

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.841 van 19 juni 2012
in de zaak A. 175.171/X-14.791.**

In zake : de n.v. EUROPEAN AIR TRANSPORT (E.A.T.)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Malherbe
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juli 2006, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 23 mei 2006 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij aan de n.v. European Air Transport een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 91.945 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. Bij arrest nr. 216.750 van 8 december 2011 heropent de Raad van State de debatten en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 mei 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Judo, die loco advocaat Philippe Malherbe verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaten François Tulkens en Patrick Peeters verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert 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. Rechtspleging

3. Op 26 april 2012 dient de verzoekende partij een “aanvullende memorie - pleitnota” in. Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) voorziet niet in de mogelijkheid tot het indienen van een dergelijk stuk. Het wordt om deze reden uit de debatten geweerd.

IV. Feiten

4. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar het arrest nr. 209.403 van 2 december 2010.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste, tweede en derde middel samengenomen

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van “artikel 159 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 110 en 144 van de Grondwet, van de artikelen 110 en 144 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 12 en 13 van de Grondwet, en overschrijding van macht”. Zij betoogt dat de bestreden beslissing een ongrondwettige ordonnantie toepast, in zoverre zij bestuurlijke overheden de mogelijkheid biedt geldboetes op te leggen die alle kenmerken vertonen van een straf in de betekenis die het Belgische recht daaraan geeft, terwijl enkel de hoven en rechtbanken bevoegd zijn een dergelijke straf op te leggen.

6. De verzoekende partij zet uiteen dat enkel een rechtscollege dat deel uitmaakt van de rechterlijke macht een straf kan uitspreken, hetgeen ook blijkt uit meerdere adviezen van de Raad van State. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 144 van de Grondwet, en het blijkt ook uit de artikelen 12, 13 en 110 van de Grondwet. Zij zet uitvoerig uiteen dat een administratieve geldboete ook een straf is, zeker als het om een belangrijk bedrag gaat. Dit blijkt aan de hand van drie criteria, met name de aard van de geschonden verplichting, de aard van de sanctie en de graad van ernst van de sanctie. Te dezen gaat het niet om een louter administratieve verplichting die werd geschonden, maar was het daadwerkelijk de bedoeling bestraffend op te treden, en kunnen hoge boetes worden opgelegd. De verzoekende partij benadrukt dat noch het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM), noch het Milieucollege kunnen worden gekwalificeerd als

rechtscolleges behorend tot de rechterlijke macht. Indien de Raad van State het nodig zou achten, stelt de verzoekende partij voor om omtrent de aangehaalde problematiek de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 33 en 37 van de Ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving de artikelen 10, 11, 12, 13, 110 en 144 van de Grondwet, indien zij zo worden geïnterpreteerd dat zij het B.I.M. de mogelijkheid bieden om administratieve geldboeten op te leggen die in werkelijkheid alle kenmerken van een straf vertonen?”

7. De verwerende partij repliceert dat de administratieve geldboete niet kan worden beschouwd als een straf of een strafrechtelijke sanctie naar intern recht. In de Grondwet wordt de notie straf expliciet verbonden aan een strafrechtelijke procedure. De techniek van de administratieve geldboetes werd gehanteerd in verschillende interne legislatieve akten die de verwerende partij opsomt. De geldigheid van deze normatieve akten werd nooit in vraag gesteld in het licht van de in het middel aangehaalde grondwettelijke bepalingen. De verwerende partij leidt uit de parlementaire voorbereiding 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) af dat het enkel de bedoeling was om een aantal overtredingen, waartegen in het verleden nauwelijks een strafrechtelijke vervolging werd ingesteld, en die bijgevolg te vaak werden geseponeerd, te behouden door middel van publieke rechtshandhaving. Het doel van een administratieve sanctie bestaat erin om een administratieve overheid toe te laten de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen. Het is onjuist dat enkel verplichtingen met een louter administratief karakter zouden kunnen worden bestraft. De opgelegde boete voldoet aan de criteria die het Hof van Cassatie in zijn arrest van 5 februari 1999 vooropstelde om een boete te kwalificeren als een administratieve geldboete. Het bedrag van de geldboete staat in verhouding met de talrijke overtredingen en is niet overdreven zwaar. Wat de vermeende schending van artikel 12 van de Grondwet betreft, wijst de verwerende partij er op dat de verzoekende partij niet van een strafbaar feit wordt beticht. De verzoekende partij geeft niet aan in welk

opzicht artikel 13 van de Grondwet werd miskend. Ook de schending van artikel 144 van de Grondwet gaat niet op, vermits niet kan worden ingezien in welk opzicht het opleggen van een administratieve geldboete een geschil over een burgerlijk recht kan uitmaken. De opgelegde geldboete kan niet worden gekwalificeerd als een straf, en het BIM en het Milieucollege zijn als administratieve overheden wel degelijk bevoegd om een administratieve geldboete op te leggen. Er is geen reden om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

