

# Schendingen van de boswetgeving: praktijkgegevens aangaande de feiten en hun sanctionering

3 oktober 2019 om 16:12 door Carole Billiet



In 2009 trad Titel XVI van het decreet van 3 juni 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (DABM) in werking. Deze regelgeving schoof de handhaving van het Vlaamse milieurecht op een nieuwe leest. Er werd in één uniform sanctioneringsinstrumentarium voorzien, met een opvallende uitbreiding en versterking van de mogelijkheden tot bestuurlijk handhavend optreden, onder meer door de invoering van een bestuurlijk beboetingsstelsel met veralgemeende toepassing. Er werd tevens ingezet op remediërende sanctionering: de remediërende sancties waarover strafrechter en bestuur beschikken, werden aanzienlijk verbeterd. Ook in het Waalse Gewest gebeurde in 2009 een grondige hervorming van het milieuhandhavingsrecht, met vergelijkbare krachtlijnen.

Van januari 2017 tot maart 2018 heb ik onderzoek geleid naar de praktijkwerking van beide nieuwe handhavingsregelingen voor biodiversiteitsmisdrijven: schendingen van de jachtwetgeving, de wetgeving inzake riviervisserij, de boswetgeving en de wetgeving inzake

natuurbehoud. Hierover bestond weinig kennis, onder meer omdat vonnissen, arresten en bestuurlijke sanctiebesluiten zelden tot niet worden gepubliceerd. De juridische analyse werd aangevuld met een insteek uit de criminologie, de ecologie en de milieueconomie. Honderden onuitgegeven sanctioneringsbesluiten van rechtbanken en milieubesturen uit beide gewesten werden ingezameld en geanalyseerd.

Wat leerden we uit dit alles over de schendingen van de boswetgeving, hun plegers en de sanctioneringspraktijk in het penale en het bestuurlijke handhavingsspoor?

## Enkele basisbevindingen

Milieumisdrijven worden formeel vastgesteld in 'processen-verbaal van overtreding' (PVO's). Deze PVO's worden doorgestuurd naar het parket. Het openbaar ministerie beslist of het de zaak een strafrechtelijk gevolg wil geven of niet. Het kan een vervolgingsbeslissing nemen, waarmee de zaak voor de strafrechter wordt gebracht. Weinig bekend is dat het gemiddelde vervolgingspercentage voor milieumisdrijven in het algemeen slechts een 4 à 5% bedraagt van alle milieudossiers die bij de parketten binnenstromen. Vreemd genoeg is dit percentage ongewijzigd sedert 25 jaren, een groeiend milieubewustzijn en de nieuwe handhavingregeling ten spijt. Uit het gevoerde onderzoek bleek dat het gemiddelde vervolgingspercentage voor biodiversiteitsmisdrijven gedurende de onderzochte periode, 2010-2016, nog iets lager lag en slechts 2,5 à 3% van de dossierinstroom betrof. Merkwaardig, daarentegen, was de bestraffingsgraad die in 2010-2016 uiteindelijk werd gerealiseerd met behulp van de bestuurlijke beboeting. De parketten zonden een aanzienlijke fractie van de niet vervolgte PVO's door naar de bestuurlijke beboetingsadministratie, in Vlaanderen thans de Afdeling Handhaving. Ruim 20% van de PVO's inzake biodiversiteitsmisdrijven die bij de parketten toekwamen, leidde aldus tot een bestuurlijke geldboete. Hiermee is de bestraffingsgraad voor deze misdrijven opgeklimmen van een 2,5 à 3% tot ca. 25%. Een enorm verschil met de periode voorafgaand aan Titel XVI DABM. De PVO's die geen gevolg kregen, omvatten onder meer zaken met ongekende dader of onvoldoende bewijs van het misdrijf (zogenaamde 'technische sepots'). Met de huidige bestraffingsgraad zijn we koploper in biodiversiteitshandhaving in de EU.

Wat houdt de sanctionering concreet in?

- De bestraffende sancties die de strafrechter inzake biodiversiteitsmisdrijven oplegt, zijn voornamelijk geldboeten maar ook gevangenisstraffen. De hoogste opgelegde geldboete in de onderzochte strafrechtspraak betrof een wederrechtelijke ontbossing en bedroeg 18.000 EUR. Gevangenisstraffen worden meestal opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging. Maar ook effectieve gevangenisstraffen komen voor. Het dossieronderzoek inzake de bestuurlijke bestraffing in Vlaanderen spitste zich toe op de periode 1 januari 2015 – 30 juni 2016. In die periode legde de Afdeling Handhaving voor biodiversiteitsmisdrijven bestuurlijke geldboeten op ter waarde van 437.253 EUR. De hoogste individuele boete bedroeg 15.125 EUR. Strafrechter en bestuur leggen soms ook een voordeelontneming op, waarbij de winsten die de overtreder uit zijn wederrechtelijk handelen haalde, worden afgeroomd.

- Naast bestraffende sancties leggen de strafrechter en het bestuur ook remediërende sancties op, die de overtreder doorgaans zwaar wegen. Hierover verder meer.

