

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.775 van 8 februari 2012
in de zaak A. 195.991/X-14.883.**

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 MILIEUCOLLEGE VAN HET BRUSSELS
 HOOFDSTEDELIJK GEWEST
2. 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 maart 2010, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van 22 januari 2010 van het Milieucollege van
het Brussels Hoofdstedelijk gewest waarbij aan de n.v. Thomas Cook Airlines
Belgium een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 6.254 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 partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een verslag opgesteld.

De tweede 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 13 januari 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Godfroid, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaat François Tulkens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een 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. Aanduiding tegenpartij

3. Uit de inquisitoriale aard van de rechtspleging voor de Raad van State volgt onder meer dat niet de verzoekende partij maar de Raad van State de verwerende partij aanduidt. Het bestreden besluit betreft de administratieve geldboete die door het Milieucollege in graad van administratief beroep aan de verzoekende partij werd opgelegd. Te dezen heeft het met het onderzoek van de

zaak gelaste lid van het auditoraat terecht het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als tegenpartij aangeduid. Het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt buiten de zaak gesteld.

IV. Feiten

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

5. Op 25 juni 2008 en 27 oktober 2008 stellen ambtenaren bij het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) processen-verbaal op waarin wordt gesteld dat uit metingen uitgevoerd tijdens de periode van 1 mei tot 31 mei 2008 en 1 september 2008 tot 30 september 2008 en uit gegevens van Belgocontrol en BIAC blijkt dat de verzoekende partij 7 inbreuken heeft gepleegd op het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

6. Deze processen-verbaal worden aan de verzoekende partij en aan de Procureur des Konings betekend met een aangetekend schrijven van respectievelijk 27 juni 2007 en 30 oktober 2008.

Met betrekking tot elk overgezonden proces-verbaal laat de Procureur des Konings op respectievelijk 3 juli 2008 en 17 november 2008 weten dat hij geen vervolging zal instellen.

7. Bij brief van 30 juli 2009 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 te verdedigen.

8. Op 25 september 2009 legt de leidend ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op van 6.254 euro voor 6 van de 7 inbreuken die in de voormelde processen-verbaal werden vastgesteld.

9. Met een aangetekend schrijven van 25 november 2009 stelt de verzoekende partij tegen deze beslissing beroep in bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk gewest.

10. Bij het bestreden besluit van 22 januari 2010 bevestigt het Milieucollege de door de leidend ambtenaar van het BIM opgelegde administratieve geldboete.

V. Onderzoek van het tweede onderdeel van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 7 EVRM, artikel 15 BUPO en de motiveringsplicht. Zij betoogt dat zij “betreffende de vermeende overtreding van 28 mei 2008” die het voorwerp is van het proces-verbaal van 25 juni 2008 het Milieucollege erop heeft gewezen “dat deze vlucht werd uitgevoerd onder een Acmi-overeenkomst (aircraft, crew, maintenance & insurance), gesloten met Iberworld Airlines. Derhalve dient deze weerhouden overtreding uit de lijst van het BIM geschrapt te worden en kan voor de maand mei 2008 geen enkele overtreding weerhouden worden” en dat “het Milieucollege (...) hierop geen antwoord (heeft) geformuleerd” zodat het Milieucollege “een inbreuk (heeft gepleegd) op de motiveringsplicht in bestuurszaken (...) eveneens uitdrukkelijk voorzien in artikel 3 van de wet dd. 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”. Artikel 32 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestrafing van misdrijven inzake leefmilieu (hierna: de ordonnantie van 25 maart 1999) stelt nochtans “uitdrukkelijk dat enkel diegene die effectief het misdrijf pleegt, een administratieve geldboete kan worden opgelegd” en “het BIM heeft dit weliswaar erkend daar waar zij eerder reeds stelde dat de beslissing om voor dergelijke vluchten een administratieve geldboete op te leggen aan Thomas Cook, zijnde de opdrachtgever voor het vervoer, enkel en alleen gegrond is op een gedragslijn van het BIM en geenszins op enige wettelijke basis” hetgeen “indruist tegen het

legaliteitsbeginsel vervat in artikel 7 EVRM en 15 BUPO alsmede tegen het principe dat in strafzaken enkel en alleen de dader zelf van de inbreuk mag worden bestraft”.

