uur informeren
 - Gekend? Bv. klacht of registratie als benadeelde persoon
 - Zaak starten: klacht met BP-stelling of rechtstreekse dagvaarding
- Rechten
 - Fase vonnisgerecht
 - Bv. mogelijkheid om bewijs toe te voegen m.b.t. misdrijf, schade
 - Voorbereidende fase [1998 – slachtofferbeleid]
 - Registratie als benadeelde persoon: informatie (krijgen/toevoegen)
 - Klacht met BP-stelling: inzage strafdossier, vragen bijkomende onderzoeksdaden, ... > waakhond vorderen zaak

Rechterlijk beleid

- Hof van Cassatie 11 juni 2013, P.12.1389.N/1
 - Aarhus-conforme interpretatie art. 3 V.T. Sv
 - *“Indien een rechtsvordering [tot herstel van schade] wordt ingesteld door een rechtspersoon die zich krachtens zijn statuten tot doel heeft gesteld de milieubescherming te bevorderen en ertoe strekt het met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig geacht handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten, voldoet die rechtspersoon op het vlak van belang aan de ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een rechtsvordering.”*
- Grondwettelijk Hof 21 januari 2016, nr. 07/2016
 - *“Het morele nadeel dat een milieuvereniging kan lijden door de aantasting van het collectief belang ter verdediging waarvan zij is opgericht ... valt niet samen met de werkelijke ecologische schade ... waardoor de gehele maatschappij is benadeeld.”*
 - Het gelijkheidsbeginsel verzet zich tegen morele schadevergoeding van maximum 1 euro
 - Het is voor de rechter mogelijk de morele schade *in concreto* te ramen



➤ Milieuverenigingen (CS) staan er vandaag ontzettend veel beter voor dan vijf jaar geleden om via de strafrechtelijke weg een bijdrage te leveren aan de sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven

2.2. Praktijkgegevens

Feiten

- Sedert 1992: 4 à 5% strafvervolgung in milieumisdrijven
 - ‘Biodiversiteitsmisdrijven’:
 - Vlaams gewest: 1,77% (2009), 3,02% (2010), 2,47% (2011), 2,57% (2012), 2,20% (2013), 2,44% (2014) en ... 0,70% (2015), 1,95% (2016)
 - Waals gewest (2010-2016): 4,21% (jacht), 1,52% (visvangst), 1,24% (bosdecreet) en ... 7,58% (natuurbehoudswetgeving)
- BP-stelling in biodiversiteitsmisdrijven?
 - Vlaams gewest – dossierbestand strafrechtelijke afhandeling
 - Niet 1 BP-stelling door een particulier; enkel door een vzw
 - Inzake soorten- en biotoopbescherming
 - Soortenbescherming: 2 /11 zaken
 - 3.500 materiële + 2.500 morele schade; 400 materiële + 1.500 morele schade
 - Biotoopbescherming: 5/20 zaken (alle 5 uit 1 reeks motorcrosszaken)
 - 125 à 250 “*materiële en morele schade gemengd*”

