

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.788 van 9 december 2011
in de zaak A. 182.175/X-14.817.**

In zake : de n.v. THOMAS COOK AIRLINES BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marc Godfroid
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
 vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat François Tulkens
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Terhulpesteenweg 120
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het BRUSSELS INSTITUUT VOOR MILIEUBEHEER (BIM)
 gevestigd te 1200 BRUSSEL
 Gulledelle 100

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 april 2007, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a. de impliciete beslissing van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest houdende bevestiging van het besluit van 2 mei 2006 van het Brussels
Instituut voor Milieubeheer waarbij aan de n.v. Thomas Cook Airlines
Belgium een administratieve geldboete ten belope van 31.025,00 EUR wordt
opgelegd, en
 - b. de beslissing van 2 mei 2006 van het Brussels Instituut voor Milieubeheer
waarbij aan de n.v. Thomas Cook Airlines Belgium een administratieve
geldboete ten belope van 31.025,00 EUR wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een verslag opgesteld.

De eerste verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Godfroid, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten François Tulkens en Jens Mosselmans, die verschijnen voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een met dit arrest eensluidend 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. 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 27 mei 1999 van

de Brusselse Hoofdstedelijke regering 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.

4. 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 stelt het volgende:

“De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 625 EUR tot 62500 EUR:

(...)

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”.

5. De artikelen 35 tot 39bis van de laatstgenoemde ordonnantie luiden 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. 39 bis. 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

6. De verzoekende partij is een luchtvaartmaatschappij die onder meer op de luchthaven Brussel-nationaal (Zaventem) vliegt.

7. Op 2 augustus 2005, 2 september 2005, 28 november 2005 en 7 december 2005 stellen inspecteurs bij het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) processen-verbaal op waarin wordt gesteld dat uit een meting en uit gegevens van BELGOCONTROL en BIAC blijkt dat de verzoekende partij inbreuken heeft gemaakt op het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

8. Deze processen-verbaal worden aan de verzoekende partij en aan de Procureur des Konings betekend met een aangetekend schrijven van respectievelijk 9 augustus 2005, 9 september 2005, 2 december 2005 en 14 december 2005.

9. Op respectievelijk 26 augustus 2005, 14 september 2005, 9 december 2005 en 23 december 2005 beslist het parket tot het niet vervolgen van de vastgestelde inbreuken.

10. Met een aangetekend schrijven van 5 januari 2006 deelt het BIM aan de verzoekende partij mee dat een administratieve geldboete kan worden opgelegd wegens het overschrijden van de geluidsnormen en wordt de verzoekende partij uitgenodigd om zich schriftelijk te verdedigen.

11. Bij de tweede bestreden beslissing van 2 mei 2006 legt de leidend ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 31.025,00 EUR op wegens de in de voormelde processen-verbaal vastgestelde inbreuken.

12. Met een aangetekend schrijven van 30 oktober 2006 stelt de verzoekende partij tegen de voormelde beslissing beroep in bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

13. In het raam van de beroepsprocedure wordt de verzoekende partij opgeroepen om te worden gehoord door het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

14. Bij schrijven van 2 februari 2007 deelt het Milieucollege aan de verzoekende partij mee dat, aangezien het Milieucollege binnen de hem toegekende termijn geen beslissing heeft genomen, de beslissing van de leidend ambtenaar van het BIM wordt bevestigd.

De impliciete beslissing van het Milieucollege houdende bevestiging van het besluit van 2 mei 2006 van het BIM is het eerste bestreden besluit.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

15. Tegen het tweede bestreden besluit van 2 mei 2006 van het BIM stond krachtens artikel 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, administratief beroep open bij het Milieucollege. De verzoekende partij heeft het bedoelde beroep ook ingesteld. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep is het eerste bestreden besluit in de plaats gekomen van het tweede bestreden besluit. Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat het eerste bestreden besluit een impliciete beslissing is, tot stand gekomen door het louter verstrijken van de termijn.

Ambtshalve dient derhalve te worden vastgesteld dat het beroep onontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen het tweede bestreden besluit.

De tweede verwerende partij werd dan ook verkeerdelijk als verwerende partij aangewezen en dient buiten de zaak te worden gesteld.

