

Law & Economics en de handhaving van het milieurecht: samenvatting

Carole M. BILLIET, Sandra ROUSSEAU, Luc LAVRYSEN en Stef PROOST

A. Onderzoek

Dit onderzoek spitst zich toe op de studie van de strategieën voor handhaving.

1. Inspectiebeslissing en sanctioneringspraktijk

a) Opstellen databestand

Onze studie van de inspectiebeslissing en eerste verkenning van de sanctioneringspraktijk zijn gebaseerd op empirisch onderzoek. Omdat we eerder empirisch onderzoek hadden verricht met betrekking tot textielveredelingsbedrijven en tapijtproducenten in Vlaanderen (Billiet en Rousseau, 2002), zochten we een steekproef bedrijven behorende tot de zelfde activiteitssectoren en bij voorkeur gelegen in de zelfde streek. Toevallig was de afdeling Milieu-inspectie in 2002 een handhavingsproject gestart inzake gelijkaardige bedrijven: het project 'P216 Geïntegreerde controle van textielveredelingsbedrijven'. Het P216-project betrof 41 bedrijven, waarvan er 21 in West-Vlaanderen, 18 in Oost-Vlaanderen en 2 in Limburg waren gelegen. Textielverdeling en tapijtproductie zijn potentieel sterk milieubelastende activiteiten gezien de lozingen van afvalwater, de opslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen, de grote stoom- en/of stookketels, een belangrijke grondwaterwinning, geur-, geluids- en trillingsaspecten, en de opslag en verwijdering van afvalstoffen. Watervervuiling vormt er het belangrijkste milieuprobleem. De 41 textielverdelers en tapijtproducenten van het P216-project vormden onze steekproef. We verzamelden de data tijdens de zomer van 2003. Ons gegevensbestand betreft ongeveer 1800 inspectiebezoeken die in de jaren 1991 tot 2003 in de betrokken bedrijven werden verricht. De gegevens omvatten per inspectiebezoek informatie over de aanleiding tot het bezoek, de duur ervan, de nalevingsstatus (niet of wel in overtreding), en de verdere rechtshandhaving waartoe een eventuele overtreding leidde, inzonderheid op het vlak van de zachte rechtshandhaving.

b) De toezichts- en sanctioneringspraktijk

Op basis van het databestand hebben we een algemene schets bekomen van de toezichts- en sanctioneringspraktijk (beschrijvende statistiek).

Eén derde van de inspectiebezoeken, de grootste fractie bezoeken, werd uitgevoerd om afvalwater te bemonsteren.

Voor de globale steekproef geldt dat bij 47 % van de inspecties geen overtreding werd vastgesteld. De overtredingen die werden vastgesteld omvatten o.m. schendingen van de vergunningsplicht (ontbrekende of onvolledige vergunning), overtredingen van de lozingsnormen voor één of meer pollutanten, luchtvervuiling (gassen, roet en/of geur), olieklekken, de ontoegankelijkheid van meetpunten en ontbrekende documenten zoals onderhoudsattesten.

Blijkt dat de afdeling Milieu-inspectie na het vaststellen van een overtreding slechts in 20 tot 30% van de gevallen een handhavingsdaad stelt. Dit betekent evenwel niet dat de

afdeling een 70 tot 80 % van de overtredingen gedooft. Eenzelfde problematiek kan immers gedurende verschillende inspectiebezoeken worden vastgesteld zonder telkens opnieuw om een handhavend optreden te vragen.

Wanneer we ons concentreren op het bestuurlijke afhandelingspoot en dus onze aandacht richten op de aanmaningen en onderrichtingen die werden gegeven, zien we dat er 198 dergelijke aanmaningen en onderrichtingen werden gegeven, waarvan 140 aanmaningen met aanvankelijk proces-verbaal en 58 aanmaningen en raadgevingen (38 aanmaningen en 20 raadgevingen) zonder aanvankelijk proces-verbaal. Wat we voorts zien, is dat in niet één van deze haast 200 dossiers een bestuurlijke sanctie volgde.

