

ALTERNATIEVE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES, EEN AANVULLEND PREVENTIE-INSTRUMENT

Het wetboek van inspectie, drijvende kracht achter verschillende
projecten in de periode 2014-2018



NOVEMBER 2019

TECHNISCH VERSLAG N°5

ALTERNATIEVE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES, EEN AANVULLEND PREVENTIE-INSTRUMENT

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
2. DE ALTERNATIEVE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES.....	5
2.1 De sanctieprocedure voorzien in het Wetboek van Inspectie.....	5
Figuur 1 : Evolutie van het aantal processen-verbaal	5
Figuur 2 : Verdeling van de in 2018 opgestelde processen-verbaal.....	6
Figuur 3 : Evolutie van het aantal gelboetes	7
Figuur 4 : Verdeling van de in 2018 opgelegde geldboetes.....	7
Figuur 5 : Bedrag van de geldboetes	9
Figuur 6 : Opgelegde geldboetes en bedragen.....	9
Figuur 7 : Evolutie van het aantal bij het Milieucollege ingediende beroepen	10
Figuur 8 : Percentage beslissingen waartegen beroep werd aangetekend	10
Figuur 9 : Aantal bevestigde beslissingen.....	11
Figuur 10 : Evolutie van het aantal betalingen	12
Figuur 11 : Betaalde geldboetes en bedragen	12
2.2 De evolutie van de sanctiemiddelen tussen 2014 en 2018.....	13
a. De dwangsom.....	13
b. Het bedrag van de alternatieve administratieve geldboetes	15
c. Verbetering van de procedures voor het beheer van de dossiers	16
Figuur 12 : Evolutie van de verwerkingstermijnen	17
Figuur 13 : Verwerkingstermijnen in 2018	17
Figuur 14 : Evolutie van het aantal dossiers in afwachting van verwerking	18
2.3 Update van de belangrijkste vooruitzichten : de vluchten boven Brussel, de schikking,	18
Figuur 15 : Opgelegde geldboetes en bedragen	19
3. CONCLUSIES.....	22





1. INLEIDING

Het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid (hierna "het Wetboek van Inspectie" genoemd), vormt de basis van de verschillende sectorale bevoegdheden van de inspectiedienst. Lawaai, milieuvergunningen, afval, de energieprestatie van gebouwen, de natuur, elektromagnetische golven, ... zijn allemaal thema's waarin de Brusselse personeelsleden belast met het toezicht actief zijn. Deze wetgevende tekst biedt dus actiemiddelen die ertoe bijdragen om de kwaliteit van ons leefmilieu te verbeteren en de gezondheid en veiligheid van iedereen te bevorderen. Voor meer informatie kunnen jullie het technisch verslag nr. 2 « *De milieu-inspectie ten dienste van de Brusselaars* » en het technisch verslag nr. 3 « *Gecoördineerd beheer van de verontreinigde bodems in Brussel* » raadplegen.



Foto : © Leefmilieu Brussel

Na de overdracht van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming is het Wetboek van Inspectie ook van toepassing op het dierenwelzijn. Om dit thema te ontdekken nodigen we jullie uit om het technisch verslag nr. 4 : « *De ontwikkeling en evolutie van het dierenwelzijnsbeheer in stedelijke gebieden : doelstellingen en acties ?* » te raadplegen.



Alle overtredingen op het gebied van leefmilieu, energie en dierenwelzijn die voorzien zijn in het Wetboek van Inspectie, kunnen worden bestraft met een alternatieve administratieve geldboete. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was een pionier toen het dit soort sanctie invoerde bijna 20 jaar geleden. De goedkeuring hiervan heeft voor een daling gezorgd van de straffeloosheid bij overtredingen op dit domein.

De geldboetes, beheerd door de Inspectiedienst en opgelegd door de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel (hierna "LB" genoemd), ondersteunen de uitgevoerde controles op verschillende manieren en dragen zo bij aan de bevordering van een betere naleving van de wetgeving, hetgeen de prioritaire doelstelling is van de Inspectiedienst.

Parallel met de wijzigingen die zijn aangebracht om het intrinsieke beheer van de dossiers doeltreffender te maken, zijn er nog andere maatregelen ingevoerd om ervoor te zorgen dat boetes niet alleen een repressief instrument zijn, maar ook meer een preventief instrument vormen om sneller een einde te maken aan inbreuken en om toekomstige inbreuken te voorkomen. Het opleggen van nog effectievere, evenredigere en meer afschrikkende boetes, er steeds over wakend dat hierbij een onpartijdige houding wordt aangenomen ten opzichte van de verschillende partijen, is bedoeld om de burger bewuster te maken van het belang om toekomstige overtredingen te voorkomen en ons leefmilieu te verbeteren.



2. DE ALTERNATIEVE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES

Zowel de opstelling als de inwerkingtreding van het Wetboek van Inspectie heeft geleid tot tal van projecten op het gebied van administratieve sancties.

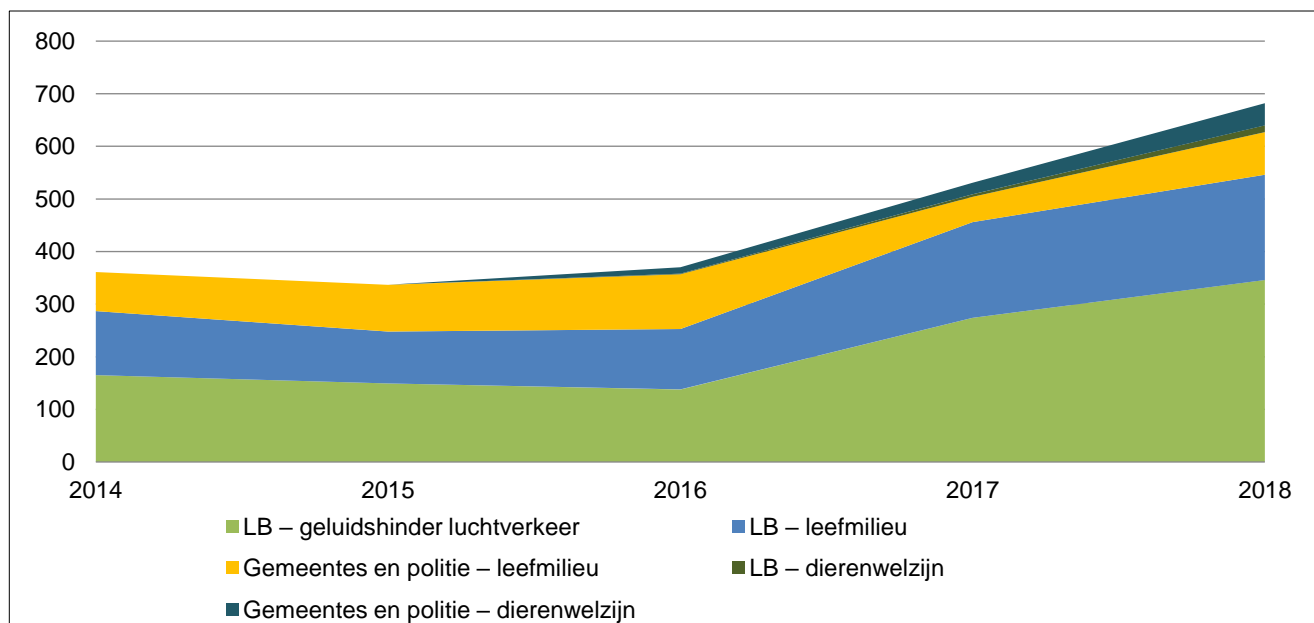
In dit deel komt de voorstelling aan bod van de in het Wetboek van Inspectie (2.1) voorziene sanctieprocedure en de ontwikkeling van de sanctie-instrumenten tussen 2014 en 2018 (2.2). Ten slotte wordt een update voorgesteld van de belangrijkste vooruitzichten met betrekking tot de vluchten boven Brussel, de schikking,... (2.3).

2.1 De sanctieprocedure voorzien in het Wetboek van Inspectie

Wanneer de preventieve acties van de personeelsleden belast met het toezicht van LB, de gemeenten of de politie, niet volstaan om het strafbaar gedrag van personen te wijzigen, zijn deze personeelsleden op basis van het Wetboek van Inspectie bevoegd om een proces-verbaal op te stellen. Deze vaststelling is een verplichte stap in de sanctieprocedure. In het proces-verbaal meldt het personeelslid belast met het toezicht de feiten die hij of zij heeft vastgesteld met betrekking tot een overtreding. Dit zal als basis dienen voor een strafrechtelijke of administratieve vervolging.

Het proces-verbaal wordt binnen 10 werkdagen na de vaststelling van de feiten toegezonden aan de vermeende overtreder enerzijds en aan de Procureur des Konings anderzijds. Dit proces-verbaal zal bij voorrang het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke vervolging.

Figuur 1 : Evolutie van het aantal processen-verbaal



Bron : Leefmilieu Brussel

Terwijl het totale aantal processen-verbaal tot 2016 relatief constant bleef (variatie van ongeveer 10%), is het de afgelopen twee jaar bijna verdubbeld van 370 in 2016 tot 682 in 2018, ofwel een stijging van 84%.