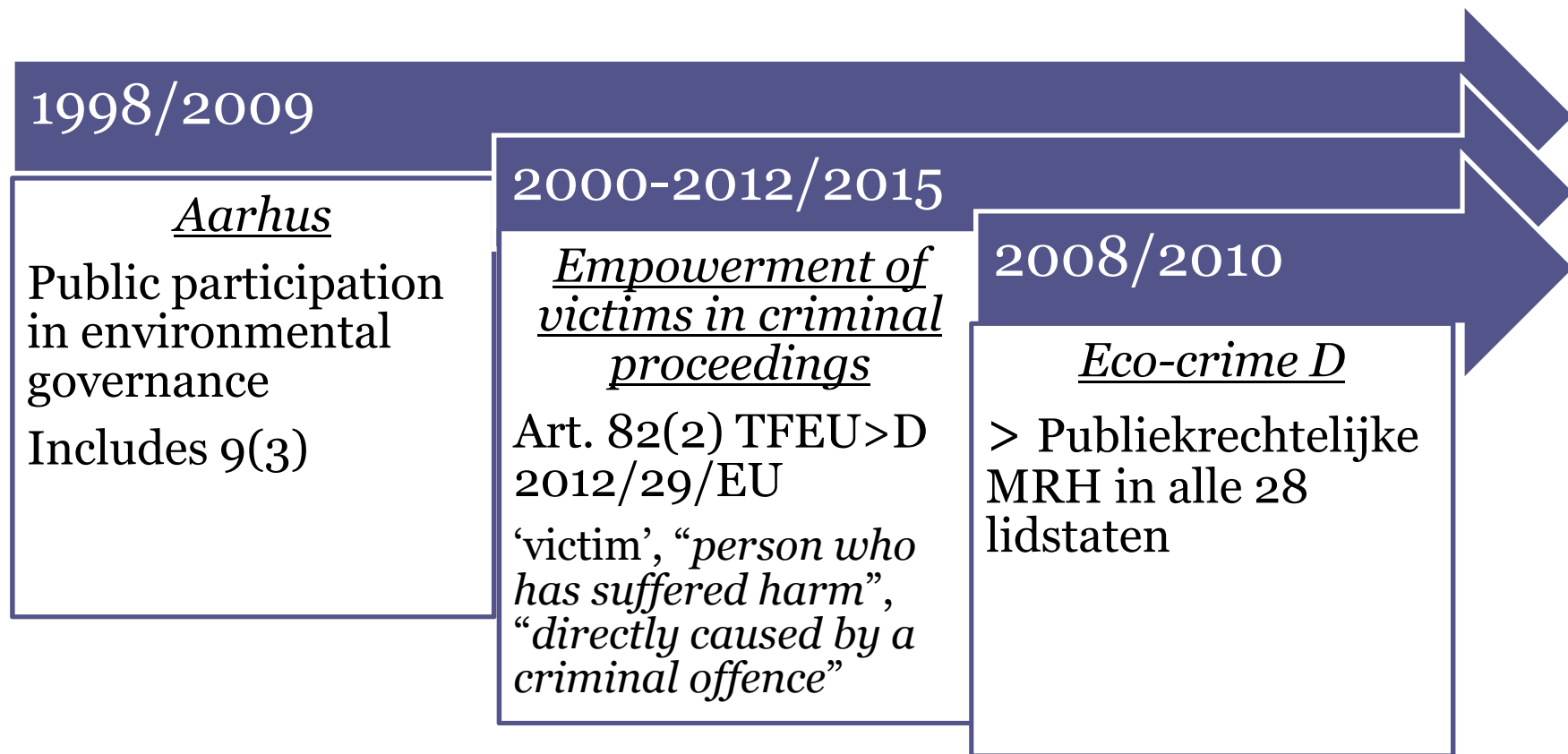
Feiten: analyse

- Eén vzw
 - Werkingsgebied Vlaanderen
- Fragmentair > toevalstreffers
 - Art. 182, tweede lid Sv?
- Schade soortenbescherming > < schade biotoopbescherming
- Geen beroep op 16.6.6 DABM
 - Andere actors: OM, rechter

- Schadevergoeding: instrument tot internaliseren van externe kosten van het misdrijf
 - // Polluter pays principle
 - Zichtbaar maken van kosten misdrijf, concretiseren ervan

- Deze kosten worden niet gevat door de beboeting waar zij de objectieve ernst van de feiten meeneemt
 - Materiële schade BP: een andere categorie schade
 - Sprekend recent vb.: Schildpaddenvonnis 16/10/2017: materiële schade Vzw SOS Reptiel = 85.624,48 EUR
 - Mede zaak overheden: Belgische Staat, 14.657,80 EUR
 - Morele schade BP – vzw GwH nr. 7/2016:
 - Andere schade dan de natuurschade die de maatschappij benadeelt
 - Waardering *in concreto* van ‘de tranen van de vzw’: Rekening houden met de statutaire doelstellingen van de vereniging; de omvang van haar activiteiten en de inspanningen die zij levert om haar doelstellingen te realiseren; de ernst van de milieuverstoring

2.3. Het Europese plaatje



Slachtofferrechten in het strafproces doorheen de EU

Victim Status*	With active right-endowed status	Without active right-endowed status
Pre-trial stage	<p>Austria, The Netherlands</p> <p>Belgium, Bulgaria, Estonia, France, Greece, Hungary, Luxembourg Portugal, Romania, Sweden</p> <p>Czech Republic, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia, Spain, Finland</p>	<p>Cyprus, Denmark, Ireland, UK (England & Wales, Northern-Ireland, Scotland)</p> <p>Croatia, Germany, Malta</p>
Trial stage	<p>Austria, Belgium, Croatia, Latvia, The Netherlands</p> <p>Bulgaria, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary Italy, Lithuania, Luxembourg, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Sweden</p> <p>Finland, Malta</p>	<p>Cyprus, Denmark, Ireland, UK (England & Wales, Northern-Ireland, Scotland)</p>

https://e-justice.europa.eu/content_rights_of_victims_of_crime_in_criminal_proceedings ,
consulted 24 September 2016



3. *Civil society*
in de bestuursrechtelijke
sanctionering

3.1. Wettelijk kader

- 2007/2009: Titel XVI DABM en Milieuhandhavingsbesluit
- 2008/2009: Titel VIII Milieuwetboek en Milieuhandhavingsbesluit
 - Codificatie handhavingsbepalingen
 - Met uitbouw publiekrechtelijke handhavingsstelsel
 - Sterker bestuurlijk sanctioneringsinstrumentarium
 - Bestuurlijke geldboeten
 - Sterker penaal instrumentarium
 - Mogelijkheden tot probleemplossend optreden
- Wetsschendingen quasi-alles gemengde misdrijven
 - Prioriteit voor strafrechtelijke afhandeling
 - Spelverdeler: de procureur des Konings
 - Besluitvorming: niet decretaal omkaderd