De gemiddelde financiële sancties die in het penale afhandelingspoot worden opgelegd, bedragen 260 euro bij minnelijke schikkingen, 2.869 euro als boete in eerste aanleg en 7.165 euro als boete in beroep. Deze vaststellingen bevestigen onze onderzoeksresultaten m.b.t. de rechtspraak van het Hof van Beroep te Gent (zie verder).

c) De inspectiebeslissing

Voor wat onze analyse van de inspectiebeslissing betreft, hebben we inspiratie gezocht in de rechtseconomische literatuur inzake doelgericht inspecteren of targeting. Theoretisch en empirisch onderzoek heeft aangetoond dat doelgericht inspecteren met een selectie van bedrijven gebaseerd op eerder nalevingsgedrag het nalevingsgedrag aanzienlijk kan verhogen in vergelijking met een lukrake selectie van de te inspecteren bedrijven. Aansluitend bij dit onderzoek analyseren wij aan de hand van ons gegevensbestand twee vragen m.b.t. de inspectiepraktijk van de afdeling Milieu-inspectie. Eerst gaan we na welke factoren de kans op een inspectiebezoek bepalen (verhogen of verminderen). Vervolgens gaan we na of het mogelijk is te stellen dat de afdeling Milieu-inspectie een doelgericht inspectiebeleid voert waarbij de kans van een bedrijf op een inspectiebezoek wordt bepaald door zijn nalevingshistoriek, meer specifiek of de milieu-inspectie op basis van eerder nalevingsgedrag analoog met Harrington's model (1988) een gedragsrichtende strategie voert. Geïnspireerd door de bevindingen van Gray en Deily (1996) vullen we deze vraag aan met de vraag of het vervuilingspotentieel van bedrijven mede een criterium voor doelgericht inspectiebeleid vormt.

De methodologie die we gebruiken, verschilt in twee opzichten van de reeds gevoerde empirische studies. We gebruiken geen kwartaalgegevens maar geïndividualiseerde gegevens. Ook analyseren we niet alle inspectiebezoeken gezamenlijk maar voeren we een analyse die het onderscheid erkent tussen routinecontroles, reactieve controles en projectgebonden controles. We gaan voor ieder type inspectiebezoek apart na welke de factoren zijn die de inspectiebeslissing bepalen. Het is o.i. nonsensicaal om de data inzake de verschillende types inspectiebezoeken samen te voegen en te analyseren als ging het over één en hetzelfde item. Enkel routinematige inspectiebezoeken komen in aanmerking voor onderzoek naar een eventuele targeting op basis van eerder nalevingsgedrag en vervuilingspotentieel. De schattingsmethode die we gebruiken voor de analyse van de aldus geordende data is overlevingsanalyse.

2. Bestuurlijke sancties

a) Vraagstelling en wijze van onderzoek

Er bestaan voorlopig geen juridische publicaties die een analyse maken van de wijze waarop de bestuurlijke sancties in de praktijk worden gebruikt. Zo weten we weinig omtrent de voorschriften die middels bestuurlijke sancties worden gehandhaafd: vergunningsplichten, emissienormen, voorschriften die ertoe strekken hinder te voorkomen of beperken, kennisgevingsplichten, ... Ook is weinig geweten omtrent de belangenafwegingen die de beslissing een sanctie op te leggen en de keuze voor een bepaalde sanctie dragen. Met het oog op een beter begrip van de bestuurlijke sanctiepraktijk hebben we een analyse gemaakt van de casuïstiek van de Raad van State, Afdeling Administratie, inzake het milieuvergunningstelsel (afsluiting onderzoeksresultaten per 15 oktober 2003). Ook bekijken we de Brusselse ervaring met de bestuurlijke geldboete. De onderzochte sanctiepraktijk betreft elk van de drie types bestuurlijke sancties: situationele, rechtontnemende en vermogenssancties.

b) Casuïstiek Raad van State

De bestuurlijke sancties bepaald in het Milieuvergunningendecreet 1985 sanctioneren in essentie twee inbreuken: de schending van de vergunningsplicht en de schending van exploitatievoorwaarden. De eerste uitspraak van de Raad inzake een bestuurlijke sanctie op grond van het decreet dateert van 13 oktober 1992. Tot en met 15 oktober 2003 zijn er in 64 zaken één of meer arresten gevelde.

De meest opvallende vaststellingen waartoe onze rechtspraakanalyse heeft geleid, betreffen (1) de fractie “inbreuken op de vergunningsplicht” in de casuïstiek van de Raad en (2) de verenging van de discretionaire beoordelingen tot het loutere punt van het ontbreken van een vergunning waar deze vereist is.

1) Ruim twee derde van de 64 zaken waarin de Raad één of meer arresten heeft gevelde, betreffen sancties tegen inbreuken op de vergunningsplicht (43 dossiers). In slechts 16 zaken werden sancties tegen inbreuken op de exploitatievoorwaarden betwist. Dit is verrassend gezien het brede pakket aan exploitatievoorwaarden waaraan ingedeelde inrichtingen moeten voldoen. De 43 dossiers inzake inbreuken op de vergunningsplicht betreffen voor de helft situaties met een eenvoudige schending van de vergunningsplicht, die door de exploitant niet of amper werd betwist. De overige dossiers betreffen zaken waarin de vergunningsplicht of de vergunningssituatie werkelijk onduidelijk waren; in een aantal ervan was een interpretatief standpunt van de Raad noodzakelijk om de betwisting tussen exploitant en bestuur te kunnen beslechten. De complexiteit van deze dossiers vormde blijkbaar geen beletsel voor sanctionering. In 24 van de 43 dossiers legde de burgemeester de sanctie op.

2) Het decreet formuleert de sanctiebevoegdheden met gebruik van de term “kan”. De burgemeester “kan” de vergunningsplicht sanctioneren, de toezichthoudende ambtenaren “kunnen” ze sanctioneren. In twee van zijn oudste arresten inzake sancties tegen inbreuken op de vergunningsplicht heeft de Raad van State gesteld dat bij ontstentenis van de vereiste vergunning een sanctie voorzien in artikel 31 § 1 Milieuvergunningendecreet

“kon en zelfs moest” worden opgelegd ¹. In andere rechtspraak, die naderhand stevast is hernomen, luidt het dat het bij ontstentenis van de vereiste vergunning niet vereist is dat het bestaan van specifieke milieuhinder wordt vastgesteld ². Het ontbreken van de vereiste vergunning is m.a.w. een voldoende motivering voor de sanctie. De Raad heeft aldus de te maken belangenafweging en de motiveringsverplichtingen ingekleurd en aanzienlijk vereenvoudigd. De boodschap is duidelijk begrepen in de praktijk. De formele motivering van de sanctiebesluiten in de onderzochte rechtspraak spitst zich volkomen toe op de schending van de vergunningsplicht, ook in dossiers waar de inbreuk niet eenvoudig vast te stellen valt. Andere overwegingen (de volksgezondheid, klachten van burens, nakende regularisatie...) spelen er geen rol.

Ter handhaving van reglementair en individueel bepaalde exploitatievoorwaarden zijn situationele én rechtontnemende sancties voorzien. De meest interessante vaststellingen ingevolge de analyse van deze relatief kleine fractie zaken, betreffen (1) de invulling van de discretionaire beslissingsruimte, waar de beslissing om een sanctie op te leggen op basis van een heel wat meer complexe belangenafweging valt dan inzake schendingen van de vergunningsplicht, (2) het gegeven dat proportionaliteit in deze zaken in de keuze van de sanctie wel een erkenning krijgt, zij het in beperkte mate, en (3) het oneigenlijke gebruik van de mogelijkheid tot wijziging van de exploitatievoorwaarden die in de vergunning zelf zijn bepaald.

In geen enkel dossier wordt gewag gemaakt van een dwanguitvoering in toepassing van artikel 33 § 2 of artikel 38 decreet. Vermeldenswaard is dat ook uit de jaarverslagen van de Milieu-inspectie geen toepassingen van dit artikel blijken.

c) De bestuurlijke geldboete in de Brusselse milieuwetgeving

De ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (voortaan “ordonnantie”) is van toepassing voor de handhaving van een reeks wetten en ordonnanties inzake milieuhygiëne en natuurbehoud en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. De betrokken wetgeving omvat o.m. de wetgeving inzake milieuvergunningen, afvalstoffen, de bestrijding van waterverontreiniging, luchtverontreiniging en geluidshinder, het natuurbehoud, het bosbeheer en de jacht. De ordonnantie omvat o.m. een hoofdstuk “Administratieve geldboetes” (artikelen 32 tot 42 ordonnantie).