Verskillende factoren verklaren deze stijging, waaronder:

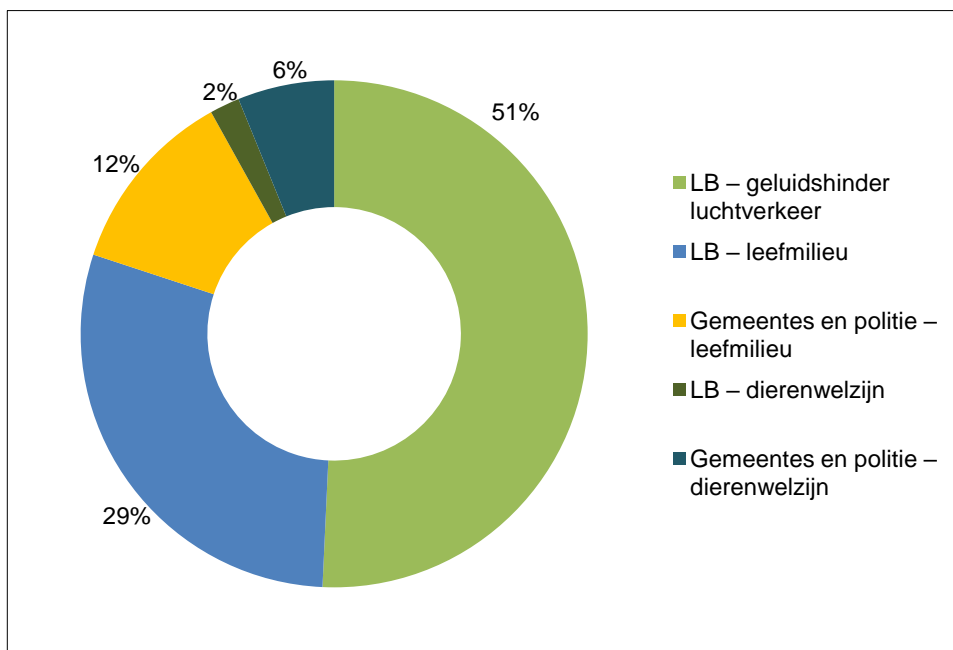
- *op gebied van leefmilieu heeft LB een repressievere aanpak ontwikkeld voor bepaalde inspecties en in bepaalde bedrijfstakken meer onaangekondigde acties uitgevoerd. Hierbij werden onmiddellijk processen-verbaal opgesteld om een maximaal effect te bereiken met minder inspectiemiddelen;*



- in 2017 heeft de afschaffing van de tolerantie voor geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer onder meer geleid tot een toename van het aantal luchtvaartmaatschappijen waarvoor overtredingen werden vastgesteld;
- het dierenwelzijn is een gewestelijke bevoegdheid geworden.

Zo is met name tussen 2016 en 2018 het aantal processen-verbaal opgesteld door LB naar aanleiding van geluidshinder door het luchtverkeer en milieuvervuiling met respectievelijk 60% en 43% gestegen.

Figuur 2 : Verdeling van de in 2018 opgestelde processen-verbaal



Bron : Leefmilieu Brussel

Het grootste deel van de in 2018 opgestelde processen-verbaal heeft betrekking op de door het luchtverkeer veroorzaakte geluidshinder, die met name het gevolg is van de afschaffing van de tolerantie op dit gebied in 2017.

Afgezien van deze thematiek hadden 41% en 8% van de processen-verbaal betrekking op respectievelijk milieu- en dierenwelzijnsinbreuken.

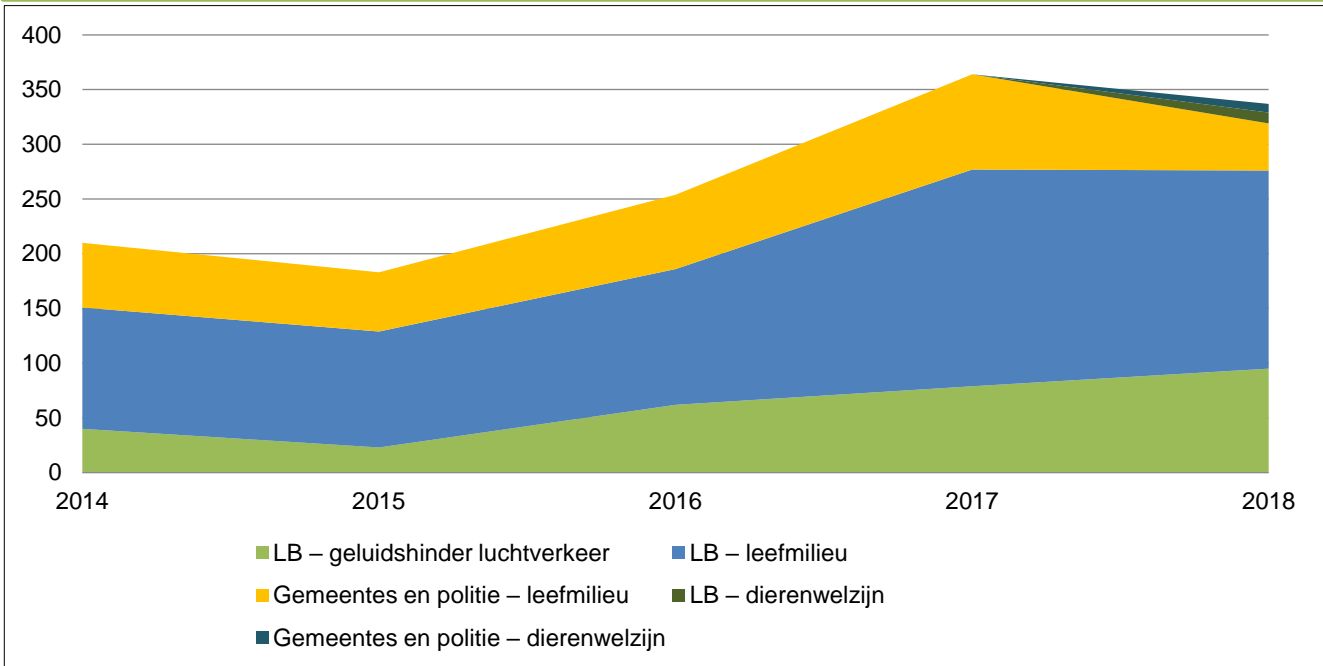


Indien het Brusselse parket beslist om niet strafrechtelijk te vervolgen binnen de 6 maanden na de vaststelling, neemt de leidend ambtenaar van LB de zaak over door tegen de vermeende overtreder een eventuele administratieve procedure op te starten.

Alle inbreuken op het vlak van leefmilieu en dierenwelzijn kunnen, afhankelijk van de ernst ervan, worden bestraft met een strafrechtelijke sanctie (gevangenisstraf, geldboete en/of werkstraf) of met een alternatieve administratieve geldboete. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaan er procedures voor alternatieve administratieve geldboetes sinds het jaar 2000. In de praktijk geven slechts weinig processen-verbaal aangaande leefmilieu en dierenwelzijn aanleiding tot strafrechtelijke vervolging. De bestraffing van deze inbreuken is dus hoofdzakelijk administratief van aard.

De procedure van de alternatieve administratieve geldboete bepaalt dat de persoon die met een geldboete strafbaar is, zijn of haar verdediging kan voeren tijdens een hoorzitting of middels het indienen van schriftelijke verweermiddelen, alvorens een beslissing wordt genomen. In meer dan de helft van de gevallen wordt een dergelijke verdediging overgemaakt.

Figuur 3 : Evolutie van het aantal geldboetes

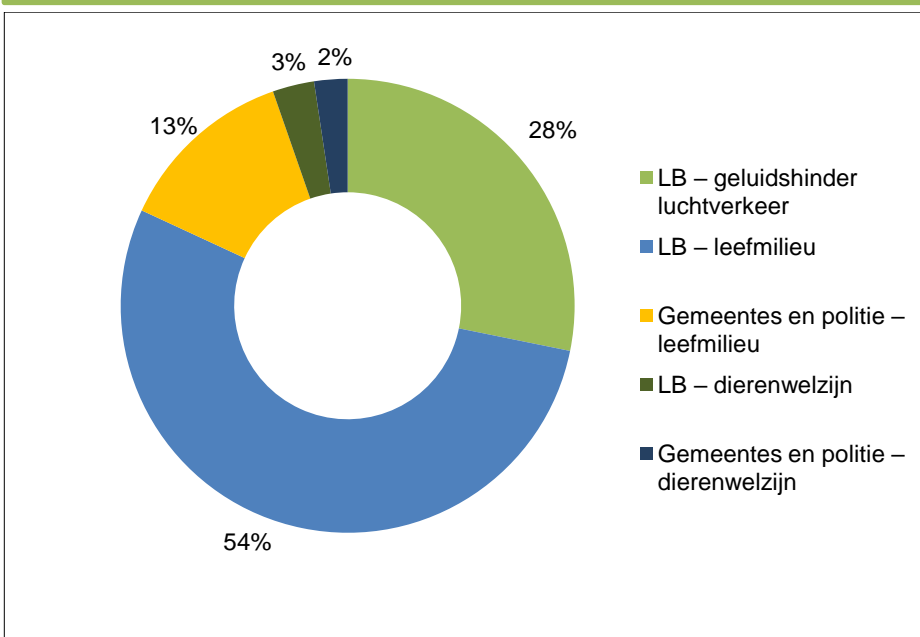


Bron : Leefmilieu Brussel

Een beslissing tot geldboete kan betrekking hebben op één of meerdere processen-verbaal opgesteld tegen dezelfde persoon.

Diverse interne verbeteringen en een versterking van het team in 2017 in verband met een wijziging van het repressieve beleid in meerdere thematieken, hebben het mogelijk gemaakt om het aantal opgelegde boetes te verhogen: van 215 (gemiddelde van de jaren 2014 tot 2016) tot 350 (gemiddelde van de jaren 2017 en 2018), namelijk een stijging van 63%. Bovendien kende het jaar 2017 een piek van 364.

Figuur 4 : Verdeling van de in 2018 opgelegde geldboetes



Bron : Leefmilieu Brussel

Het merendeel van de geldboetes die in 2018 werden opgelegd, komen voort uit processen-verbaal opgesteld door LB inzake leefmilieu. Dit is één van de gevolgen van de aanzienlijke toename van het aantal processen-verbaal die sinds 2017 in deze thematiek zijn opgesteld.