Met “de verwerende partij” wordt hierna enkel de eerste verwerende partij bedoeld en het eerste bestreden besluit wordt hierna “het bestreden besluit” genoemd.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

16. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de “niet-naleving door het Milieucollege van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

In het middel doet de verzoekende partij onder meer gelden dat het Milieucollege, “(d)oor het niet nemen van een beslissing”, niet heeft geantwoord op de argumenten die zij tijdens de beroepsprocedure had doen gelden. Ze verwijst meer bepaald naar de argumentatie ontwikkeld in haar verzoekschrift houdende beroep van 30 oktober 2006, alsook naar de argumenten die door haar naar voren werden gebracht op de hoorzitting van 18 december 2006 en naar de bijkomende opmerkingen die zij in haar schrijven van 19 januari 2007 naar aanleiding van “de pas voorgelegde stukken van het BIM” aan het Milieucollege had bezorgd. De verzoekende partij meent dat ter zake geen rekening kan worden gehouden met de argumenten die het BIM na haar beslissing van 2 mei 2006 in antwoord op het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep heeft doen gelden, vermits enkel de redenen die op het tijdstip van de voormelde beslissing waren opgegeven, geacht kunnen worden de motieven te zijn waarop de beslissing is gesteund. De verzoekende partij voert aan dat het Milieucollege derhalve niet voldaan heeft aan haar motiveringsplicht, “zelfs indien men zou overwegen dat het Milieucollege zich op impliciete wijze de motieven van de beslissing van het B.I.M. heeft toegeëigend”, nu de in de laatstgenoemde beslissing opgegeven motieven geen antwoord uitmaken op de grieven die zij in graad van beroep tegen deze beslissing had doen gelden.

17. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de ordonnantie van 25 maart 1999 uitdrukkelijk aangeeft dat het Milieucollege geen verplichting heeft om zich uit te spreken en impliciet de beslissing van het BIM kan bijtrede. Ze voert aan dat in casu alle procedureregels zijn nageleefd, en dat de grief van de verzoekende partij er de

facto op neerkomt dat zij de legaliteit van de voormelde ordonnantie betwist. Ze doet gelden dat een impliciete beslissing uit de aard der zaak geen uitdrukkelijke motivering bevat en bijgevolg geen schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen kan worden aangevoerd.

18. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het bestreden besluit niet alleen de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schendt, maar eveneens een schending inhoudt van het algemeen rechtsbeginsel houdende de materiële motiveringsplicht alsmede van de rechten van verdediging.

19. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het “allerminst vanzelfsprekend” is dat de materiële motiveringsplicht van toepassing is op de bestreden beslissing, nu het een impliciete of stilzwijgende bevestigende beslissing betreft en het juist eigen is aan dergelijke beslissing dat een administratief dossier vaak zal ontbreken of dat er geen motieven in zullen kunnen worden teruggevonden. Ze stelt dat de “reden” voor de bevestigende aard van de bestreden beslissing op zich ligt in de wettelijke bepaling die deze fictie heeft ingesteld, met name artikel 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999. Verder betoogt de verwerende partij dat indien dit eerste middelonderdeel gegrond zou worden bevonden, “omzeggens elke impliciete beslissing ipso facto onwettig wordt, daar er van de motieven die aan haar bestaan ten grondslag liggen in beginsel nooit een spoor zal zijn terug te vinden in het administratief dossier”. Tevens meent de verwerende partij dat dit oordeel in essentie zou neerkomen op impliciete wettigheidskritiek, waardoor de Raad van State haar bevoegdheid te buiten zou gaan. Ze verduidelijkt dat de figuur van de impliciete beslissing voorzien is in de regelgeving zelf, en de betekenis van deze figuur volledig uitgehold zou worden door te vereisen dat de materiële motieven van de stilzwijgende beslissing in het administratief dossier moeten kunnen worden teruggevonden. Voorts stelt de verwerende partij dat uit de aard zelf van de figuur van de impliciete beslissing in tweede aanleg voortvloeit dat het wettelijk toegelaten is dat de bezwaren van de bestuurdde in de regel niet moeten worden