In het beboetingsstelsel wordt een onderscheid gemaakt tussen inbreuken die strafbaar zijn met een bestuurlijke geldboete van 62, 5 tot 625 euro en inbreuken die strafbaar zijn met een bestuurlijke geldboete van 625 tot 62.500 euro. Tot de eerste categorie behoren voornamelijk inbreuken die gebruikelijk worden gepleegd in de particuliere levenssfeer. Tot de tweede categorie inbreuken behoren o.m. schendingen van milieuvergunningsplichten, de zwaardere afvalstoffencriminaliteit, inbreuken op de boswetgeving waarbij b.v. op onwettige wijze wordt gekapt of gerooid, en schendingen van de regelgeving inzake geluidshinder.

¹ R. v. St. nr. 42.524, 1 april 1993, n.v. FUNTASTIC; R.v.St. nr. 44.502, 14 oktober 1993, b.v.b.a. CHIP AMUSEMENT (bron citaat).

² Eerste uitspraak: R. v. St. nr. 44.737, 26 oktober 1993, n.v. MARDI en M. OOSTERLINCK..

Voor wat de eerste, relatief lichte, groep misdrijven betreft, vormt de terugdringing van het sluikestorten van huishoudelijk afval een succesverhaal (Billiet, 2003). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kende op dit vlak een ernstig probleem. De bestuurlijke geldboeten inzake deze inbreuken worden opgelegd door de leidende ambtenaar van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid ("GAN"). Mede door een goede samenwerking met het parket is het in de meeste van deze dossiers mogelijk gebleken een boete op te leggen binnen de zes maanden na toezending van het PVO. In een relevante fractie van de dossiers is het zelfs mogelijk gebleken om een boete op te leggen binnen een kleine drie à vier maanden na toezending van het PVO. In 2000 werden door het GAN 189 boeten opgelegd met een gemiddelde van 116,07 euro. In 2001 werden door dit agentschap 972 boetes opgelegd met een gemiddelde boete van 89,87 euro. De tastbaarheid van de handhaving is een stimulans geweest voor de lokale politiediensten om actief steun te verlenen aan het GAN en mede te verbaliseren. Recidive blijkt amper voor te komen. De invordering verloopt vrij vlot: voor wat de boetes opgelegd tot en met 31 mei betreft, zijn slechts een tiental dossiers overgemaakt aan de gewestelijke ontvanger voor gedwongen uitvoering. Het behoeft beklemtoning dat de korte termijn tussen verbalisering en beboeting belangrijk is voor de doeltreffendheid van het systeem.³

Voor wat de tweede, meer ernstige, groep misdrijven betreft, is de bestuurlijke boete hét instrument geweest waarmee belangrijke handhavingsacties zijn gevoerd, o.m. inzake de geluidshinder veroorzaakt door nachtvluchten vanuit de nationale luchthaven van Zaventem⁴ en inzake het verwijderingsprogramma voor PCB-houdende transformatoren. Ook werden bestuurlijke boetes opgelegd in verschillende alleenstaande inbreukdossiers, o.m. schendingen van de vergunningsplicht en van exploitatievoorwaarden.

Een belangrijke vaststelling die voor zowel de minder als de meer ernstige inbreuken geldt, is dat de bevoegde besturen vlot hun weg hebben gevonden in het bepalen van een boetebedrag. De beleidsruimte vervat in de vorktarifieringen en de hoogte van de maximale boetebedragen is geen probleem gebleken voor de praktijk. Dit is des te meer vermeldenswaard nu inzake de meer ernstige inbreuken situaties van samenloop van inbreuken en van herhaling zich meer dan eens hebben voorgedaan, zodat de maximumboete er op 125.000 euro lag. De betrokken diensten blijken dienaangaande interne discussies te voeren en beleidslijnen uit te stippelen. Luidens de motiveringen van de beslissingen zijn factoren die aan bod komen in de bepaling van de hoogte van de boete in een concreet dossier o.m. de ernst van de overtreding (b.v. één versus vijf vuilniszakken of een overtreding van een geluidsnorm met drie versus met negen decibel), verwijtbaarheid inzake het tot stand komen van de inbreuk (b.v. een bewezen afhankelijkheid van een subsidie om de vereiste milieu-investeringen tijdig uit te voeren) en daadwerkelijke inzet voor het beëindigen van de vastgestelde inbreuk (b.v. het onmiddellijk aanvragen van de vereiste milieuvergunning). Interessant is dat ook rechtseconomische afwegingen aan bod komen.