Naast dit thema werd 29% van de boetes opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor de door hen veroorzaakte geluidshinder.





Voor om het even welke overtreding, voorziet het Wetboek van Inspectie in de mogelijkheid om een alternatieve administratieve geldboete van 50 tot 62.500 euro op te leggen. De bedragen kunnen worden verhoogd tot een maximumbedrag van 125.000 euro wanneer er sprake is van samenloop van meerdere misdrijven of bij recidive.

Het opgelegde bedrag hangt af van de ernst van de inbreuk en de omstandigheden waarin deze is gepleegd. Maar het is ook bedoeld om doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn!



Foto : © Gettyimages

Het feit dat een proces-verbaal op strafrechtelijk vlak wordt geseponeerd betekent niet dat de feiten niet ernstig zijn. Administratieve geldboetes vormen een sanctie die voor elk individu en elk bedrijf zwaar kan zijn.

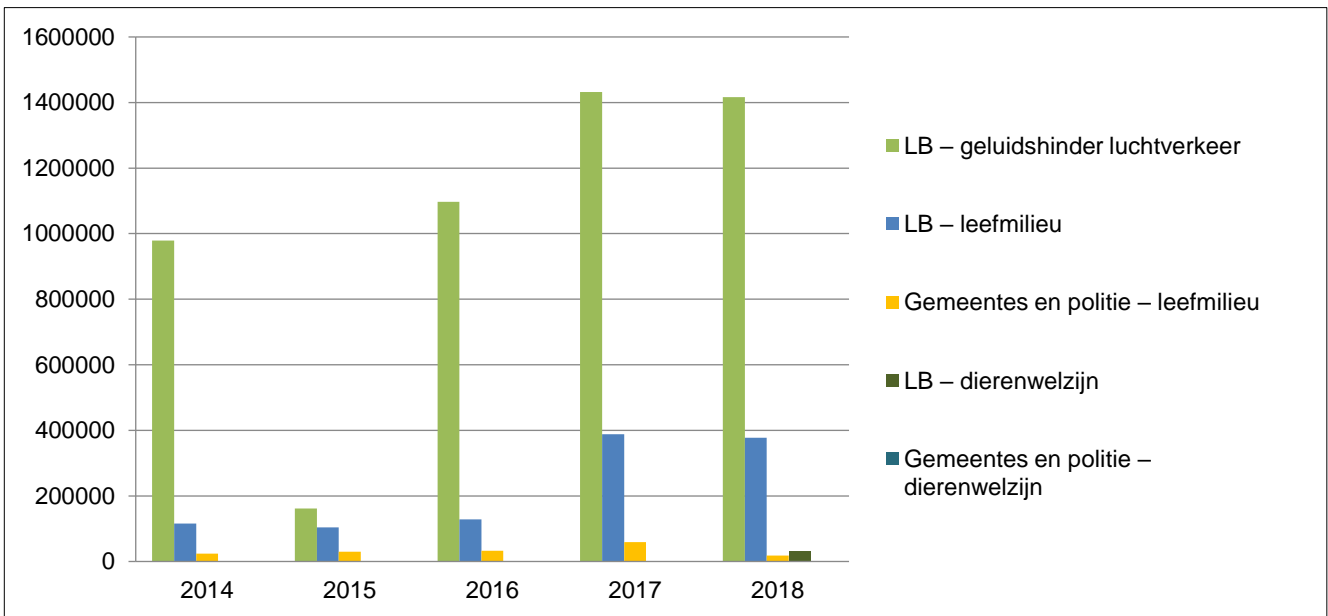
De sanctie van een strafbaar feit door een alternatieve administratieve geldboete maakt het mogelijk om de verschillende actoren, zowel professionals als particulieren, bewust te maken van hun verplichtingen en hen aan te zetten zich in regel te stellen om recidive te vermijden. Naast het repressieve aspect zijn geldboetes dan ook eerder een preventief instrument om sneller aan inbreuken te verhelpen.

HET BEDRAG VAN DE ALTERNATIEVE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE WORDT BEÏNVLOED DOOR

De aard van de feiten	Voor elk milieumisdrijf worden basisbedragen voorzien
De ernst van de feiten	Met een mogelijke verhoging in geval van gevaar voor de gezondheid of het milieu
De context	Met name in het kader van een beroepsactiviteit
De frequentie en de duur van de inbreuk	Bijvoorbeeld in geval van recidive binnen drie jaar
Verzachtende of verzwarende omstandigheden	Afhankelijk van de maatregelen die al dan niet genomen zijn om de situatie te verhelpen



Figuur 5 : Bedrag van de geldboetes (in euro)



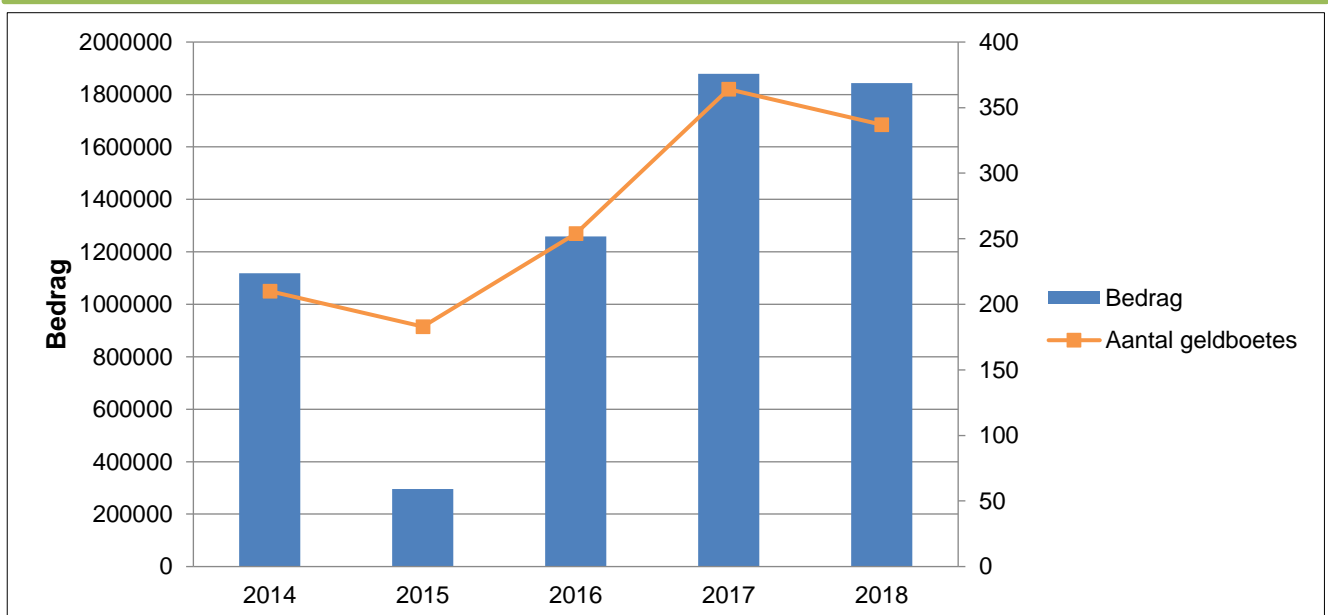
Bron : Leefmilieu Brussel

Het totale bedrag van de geldboetes steeg van 890.945 euro (gemiddelde over de jaren 2014 tot en met 2016) tot 1.861.298 euro (gemiddelde over de jaren 2017 en 2018), namelijk een stijging met 209%. Daarnaast kende het jaar 2017 een piek van 1.878.753 euro.

Het merendeel van de bedragen betreft geldboetes voor geluidshinder door het luchtverkeer. Het hogere bedrag valt te verklaren doordat in deze thematiek in een proces-verbaal vaak een hoog aantal inbreuken vastgesteld wordt.

De stijging van de bedragen betreffende het leefmilieu in 2017 en 2018 is niet alleen het gevolg van de toename van het aantal opgelegde boetes op dit gebied, maar ook van de nieuwe interne richtlijnen voor de berekening van de opgelegde boetes.

Figuur 6 : Opgelegde geldboetes en bedragen (in euro)



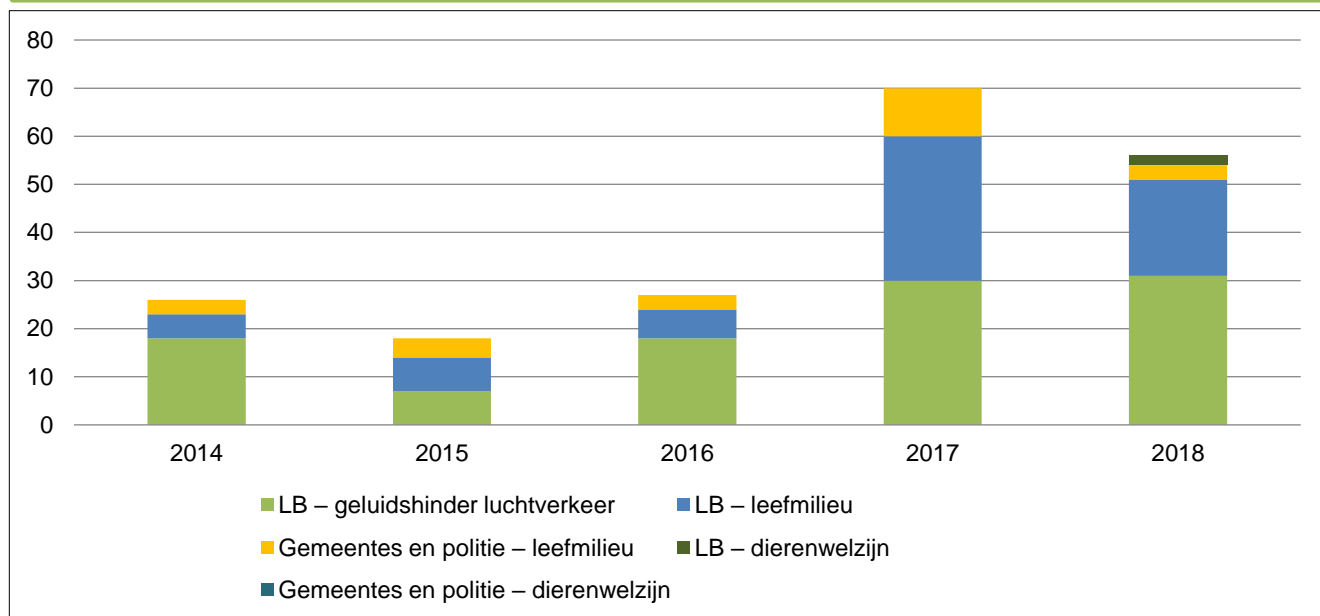
Bron : Leefmilieu Brussel



Op basis van het dossier waarover hij beschikt, beslist de leidend ambtenaar van LB om al dan niet een alternatieve administratieve geldboete op te leggen.

Deze beslissing kan worden aangevochten bij het Milieucollege en vervolgens bij de Raad van State.

Figuur 7 : Evolutie van het aantal bij het Milieucollege ingediende beroepen

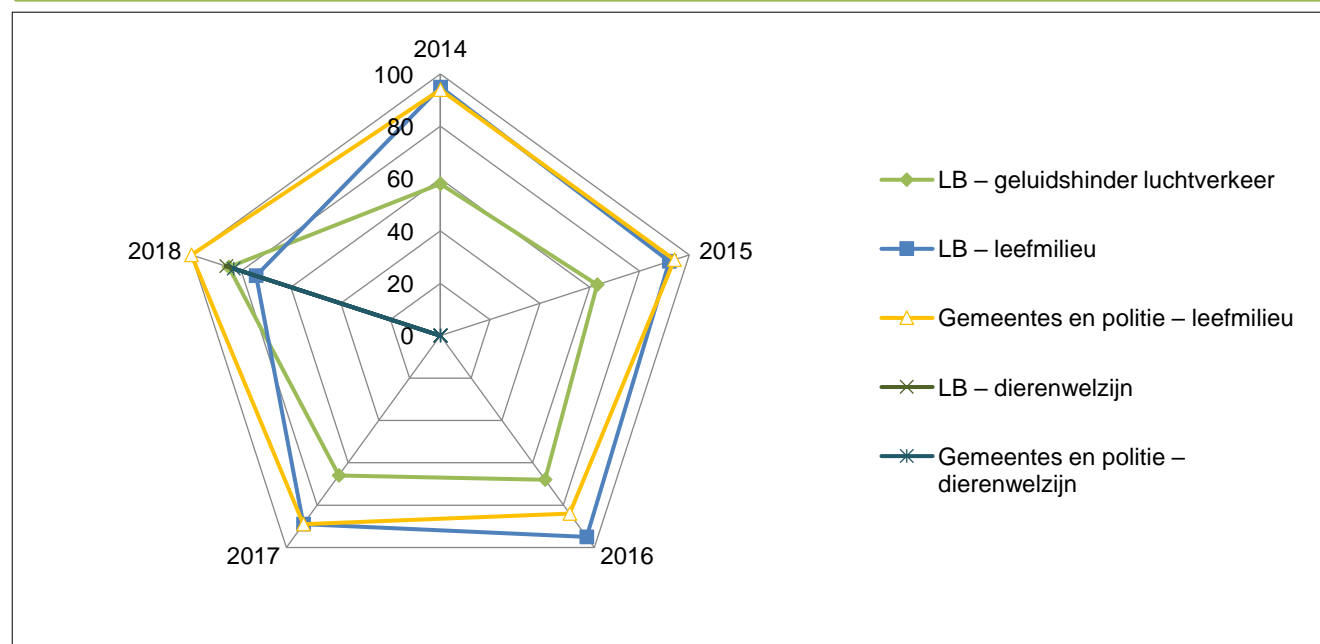


Bron: Leefmilieu Brussel

Het aantal beslissingen waartegen beroep is aangetekend bij het Milieucollege neemt aanzienlijk toe: van 24 (gemiddelde van de jaren 2014 tot 2016) tot 63 (gemiddelde van de jaren 2017 en 2018), namelijk een stijging van 262%. Bovendien kende het jaar 2017 een piek van 70.



Figuur 8 : Percentage beslissingen waartegen geen beroep werd aangetekend (in %)



Bron : Leefmilieu Brussel

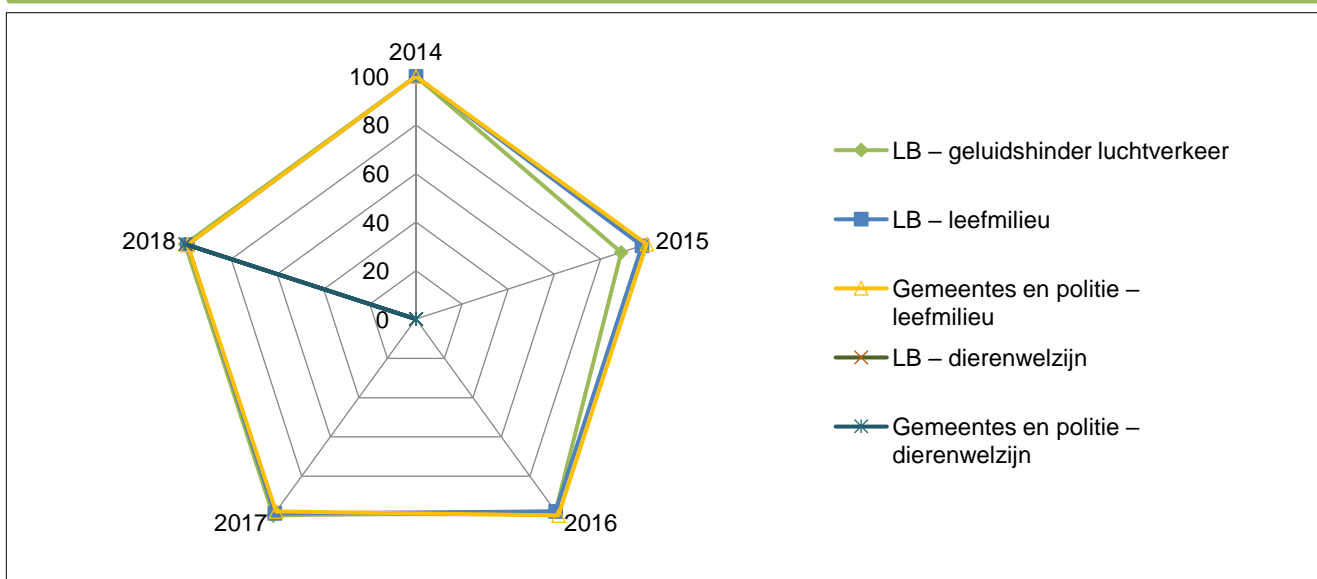




Op het gebied van leefmilieu is de toename van het aantal tegen de beslissingen ingediende beroepen zeer groot. Deze stijging kan gedeeltelijk verklaard worden door de toename van het aantal beslissingen, wat natuurlijk een weerslag heeft op het aantal ingediende beroepen. Maar ook het percentage van de beslissingen waartegen beroep wordt aangetekend, neemt sterk toe. Zo werd tussen 2014 en 2016 tegen 5,4% van de beslissingen beroep aangetekend en steeg dit percentage in 2017 en 2018 tot 12,4%.

Beslissingen met betrekking tot de door het luchtverkeer veroorzaakte geluidshinder worden vaker betwist: in de loop van de afgelopen 5 jaar werd tegen 35% van deze beslissingen beroep aangetekend. Een van de redenen voor dit percentage is dat sommige luchtvaartmaatschappijen systematisch de opgelegde beslissingen aanvechten.

Figuur 9 : Aantal bevestigde beslissingen (in %)



Bron : Leefmilieu Brussel



In de afgelopen 5 jaar is meer dan 98% van de beslissingen bevestigd, hetzij na een beslissing van het Milieucollege, hetzij omdat ze niet werd aangevochten. De stijging van het aantal opgelegde geldboetes en de stijging van het aantal ingediende beroepen tegen de beslissingen, heeft dus geen invloed gehad op de kwaliteit van de beslissingen.

In geval van beroep werden sommige beslissingen door het Milieucollege ten gronde bevestigd, maar werd het bedrag van de opgelegde geldboete door het Milieucollege verlaagd of verhoogd.