8. De verzoekende partij dupliceert dat de verwerende partij voorbijgaat aan de zienswijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State wat betreft de kwalificatie als “straf”. Men dient na te gaan welke de aard van de sanctie is om te weten wie ze mag opleggen, en niet omgekeerd. Zij ziet niet in hoe het bestaan van meerdere voorbeelden van administratieve geldboetes in het Belgische rechtsbestel zou moeten leiden tot het ongegronde karakter van het eerste middel. De verzoekende partij wil niet het systeem van administratieve geldboetes als zodanig in vraag stellen. Een grondiger onderzoek van de door de verwerende partij aangehaalde bepalingen leert dat geen ervan een stelsel van administratieve geldboetes organiseert dat zinvol vergeleken kan worden met dat ingesteld door de ordonnantie van 25 maart 1999. De verzoekende partij gaat vervolgens over tot een analyse van de door de verwerende partij opgesomde bepalingen. Zij zet verder uiteen waarom het door de verwerende partij aangehaalde uittreksel uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 maart 1999 juist bevestigt dat de in artikel 33 van deze ordonnantie bedoelde geldboete een straf uitmaakt naar Belgisch recht. De verzoekende partij legt uit waarom de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak van het Hof van Cassatie niet terzake doet en door de verwerende partij bovendien foutief wordt geïnterpreteerd. De verzoekende partij zet verder nog uiteen dat de al dan niet strafrechtelijke aard van een maatregel niet afhangt van de wil van de wetgever, noch van de kwalificatie die deze aan de maatregel verleent.

9. In de laatste memorie betoogt de verzoekende partij nog dat het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van oordeel is dat

artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 strijdig is met de ingeroepen grondwettelijke bepalingen zodat het bestreden besluit werd genomen zonder een grondwetconforme grondslag. Zoniet moet opnieuw een prejudiciële vraag worden gesteld aan dit Hof. Zij verwijst nog naar de hangende vernietigingsprocedure voor dit laatste Hof en gekend onder het rolnummer 5262 en verzoekt de onderhavige procedure te schorsen in afwachting van de uitspraak van het Hof in deze zaak.

10. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 6, § 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en machtsoverschrijding. Zij betoogt dat het BIM een administratieve overheid is die “overigens” noch onafhankelijk is ten aanzien van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, noch onpartijdig, zodat zij minstens objectief kan vrezen voor een gebrek aan onpartijdigheid in haren hoofde. Het Milieucollege omschrijft zichzelf als een administratieve overheid die “overigens” niet onafhankelijk is ten aanzien van de Brusselse Hoofdstedelijke regering en evenmin onpartijdig, zodat de verzoekende partij minstens objectief kan vrezen voor een gebrek aan onpartijdigheid in haren hoofde. Het Milieucollege is hoe dan ook van oordeel “dat het geen debat kan voeren” over de wettigheid van de wettelijke of reglementaire teksten die de basis vormen voor de bestreden beslissing. De Raad van State kan de bestreden beslissing weliswaar vernietigen, maar kan de zaak niet terug sturen naar een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege. De Raad van State is ook niet bevoegd om na te gaan in hoeverre de overtredingen die aan de verzoekende partij worden verweten ook werkelijk werden begaan, hetgeen immers de bevoegdheid zou impliceren om te oordelen over de feitelijke bewijskracht van de stukken, en evenmin om de verzoekende partij op grond van opportuiniteits- of billijkheidsoverwegingen een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de boete toe te kennen. Artikel 6, § 1 EVRM vereist nochtans dat de beslissing van een administratieve overheid om een administratieve geldboete (al dan niet van penale aard) op te leggen aan een burger minstens moet kunnen worden getoetst door een rechterlijk orgaan met volle rechtsmacht, dat voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het moet gaan om een rechtscollege dat beschikt over een

hervormingsbevoegdheid. De verzoekende partij zet uiteen dat artikel 6 EVRM op het voorliggende geschil van toepassing is. Aangezien zij door de bestreden boete in haar patrimonium wordt geraakt is er sprake van een geschil over burgerlijke rechten en verplichtingen. Zij is ook het voorwerp van een tegen haar ingestelde strafvervolging. De opgelegde boete is te omschrijven als een penale boete overeenkomstig de drie alternatieve criteria die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) hanteert. Het begrip “onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie” in de zin van artikel 6, § 1 EVRM is het voorwerp van een autonome interpretatie vanwege het EHRM zoals blijkt uit de rechtspraak van het EHRM. Ook wanneer een boete wordt opgelegd door een bestuurlijke instantie, moet de burger toegang hebben tot een rechtbank die voldoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM, dus een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht zoals blijkt uit de rechtspraak van het EHRM. Volgens het EHRM vertoont de bevoegdheid van een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht twee kenmerken: enerzijds een hervormingsbevoegdheid (“aard van de vereiste bevoegdheid”), en anderzijds een hervormingsbevoegdheid die betrekking moet hebben op alle litigieuze punten, zowel in rechte als in feite (“omvang van de vereiste bevoegdheid”). De verzoekende partij zet uiteen dat het Milieucollege geen onafhankelijke en onpartijdige instantie met volle rechtsmacht is. Het kan de wettelijkheid of grondwettelijkheid van reglementaire en wettelijke bepalingen niet toetsen, en het gaat om een orgaan dat afhankelijk is van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Ook de Raad van State oefent geen volle rechtsmacht uit wanneer hij zich dient uit te spreken over een annulatieberoep tegen een beslissing van het Milieucollege. De Raad is immers niet bevoegd om na een vernietiging de zaak te verzenden naar een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege dat ermee belast zou worden een beslissing te nemen die in de plaats zal treden van de vernietigde beslissing.