Uit de onderzochte casuïstiek blijkt voorts dat Vlaanderen kampt met een probleem van habitatvernietiging, waarin illegale ontbossing een duidelijke plaats heeft naast de vernietiging van kleine landschapselementen. De illegale ontbossing betreft kleine oppervlakten. Zo bedragen de oppervlakten die in de Vlaamse strafrechtspraak aan bod komen slechts 1.000 à 2.500 m<sup>2</sup>. Een opvallende rode draad in het verhaal is het incrementele karakter van de habitatvernietiging: kleine beetjes bij kleine beetjes, dus weinig zichtbaar. Engelstalige literatuur beschrijft dit incrementele karakter van sommige habitatvernietiging met de sprekende bewoordingen *Death by a thousand cuts*.

## Sleutelbevindingen uit criminologie, ecologie en milieueconomie

Voor criminologen blijft milieucriminaliteit een buitenbeentje. Het gros van de wederrechtelijke feiten blijft onder de radar. Zeker 'groene' milieumisdrijven zijn sterk ondergerapporteerd, onder meer omdat de voornaamste slachtoffers ervan, planten en dieren, geen aangifte kunnen doen. De criminologie hamert er op dat een handhavingsbeleid kennis vergt van de daders en hun motieven en van de werkelijke impact (schade) van de wederrechtelijke feiten. Een handhavingsbeleid moet zorgen voor een betekenisvolle respons, met gebruik van een brede instrumentenmix waar ook leerprocessen en informatieverbreiding een plaats krijgen. De top van deze *Responsive regulatory pyramid* bestaat echter noodzakelijk uit sancties die eenzijdig worden opgelegd door de overheid.

Geconfronteerd met de data inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen, onder meer het probleem van een incrementeel verlies van kleine natuur, werd vanuit de ecologische wetenschap een analyse gemaakt die uitmondde in een krachtig pleidooi voor ecologische basiskwaliteit doorheen alle mogelijke planologische gebieden, stedelijke landschappen inbegrepen. Het denken in termen van natuur versus cultuur voldoet niet; denken in termen van een continuüm, landschappen en metapopulaties, is vereist.

Milieueconomen houden zich onder meer bezig met het monetair waarderen van schade aan biodiversiteit. Wat hen betreft, is het zonneklaar dat een waardering die louter gebaseerd is op de vervangingswaarde van wat werd vernietigd of geschaad, een minimale ondergrens vormt van de werkelijke waarde van het habitat, de dieren en de vegetatie in kwestie. Het is daarbij erg opvallend dat zowel de criminologie als de economie van oordeel zijn dat de werkelijke schadelijkheid van biodiversiteitsmisdrijven schromelijk wordt onderschat. Voor handhavers is dit standpunt relevant omdat de ernst van de feiten een sleutelcriterium vormt in de vervolgingsbeslissing en in de straftoemeting.

Denkend aan het versnipperde, kleinschalige Vlaamse bosareaal, leidt al het voorgaande tot vragen. Wie zijn de plegers van de illegale ontbossingen en wat zijn hun motieven? En hoe kan de overheid op betekenisvolle wijze reageren?

## Illegale ontbossingen: de daders en hun motieven

*Daders* van milieumisdrijven kunnen worden ingedeeld in vier grote categorieën: (1) onafhankelijke individuen en groeperingen van individuen, (2) bedrijven en ondernemingen, (3) overheden en (4) georganiseerde criminele netwerken.

Uit de informatie die werd samengebracht in het gevoerde onderzoek, komt de burger, alleen of in teamverband, naar voren als de voornaamste pleger van biodiversiteitsmisdrijven. Georganiseerde criminaliteit komt voor in deeldomeinen van het soortenbeschermingsbeleid, voornamelijk t.a.v. vogels, maar komt niet voor in de habitatbescherming, dus ook niet in de illegale ontbossing. Elders in de wereld kan dit wel het geval zijn, bv. in het Amazonewoud.

De burger pleegt de biodiversiteitsmisdrijven doorgaans in de privésfeer van zijn bestaan. In Vlaanderen gebeurt dit goeddeels in het kader van vrijetijdsactiviteiten. Specifiek wat bossen betreft, draagt de paardensport bij tot illegale ontbossing. Daarnaast blijken woonwensen een specifiek motief voor illegale ontbossing te vormen, met vertuining, aanleg van vijvers, illegale constructies, ... Hier handelt de burger in teamverband. Teams zijn gezinsteam: echt)paren, koppels.

In bijkomende mate pleegt de burger de illegale feiten in een professionele hoedanigheid. In dit laatste geval is hij doorgaans actief in de land- of tuinbouw. De feiten leiden in deze gevallen typisch tot habitatverlies, inclusief een fractie ontbossing.

Wat de *motieven* van het wederrechtelijke handelen aangaat, zijn belangrijke vaststellingen de volgende.

De vastgestelde biodiversiteitsmisdrijven zijn geen omissiedelicten maar commissiedelicten, die een actief handelen behelzen. Dit 'doen' gebeurt wetens en willens. Bij ontbossing bv., heeft de overtreder de bedoeling die bomen weg te doen. De misdrijven worden dan ook typisch gepleegd met wat het strafrecht als algemeen opzet, *dolus generalis*, kwalificeert.

Dit wetens en willens handelen gebeurt deels in een marktcontext, waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten en een prijs wordt gevraagd en betaald. Aldus bv. een deel van de illegale feiten in het domein van de vogelvangst. Illegale ontbossing, daarentegen, gebeurt echter buiten enige marktcontext. De pleger wordt gedreven door het nastreven van eigen genoegens. Dit belet niet dat ook deze feiten tot vermogensvoordelen leiden, die eveneens als motief een rol (kunnen) spelen. Een dergelijk wederrechtelijk vermogensvoordeel doet zich bv. voor bij illegale ontbossing ter realisatie van woonwensen: op de vastgoedmarkt is een bebouwd perceel in een aangename groene omgeving natuurlijk veel meer waard dan hetzelfde perceel louter bebost. Eigen genoegens en geldgewin, op korte en middellange tot lange termijn, vormen dus de motieven.

## Betekenisvol sanctioneren

Naast bestraffend sanctioneren, neemt remediërend sanctioneren in groeiende mate een plaats in bij het beteugelen van milieucriminaliteit. Remediërende sancties beogen de schade

ongedaan te maken die door het misdrijf is aangericht en verdere schade ingevolge dat misdrijf te voorkomen. Ten aanzien van biodiversiteitsmisdrijven zijn ze bijzonder zinvol.

Zowel in het strafrechtelijke als het bestuursrechtelijke afhandelingspoot vormt het een uitgemaakte zaak dat het 'herstel' van vernietigde natuur niet te begrijpen valt als herstel in een materiële toestand die identiek is aan de toestand die voor het misdrijf bestond. Een klassieke toepassing in dit verband betreft, in ontbossingsdossiers, het herstel door aanplant van andere boomsoorten dan degene die aanvankelijk illegaal gerooid werden, zoals een bevel tot aanplant van gemengd inheems loofhout ter 'herstel' van gerooide sparren.

De hervorming van 2009 gaf het bestuur in Vlaanderen een bijzonder slagvaardig nieuw remediërend sanctie-instrument: het regularisatiebevel. Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) heeft het zich vrij snel eigen gemaakt. Regularisatiebevelen worden in regel opgelegd binnen de maand na verbalisering van het misdrijf. Deze korte reactietijd vormt een grote troef. Ter vergelijking: een strafrechtelijk vonnis komt gemakkelijk een jaar na het PVO. Het regularisatiebevel is in de praktijk dan ook uitgegroeid tot de ster van het remediërende sanctioneringsveld. Er kan bovendien een bestuurlijke dwangsom aan worden gekoppeld, om een weerspannige overtreder tot uitvoering te dwingen.

Uit de praktijkgegevens blijkt dat de handhavers momenteel aftasten tot hoever te gaan in het herstel. In de strafrechtspraak bestaat momenteel discussie rond de mogelijkheid tot het opleggen van een welbepaald beheer om de beschadigde dan wel vernietigde natuurwaarden te herstellen. Het Gentse Hof van Beroep ziet geen graten in een herstel met beheermaatregelen. Het Antwerpse Hof van Beroep oordeelde dat dit niet kan. Het ANB zoekt een evenwicht tussen een maximaal herstel van de globale ecologische schade en praktische haalbaarheid. Uit praktisch oogpunt is het voor deze administratie immers verre van evident om, gelet op de beschikbare werkmiddelen en de berekeningstechnieken, in elk dossier de volledige ecologische verarming te berekenen en vervolgens afdoende te motiveren binnen het sanctiebesluit.

## Tot slot

Voor bouseigenaars en bosbeheerders brengt het huidige handhavingsbeleid alleszins een bevestiging van de maatschappelijke waarde van hun bossen, ook van bosarealen die klein zijn. Het is goed te weten dat straffeloze bosvernietiging veel minder dan een decennium terug kan gebeuren. Het is ook boeiend te vernemen dat het remediërende sanctioneren zo veel meer slagvaardig is geworden.

De reflectie die bij de handhavers bestaat aangaande de waarde van biodiversiteit, onder meer bosgebied en alle fauna en flora die er iets aan hebben, zet ook een ruimer publiek aan het denken. Wat alleszins interessant is, is het inzicht in het ruimere ecologische continuüm op landschapniveau.

## Bronnen

Carole M. Billiet (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, 567 p.

*Keeping landscapes alive*: de sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven in België, Brussel, Equal Partners, debatlunch 19 maart 2019. Voor de presentaties en een samenvatting van de sterke discussiemomenten: zie <https://equal-academy.eu/nl/bronnen>

Gelieve als volgt citeren: Carole Billiet (2019) Schendingen van de boswetgeving: praktijkgegevens aangaande de feiten en hun sanctionering. *Bosrevue* 80a, 1-6.

ISSN 2565-6953 – *Bosrevue* 80a