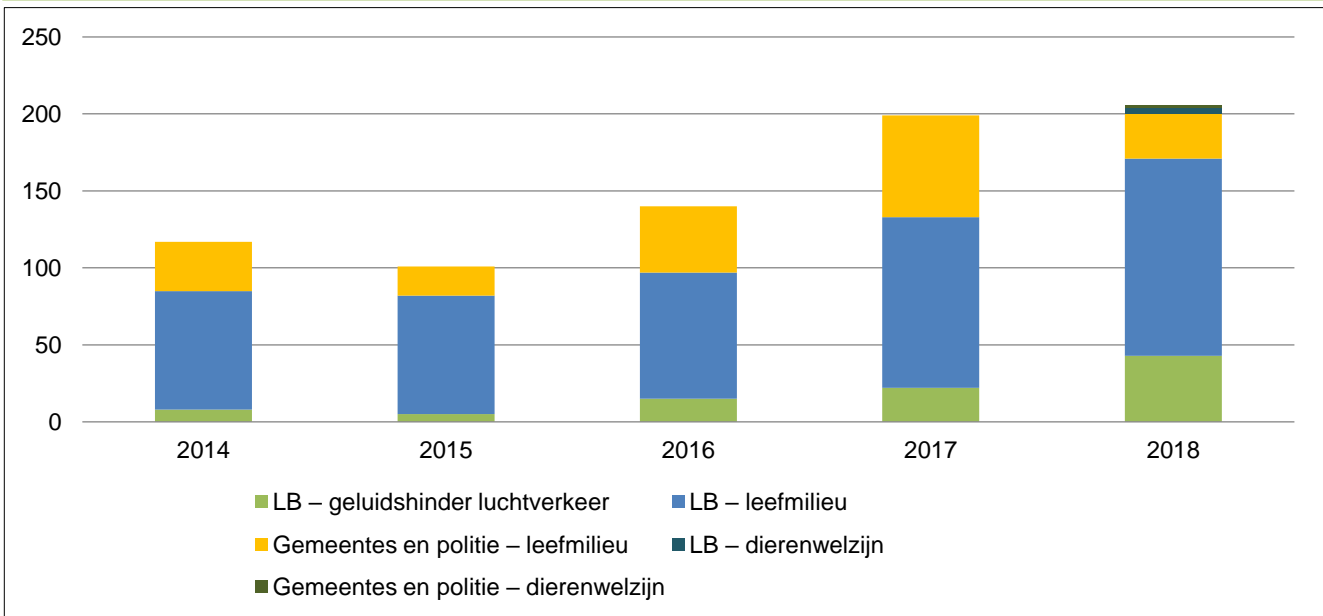
Als de persoon de opgelegde geldboete niet betaalt, wordt het dossier overgedragen aan Brussel Fiscaliteit, dat de procedure beheert voor de gedwongen invordering van het bedrag van de boete door een gerechtsdeurwaarder. Hierdoor kunnen er bijkomende kosten ten laste van de overtreder ontstaan. Om de doeltreffendheid van de sancties te garanderen, werd een nauwe samenwerking tussen Leefmilieu Brussel en Brussel Fiscaliteit tot stand gebracht. Dit bestaat uit een systematische en efficiënte doorzending van de dossiers naar Brussel Fiscaliteit, dat verantwoordelijk is voor het opleggen van betalingsverplichtingen.



Zolang de administratieve geldboete niet volledig is betaald, kan de Procureur des Konings beslissen de zaak terug over te nemen. In dat geval is alsnog strafrechtelijke vervolging mogelijk voor de feiten ten laste gelegd in het proces-verbaal dat aanleiding heeft gegeven tot de procedure van de alternatieve administratieve geldboete.



Figuur 10 : Evolutie van het aantal betalingen

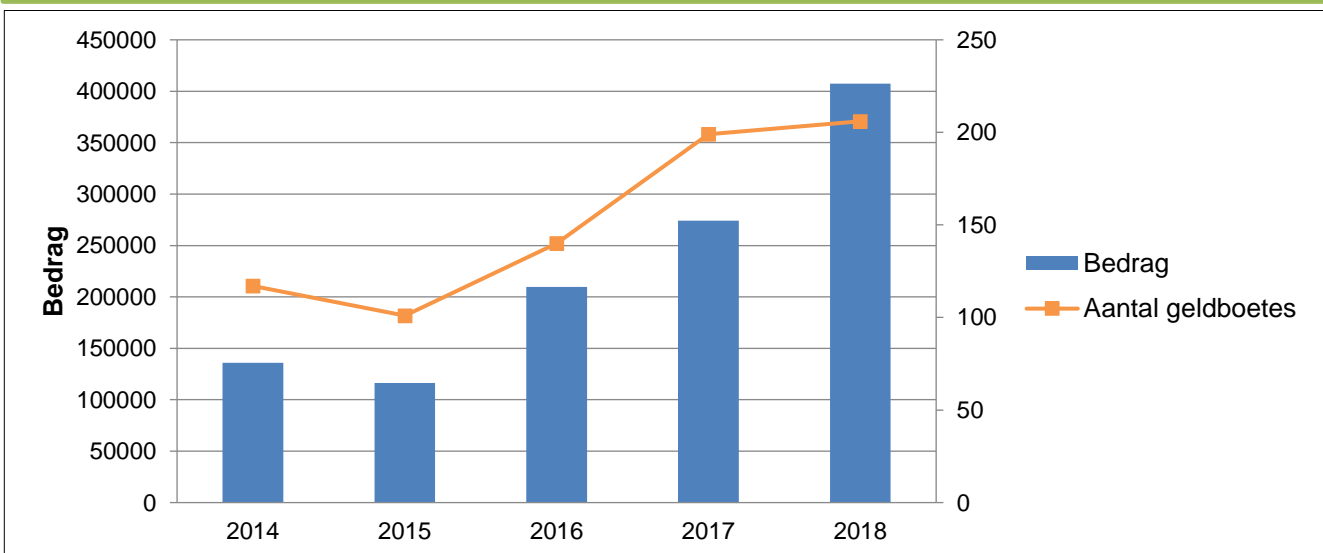


Bron : Leefmilieu Brussel

Gemiddeld resulteert de helft van de beslissingen in een vrijwillige betaling door de overtreder. Het grote aantal opgelegde beslissingen in 2017 en 2018 heeft een impact gehad op het aantal betaalde boetes in diezelfde jaren.



Figuur 11 : Betaalde geldboetes en bedragen (in euro)



Bron : Leefmilieu Brussel

De beslissing tot alternatieve administratieve geldboete wordt genomen op basis van de in het proces-verbaal vermelde feiten. Ook als de boete wordt betaald, kan er een nieuw proces-verbaal worden opgesteld als de inbreuk blijft bestaan en zal er zo nodig een nieuwe procedure worden gestart. Een nieuwe en hogere geldboete kan dan wegens recidive worden opgelegd.



2.2 De evolutie van de sanctiemiddelen tussen 2014 en 2018

In sommige gevallen moet worden opgemerkt dat de gehanteerde preventieve of repressieve maatregelen er niet in slagen om de situatie te regulariseren of dat de situatie zo dringend is dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

Om aan dit soort situaties het hoofd te bieden, heeft het Wetboek van Inspectie een nieuw repressief instrument ingevoerd, ter aanvulling van de reeds bestaande : de dwangsom! (a)

LB heeft gebruikgemaakt van de invoering van de dwangsom in het Wetboek van Inspectie om de richtlijnen voor het opleggen van geldboetes te laten analyseren en de bedragen ervan aan te passen (b).

Naast het aspect van de sanctie zijn ook de procedures van het departement dat de alternatieve administratieve boetes beheert, onderworpen aan een kwaliteitscontrole waardoor de kwaliteit van het beheer van de dossiers nog verder is verbeterd (c).



a. De dwangsom

De beslissing om een administratieve boete op te leggen kan in voorkomend geval vergezeld gaan van een bevel tot beëindiging van de inbreuk op straffe van de betaling van een bijkomend bedrag. Dit is het principe van de dwangsom.

In de praktijk betekent dit dat LB, naast het opleggen van een geldboete, aan de overtreder oplegt om binnen een bepaalde termijn specifieke maatregelen te nemen. Indien de uitgevaardigde bevelen binnen de termijn worden opgevolgd, zal het bedrag van de dwangsom, dat beperkt is tot 62.500 euro, niet worden gevorderd. Indien daarentegen, na het verstrijken van de opgelegde termijn, de gevraagde acties niet zijn uitgevoerd, zal het bedrag van de dwangsom worden gevorderd.

Om dit instrument efficiënt te kunnen gebruiken, zijn zeer strikte toepassingscriteria gedefinieerd. Het gaat over :



Criterion nr. 1 : aard van de inbreuk (wat ?)

De dwangsom is een relevant instrument om een einde te maken aan "voortdurende" inbreuken. Een voortdurende inbreuk is een inbreuk die voortduurt in de tijd (bijvoorbeeld de uitbating zonder milieuvergunning). Een herstel van de situatie is dan nog steeds mogelijk. Aan de andere kant hebben "aflopende" inbreuken de kenmerkende eigenschap dat ze worden voltooid zodra ze zijn begaan (bijvoorbeeld de overschrijding van de geluidsnormen door het luchtverkeer). In dat geval is er geen herstel mogelijk: het kwaad is geschied.

De dwangsom zal worden gebruikt als een financieel dwangmiddel met het oog op regularisatie (de verplichting om iets te doen) of de naleving van een bevel om een inbreuk te beëindigen (de verplichting om iets niet te doen).

Criterion nr. 2 : aard van het dossier (waarom ? Of, in welk geval/wanneer ?)

De dwangsom is een "extra" hulpmiddel. Het gebruik ervan moet geleidelijk en in specifieke gevallen worden ingevoerd om er het uiterste uit te halen. Daarom werd vastgesteld in welk soort dossiers het van essentieel belang lijkt om de dwangsom te gebruiken. Deze dossiers moeten bestaan uit :

- Mogelijke gevolgen voor het leefmilieu, de veiligheid of de menselijke gezondheid (FEITEN): ofwel is het risico op schade vermijdbaar, ofwel is deze schade opgetreden maar kan ze worden hersteld;
- Een overtreder die herhaaldelijk geen stappen onderneemt om zich in orde te stellen (zeer lang dossier en/of een overtreder in recidive) (PERSOON)

Criterion nr. 3 : de kost verbonden aan de maatregelen om zich in regel te stellen (hoeveel ?)

Een dwangsom is alleen van toepassing indien de kosten die te voorzien zijn om zich overeenkomstig de wetgeving in orde te stellen, gemakkelijk en objectief te bepalen zijn. Dit criterium maakt integraal deel uit van de verplichting van de overheid om haar handelen te rechtvaardigen. De gegevens in het inspectiedossier zijn belangrijk om aan deze verplichting te voldoen.

Om aan deze criteria te voldoen, is de rol van de inspecteur essentieel in het mechanisme van de dwangsom. Het is immers op basis van zijn of haar ervaring en technische expertise en de follow-up van het inspectiedossier dat de gegevens die nodig zijn voor het opleggen van de dwangsom kunnen worden verzameld. Het is ook de inspecteur die als eerste de aandacht vestigt op een problematische kwestie die een andere vorm van repressie vereist. Hij of zij is met name goed geplaatst om te beoordelen welke realistische termijnen moeten worden vastgesteld in het kader van een bevel tot stopzetting van de inbreuk op basis van het geanalyseerde concrete geval.

De eerste beslissing om een alternatieve administratieve geldboete van 4.950 euro op te leggen met een bevel tot stopzetting van de inbreuk op straffe van een dwangsom van 10.000 euro werd genomen op 11/09/2018. Het dossier betrof een uitbating van verwarmingsinstallaties waarbij de personeelsleden belast met het toezicht sinds 2012 preventieve maatregelen (bezoeken, waarschuwingen, ingebrekestellingen, enz.) hadden genomen, maar helaas zonder succes. Na een eerste proces-verbaal in 2014, dat leidde tot een alternatieve administratieve geldboete van 900 euro in 2015, bleef de overtreder in gebreke om de inbreuk te herstellen. De overtreder heeft de beslissing tot dwangsom niet aangevochten.



b. Het bedrag van de alternatieve administratieve geldboetes

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Wetboek van Inspectie in 2015, heeft LB studies laten uitvoeren om het bedrag van de geldboetes te bepalen in functie van de milieuthema's en het soort inbreuken. Het thema dierenwelzijn, dat een gewestelijke bevoegdheid is geworden, werd ook in de studie geïntegreerd.

Het doel was een horizontale (tussen de verschillende milieuthema's) en verticale (tussen de verschillende overtredingen van dezelfde wetgeving) harmonisatie te bereiken op basis van een economische studie. De studie werd uitgevoerd met de steun van een extern bureau en omvatte 13 milieuthema's. Het doel was ook om nog effectievere, meer evenredige en meer afschrikkende boetes te kunnen opleggen met het oog op een grotere bewustwording van de burger en om het herstel van voortdurende inbreuken en het voorkomen van toekomstige inbreuken te bevorderen.



Sinds mei 2017 zijn nieuwe richtlijnen van kracht, waardoor het gemiddelde bedrag van de boetes is gestegen. Deze richtlijnen zijn met name gebaseerd op het financiële voordeel dat de overtreder verkreeg door de overtreding te begaan, op de ernst van de overtredingen, op de preventieve maatregelen die eventueel aan het proces-verbaal zijn voorafgegaan, enz.

Terwijl het gemiddelde bedrag van een beslissing tot geldboete om milieumisdrijven (uitgezonderd de geluidshinder veroorzaakt door het luchtverkeer) te bestraffen 840 euro bedroeg in 2016, steeg het tot 1.568 euro in 2017 en tot iets meer dan 1.764 euro in 2018.

De laatste jaren houden de meeste vastgestelde en bestrafte inbreuken verband met:



de milieuvergunning (het ontbreken van een milieuvergunning of de niet-naleving van de uitbatingvoorwaarden)



een niet-conform afvalbeheer



geluidshinder veroorzaakt door ingedeelde inrichtingen, burelen en het luchtverkeer



het niet naleven van de regels betreffende de energiestatistiek van gebouwen (met name de uitbating van verwarmingsinstallaties of het EPB-certificaat)

c. Verbetering van de procedures voor het beheer van de dossiers

Parallel werd een tweede project opgestart betreffende het beheer van de dossiers. De bedoeling was om een proces van kwaliteitscontrole voor het beheer van de dossiers inzake alternatieve administratieve geldboetes in te voeren. Deze analyse is ook uitgevoerd met de hulp van een extern kantoor.

Deze kwaliteitscontrole heeft gevolgen voor de verschillende actoren in de procedure, namelijk de administratieve medewerkers, de beheerders en de juristen. De kwaliteitscontrole dient als hulpmiddel voor de manager om enerzijds te bepalen of het beheer van de dossiers het mogelijk maakt om de gestelde doelen te bereiken en anderzijds om snel en duidelijk de factoren te identificeren die verbetering behoeven om deze doelen te bereiken.

Na analyse van de procedure met het oog op het identificeren en beoordelen van de risico's, werden verbeteringsmaatregelen aanbevolen die geleid hebben tot of geholpen hebben bij de implementatie van de volgende instrumenten :



De KPI's of prestatie-indicatoren.

Deze KPI's worden enerzijds gekwantificeerd (beschrijving van het aantal, het bedrag en de betaling van de boetes) en rapporteren anderzijds over de kwaliteit van de beslissingen (aantal beroepen dat is gewonnen bij het Milieucollege) en het beheer (behandelingstermijn van de dossiers en het passief).



De digitalisering van de procedure voor de behandeling, validatie, ondertekening en verzending van brieven en beslissingen via het ALFRESCO-systeem.



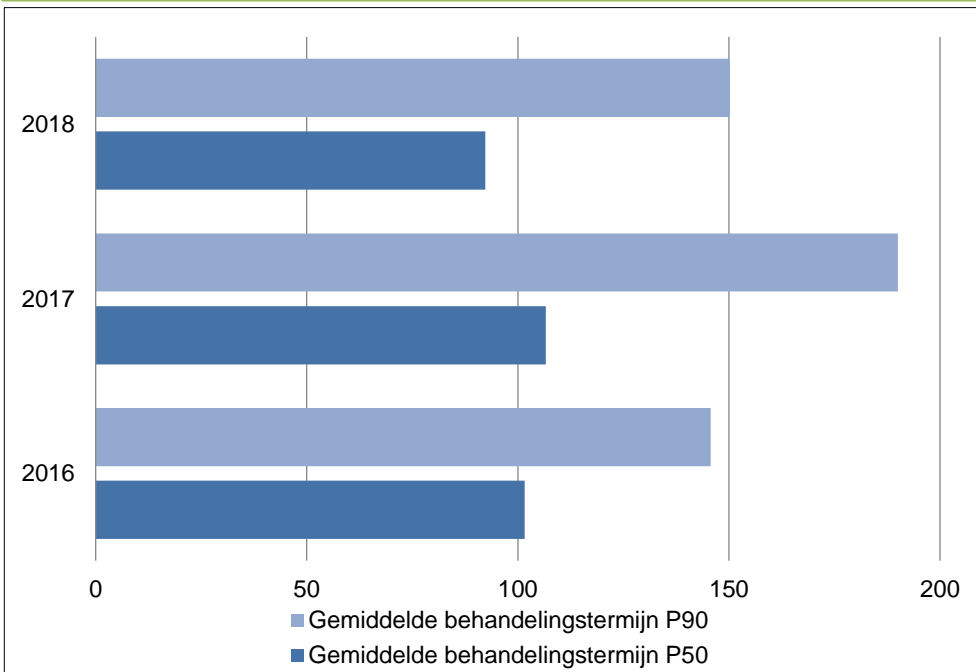
De invoering van kwaliteitscriteria voor het dossierbeheer.



De invoering van deze maatregelen heeft het beheer van de dossiers vereenvoudigd en versneld, waardoor het mogelijk is geworden zich te concentreren op de kwaliteit en de controle ervan.



Figuur 12 : Evolutie van de behandelingstermijnen (in dagen)



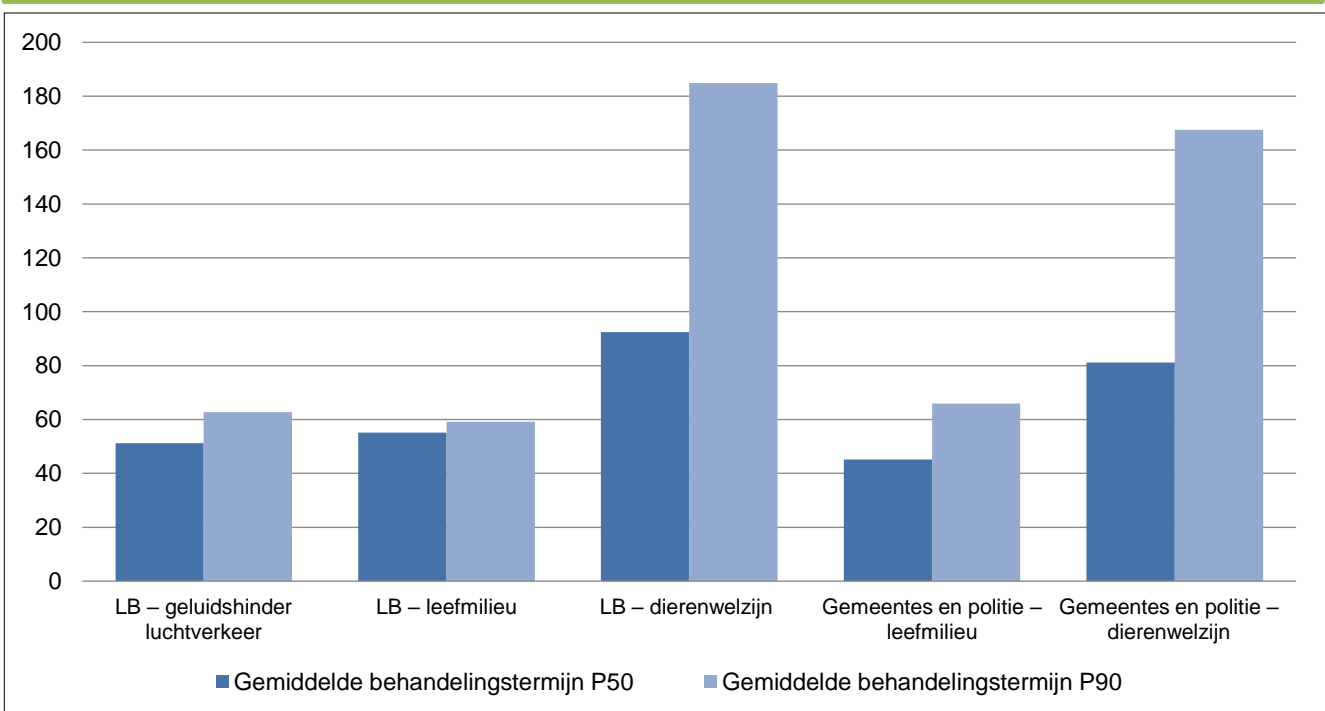
In de afgelopen drie jaar is meer dan 92% van de dossiers binnen de gestelde termijnen behandeld.

De gemiddelde behandelingstermijn van een dossier voor een 50-percentiel is 92 dagen. Deze termijn loopt op tot 150 dagen voor een 90-percentiel.

De toename van de termijnen in 2017 is te wijten aan de complexiteit van verschillende dossiers die een uitgebreide juridische analyse vereisten.

Bron : Leefmilieu Brussel

Figuur 13 : Behandelingstermijn in 2018 (in dagen)

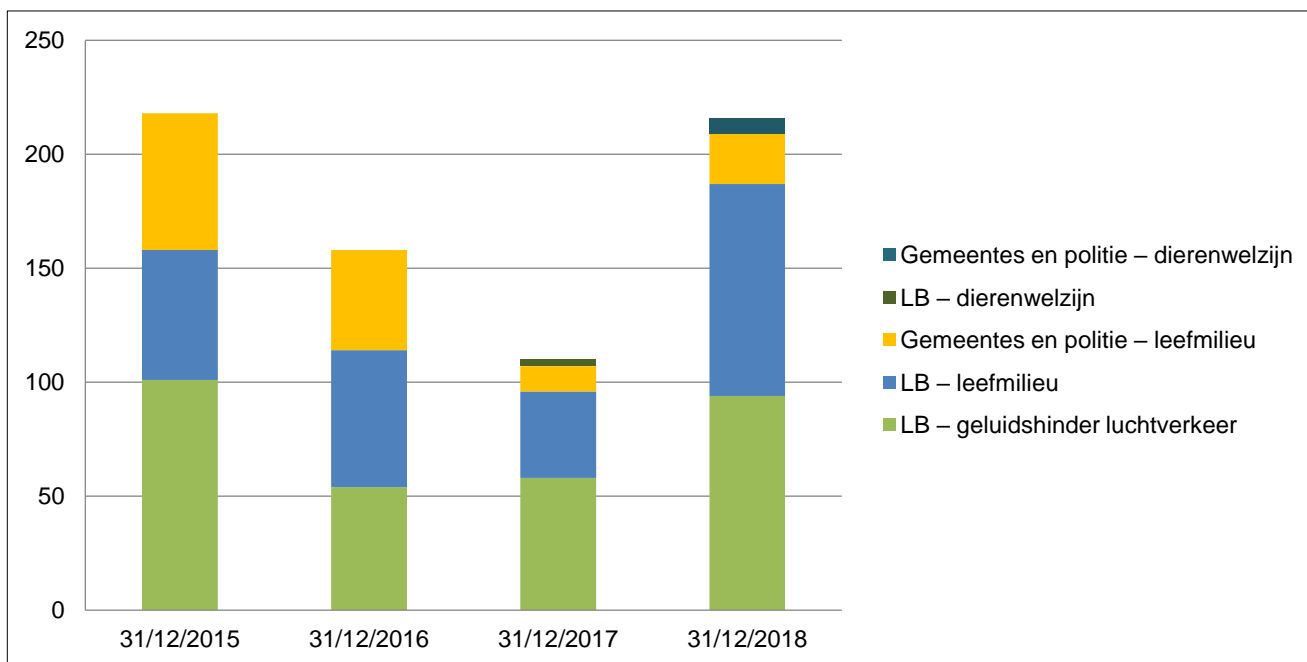


Bron : Leefmilieu Brussel

Het grotere verschil tussen het P50 en P90 op het gebied van geldboetes in de thematiek leefmilieu, wordt onder meer verklaard door het feit dat er verschillende stappen worden ondernomen om een beter zicht te krijgen op de inbreuk bij het opleggen van de geldboete (nieuw bezoek of nieuwe metingen van de vervuiling, ...).



Figuur 14 : Evolutie van het aantal dossiers in afwachting van verwerking



Bron : Leefmilieu Brussel

Afgezien van een heropleving in 2018 is de vermindering van het passief duidelijk vastgesteld. Deze heropleving is het gevolg van de aanzienlijke toename van het aantal processen-verbaal vanaf 2017.

2.3 Update over de evolutie van de dossiers met betrekking tot de vluchten boven Brussel

De alternatieve administratieve geldboetes in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben ook betrekking op het vliegtuiglawaai, een thematiek die iets meer zichtbaarheid heeft op het gewestelijke niveau door de vele artikelen die verschijnen in de pers en de vele parlementaire vragen die omtrent dit thema gesteld worden. De ordonnantie van 17/07/1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27/05/1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer en het Wetboek van Inspectie maken het inderdaad mogelijk om de overschrijdingen van de geluidsnormen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door het luchtverkeer vast te stellen, te vervolgen en te bestraffen.



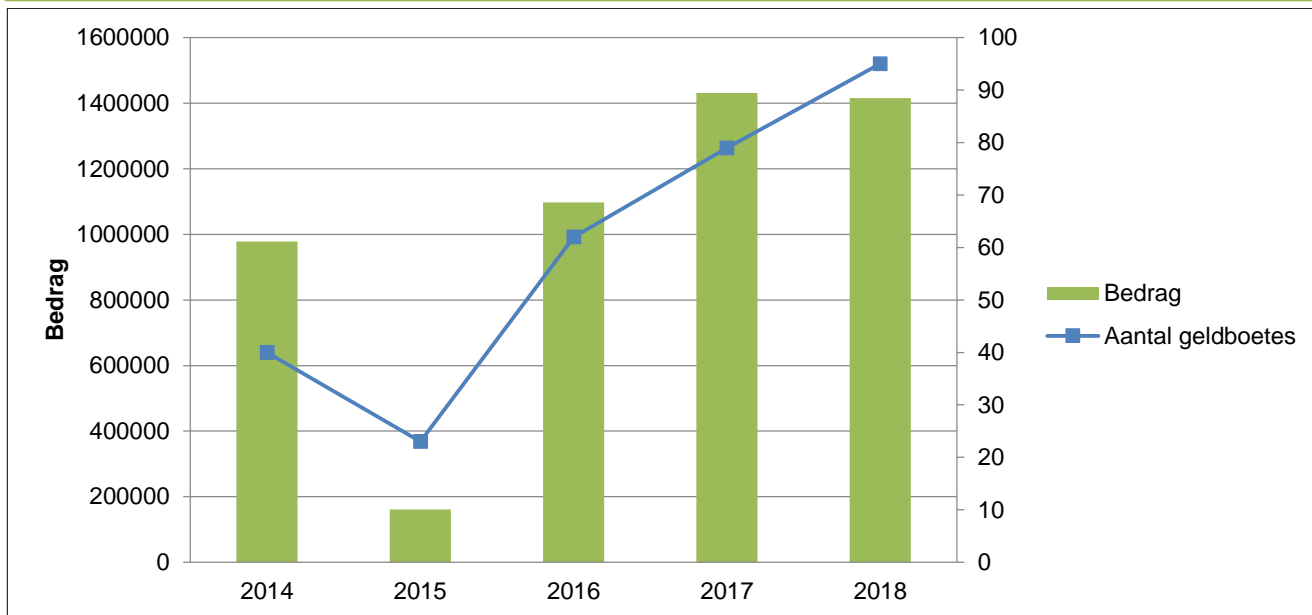
Foto : © Herman Ricour

Sinds 2000 worden regelmatig alternatieve administratieve geldboetes opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen op basis van de door LB opgestelde processen-verbaal.

Sinds datzelfde jaar zijn er ook voortdurend talrijke beroepen ingesteld tegen de beslissingen genomen door de leidend ambtenaar van LB, wat heeft geleid tot overvloedige en complexe geschillen. Meer dan 300 beslissingen hebben het voorwerp uitgemaakt van een beroep bij de Raad van State, die maar liefst 200 arresten heeft uitgesproken, waarbij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de meeste gevallen in het gelijk werd gesteld. Tegen de wettelijke bepalingen is en wordt systematisch beroep aangetekend en worden nog steeds systematisch prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof of de Raad van State.



Figuur 15 : Opgelegde geldboetes en bedragen (in euro)



Bron : Leefmilieu Brussel

Sinds 2015 neemt het aantal opgelegde beslissingen voortdurend toe.

In de afgelopen 5 jaar werd meer dan 97% van de beslissingen bevestigd. Ondanks de toename van het aantal beslissingen dat in 2017 en 2018 werd opgelegd, werd bovendien geen van deze beslissingen vernietigd door het Milieucollege.

In de periode 2014-2018 werden de volgende belangrijke vorderingen vastgesteld:

- i. Arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 25/2016 van 18/02/2016. Het beroep tot nietigverklaring, dat in totaal niet minder dan veertien middelen bevatte, is verworpen, behalve wat artikel 45 betreft, dat niet de mogelijkheid biedt om een beslissing tot alternatieve administratieve geldboete gepaard te doen gaan met uitstel. Het Hof matigt evenwel de gedeeltelijke nietigverklaring door te verklaren dat de bepaling *kan worden toegepast door de administratieve overheid [in afwachting van een wijzigingsordonnantie] wanneer de inbreuken vaststaan, het bedrag van de geldboete niet onevenredig is met de ernst van de inbreuk en er geen reden zou zijn geweest om uitstel toe te kennen, zelfs indien de wet in die maatregel had voorzien*".
- ii. De afschaffing van de tolerantie op 19/05/2016 door de minister van Leefmilieu dat door het arrest nr. 236.128 van 14/10/2016 van de Raad van State werd bevestigd. De getolereerde waarde voor overschrijding van de geluidsnormen (art. 2 van Besluit 27/05/1999) met minder dan 9 dB(A) overdag en met minder dan 6 dB(A) 's nachts, die slechts aanleiding gaf tot een "eenvoudige" waarschuwing, is geschrapt. Deze beslissing heeft het voorwerp uitgemaakt van een beroep tot schorsing bij de Raad van State, die het verzoek onder meer heeft afgewezen op grond van het feit dat het belang van de luchtvaartmaatschappijen niet legitiem was aangezien *"het verzoek om opschorting de verzoekers in staat stelt de wetgeving inzake de strijd tegen geluidshinder te schenden zonder zich bloot te stellen aan de daarin vastgestelde sancties; dat het belang dat zij hebben bij de opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing erop neerkomt dat zij ongestraft een strafbaar feit kunnen plegen"*.



- iii. De activering van de inning van onbetaalde boetes voor vliegtuiglawaai door Brussel Fiscaliteit, zoals voorzien in het regeerakkoord voor de legislatuur 2014-2019. Sinds 2015 zijn de alternatieve administratieve geldboetes die aan de luchtvaartmaatschappijen worden opgelegd en die naar Brussel Fiscaliteit worden verzonden wegens niet-betaling, het voorwerp van een dwangbevel wanneer ze definitief zijn (d.w.z. wanneer alle beroepen tegen de beslissing zijn uitgeput). Tegen de invorderingen is en wordt regelmatig beroep ingesteld bij de rechtbanken en vervolgens bij de hoven om zich te verzetten tegen de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betekende dwangbevel.

Bovendien is tegen de wijzigingsordonnantie van 08/05/2014 tot invoering van het Wetboek van Inspectie beroep ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. In het arrest nr. 25/2016 van 18/02/2016 heeft het Grondwettelijk Hof artikel 45 van het Wetboek van Inspectie vernietigd, maar alleen in zoverre het niet de mogelijkheid biedt de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, met uitstel gepaard te doen gaan. Krachtens dit arrest komt het de ordonnantiegever toe te bepalen onder welke voorwaarden of op basis van welke criteria uitstel kan worden toegekend alsook de voorwaarden en de procedure voor de intrekking ervan vast te leggen.

Het was daarom noodzakelijk de ordonnantie te wijzigen om hierin een bepaling inzake uitstel op te nemen. Bij deze gelegenheid werden verschillende andere wijzigingen van het Wetboek van Inspectie voorgesteld om de geleverde inspanningen om de doeltreffendheid van de milieuwetgeving te waarborgen, voort te zetten.

Daarom wordt momenteel de goedkeuring van een wijzigingsordonnantie voorbereid die de volgende punten bevat

De mogelijkheid invoeren om uitstel van betaling van een administratieve geldboete toe te staan

Het integreren van de Europese wetgeving aangaande dierlijke bijproducten

Het strafbaar maken van het verzuim van het naleven van een bevel tot stopzetting/sluiting

Het vastleggen van procedures voor het opleggen van, in beroep gaan tegen en invorderen van een dwangsom betreffende een bevel tot stopzetting van een inbreuk

De mogelijkheid toevoegen om de rechtshandelingen via elektronische weg te betekenen

De goedkeuring van de tekst zal naar verwachting eind 2019 zijn afgerond.

Parallel met de goedkeuring van de wijzigingsordonnantie werd de mogelijkheid overwogen om in een toekomstige wijziging een systeem van administratieve minnelijke schikking / onmiddellijke inning in het Wetboek van Inspectie op te nemen.

Voor bepaalde milieumisdrijven die minder ernstig zijn of een gemakkelijk kwantificeerbare impact hebben, kan de duur van de traditionele sanctieprocedure (proces-verbaal – parket – alternatieve administratieve geldboete) te lang lijken, ook al wordt ze door verschillende factoren gerechtvaardigd (termijn voor de beslissing van het parket, eerbiediging van de rechten van verdediging van de overtreder, wachten op aanvullende informatie van de verblisant die nodig is om een correct beeld te krijgen van de laatste stand van zaken met betrekking tot de vastgestelde inbreuk, beschikbare human resources, enz.). Een schikkingsprocedure zou het dus mogelijk maken om sneller en efficiënter te reageren op bepaalde milieu-inbreuken die minder ernstig van aard zijn of een gemakkelijk kwantificeerbare impact hebben, terwijl de verbeteringen in de procedure tot administratieve geldboete behouden blijven.





Foto : © Gettyimages

Daarnaast worden nieuwe KPI's ontwikkeld, onder meer met betrekking tot de spreiding van de bedragen van de geldboetes en het mechanisme van dwangsommen.

Ze hebben tot doel een beter kwantitatief en kwalitatief overzicht te geven van de opgelegde boetes, via de ernst van de begane inbreuken en de doeltreffendheid van de opgelegde dwangsommen voor het regulariseren van de inbreuken.

Evenzo zijn de standaardbrieven herzien om een beter te begrijpen structuur en taal te bieden aan de personen die met een geldboete strafbaar zijn. De opgelegde beslissingen versterken dus hun doelstelling als preventief instrument om sneller een einde te maken aan inbreuken en om toekomstige inbreuken te voorkomen.

De in 2017 ingevoerde richtlijnen betreffende de geldboetes worden ook grondig geanalyseerd op basis van twee jaar toepassing en zullen worden aangepast en aangevuld voor de thematieken waarvoor dit aangewezen is.

Ten slotte beperkt de bescherming van het leefmilieu in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich niet tot de zuivere en eenvoudige uitvoering van de wetgeving in elke administratie. Ze vereist immers een samenwerking tussen de verschillende actoren met inachtnaam van hun bevoegdheden.

In dat verband neemt LB deel aan het expertisenetwerk "leefmilieu - stedenbouw" dat wordt georganiseerd door het College van procureurs-generaal, vertegenwoordigd door de heer Patrick CAROLUS, substituut-procureur-generaal van Brussel. Dit netwerk is breder en vormt een aanvulling op de bijeenkomsten tussen LB en de substituten-procureur des Konings.

Dit netwerk verenigt meerdere keren per jaar vertegenwoordigers van de administraties voor leefmilieu en stedenbouw, het Brusselse parket en de ondersteunende dienst van het College van het openbaar ministerie. Deze vergaderingen maken het mogelijk om de milieu- en stedenbouwkundige uitdagingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beter te visualiseren, te bepalen en te coördineren op het vlak van strafrechtelijk beleid en administratieve sancties.

Ook de systematische en efficiënte doorzending van de dossiers naar Brussel Fiscaliteit, dat belast is met het opleggen van de betalingsverplichtingen, en de voorwaarden voor deze samenwerking zullen het voorwerp uitmaken van een Memorandum of Understanding tussen de twee administraties, dat in de komende maanden zal worden ondertekend.

3. CONCLUSIES

De afgelopen vijf jaar zijn er meer inbreuken op het gebied van leefmilieu, geluidsoverlast door luchtverkeer en dierenwelzijn vastgesteld, die hebben geleid tot het opleggen van een alternatieve administratieve geldboete.

De inwerkingtreding van het Wetboek van Inspectie op 01/01/2015 bood de gelegenheid om innovatieve instrumenten voor administratieve sancties in te voeren, met name de mogelijkheid om een boete te verbinden aan een bevel tot stopzetting van de inbreuk op straffe van een dwangsom. De richtlijnen inzake efficiëntere, meer evenredige en meer afschrikkende boetes dragen bij tot een grotere bewustwording van het publiek, wat helpt om aan lopende inbreuken te verhelpen en om toekomstige inbreuken te voorkomen. Ook de interne processen zijn geanalyseerd en verbeterd, onder meer door de procedures verder te digitaliseren en door het invoeren van KPI's.



Foto : © Gettyimages

Eenzijds de huidige wijziging van het Wetboek van Inspectie en de invoering van een systeem van een administratieve minnelijke schikking / onmiddellijke inning dat het mogelijk maakt om sneller en efficiënter te reageren op bepaalde milieu-inbreuken die minder ernstig van aard zijn of een gemakkelijk kwantificeerbare impact hebben, en anderzijds de verbetering van de samenwerking en van de interne instrumenten zoals nieuwe standaardbrieven, aanvullende KPI's, enz. zullen ons leefmilieu blijven verbeteren door een adequatere administratieve sanctieregeling voor milieu-, energie- en dierenwelzijnsinbreuken, alsook een betere bewustmaking bevorderen van de overtreders om toekomstige inbreuken te voorkomen en huidige inbreuken te verhelpen.



02 775 75 75
WWW.LEEFMILIEUBRUSSEL.BE

Redactie : Julie CORNET – Robertine DEGRAVE – Sophie DUCHATEAU – Ruth MAERTENS - Gilles MOULART
Leescomite : Jean-Pierre JANSSENS – Marie-Astrid MASSA
Opmaak : Figen ASLAN - Marie-Astrid MASSA
Verantwoordelijke. Uitg. : Frédéric Fontaine et Barbara DEWULF – Havenlaan 86C/3000- 1000 Brussel

