RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 217.952 van 14 februari 2012
in de zaak A. 171.877/X-14.815.

In zake : SAUDI ARABIAN AIRLINES CORPORATION
vennootschap naar Saudi-Arabisch recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gauthier Van Thuyne en Werner Eyskens
kantoor houdend te 1150 BRUSSEL
Tervurenlaan 268 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat François Tulkens
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 april 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 8 februari 2006 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij aan Saudi Arabian Airlines Corporation een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 2.050 euro wegens inbreuken op het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 209.400 van 2 december 2010 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 november 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fee Goossens, die loco advocaten Gauthier van Thuyne en Werner Eyskens verschijnt 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 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. Feiten

3. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar arrest nr. 209.400 van 2 december 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de onwettigheid aan van het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer. Dit besluit, dat de rechtsgrond vormt van het bestreden besluit, dient volgens de verzoekende partij conform artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. In het verzoekschrift zet de verzoekende partij twee gronden van onwettigheid uiteen waarmee het voormelde besluit van 27 mei 1999 zou zijn behept.

Ten eerste meent de verzoekende partij dat het voormelde besluit een schending inhoudt van de bevoegdheidsverdelende regels zoals vastgesteld door de Grondwet, door artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en door de artikelen 4 en 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Ze zet uiteen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest conform deze bepalingen onder meer bevoegd is voor het leefmilieu, waaronder de strijd tegen de geluidshinder. Het vaststellen van productnormen is echter een bevoegdheid van de federale overheid. De verzoekende partij verwijst hierbij naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State aangaande het voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving. Ze voert aan dat het voormelde besluit van 27 mei 1999 het voor de federale overheid “onmogelijk of minstens uiterst moeilijk” maakt om een eigen en coherente politiek inzake productnormen te

voeren. De voor het voormelde besluit opgelegde maximumgeluidsnormen leiden er immers noodzakelijkerwijze toe dat zekere types van vliegtuigen volledig of op bepaalde ogenblikken buiten gebruik dienen te worden gesteld. Daarenboven is de verzoekende partij de mening toegedaan dat het strikt toepassen van de in het voormelde besluit vastgestelde emissiegrenswaarden ertoe zal leiden dat luchtvaartmaatschappijen gedwongen worden om hun vluchten van en naar de nationale luchthaven stop te zetten, zodat dit besluit het voor de federale overheid uiterst moeilijk maakt om haar bevoegdheden inzake de uitbating van de nationale luchthaven en de veiligheid van het luchtverkeer uit te oefenen. De verzoekende partij meent dat ook hierdoor de bevoegdheden van de federale overheid op kennelijk onredelijke wijze worden aangetast. De verzoekende partij stelt verder dat het duidelijk is dat het besluit van 27 mei 1999 tevens een schending uitmaakt van het evenredigheidsbeginsel, op basis waarvan "geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voor handen is, zo verregaande maatregelen (mag) treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd te voeren". Daarenboven doet de verzoekende partij gelden dat de Brusselse Hoofdstedelijke regering bij het uitvaardigen van het betrokken besluit heeft verzuimd om de impact van de emissiegrenswaarden op de uitbating van de luchthaven te verifiëren en de naleving van het evenredigheidsbeginsel dus niet ernstig heeft geëvalueerd. Ten slotte verwijst de verzoekende partij naar een arrest van 21 maart 2006 van het hof van beroep van Brussel waarin het hof oordeelde dat het besluit van 27 mei 1999 ongrondwettelijk is en derhalve in het haar voorliggende geding buiten toepassing diende te worden gelaten.

Ten tweede betoogt de verzoekende partij dat het besluit van 27 mei 1999 het Europees gemeenschapsrecht schendt, en dan meer bepaald verordening nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, alsook richtlijn 92/14/EEG van de Raad van 2 maart 1992 betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988). De verzoekende partij preciseert dat verordening nr. 2408/92 de

vrije toegang van de Europese luchtvaartmaatschappijen tot alle vluchtroutes binnen de Europese Unie verzekert. Uitzonderingen hierop zijn slechts in bepaalde gevallen toegelaten en mogen niet leiden tot een onevenredige beperking van het principe van de vrije toegang. Door geluidsnormen vast te stellen die de technische mogelijkheden overstijgen van de meeste vliegtuigen die de nationale luchthaven bedienen, meent de verzoekende partij dat het voormelde besluit van 27 mei 1999 de vrije toegang tot de Belgische luchtroutes verhindert, en dit zonder dat enig bewijs werd geleverd dat deze beperkingen de proportionaliteitstest kunnen doorstaan. Bijgevolg stelt de verzoekende partij dat verordening nr. 2408/92 "dan ook mogelijk (is) geschonden". Richtlijn 92/14/EEG beperkt de exploitatie van vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart. Gezien het feit dat deze richtlijn een "volledige harmonisatie"-richtlijn is, wordt het de lidstaten niet toegestaan om strengere regels uit te vaardigen (zelfs niet ter bescherming van het leefmilieu) dan deze die door de richtlijn worden voorgeschreven. Artikel 2 van de richtlijn laat het gebruik van de zogenaamde "Hoofdstuk 2"-vliegtuigen toe tot 1 april 2002, terwijl het besluit van 27 mei 1999 reeds vóór deze datum tot aanzienlijke beperkingen bij de exploitatie van deze vliegtuigen leidde en daarenboven de exploitatie van andere ("Hoofdstuk 3"-)vliegtuigen hindert. De verzoekende partij concludeert dan ook dat de interne Belgische wetgeving voorschriften bevat die strikter zijn dan deze uit de richtlijn, wat niet is toegelaten.

Gelet op het feit dat het besluit van 27 mei 1999 conform artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten, meent de verzoekende partij dat het bestreden besluit niet over de vereiste rechtsgrond beschikt en derhalve onwettig is.

5. Wat de aangevoerde schending van de bevoegdheidsverdelende regels betreft, doet de verwerende partij in haar memorie van antwoord gelden dat enkel voorschriften die gekoppeld zijn aan het op de markt brengen van een bepaald product als productnormen kunnen worden gekwalificeerd. Indien zulks niet het geval is, kan er bezwaarlijk sprake zijn van een productnorm. De bewering van de verzoekende partij dat het besluit van 27 mei 1999 emissienormen vaststelt, kan volgens de verwerende partij niet worden

bijgetreden, vermits het betrokken besluit zich beperkt tot het vaststellen van immissiegrenswaarden als gevolg van geluidshinder door vliegtuigen en geen enkele bepaling bevat tot het vastleggen van technische normen waaraan vliegtuigen dienen te voldoen opdat ze op de markt kunnen worden gebracht. Ook de bewering dat het besluit van 27 mei 1999 het voor de federale overheid onmogelijk maakt haar bevoegdheden inzake de uitbating van de nationale luchthaven en de veiligheid van het luchtverkeer uit te oefenen, kan volgens de verwerende partij niet worden aangenomen. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten berust op een systeem van exclusieve bevoegdheden. Indien een regeling aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient er te worden uitgemaakt waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt. De strijd tegen geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer heeft de bescherming van het leefmilieu als zwaartepunt, wat een gewestelijke aangelegenheid is. De federale bevoegdheid tot het exploiteren van de nationale luchthaven Brussel is daarentegen een uitzondering op de algemene bevoegdheid van de gewesten tot de uitrusting en uitbating van luchthavens en openbare vliegvelden. Wel dient iedere wetgever bij de uitoefening van zijn respectieve bevoegdheden het proportionaliteitsbeginsel te respecteren. Dienaangaande verwijst de verwerende partij naar het arrest van 9 juni 2005 van het hof van beroep van Brussel waarin wordt gesteld dat het besluit van 27 mei 1999 het proportionaliteitsbeginsel respecteert. Gelet op het feit dat gedurende de maand april 2004 slechts een klein percentage van het totaal aantal vluchten de drempels zouden overschreden hebben, meent de verwerende partij dat de bewering dat de luchtvaartmaatschappijen gedwongen worden hun vluchten van en naar de nationale luchthaven stop te zetten, feitelijke grondslag mist. Ze stelt dat dan ook niet kan worden aangetoond dat het besluit van 27 mei 1999 de exploitatie van de luchthaven onmogelijk of uitermate moeilijk maakt, zodat het proportionaliteitsbeginsel niet werd miskend. Waar de verzoekende partij aanvoert dat de impact van het betrokken besluit op de uitbating van de luchthaven niet werd onderzocht, betoogt de verwerende partij dat “bij de vastlegging van de grenswaarden wel degelijk een adequate afweging werd gemaakt tussen de belangen van de Brusselse inwoners enerzijds, en de uitbating van de nationale luchthaven anderzijds”. Ter ondersteuning van deze stelling

voert de verwerende partij aan dat het besluit van 27 mei 1999 “het resultaat (is) van systematische metingen en objectieve evaluaties die tussen 1994 en 1999 werden verricht” en de geluidsnormen werden gemodelleerd in drie zones waarvan één zone dezelfde maximumgeluidsdrempels hanteert zoals aanbevolen door de Wereldgezondheidsorganisatie en in de andere twee zones minder strenge drempels gelden. Wat betreft het door de verzoekende partij aangehaalde arrest van 21 maart 2006 van het hof van beroep van Brussel betoogt de verwerende partij dat dit arrest in kort geding werd gewezen zodat enkel een prima facie onderzoek werd gevoerd. Het gezag van gewijsde van dit arrest weegt dan ook niet op tegen dat van andere andersluidende arresten ten gronde.

Met betrekking tot de beweerde schending van het Europees gemeenschapsrecht stelt de verwerende partij dat de verordening nr. 2408/92 geen absoluut karakter heeft en toestaat dat lidstaten complementaire regelgeving uitvaardigen ter bescherming van het leefmilieu. Gezien het feit dat de verzoekende partij eerder in het middel niet kon aantonen dat de vrije toegang tot de luchthaven wordt belemmerd, moet ook worden aangenomen dat verordening nr. 2408/92 niet wordt miskend. Voorts betoogt de verwerende partij dat de aangevoerde schending van de richtlijn 92/14/EEG op een verkeerde interpretatie van deze norm berust. Ze preciseert dat de richtlijn het gebruik van de meest lawaaierige toestellen beoogt te beperken en op termijn zelfs te verbieden. Ze heeft dan ook tot doel om binnen de Unie de nationale wettelijke en reglementaire bepalingen die normen vastleggen met betrekking tot bijlage 16 van het verdrag van de internationale burgerluchtvaart, te harmoniseren. Zodoende heeft de richtlijn betrekking op productnormen. Aangezien het besluit van 27 mei 1999 geen betrekking heeft op productnormen, zijn de verplichtingen opgelegd door richtlijn 92/14/EEG niet van toepassing op het voormelde besluit.

6. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij geen wezenlijk nieuwe argumenten toe aan haar betoog.

Beoordeling

7. Luidens de arresten 4/95 en 6 tot 10/95 van het Arbitragehof bepalen productnormen "met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product" en kunnen ze "specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten". Het gaat om normen waaraan de producten moeten voldoen wanneer ze op de markt worden gebracht.

Bij het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (hierna : het besluit van 27 mei 1999) wordt geen enkele aldus omschreven productnorm vastgesteld. Er worden geen normen vastgesteld waaraan producten, namelijk vliegtuigen, zouden moeten voldoen voordat ze op de markt worden gebracht. Bij het besluit wordt alleen opgelegd dat het vliegen met zulke toestellen geen overschrijding mag meebrengen van bepaalde geluidsnormen aan de grond wanneer die toestellen op bepaalde tijdstippen over bepaalde gebieden vliegen.

De federale bevoegdheid inzake productnormen omvat niet het vaststellen van regels voor het gebruik van producten zodra die op de markt zijn gebracht; hieruit volgt dat onder meer bepalingen ter bestrijding van geluidshinder die gelden voor het op de markt brengen van luchtvaartuigen, productnormen zijn, maar dat bepalingen ter bestrijding van geluidshinder die tot doel hebben alleen het vliegen met luchtvaartuigen te regelen, dit niet zijn.

Zelfs in de veronderstelling dat het betrokken besluit tot gevolg zou hebben dat het onmogelijk wordt om op bepaalde tijdstippen en in bepaalde omstandigheden met bepaalde vliegtuigen over bepaalde gebieden te vliegen, leggen de verzoekende partijen niet uit in welk opzicht die eventuele omstandigheid het voor de federale Staat onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken om zijn bevoegdheid inzake productnormen uit te oefenen. Het evenredigheidsbeginsel impliceert niet dat de overheid die bevoegd is voor leefmilieu, geen enkele maatregel zou kunnen nemen die aan de federale bevoegdheid op het stuk van productnormen raakt; het heeft alleen tot gevolg dat

voorkomen wordt dat een overheid voorschriften ter bescherming van het leefmilieu aanneemt die zodanige gevolgen hebben voor de bevoegdheid die uitgeoefend wordt door een overheid die tot een ander bevoegdheidsniveau behoort, dat die voorschriften die overheid zouden beletten een efficiënt beleid inzake productnormen te voeren.

Krachtens artikel 6, § 1, II, 1/ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) zijn de gewesten bevoegd inzake de bescherming van het leefmilieu; in die bepaling wordt expliciet gesteld dat die aangelegenheid onder andere "de strijd tegen de geluidshinder" omvat; uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de gewestelijke bevoegdheid de aangelegenheden omvat die geregeld worden door de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, met inbegrip van het geluid voortgebracht door vliegtuigen; zulks houdt in dat de gewestelijke overheden onder andere het gebruik van toestellen die bepaalde soorten lawaai veroorzaken of kunnen veroorzaken, kunnen regelen of verbieden (art. 1, 3/, wet van 18 juli 1973).

Tot de federale bevoegdheden behoren nog steeds inzonderheid, enerzijds, de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, 7/ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en, anderzijds, het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (artikel 6, § 4, 3/ van dezelfde wet).

Het betrokken besluit regelt noch de uitrusting, noch de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, temeer daar de bepalingen ervan geen verband houden met het opstijgen van of het landen op deze luchthaven, aangezien het betrekking heeft op alle overvluchten van vliegtuigen. Het legt ook geen technische voorschriften vast voor het vervoer, temeer daar de strijd tegen het lawaai dat verband houdt met de overvlucht van vliegtuigen, niet vermeld wordt in de opsomming van de federale bevoegdheden inzake vervoer, welke opsomming gegeven is tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het betrokken besluit legt geluidsimmissienormen vast, dat wil zeggen normen betreffende het geluid zoals dat op de grond wordt waargenomen. Die normen hebben geen betrekking op het opstijgen van of het landen op de luchthaven, maar, algemeen gesproken, op de bescherming van de bevolking tegen de lawaaihinder veroorzaakt door vluchten boven het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De toepassing van het betrokken besluit kan de operatoren weliswaar brengen tot een gedrag waarbij met de belangen van derden meer rekening wordt gehouden, maar daaruit kan niet zomaar worden afgeleid dat bij het betrokken besluit regels inzake vliegverkeer of exploitatie van de luchthaven worden vastgelegd.

De verzoekende partij levert niet het bewijs dat de toepassing van het betrokken besluit de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken, en staaft, in het bijzonder, haar bewering niet volgens welke het voor veel toestellen onmogelijk is om aan de toepasselijke geluidsnormen te voldoen en de luchtvaartmaatschappijen gedwongen zullen worden om hun vluchten van en naar de nationale luchthaven stop te zetten.

Het besluit van 27 mei 1999 maakt geen schending uit van de door de verzoekende partij aangehaalde bevoegdheidsverdelende regels.

8. Artikel 3, lid 1 van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes bepaalt dat “(m)et inachtneming van deze verordening (...) door de betrokken Lid-Staat (Lid-Staten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen (wordt) toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen”. In artikel 8, lid 2 van dezelfde verordening wordt evenwel gesteld dat de uitoefening van vervoersrechten onderworpen is aan de bekendgemaakte communautaire, nationale, regionale of plaatselijke voorschriften betreffende de veiligheid, de bescherming van het milieu en de toewijzing van “slots”.

Door het opleggen van bepaalde geluidsnormen aan de grond die moeten worden nageleefd tijdens het overvliegen van het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op bepaalde uren en plaatsen, staat het betrokken

besluit er niet aan in de weg dat de vliegtuigen de luchthaven Brussel-Nationaal aandoen zonder schending van richtlijn 92/14/EEG, die in het middel wordt aangevoerd. Dienaangaande kan ten overvloede verwezen worden naar de volgende passage uit de beschikking nr. 98/523/EG van 22 juli 1998 van de Commissie:

> "(38) Hoewel Richtlijn 92/14/EEG als een op volledige harmonisatie gerichte maatregel de lidstaten de verplichting oplegt toe te staan dat vliegtuigen die voldoen aan de eisen van artikel 2, lid 1, onder b), daarvan tot 1 april 2002 in bedrijf blijven, bevat het echter geen nadere voorschriften waaraan een dergelijke toestemming en bijgevolg ook eventuele beperkingen daarop moeten voldoen. Bijgevolg kunnen de lidstaten bepaalde beperkende operationele maatregelen toepassen, mits deze maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen en procedures van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en, in het onderhavige geval, beantwoorden aan de principes aan de hand waarvan artikel 8, lid 2, van die verordening moet worden geïnterpreteerd, zoals vermeld in de punten 23 en 24".

Hieruit volgt dat ook het aangehaalde Europees gemeenschapsrecht niet wordt geschonden door het besluit van 27 mei 1999. De stelling van de verzoekende partij dat het bestreden besluit de vereiste rechtsgrond ontbeert, kan dan ook niet worden gevolgd.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de procedureregels zoals voorzien in de artikelen 11, 15 en 36 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu.

De verzoekende partij voert aan dat de artikelen 11 en 36 van de ordonnantie van 25 maart 1999 werden geschonden doordat ze processen-verbaal ontving "die slechts één of twee maanden nadat de inbreuk plaatsvond werden opgemaakt en aan de Procureur des Konings werden overgemaakt"

terwijl de artikelen 11 en 36 voorschrijven dat het BIM een kopie van het proces-verbaal dient op te sturen naar zowel de Procureur des Konings als de vermoedelijke dader, en dit binnen 10 dagen nadat de inbreuk werd vastgesteld. Deze termijn van 10 dagen neemt een aanvang vanaf het ogenblik dat de inbreuk werd vastgesteld, tenzij er hiervoor bijkomende testen of berekeningen nodig zouden zijn. In dat geval is het aan de overheid om aan te tonen welke bijkomende tests er desgevallend vereist zouden zijn. De verzoekende partij betoogt dat het BIM onvoldoende aanduidt "waarom zij de processen-verbaal slechts opstelde nadat er meer dan een maand verstreek sinds de emissiemetingen en waarom het onmogelijk zou zijn om de processen-verbaal binnen de voorgeschreven 10-dagen termijn op te stellen".

Vervolgens betoogt de verzoekende partij dat artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 werd geschonden doordat "alle metingen plaats(vonden) zonder dat er een getuige bij aanwezig was". De motivering die dienaangaande terug te vinden is in de processen-verbaal geeft volgens de verzoekende partij onvoldoende aan waarom het onmogelijk zou zijn om de metingen te laten bijwonen door een vertegenwoordiger van de verzoekende partij of een andere getuige. De verzoekende partij licht toe dat het BIM "perfect (kan) nagaan wanneer er een vliegtuig van (de verzoekende partij) zich binnen het bereik van haar meetapparatuur zal bevinden" en "dan ook een getuige (had) kunnen uitnodigen om de relevante geluidsmetingen bij te wonen". Ook het argument van het BIM dat het niet mogelijk is om reeds bij de meting vast te stellen of een vliegtuig al dan niet een overtreding beging, acht de verzoekende partij niet relevant, aangezien het doel van het voorschrift van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 erin bestaat de nodige garanties te bieden dat de metingen correct werden uitgevoerd. Dat de resultaten van deze metingen niet onmiddellijk voorhanden zijn, speelt volgens de verzoekende partij dan ook geen rol en ontslaat het BIM niet van haar verplichting om de verzoekende partij, of tenminste een andere getuige, uit te nodigen om de metingen bij te wonen.

De verzoekende partij doet gelden dat door de schending van de voormelde procedureregels zij "slechts maanden nadat de metingen plaatsvonden werd ingelicht over de beweerde inbreuken" en haar "mogelijkheden om zich tegen de beweerde inbreuken te verdedigen of om toekomstige overschrijdingen

te vermijden (…) dan ook (werden) aangetast". Ze preciseert dat het haar "onmogelijk (wordt gemaakt) om na te gaan of de beweerde inbreuken eventueel aan specifieke omstandigheden zouden te wijten zijn en of het mogelijk is om maatregelen te nemen om verdere overschrijdingen te voorkomen". De verzoekende partij betoogt dat de processen-verbaal door de schending van deze procedureregels hun specifieke bewijskracht verliezen, en slechts als een gewone bron van informatie gelden, tussen de andere elementen in het dossier. Daarenboven is de verzoekende partij de mening toegedaan dat de voormelde procedureregels substantiële vormvoorschriften zijn, waarvan de schending de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg heeft. Nu in het bestreden besluit ten onrechte geoordeeld wordt dat de voormelde vormvoorschriften ofwel niet geschonden zijn, ofwel niet op straffe van nietigheid voorgeschreven zijn, is het bestreden besluit volgens de verzoekende partij onwettig en dient het te worden vernietigd.

10. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij vooreerst op dat de door de verzoekende partij geschonden geachte artikelen "een aantal formaliteiten en/of procedures voor(schrijven) die verbonden zijn aan de uitwerking (v)an de processen-verbaal tot vaststelling van het misdrijf" en "(b)ijgevolg (…) niet van toepassing (zijn) op de beslissing van het Milieucollege", zodat het middel ongegrond is "voor zover het de niet naleving viseert van vormvoorschriften met betrekking tot de P.V.'s zonder aan te geven op welke wijze dergelijke schendingen de wettigheid van het bestreden besluit zouden aantasten". "In de hypothese dat het middel kan geïnterpreteerd worden als kritiek op de bestreden beslissing (quod non)", doet de verwerende partij gelden dat "een onderscheid (moet) worden gemaakt tussen enerzijds, de registratie van de overschrijding van de geluidsnormen door de bevoegde ambtenaren en anderzijds, de identificatie van diegene die de inbreuk beging", wat "enkel (kan) worden bekomen aan de hand van de gegevens die worden verschaft door BIAC en BELGOCONTROL". Van de geluidsmetingen in twee meetstations worden metingsverslagen opgemaakt waarna "vervolgens de gegevens van BELGOCONTROL (worden) onderzocht m.b.t. het uur van opstijgen, de gebruikte landingsbanen, de genomen oriëntatie en de identificatie

van de vlucht. De vergelijking van deze gegevens met de geluidsmetingen en het moment van vaststelling laat toe de vlucht die aan de bron van de geluidsoverlast ligt, te identificeren" waarna "(d)oor de analyse van de gegevens overgemaakt door BIAC (…) de luchtvaartmaatschappij van die welbepaalde vlucht (kan) worden geïdentificeerd", en ook het immatriculatienummer van het toestel wordt verkregen. Dit verklaart volgens de verwerende partij "waarom er geruime tijd verloopt tussen de uitgevoerde metingen en het opstellen van een proces-verbaal". De verwerende partij doet gelden dat "de termijn van 10 dagen pas begint te lopen vanaf de dag dat de veroorzaker van de geluidsoverlast kan worden geïdentificeerd op basis van de verstrekte gegevens van Belgocontrol en BIAC. Deze dag stemt overeen met de dag van de opstelling van het proces-verbaal". De verwerende partij stelt dat de processen-verbaal van 28 februari en 24 maart 2005 op respectievelijk 8 en 30 maart 2005 en "dus ontegensprekelijk binnen de voorgeschreven termijn" naar de Procureur des Konings werden verzonden. "Ondergeschikt" werpt de verwerende partij op dat "de vraag (kan) gesteld worden welk belang verzoekster heeft dat de processen-verbaal tijdig aan de Procureur des Konings worden toegezonden", nu "(d)e rechten van verzoekster (…) bij mogelijke miskenning van deze formaliteit geenszins (worden) geschaad". Verder wijst de verwerende partij er in subsidiaire orde op dat artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 geen sanctie voorziet "wanneer deze termijn wordt miskend" en dat "(i)n de veronderstelling dat deze formaliteit substantieel is (…) de verzoekende partij geenszins aan(toont) in welk opzicht haar rechten van verdediging werden geschonden door de beweerde overschrijding van de termijn". Het proces-verbaal kan volgens de verwerende partij derhalve in geen geval als nietig worden beschouwd. Voorts zet de verwerende partij uiteen dat de bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal verband houdt met "de goede en juiste kennisgeving van het proces-verbaal aan de betrokkene. Bij gebrek hieraan, geldt het proces-verbaal enkel als loutere inlichting" waarop "het BIM en het Milieucollege hun beslissing (…) wettig (konden) baseren" aangezien "de verzoekende partij op geen enkele nuttige wijze andere elementen aan(voert) die de inhoud van het bewuste proces-verbaal op de helling kunnen plaatsen".

Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 doet de verwerende partij gelden dat de formaliteiten voorzien in dit artikel en artikel 17, §1, 6° van de ordonnantie van 25 maart 1999 niet op straffe van nietigheid werden voorgeschreven. In zoverre zij moeten worden beschouwd als substantiële vormvoorschriften dient te worden aangenomen dat "(i)nzake de strijd tegen geluidsoverlast veroorzaakt door vliegtuigen (…) er moeilijk (…) tot metingen (kan overgegaan worden) in het bijzijn van een andere persoon dan een getuige" die "geen enkele bijzondere relatie met de eventuele overtreder" heeft en enkel kan "bevestigen dat een ambtenaar een controle heeft uitgevoerd op een welbepaald tijdstip en op een welbepaalde plaats". Te dezen werden de rechten van verdediging gevrijwaard doordat het meetverslag de aanwezigheid meldt van "twee inspectieambtenaren van het BIM" en het proces-verbaal de "geluidsmetingen uitgevoerd door de technische apparatuur van het BIM" en de "vluchtgegevens overgemaakt door BIAC en BELGOCONTROL" weergeeft. Wat de geluidsmetingen betreft, wijst de verwerende partij er op dat de meetstations om de 2 à 3 weken worden geijkt en metingen verricht meer dan 6 dagen na de ijking niet langer in aanmerking worden genomen, wat aantoont dat de verwerende partij "op een zo adequaat en nauwkeurig mogelijke manier overtredingen vaststelt, wat ontegensprekelijk getuigt van een zorgvuldig bestuur". Verder stelt de verwerende partij dat de geregistreerde gegevens van BIAC en Belgocontrol "konden worden geanalyseerd door verzoekende partij" die "over alle mogelijke inlichtingen (beschikte) om een mogelijke controle uit te voeren". Het verlies van de bijzondere bewijswaarde geldt volgens de verwerende partij "als enige mogelijke sanctie (…) voor het niet vervullen van een formaliteit tijdens de opstelling van het proces-verbaal".

11. In de memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij in wezen haar middel zoals ontwikkeld in het verzoekschrift.

Beoordeling

12. Artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (hierna : de ordonnantie van 25 maart 1999), luidt als volgt:

> "De personeelsleden stellen de misdrijven vast in een proces-verbaal dat bewijswaarde heeft tot het bewijs van het tegendeel. Binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf wordt een afschrift van het proces-verbaal bezorgd aan de vermoedelijke dader of aan de eigenaar van het goed waar het feit dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt gepleegd werd of waar het zijn oorsprong gevonden heeft".

Krachtens deze bepaling hebben de processen-verbaal opgemaakt door de bevoegde personeelsleden bewijskracht tot het tegendeel bewezen is voor zover een afschrift ervan ter kennis wordt gebracht van de vermoedelijke dader binnen een termijn van tien dagen die een aanvang neemt de dag na de vaststelling van het misdrijf.

De voormelde termijn van tien dagen gaat slechts in vanaf de dag waarop de onderzoekers in staat zijn alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid te kennen en er geen twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder.

Nu de verzoekende partij er in het middelonderdeel verkeerdelijk van uit gaat dat de termijn in artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 begint te lopen vanaf het uitvoeren van de emissiemetingen, mist het middelonderdeel juridische grondslag.

De verzoekende partij betwist niet dat de processen-verbaal van 28 februari en 24 maart 2005 naar haar werden verzonden op respectievelijk 8 en 30 maart 2005. De verzoekende partij toont niet aan dat de redelijke termijn waarover de verbalisanten beschikken na de analyse van de meetresultaten waaruit de geluidsoverschrijdingen kunnen worden opgemaakt en van de gegevens van Belgocontrol, om de identiteit van de overtreder te weten te komen, zou zijn geschonden.

13. Artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999, zoals gewijzigd bij 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, luidt als volgt:

> "De metingen van de luchtverontreiniging en van de geluidsbronnen en de monsterneming uit het oppervlaktewater, de openbare riolen, het grondwater, de bodem, de lucht en afvalstoffen of de monsterneming van bestanddelen van de fauna en de flora, worden voor zover mogelijk uitgevoerd in aanwezigheid van de persoon tegen wie de resultaten van de metingen of van de analyses aangevoerd kunnen worden.
>
> Indien deze persoon niet kan worden geïdentificeerd of indien hij onbekend of afwezig is, worden de metingen voor zover mogelijk verricht in aanwezigheid van ofwel de persoon van wie de activiteit een controle rechtvaardigt, of van zijn werknemer of van de houder van de stoffen of voorwerpen die aan de monsterneming zijn onderworpen.
>
> Indien bovengenoemde personen weigeren mee te werken, indien geen enkele van deze personen aanwezig is of indien het uitstellen van de meting of monsterneming de bewijsvoering dreigt te benadelen, worden de metingen en de monsternemingen (voor zover mogelijk) verricht in aanwezigheid van een getuige die door het controlerende personeelslid wordt opgeroepen.
>
> De aanwezigheid van de voornoemde getuige is niet vereist wanneer het personeelslid heeft aangetoond dat dit in de gegeven omstandigheden niet mogelijk is. Het personeelslid dient dit te motiveren".

Artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt dat het meetverslag onder andere de volgende gegevens bevat:

> "6° de identiteit van de aanwezige personen en in voorkomend geval, de verantwoording van de afwezigheid van de personen die krachtens artikel 15 aanwezig hadden moeten zijn".

Aangaande de afwezigheid van de getuigen wordt in het meetverslag bij de processen-verbaal, de volgende verantwoording gegeven:

> "Aangezien het om continue geluidmetingen gaat (24/24u) en dat de bepaling van de overtreding gebeurt op basis van een berekening die de SEL bepaalt, is het onmogelijk op het moment van de metingen zelf te bepalen of een vliegtuig in overtreding is of niet. Zodoende is het niet pertinent om een getuige uit te nodigen om de metingen bij te wonen".

Het geciteerde artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt dat de metingen "voor zover mogelijk" in aanwezigheid van een getuige worden verricht, wat er op wijst dat het hier niet om een absolute verplichting gaat. De woorden "voor zover mogelijk" werden ingevoegd door artikel 8 van de ordonnantie van 28 juni 2001. In de artikelsgewijze bespreking in de memorie

van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (Gedr. St., Brusselse Hoodstedelijke Raad, 2000-2001, nr. A-176/1, 3), wordt met betrekking tot artikel 8 het volgende gesteld:

> "Het feit dat er bij de metingen als uitgevoerd door de met het toezicht belaste personeelsleden geen getuige aanwezig is, is een gewoon verschijnsel wat de geluidsmetingen betreft omdat die metingen niet bij de uitbater worden verricht maar wel bij de klachtindiener die al te vaak een conflictsituatie met de uitbater beleeft (vaak 's nachts). De verplichte aanwezigheid van de uitbater of een getuige bij de metingen dient dus te worden getemperd".

Hieruit blijkt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de ordonnantiegever is geweest om, in het bijzonder bij geluidsmetingen, de verplichte aanwezigheid van de uitbater of een andere getuige te temperen.

In het licht van het voorgaande volstaat de in het meetverslag opgegeven motivering, en is er geen sprake van een schending van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

14. In een derde middel voert de verzoekende partij aan dat zij "niet verantwoordelijk (is) voor de beweerde overschrijdingen van geluidsnormen".

De verzoekende partij licht toe dat zij zich op artikel 70 van het Strafwetboek kan beroepen aangezien "de beweerde inbreuken een direct gevolg zijn van de orders van Belgocontrol en de Federale minister voor verkeer (…) om bepaalde luchtroutes over of langs het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te volgen en om welbepaalde slots te respecteren". Deze orders, "duidelijk gegeven ter uitvoering van bevoegdheden die krachtens de wet werden toegekend" binden de verzoekende partij, zodat "(h)et (…) voor haar dan ook niet mogelijk (is) om, bijvoorbeeld door een routewijziging, het geluid dat haar vliegtuigen binnen het

Brussels Hoofdstedelijk Gewest genereren te verminderen". Nu zij zich op de ontheffingsgrond uit artikel 70 van het Strafwetboek kan beroepen, meent de verzoekende partij dat de vastgestelde overschrijdingen van de geluidsnormen geen misdrijf vormen en deze overschrijdingen evenmin aanleiding kunnen geven tot administratieve sancties.

15. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat "(d)e ingeroepen miskenning van artikel 70 van het Strafwetboek (…) kennelijk niet toepasselijk (is) in onderhavige zaak", vermits "het 'wettelijk voorschrift'" als rechtvaardigingsgrond slechts kan worden ingeroepen "wanneer er een conflict bestaat tussen twee regels, waarvan de ene de gedraging toelaat en de andere de gedraging strafbaar stelt. De regel die de laakbare gedraging toelaat, wordt als tegennorm tegenover de verbodsregel geplaatst. De tegennorm wordt zodoende ingeroepen ter rechtvaardiging van een strafbare gedraging". De verwerende patij betoogt dat de verzoekende partij in casu geen tegennorm aantoont die de gestelde gedraging kan rechtvaardigen. Ze preciseert dat "(h)et enkele feit dat verzoekende partij bepaalde routes en slots dient te respecteren, (…) geen rechtvaardiging (biedt) om de normen van het Brussels besluit van 27 mei 1999 te miskennen". Ten slotte merkt de verwerende partij nog op dat "er geen causaal verband bestaat tussen het volgen van de vluchtroute en het begaan van de overtredingen" vermits "(n)agenoeg 94% van alle vluchten (…) immers de geluidsnormen (respecteren)".

16. In de memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij haar uiteenzetting en voegt ze er aan toe dat "meerdere maatschappijen er niet in (slagen) om aan de toepasselijke geluidsnormen te voldoen". De verzoekende partij voert aan dat dit "(h)oogst waarschijnlijk (…) te wijten (is) aan het feit dat deze maatschappijen gebruik moeten maken van grotere toestellen, die geschikt zijn voor lange afstandsvluchten of om cargo transporten te verzekeren of dat deze maatschappijen slots toegewezen krijgen op tijdstippen waarin de strengere geluidsnormen voor nachtvluchten van toepassing zijn".

Beoordeling

17. Het middel gaat uit van de verkeerde veronderstelling dat de rechtvaardigingsgrond uit artikel 70 van het Strafwetboek in casu van toepassing is.

Dienaangaande kan verwezen worden naar het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van het Grondwettelijk Hof, dat betrekking heeft op de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu. In dit arrest overwoog het Grondwettelijk Hof, wat betreft de toepassing van de schulduitsluitingsgrond uit artikel 71 van het Strafwetboek in het kader van de procedure tot het opleggen van administratieve geldboetes bij geluidshinder het volgende:

> "B.37. In een vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat het, in het kader van de procedure van administratieve geldboete die in de in het geding zijnde ordonnantie wordt beoogd, onmogelijk zou zijn om het voordeel van de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling aan te voeren.
>
> B.38. Die voormelde schulduitsluitingsgronden verwijzen naar de toepassing van artikel 71 van het Strafwetboek.
>
> De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, brengt weliswaar mee dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar heeft niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn en, bijgevolg, dat artikel 71 van het Strafwetboek erop van toepassing zou zijn of zou moeten zijn.
>
> B.39. Niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten.
>
> B.40. Het vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord".

Aldus oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 EVRM niet tot gevolg heeft dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Hieruit volgt dat artikel 70 van het Strafwetboek niet van toepassing is. Voorts stelt het Grondwettelijk Hof dat niets de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd, verhindert bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden

verweten. De verzoekende partij heeft in haar beroepschrift van 7 november 2005 doen gelden dat zij niet verantwoordelijk is voor de beweerde overschrijding van de geluidsnormen. De verzoekende partij voert niet aan dat deze grief in het bestreden besluit onvoldoende wordt beantwoord.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien februari 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Roger Stevens**