12. De verwerende partij repliceert dat het bestuur in het kader van de formele motiveringsplicht “er niet toe gehouden (is) de door de rechtzoekende aangehaalde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden” en “het volstaat (...) dat de motivering draagkrachtig is” zodat “uit het loutere feit dat het Milieucollege het argument van verzoekster niet heeft beantwoord, (geenszins) volgt (...) dat de motiveringsplicht voor bestuurshandelingen zou zijn geschonden. Het bestreden besluit “vermeldt (...) duidelijk en omstandig de motieven die haar verantwoorden en de redenen waarom de in beroep verdedigde stellingen niet worden aangenomen”. Voorts stelt de verwerende partij dat “zowel in de beslissing van 25 september 2009 van het BIM als in de bestreden beslissing (...) uitdrukkelijk (wordt) vastgesteld dat ‘een vliegtuig dat geïdentificeerd is als geëxploiteerd door (...) Thomas Cook’ de vastgelegde geluidsnormen heeft overschreden” zodat het “onmiskenbaar Thomas Cook zelf (is) die, als exploitant van de bron van de geluidsovertreding, inbreuk heeft gepleegd op de vastgelegde geluidsnormen en die bijaldien strafbaar is met de administratieve geldboete zoals voorzien in artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999”. “Het feit dat deze vlucht zou zijn uitgevoerd onder een ACMI-overeenkomst gesloten met Iberworld Airlines (doet) geen afbreuk aan de vaststelling dat het misdrijf door verzoekster zelf werd gepleegd” hetgeen “des te meer (geldt) daar het BIM en het Milieucollege derden zijn ten aanzien van voormelde overeenkomst en deze hen dan ook niet tegenwerpbaar is” zodat er “geen schending van het legaliteitsbeginsel voorhanden” is “zoals vervat in artikel 7 EVRM en artikel 15 BUPO”.

13. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de verwerende partij de wijziging van artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 vanaf 23 november 2001 naast zich neerlegt en derhalve artikel 7 EVRM en artikel 15 BUPO schendt door “de administratieve geldboetes toch aan de vliegtuigmaatschappij (te kunnen opleggen) die een

ACMI-overeenkomst heeft afgesloten met de maatschappij die de feitelijke uitvoering van de vlucht op zich neemt”. De beweerde niet-tegenstelbaarheid van een ACMI-overeenkomst is niet relevant omdat het BIM met de gegevens die het ontvangt van Belgocontrol en BIAC “kennis (krijgt) van het call-sign van de vermoedelijke overtreder” zodat het te dezen “niet bij verzoekster (zal) terechtkomen, doch wel bij Iberworld Airlines”. “De door verzoekster ingeroepen grief aangaande de schending van de motiveringsplicht, betreft een kritiek op de afwezigheid van enige motivatie in de beslissing van het Milieucollege van 22 januari 2010 over de omvang van de in aanmerking te nemen overtredingen” en “(v)erzoekster kan alleen vaststellen dat het Milieucollege aangaande de omvang van de administratieve geldboete, meer bepaald over het aantal in aanmerking te nemen overtredingen, geen enkele argumentatie naar voren brengt”.

14. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat “de bewering van verzoeker dat de overtreding werd begaan door Iberworld Airlines (...) feitelijk onjuist (is), minstens blijkt zulks op geen enkele wijze uit de gegevens die Belgocontrol overmaakte aan het BIM” en dat “uit de door Belgocontrol overgemaakte gegevens (blijkt) dat de gelaakte overtreding van 28 mei 2008 (...) wel degelijk (werd) begaan onder de call-sign van Thomas Cook” zodat “het feit dat mogelijks het personeel van Iberworld Airlines de vlucht uitvoerde onder de AMCI-overeenkomst (...) het strafbare feit in hoofde van verzoeker niet weg(neemt)”. Aangezien “de overtredingen worden afgeleid uit een samenlezing van de sonometrische gegevens (van de meettoestellen) en de informatie die vanwege Belgocontrol en BIAC wordt bekomen aangaande identiteit van de overtreder” heeft het BIM slechts een gebonden bevoegdheid bij de vaststelling van de overtredingen zodat de verzoekende partij “geen enkel belang (heeft) om de vernietiging van de beslissing te bekomen wegens een schending van de formele motiveringsplicht”. Uit het proces-verbaal van 28 mei 2008 waarvan “de gegevens nopens de overtreding geacht worden met de waarheid te stroken, tenzij het tegendeel wordt aangetoond” blijkt “dat de overtreding van 28 mei 2008 werd begaan door een toestel onder de call-sign van verzoeker” hetgeen “door verzoeker overigens niet betwist” wordt. De

verzoekende partij heeft nagelaten “om alle gegevens aangaande de overtreding op te vragen bij het BIM of Belgocontrol” zodat “van een schending van de materiële motiveringsverplichting (...) geen sprake” is.

Beoordeling

15. Het middel heeft louter betrekking op het bestreden besluit in zoverre het een administratieve geldboete oplegt voor de in het proces-verbaal van 25 juni 2008 vastgestelde inbreuk van 28 mei 2008. Het heeft geen betrekking op het deel van de bestreden administratieve geldboete dat werd opgelegd voor de in het proces-verbaal van 27 oktober 2008 vastgestelde inbreuken in de periode van 1 september 2008 tot 30 september 2008.

16. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de formele motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

17. Artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 luidt als volgt:

“De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 625 EUR tot 62 500 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”.

Vóór de wijziging van de vorenstaande versie van deze bepaling bij artikel 10 van de ordonnantie van 28 juni 2001 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, was de persoon die “b) als eigenaar, houder of gebruiker van een geluidsbron rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt” strafbaar gesteld.

Met de weglating van de woorden “als eigenaar, houder of gebruiker van een geluidsbron” beoogde de ordonnantiegever een verruiming van de categorie van de strafbare personen: “Niet alleen de exploitant die niet voldoet aan de sectorale voorwaarden voor de exploitatie en aan de in zijn vergunning gestelde voorwaarden, kan worden gestraft, maar ook de persoon die zich verzet tegen de bezoeken en de metingen van de met het toezicht belaste personeelsleden, wanneer die optreden in het kader van de wetgeving betreffende de geluidshinder en in het kader van elke andere wetgeving die verband houdt met het Brussels milieurecht” (Uiteenzetting van minister, Verslag over het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, Parl.St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad 2000-01, nr. A-176/2, 4).

Uit het voorgaande volgt dat de exploitant, ongeacht of hij al dan niet eigenaar, houder of gebruiker is van de geluidsbron, strafbaar is met een administratieve geldboete voor hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks veroorzaken of laten voortduren van de bedoelde geluidshinder.

18. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat in het proces-verbaal van 25 juni 2008 een inbreuk wordt vastgesteld in het meetstation NMT31 die werd gepleegd op 28 mei 2008 waarvan de geluidsbron het vliegtuig was met de

inschrijving ECJQP in de (nacht)vlucht met als identificatie (“callsign”) TCW2417 in baan (“piste”) 07R en waarvoor de verzoekende partij verantwoordelijk wordt gesteld omdat luidens de beslissing van het BIM van 25 september 2009 het vliegtuig met de voormelde gegevens “geïdentificeerd is als geëxploiteerd door de luchtvaartmaatschappij Thomas Cook Airlines Belgium op datum van 28/05/2008 om 00u48min34s (...)”.

Anders dan de verzoekende partij stelt, zijn deze vaststellingen niet gesteund op een beweerde gedragslijn van het BIM maar op de feitelijke gegevens van de vastgestelde inbreuk.

19. De verzoekende partij betwist noch de materiële vaststellingen van de inbreuk noch de daaraan gekoppelde identificatie door de verwerende partij. De verzoekende partij betoogt wel in haar beroepschrift voor het Milieucollege “dat deze vlucht werd uitgevoerd onder een ACMI-overeenkomst (...) gesloten met Iberworld Airlines” maar betwist daarin niet dat zij de exploitante was van het geïdentificeerde vliegtuig met de omschreven vlucht zoals dat werd aangenomen in de beslissing van het BIM van 25 september 2009. Evenmin houdt zij voor dat Iberworld Airlines de exploitante was van het desbetreffende vliegtuig.

Hieruit volgt dat de verzoekende partij als exploitante die minstens onrechtstreeks de vastgestelde geluidshinder heeft veroorzaakt als dader strafbaar is op grond van artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999.

20. Het bestreden besluit bevestigt in graad van beroep de voormelde beslissing van het BIM van 25 september 2009. Het Milieucollege kon in graad van beroep, gelet op het proces-verbaal van 25 juni 2008 ten laste van de verzoekende partij voor de voormelde inbreuk op 28 mei 2008, niet anders dan het vastgestelde daderschap van de verzoekende partij bevestigen aangezien haar door de verbalisanten vastgestelde hoedanigheid van exploitant van het bedoelde vliegtuig niet werd betwist. In een dergelijk geval kan de verwijzing naar de toegepaste regel, meer bepaald artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999, en de verwijzing naar de feitelijke toestand die de toepassing van de regel

uitlokte, meer bepaald de vaststellingen in het proces-verbaal van 25 juni 2008, volstaan.

Het tweede onderdeel van het vijfde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De eerste verwerende partij wordt buiten de zaak gesteld.

2. De Raad van State heropent de debatten.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht februari 2012, 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