³ *Vr. en Antw.*, Br. H. R., 2001-02, 15 juli 2002 (Vr. nr. 200 Grouwels inzake "Het storten van huishoudelijk en groter vuil op openbare plaatsen door particulieren), 2429 – 2430; archief Milieucollege.

⁴ *Vr. en Antw.*, Br. H. R., 2002-03, 15 april 2003 (Vr. nr. 264 Cornelissen inzake "Boetes voor luchtvaartmaatschappijen die te luidruchtige vliegtuigen gebruiken"). Per 15 april waren er wegens inbreuken op de geldende immissienormen inzake stilte voor 695.190 euro boetes opgelegd, waarvan er nog maar 31.990 euro waren betaald.

3. Penale sancties: de geldboete

We willen weten welke factoren in de praktijk de hoogte bepalen van de strafrechtelijke geldboeten die worden opgelegd. We werken in twee stappen.

Eerst leiden we testbare hypothesen af in een theoretisch model. We modelleren een rechtszaak als een spel tussen drie spelers: aanklager, verdediger en rechter. Deze speltheoretische analyse geeft ons de kenmerken die we kunnen verwachten in evenwicht voor een boete die het gevolg is van een rechtszaak. De theoretisch ideale boete hangt in evenwicht af van de schade veroorzaakt door de overtreding, de kosten voor de maatschappij en de kans dat de schuldige partij wordt bestraft.

Vervolgens kijken we naar de factoren die in de praktijk de hoogte van boetes beïnvloeden. We testen meteen de hypothesen die in theoretisch model werden afgeleid. Het onderzoek stoelt op een analyse van milieurechtspraak (1990 – 2000) van het Hof van Beroep te Gent betreffende inbreuken op de wetgeving inzake lozingsvergunningen (Wet 1971 Oppervlaktewateren) en milieuvergunningen (opslorping van de lozingsvergunning in de milieuvergunning op grond van het Milieuvergunningendecreet 1985). De dossiers betroffen dus zaken die zowel een eerste aanleg als een beroepsaanleg doormaakten. De reden waarom we deze milieucriminaliteit selecteerden, is dat de rechtspraakanalyse moest aansluiten bij de casestudy inzake de waterverontreiniging door de textielsector langsheen de Leie verricht in een eerder project (Billiet en Rousseau, 2002).

De bekomen resultaten liggen deels wel en deels niet in de lijn van de verwachtingen.

- De boetebeslissingen in eerste aanleg en in beroep zijn gebaseerd op totaal andere kenmerken. De rechters in het Hof van Beroep brengen de ingesteldheid van de beschuldigde en de schade veroorzaakt aan derden mee in rekening.
- Over de hypothese ‘boetes stijgen met de kosten van de openbare aanklager’ kunnen we ons niet uitspreken. De relevante variabelen waren nooit significant.
- De hoogte van de boete die in eerste aanleg is uitgesproken, heeft een zeer sterke invloed op de hoogte van de boete die in beroep wordt uitgesproken. Concreet impliceert dit resultaat onder meer dat variabelen die significant scoren in eerste aanleg, en daar dus een verhogende invloed hebben gehad op de boete, een tweede keer een verhogende invloed op de boete zouden uitoefenen wanneer zij ook in beroep significant scoren. Dit cumulatieve fenomeen doet zich echter geen enkele keer voor.
- Voor wat de impact van de geschonden wetgeving betreft, treffen de resultaten inzake Milieuvergunningendecreet 1985 en Meststoffendecreet 1991: schendingen van deze wetteksten verhogen de boete. De relatief hogere maximumboete die mogelijk is, vormt zeker een verklaring voor deze vaststelling. Een bijkomende verklaring kan liggen in het belang dat wordt gehecht aan de naleving van de milieuvergunningsplicht en de bijhorende voorwaarden. Het is een feit dat deze wetgeving een kernstuk vormt van ons milieuhygiënerecht.
- Voor wat de variabelen betreft die verwijzen naar de persoon van de dader, vormt de werkelijk belangrijke invloed van een strafregister een onverwacht contrast met de factoren die verwijzen naar de ingesteldheid van de dader. Het is duidelijk dat