onderzocht en dat er op dit vlak aldus geen motieven zullen worden teruggevonden. Ze wijst er op dat er wel een expliciete beslissing in eerste aanleg bestaat, die met motieven is bekleed en dat de “bevestiging” van deze beslissing niet alleen slaat op het beschikkend gedeelte van deze beslissing, maar ook op de motieven die deze beslissing schragen. Aldus kan de Raad van State de motieven waarop het bestreden besluit is gesteund, hierin terugvinden. Uit de processen-verbaal, de meetverslagen evenals de beslissing van de leidend ambtenaar van het BIM blijkt volgens de verwerende partij genoegzaam om welke redenen de verzoekende partij een administratieve geldboete werd opgelegd. Ook het gegeven dat de verzoekende partij “een uitgebreid administratief beroepschrift (...) en dito verzoekschrift voor Uw Raad” heeft ingediend, toont volgens de verwerende partij aan dat de verzoekende partij de motieven kende die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen. Ten slotte stelt de verwerende partij nog dat het feit dat de bezwaren van de verzoekende partij tegen de beslissing van het BIM onbeantwoord zijn gebleven, niet impliceert dat het Milieucollege deze bezwaren ipso facto gegrond achtte, doch integendeel, dat het Milieucollege de beslissing van het BIM door zijn stilzwijgen juist heeft bekrachtigd.

Beoordeling

20. Artikel 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu stelt uitdrukkelijk dat bij gebreke van een beslissing van het Milieucollege binnen de in dit artikel gestelde termijn, de beslissing waartegen beroep is ingesteld “wordt (...) geacht bevestigd te zijn”.

Hieruit volgt dat, bij ontstentenis van een beslissing binnen de gestelde termijn, een impliciet bevestigende beslissing tot stand komt die als administratieve rechtshandeling onderworpen is aan de controle van de Raad van State.

21. Het wettigheidsstoezicht van de Raad van State omvat niet alleen de naleving, door de administratieve overheid, van de toepasselijke wettelijke bepalingen, maar ook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze

beginselen vereisen onder meer dat de beslissing gesteund is op motieven waarvan het bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

22. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoekende partij tegen de beslissing van 2 mei 2006 van het BIM waarbij haar een administratieve geldboete werd opgelegd, een omstandig beroepschrift heeft ingediend bij het Milieucollege, waarin zij - voor het eerst in de procedure - onder meer het voorhanden zijn van een misdrijf betwist en de nietigheid van de processen-verbaal aanvoert. Daarnaast heeft ze op 19 januari 2007 ook nog een schrijven aan het Milieucollege gericht waarin ze een aantal argumenten uit de memorie van het BIM tracht te weerleggen.

Te dezen betreft het bestreden besluit een impliciete beslissing, die geen formele motivering bevat. Evenmin is in het administratief dossier enige motivering terug te vinden. Aldus kan de Raad van State niet beoordelen op welke gronden de beslissing van het BIM waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete werd opgelegd, in weerwil van de door de verzoekende partij in de beroepsprocedure aangehaalde argumenten, middels het bestreden besluit toch werd bevestigd. De verzoekende partij werpt terecht op dat deze motieven uiteraard niet kunnen worden teruggevonden in de initiële beslissing van het BIM.

23. De stelling van de verwerende partij dat de Raad van State met dit oordeel zijn bevoegdheid te buiten gaat, vermits de afwezigheid van enige motivering voortvloeit uit de aard zelf van de figuur van de impliciete beslissing zoals voorzien in de toepasselijke wetgeving, kan niet worden gevolgd. Er anders over oordelen zou immers impliceren dat de Raad van State voorbij gaat aan de hem opgedragen wettigheidscontrole op administratieve rechtshandelingen en zou neerkomen op een ongelijke rechtsbescherming van de bestuurden naargelang zij worden geconfronteerd met een stilzwijgende beslissing dan wel met een formeel gemotiveerde beslissing.

24. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. Het Brussels Instituut voor Milieubeheer wordt buiten de zaak gesteld.

2. De Raad van State vernietigt de impliciete beslissing van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende bevestiging van het besluit van 2 mei 2006 van het Brussels Instituut voor Milieubeheer waarbij aan de n.v. Thomas Cook Airlines Belgium een administratieve geldboete ten belope van 31.025,00 EUR wordt opgelegd.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen december 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens