RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 209.398 van 2 december 2010
in de zaak A. 175.955/VII-36.425.

In zake : de NV TUI AIRLINES BELGIUM, thans JETAIRFLY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Werner Eyskens en Gauthier van Thuyne
kantoor houdend te Brussel
Tervurenlaan 268A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Peeters en François Tulkens
kantoor houdend te Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juni 2006 waarbij aan de NV Tui Airlines Belgium een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 61.745 euro wegens inbreuken op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jan Clement heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2010.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Gauthier van Thuyne en Fee Goossens, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaat François Tulkens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelgevende context

3.1. Artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving belast de gewestregering ermee alle maatregelen te nemen om de geluidshinder te beperken door onder meer de maximale immissienormen te bepalen. Het besluit van de Brusselse

Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer is uitgevaardigd op basis van deze machtiging en stelt het maximale geluidsniveau dat de overvlucht van vliegtuigen mag veroorzaken vast, gemeten op een hoogte tussen 1,5 meter en 25 meter boven de grond.

3.2. Artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu stelde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit het volgende :

> "De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 625 tot 62.500 euro :
> (...)
> 7° in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, de persoon die :
> (...)
> b) rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt".

3.3. De artikelen 35 tot 39bis van de laatstgenoemde ordonnantie luidden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit als volgt :

> "Art. 35 De misdrijven opgesomd in de artikelen 32 en 33 kunnen strafrechtelijk worden vervolgd of met administratieve geldboetes worden bestraft.
> De administratieve geldboete wordt opgelegd door de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of, in geval van diens afwezigheid, verlof of verhindering, door de adjunctleidend ambtenaar.
> De geldboete wordt gestort in het Fonds voor de bescherming van het leefmilieu zoals bedoeld bij artikel 2, 9° van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van de begrotingsfondsen.
> Art. 36 Een exemplaar van elk proces-verbaal van een in artikel 32 of 33 bedoeld misdrijf wordt binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf bezorgd aan de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, en aan de Procureur des Konings.
> Art. 37 Binnen zes maanden na de verzendingsdatum van het proces-verbaal brengt de Procureur des Konings de leidend ambtenaar van

het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, op de hoogte van zijn beslissing om de vermoedelijke dader van een in de artikelen 32 of 33 bedoeld misdrijf al dan niet te vervolgen.

Als de Procureur des Konings beslist de dader te vervolgen, kan geen administratieve geldboete worden opgelegd.

Als de Procureur des Konings beslist de dader niet te vervolgen, of als een beslissing uitblijft binnen de krachtens het eerste lid gestelde termijn, kan een administratieve geldboete worden opgelegd.

Art. 38 Nadat de persoon die met een administratieve geldboete strafbaar is, zich heeft kunnen verdedigen, beslist de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of voor het misdrijf een administratieve geldboete dient te worden opgelegd.

In de beslissing wordt het bedrag van de administratieve geldboete vastgelegd en wordt de dader aangemaand om de geldboete binnen dertig dagen na de betekening van de beslissing te storten op het rekeningnummer van het Fonds voor de Bescherming van het Leefmilieu zoals bedoeld in artikel 2, 9°, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, welk vermeld staat op het formulier dat bij de beslissing is gevoegd.

De beslissing om een administratieve geldboete op te leggen of, in voorkomend geval, de beslissing om geen administratieve geldboete op te leggen, wordt binnen tien dagen bij een ter post aangetekende brief betekend aan :

1° de persoon die met een administratieve geldboete strafbaar is;

2° de procureur des Konings.

Art. 39 De strafvordering vervalt met de betaling van de administratieve geldboete.

Art. 39bis Iedereen die veroordeeld is tot de betaling van een administratieve geldboete kan een beroep instellen bij het Milieucollege. Het beroep wordt, op straffe van verval, ingesteld bij wege van verzoekschrift binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing.

Het Milieucollege hoort de eiser of zijn raadsman op hun verzoek en het personeelslid dat de maatregel heeft genomen.

Het Milieucollege geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Deze termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.

Bij gebreke van een beslissing binnen de in het vorige lid gestelde termijn wordt de beslissing waartegen een beroep is ingesteld, geacht bevestigd te zijn".

IV. Feiten

4.1. De verzoekende partij is een luchtvaartmaatschappij.

4.2. Op 7 december 2005 maakt het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM) een proces-verbaal op waarin overtredingen worden vastgesteld op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

4.3. Voormeld proces-verbaal wordt, tezamen met het metingsverslag, overgemaakt aan de procureur des Konings te Brussel. Met betrekking tot het proces-verbaal laat de procureur des Konings weten dat hij geen vervolging zal instellen.

4.4. Op 17 januari 2006 zet het BIM de procedure in werking die uiteindelijk zal leiden tot het opleggen van een administratieve sanctie.

4.5. Op 23 februari 2006 legt de leidend ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op van 61.745 euro.

4.6. Tegen die beslissing stelt de verzoekende partij op 20 april 2006 beroep in bij het Milieucollege.

4.7. Met de thans bestreden beslissing van 20 juni 2006 verklaart het Milieucollege het ingestelde beroep ontvankelijk doch ongegrond.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

5.1. In zijn arresten van 15 oktober 2009 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat wanneer een administratieve overheid een privaatrechtelijke persoon een administratieve geldboete oplegt met toepassing van een bij wet, decreet of ordonnantie gestelde regel en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, de Raad van State bevoegd is met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te

oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding genomen is.

5.2. De hierboven aangehaalde bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu regelen, zoals ook de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn arrest nr. 198.671 van 8 december 2009 heeft vastgesteld, het bestraffen van milieuovertredingen ofwel volgens een administratieve procedure, ofwel volgens een gerechtelijke procedure. Ze bepalen hoe de gerechtelijke en de administratieve vervolging op elkaar zijn afgestemd, zodat beide procedures niet tegelijk kunnen lopen en slechts één straf kan worden uitgesproken.

Wanneer wordt gekozen voor de gerechtelijke weg, legt de bevoegde strafrechtbank, als daartoe grond bestaat, een strafrechtelijke sanctie op. Ingeval de overheid kiest voor bestraffing via een administratieve procedure, legt de leidend ambtenaar van het BIM en, na gebeurlijk beroep, het Milieucollege, als daartoe grond bestaat, een administratieve straf op. Het besluit dat het Milieucollege in die omstandigheden neemt, is een administratief besluit. Aangezien niet wordt voorzien in enig specifiek beroep tegen dit besluit, kan daartegen een annulatieberoep worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

5.3. Bijgevolg wordt vastgesteld dat de Raad van State over de vereiste rechtsmacht beschikt om zich over voorliggend annulatieberoep uit te spreken.

VI. Prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof

6. In het auditoraatsverslag van 8 maart 2007 wordt voorgesteld om aan het Grondwettelijk Hof een aantal prejudiciële vragen te stellen. Die vragen zijn als volgt geformuleerd :

> "1) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet - al dan niet in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten - doordat (het) in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een administratieve geldboete waarvan het bestuur de hoogte bepaalt voor zover het bedrag tussen 625 € en 62.500 € gelegen is en waartegen als enig rechterlijk toezicht een vordering tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State openstaat?
>
> 2) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet in samenhang met de artikelen 12, 13, 14, 110 en 144 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat het in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een administratieve geldboete waarvan het bestuur de hoogte bepaalt voor zover het bedrag tussen 625 € en 62.500 € gelegen is en waartegen als enig rechterlijk toezicht een vordering tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State openstaat, terwijl bij strafrechtelijke vervolging hetzelfde misdrijf met een (lagere) geldboete wordt bestraft die door de judiciaire rechter wordt opgelegd, wat onder meer impliceert dat de rechter de hoogte van de boete bepaalt en dat de mogelijkheid openstaat de zaak opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege?
>
> 3) Schenden de artikelen 33, 7°, b) en 35 tot 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin dat zij, voor éénzelfde overtreding, mindere waarborgen bieden aan personen die het voorwerp uitmaken van administratieve geldboetes dan aan hen die vervolgd worden in het kader van een strafrechtelijke procedure, onder andere maar niet uitsluitend m.b.t. de toepasselijkheid van artikel 85 van het Strafwetboek en de mogelijkheid om, middels verzachtende omstandigheden, de boete lager te kunnen bepalen dan het minimum van de boete zoals vastgesteld in de wettekst?
>
> 4) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

tot hervorming der instellingen doordat het in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een door het bestuur op te leggen administratieve geldboete, zonder dat blijkt dat voorafgaand aan de beraadslaging in de Brusselse Hoofdstedelijke regering over het voorontwerp van laatstgenoemde bepaling het eensluidend advies van de Ministerraad werd ingewonnen?".

7. In haar laatste memorie treedt de verzoekende partij de bevindingen van het auditoraatsverslag bij en sluit zij zich aan bij de gesuggereerde prejudiciële vraagstelling.

8. De gesuggereerde vragen zijn in het neergelegde auditoraatsverslag louter betrokken op de rechtsmacht van de Raad van State. Aangezien de Raad van State, op grond van de hiervoor vermelde redenen, zijn rechtsmacht heeft vastgesteld, ontbreekt het de voorgestelde vragen aan verdere relevantie. In de mate dat de bedoelde vragen van belang zouden kunnen zijn voor de beoordeling ten gronde van het annulatieberoep, deelt het auditoraat ter terechtzitting mee dat het stellen van prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof in de huidige stand van het geding voorbarig is aangezien het voormelde auditoraatsverslag van 8 maart 2007 geen aanvang heeft gemaakt met het onderzoek van de aangevoerde middelen en derhalve dat de noodzaak tot het stellen van die vragen vooralsnog niet vaststaat in afwachting van de op zijn verzoek te bevelen maatregel om de zaak ten gronde te kunnen onderzoeken. De Raad van State treedt dat standpunt bij.

VII. Verzoek tot samenvoeging

9. In haar laatste memorie vraagt de verwerende partij, indien de Raad van State "alsnog van oordeel zou zijn om de administratieve geldboeten voorafgaand aan de prejudiciële vraagstelling te kwalificeren als straf", voorliggend annulatieberoep samen te voegen met "minstens één beroep hangende voor de Franstalige kamer (...), waar de problematiek inzake de kwalificatie van de administratieve geldboeten eveneens aan bod komt". Gelet op het voormelde arrest van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State van 8 december 2009, bestaat er geen reden om op dat verzoek tot samenvoeging in te gaan.

VIII. Heropening van de debatten

10. Aangezien het verslag van het auditoraat beperkt is tot het onderzoek van de rechtsmacht van de Raad van State, dienen de debatten te worden heropend met het oog op een aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee december tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Elisabeth Impens **Luc Hellin**