het objectieve feit van de aan- of afwezigheid van een strafregister een stevig houvast biedt om zich uit te spreken over de burgerzin van de dader. Dit gemakkelijk hanteerbare element verhoogt de boeten opgelegd in eerste aanleg. De meer subjectieve variabele 'ingesteldheid' scoort dan weer significant in beroep. Aspecten als slechte wil en het nastreven van persoonlijk winstbejag worden dan mee in rekening gebracht.

- Het is interessant om de invloed van burgerlijke partijen op de hoogte van de boete te zien. De boete in beroep wordt beïnvloed door de schade die aan derden wordt berokkend. In onze dataset bestond de aangerichte schade voornamelijk uit hinder voor burens (geluid, stank, geur, stof, rook en ook visuele hinder) maar ook puur materiële schade werd beschreven (bijvoorbeeld schade aan weilanden die ze ongeschikt maakt voor begrazing). Het feit dat de uitgesproken boete positief wordt beïnvloed door de schade veroorzaakt aan het welzijn en de materiële eigendom van de nabij gelegen gemeenschap, is ook opmerkenswaard wanneer men kijkt naar de kritiek op het antropocentrisme dat, vooral oudere, wetgeving kenmerkt. In deze discussie benadrukken sommigen dat het leefmilieu moet worden beschermd als een onafhankelijk waardevol goed. Deze trend stelt de bescherming van het leefmilieu gericht op het onderhouden van burgers en volksgezondheid in vraag. Onze resultaten tonen dat, in de praktijk, de bescherming van de volksgezondheid en private eigendom nog steeds een centrale rol spelen in de boetebeslissing.
- De positieve tijdstrend die we vaststellen is niet verrassend. Het stijgende milieubewustzijn in de jaren negentig heeft zich klaarblijkelijk vertaald in een strengere sanctionering van milieudelicten.

B. Besluiten

1° Een inspectiebezoek en het voortraject van een bestuurlijke sanctie vormen de hoekstenen van een zachte rechtshandhaving die iedere dag opnieuw haar nut bewijst. In rechtswetenschappelijke publicaties is deze zachte rechtshandhaving, de hoofdmoot van de milieurechtshandhaving, amper behandeld. Zij vormt, in weerwil van haar erg grote praktijkbelang, een grijze zone. In deze bijdrage hebben we dit handavingsgebeuren beschreven en geanalyseerd.

2° Het empirisch onderzoek toont aan de afdeling Milieu-inspectie targeting gebruikt voor de selectie van de bedrijven die zij routinematig inspecteert. De selectie is gebaseerd op het vervuilingspotentieel van het bedrijf, beoordeeld aan de hand van de bedrijfs capaciteit inzake voorbehandeling en verven in ton per dag. Indien de AMI het werkelijk belangrijk acht bedrijven die in oppervlaktewateren lozen vaker te inspecteren dan bedrijven die op riool lozen, zou zij haar inspectiepraktijk echter in die zin dienen aan te passen. De kans op routinematige inspectiebezoeken is voorts ook bepaald door de nalevingshistoriek van de bedrijven. Uit het geheel van de desbetreffende resultaten blijkt een beleidsstrategie gericht op een systematische zorgvuldige probleemopvolging. Samen met de targeting die gebeurt op basis van het vervuilingspotentieel van de bedrijven, spreekt hieruit een beleidsvisie die consequent probleemgericht is.

Er is in het routinematige inspectiebeleid van de afdeling o.i. echter geen sprake van een targeting waarbij de nalevingshistoriek de basis legt voor een gedragsrichtende inspectiestrategie met preventieve dimensie zoals gemodelleerd door Harrington (1988).

3° Uit de beschrijving van het zachte handavingsparcours dat een aanvang neemt wanneer bij inspectie een bedrijf in overtreding is bevonden, moet o.i. worden onthouden dat de aanmaning het belangrijkste sanctioneringsinstrument vormt van de afdeling Milieu-inspectie. Het geven van een aanmaning na de vaststelling van een voorheen niet gekende inbreuk gebeurt systematisch. En de aanmaningen leiden daadwerkelijk tot resultaten. Het leeuwendeel van de handavingspraktijk van de milieu-inspectie situeert zich in het kader van het Milieuvergunningsdecreet. Het juridische gewicht dat de aanmaningen toekomt die in het kader van dit decreet worden gegeven, is genuanceerd. De aanmaningen zijn geen bestuurlijke rechtshandelingen. Strikt gesproken, behoeven zij zelfs geen rechtsgrond om in de praktijk te kunnen worden gebruikt. Toch maken zij bestuurshandelingen uit die, door de termijnen voor een terugkeer naar de legaliteit die zij stellen, de timing voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie meebepalen. Ook zijn zij onontbeerlijk opdat de bevoegdheid tot het opleggen van sommige sancties, m.n. de sancties wegens een schending van exploitatievoorwaarden op grond van artikel 31 § 2 of artikel 32 § 1 decreet, zou tot stand komen. Onwil in hoofde van de exploitant, die dient te blijken uit feit dat hij geen gevolg heeft gegeven aan aanmaningen, vormt immers een procedurele bevoegdheidsvoorwaarde voor deze beide sanctiebevoegdheden. Omdat aanmaningen geen bestuurlijke rechtshandelingen uitmaken, stellen zij per se geen rechtsbeschermingsproblematiek. Hierin schuilt hun grote aantrekkingskracht als instrument voor beleidsvoering: zij helpen de dossiervoering voorwaarts, naar oplossingen toe, zonder dat rechtsstrijd dreigt. Belangrijk is dat de stap naar een bestuurlijke sanctie systematisch en succesvol wordt gezet wanneer blijkt dat het nodig is. Of dit het geval is, is een onderwerp voor verder onderzoek.

4° Bij ons weten is onze publicatie inzake de hoogte van de penale geldboeten (Billiet en Rousseau, 2003) de eerste publicatie over de factoren die de hoogte beïnvloeden van boetes die in de Vlaamse milieurechtspraak worden opgelegd. Het onderzoeksmateriaal biedt meer mogelijkheden dan wij benut hebben. Desondanks zijn de onderzoeksresultaten interessant. We onthouden vooral de volgende punten:

- Inbreuken op de wetgeving inzake de milieuvergunning en inzake meststoffen worden zwaarder beboet dan inbreuken op de overige onderzochte wetgeving.
- De boete die in eerste aanleg is opgelegd, beïnvloedt sterk de boete die in beroep wordt opgelegd.
- Het hebben van een strafregister heeft een sterk verhogend effect op de boete in eerste aanleg. In beroep blijkt de ingesteldheid van de dader de boete te verhogen.
- De vraag naar een tijdstrend wordt naar verwachting beantwoord. Boetes bleken lager in eerste aanleg in het begin van de jaren negentig dan op het einde.
- De aanwezigheid van burgerlijke partijen (schade aan medeburgers) heeft een verhogende invloed op de boetes uitgesproken in beroep.