- De bestuurlijke beboeting ruimt geen plaats in voor derden-schadelijders
 - Bestuurlijke procedure: geen mogelijkheid om partij te zijn
 - De rechterlijke controle over de (niet-)beboetingsbesluiten?
 - Vlaams Gewest – het Milieuhandhavingscollege
 - Geen mogelijkheid om partij te zijn
 - Derden-schadelijders kunnen in een lopende zaak optreden als getuige/expert
 - Waals Gewest – de politierechtbank
 - Geen mogelijkheid om partij te zijn

- Verval strafvordering bij doorsluizen dossier naar bestuurlijke spoor: een terugkeer naar het strafrechtelijke spoor kan niet

- Opvangmechanismen binnen het systeem?
 - Vlaams Gewest: Sorteernota OM 2010/2012
 - *“Objectieve criteria” om “op snelle en onafhankelijke wijze een beslissing te nemen”*
 - *“dossiers met herhaaldelijke of zeer ernstige hinder (aanwezigheid benadeelden)”*
 - Prioriteitennota Vervolgingsbeleid 2012: niets
 - Vlaams Gewest: herstelmaatregelen (5% PVO's) - verzoek *ex art. 16.4.18 DABM*
 - Biotoopbescherming >< soortenbescherming
 - Milieuhandhavingsrapporten:
 - 2010-2013: 8%
 - 2014 4%; 2015 9%; 2016 2%
 - [Met bestuurlijke beboetingsbeslissing naar burgerlijke rechter]

3.2. Praktijkgegevens

Feiten

Een enorme toename van bestraffing van biodiversiteitsmisdrijven

- Vlaams Gewest - Milieuhandhavingsrapporten:
 - 2010-2013: +21%
 - 2014 +30,7%, 2015 +[24]%, 2016 +[21,5]%
- Waals Gewest:
 - Cijfers Statistisch analisten 2010-2016
 - Jacht 30%, visvangst 56,5%, bossen 36,2%, natuurbehoud 49,2%
 - Cijfers regionale beboetingsambtenaar
 - Sterke groei beboeting: 2016, 2.346
 - 2016, 34% biodiversiteitsmisdrijven

Feiten: analyse

- Bestuurlijke sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven door bestuurlijke beboeting is een onomkeerbare belangrijke verworvenheid, die de biodiversiteitsbescherming sterk ten goede komt
 - Aandacht voor herstel in de straftoemeting
- De ernst van de feiten, kerncriterium in de bestuurlijke straftoemeting, neemt schadelijkheid mee (actuele en potentiële schade). Gerichtheid op natuurschade die hele samenleving benadeelt.
 - Eventuele materiële en morele schade van milieuverenigingen wordt niet gevat
 - Geen internalisering van deze externe kosten.


3.3. Het Europese plaatje

- Een gelijkaardig systeembeeld
 - Bestuurlijke milieurechtshandhaving met, naast probleemoplossende, ook bestraffende (geldboeten) instrumenten in Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tjechië, Estland, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovakije, Slovenië, Spanje, Zweden, UK
 - Alleen probleemoplossend: Denemarken, Finland, Croatië, Ierland, Luxemburg, Malta

[Frankrijk, Hongarije?]



4. Te overdenken en bespreken

- 
- 1/ De connectie milieuverenigingen-biodiversiteitszorg blijft uniek actueel en belangrijk
 - 2/ T.a.v. de overtredingsbeslissing is de materiële en morele schade van milieu-vzw's een specifieke externe kost die, zoals alle externe kosten, best te internaliseren valt
 - 3/ Vandaag is de tijd rijp voor een *fine-tuning* van de plaats en bijdrage van de milieuverenigingen in de publiekrechtelijke milieuhandhavingssystemen die in Vlaanderen, Wallonië en Brussel bestaan
 - 4/ De te voeren reflectie raakt zowel het penale als het bestuurlijke spoor

Penaal spoor

- Is het denkbaar dat parketten de toepassing van art. 182, lid 2 Sv systematisch zouden invullen naar relevante milieu-vzw's toe?
- Is het denkbaar dat bij aandacht voor schade op het vlak van soortenbescherming meteen ook schade inzake biotoopbescherming in beeld zou komen?
- Wat met de sorteerbe beslissing en de (eventuele) schade van milieu-vzw's? Hoe dit mee te nemen in de spelverdeling?

Bestuurlijk spoor

- Valt er plaats in te ruimen in de bestuurlijke beboeting voor het internaliseren van externe kosten gedragen door milieu-vzw's?
- Zou, concreet, een vorm van burgerlijke partijstelling in de bestuurlijke beboeting aangewezen zijn (artikel 10 BWHI)
- De mogelijkheid van het betrekken publiek om herstelmaatregelen te vragen, telt

Dank!