5° Een bijkomend punt dat o.i. kort aandacht behoeft, is de hoogte van de boetes die daadwerkelijk worden opgelegd. Per veroordeelde dader is gemiddeld een boete opgelegd

van ongeveer 3.000 tot ongeveer 5.000 Euro (eerste aanleg resp. beroep). Het ARAB 1946, het Milieuvergunningendeceet 1985 en het Meststoffendeceet 1991 bieden de mogelijkheid tot boetes die, al naargelang van de geldende opdecieimen, minder tot meer honderdduizenden Euro's bedragen (maximum 500.000). Deze bovengrens blijkt in de beboetingspraktijk ver weg te blijven. Wanneer we dan kijken naar de maximale boetes die mogelijk zijn op grond van meer recente wetgeving, meer bepaald de maximumboete van 50 miljoen € voorzien in het Afvalstoffendeceet 1981 zoals gewijzigd in 1994, het Bodemsaneringsdeceet 1995, huidige redactie, en het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, rijst de vraag of deze hoge beboetingsmarges ooit zullen worden gebruikt en zo ja, in welke dossiers. Zal de veroordeling van rechtspersonen tot het gebruik van deze hoge beboetingsmogelijkheden leiden? In dit verband lijkt het interessant te wijzen op resultaten die we in eerder rechtseconomisch onderzoek boekten. Hier blijkt dat, onder bepaalde voorwaarden, vanaf een bepaald bedrag een verdere verhoging van het boetebedrag het gedrag van de bedrijven niet meer beïnvloedt, m.a.w. beleidsmatig niets oplevert⁵.

Een meer fundamenteel aspect van het hier voorgestelde onderzoek betreft de aangewende onderzoeksmethodologie. Deze bijdrage is het resultaat van de samenwerking tussen een milieujurist en een milieu-economist. Geen van beide onderzoekers kon op eigen kracht dit werkstuk produceren; de vakkennis van elk van beiden was onontbeerlijk. Nochtans is een regressieanalyse zoals degene die hier gebeurde betrekkelijk eenvoudig te verrichten. Juristen die een cursus over dit statistisch instrument zouden krijgen, zouden er zelfstandig mee kunnen werken. Een ander milieujuridisch onderzoek waar een beroep is gedaan op methodes die gemeengoed zijn in andere wetenschappen, is b.v. het Nederlandse onderzoek inzake de bestuurlijke dwangsom dat in 1993 en 1994 gebeurde onder leiding van Prof. Dr. F.C.M.A. Michiels, thans hoogleraar Omgevingsrecht te Utrecht: F.C.M.A. Michiels, E. Niemeijer en C.T. Nijenhuis, *Wie is er bang voor de dwangsom? Een onderzoek naar het functioneren van de bestuurlijke dwangsom in de praktijk van het milieurecht*, ECWM- Achtergrondstudie nr. 22, Den Haag, ECWM, 1994, 123 p. + bijlagen. Hier werd beroep gedaan op klassiek rechtspraakonderzoek aangevuld door "empirisch onderzoek" inzake de ervaringen met de dwangsom "waarbij gebruik <werd> gemaakt van een vragenlijst en interviews werden afgenomen, terwijl enige casestudies het beeld completeren" (voorwoord). De vrucht van deze methodologisch ongebruikelijke benadering is een rechtswetenschappelijk onderzoeksrapport dat, zoals de voorliggende rechtspraakanalyse, resultaten biedt die meer zijn dan wat enkel de klassieke benadering vermag te bieden. Beide studies illustreren dat het juridisch wetenschappelijk werk veel bijkomende mogelijkheden zou verwerven indien het methodologisch arsenaal zou worden opengetrokken naar o.m. kwantitatieve onderzoeksmethodes en methodologieën voor beschrijvend en analytisch empirisch werk. Vermeldenswaard is dat in de Amerikaanse rechtsfaculteiten de discussie in dit verband op gang is gekomen. Ulen (2002), een rechtseconomist verbonden aan de rechtsfaculteit van de Universiteit van Illinois, beschrijft deze ontwikkelingen in de rechtswetenschap als wetenschap in een paper met de sprekende titel "A Nobel Prize in Legal Science: Theory, Empirical Work, and the Scientific Method in the Study of Law". Hij merkt o.m. op wat volgt: "*The*

⁵ Billiet en Rousseau (2002), 325.

number of law school courses devoted to training students to understand and perform quantitative empirical or experimental work must be very, very small. But it is not zero. And those, like us, who welcome and even encourage empirical and experimental work in the study of law have somehow managed to get competent training in those techniques. Just as we argued above that the theoretization of law is at an early stage, so it must be true that empiricism and experimentation as standard techniques in the study of law are also at a very early stage of acceptance and development.”.