11. De verwerende partij repliceert dat er tegen de verzoekende partij geen strafvervolging werd ingesteld. Zij werd immers niet beticht van een strafbaar feit. Het BIM legt administratieve geldboeten op omdat het parket beslist om niet strafrechtelijk te vervolgen. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de door de verzoekende partij aangehaalde criteria om te besluiten tot

een al of niet strafrechtelijke kwalificatie cumulatief en niet alternatief moeten worden toegepast. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt is het Milieucollege wel degelijk onafhankelijk en onpartijdig. Het Milieucollege oefent geen toezichtsbevoegdheid uit over het BIM. De Raad van State beschikt over de volheid van rechtsmacht, nu hij de beslissing van het Milieucollege kan vernietigen en opnieuw verwijzen naar het Milieucollege dat onafhankelijk en onpartijdig is. Hoe dan ook is aan de vereiste van artikel 6, § 1 EVRM voldaan vermits ten minste één jurisdictioneel beroep open stond tegen de bestreden beslissing. Het is niet vereist dat de administratieve organen die een rol spelen bij het opleggen van de administratieve geldboete ook aan alle vereisten van artikel 6, § 1 EVRM voldoen. Volgens een unanieme rechtsleer beantwoordt de Raad van State aan alle vereisten van artikel 6, § 1 EVRM. Deze stelling wordt eveneens bevestigd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door de adviezen van de afdeling wetgeving. In dezelfde zin heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 5 februari 1999 het systeem van administratieve geldboetes goedgekeurd, rekening houdend met artikel 6 EVRM. Ook uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de Raad van State een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg biedt en als een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege kan worden beschouwd.

12. De verzoekende partij dupliceert met verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM dat bij herhaling oordeelde dat een strafvervolging in de zin van artikel 6, § 1 EVRM dient te worden omschreven als de officiële mededeling vanwege de bevoegde overheid van de beschuldiging een strafrechtelijk betugelde inbreuk te hebben begaan. Te dezen heeft het BIM wel degelijk aan de verzoekende partij meegedeeld dat haar wordt verweten inbreuken te hebben begaan op artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999. Dit wordt betugeld met strafrechtelijke sancties. De strafvervolging tegen haar is onder meer gebleken uit de processen-verbaal. Ook uit andere documenten blijkt de strafvervolging. Het Milieucollege is geen rechterlijke instantie en is overigens zelf die mening toegedaan. Een deel van het bestuur kan niet onafhankelijk zijn van het bestuur. De stelling van de verwerende partij dat er identiteit is tussen de annulatiemogelijkheid door de Raad van State en een

behandeling met volle rechtsmacht gaat niet op. In casu is er immers geen sprake van een substitutiebevoegdheid. De verzoekende partij zet uitvoerig uiteen waarom de Raad van State niet over volle rechtsmacht in de zin van artikel 6, § 1 EVRM beschikt. De Raad van State kan niet de werkelijkheid nagaan van de inbreuken waarvan de verzoekende partij wordt beschuldigd en kan evenmin een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de boete toestaan. Zelfs al zou men niet op algemene wijze kunnen stellen dat de Raad van State geen volle rechtsmacht heeft, in het voorliggend geval beschikt hij alleszins niet over volle rechtsmacht. De rechtsleer die de verwerende partij aanhaalt, is ouder dan de rechtspraak van het EHRM die de verzoekende partij aanhaalt. De verwerende partij kan zich ook niet baseren op oudere Belgische rechtspraak om de meest recente ontwikkelingen in de rechtspraak van het EHRM te ontkrachten.

13. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij op een “fundamenteel verschil, meer bepaald ten aanzien van de bevoegdheid van de Franse dan wel Belgische bestuursrechtscolleges. Waar de Franse bestuursrechter in het kader van een ‘recours d’excès de pouvoir’ (vrij vertaald: een beroep wegens machtsoverschrijding) inderdaad in eerste instantie wordt uitgenodigd om over te gaan tot vernietiging van de bestreden handeling, beschikt hij sinds de wet van 8 februari 1995 tevens over een algemene bevoegdheid om deze vernietiging gepaard te laten gaan met injuncties die moeten leiden tot herstel van de wettigheid. (...) dergelijk injunctierecht (is) wel degelijk fundamenteel verschillend (...) van het feit dat in geval van een terugverwijzing na nietigverklaring door Uw Raad redelijkheidshalve verhoopt mag worden dat (te dezen) het Milieucollege zich zal schikken naar het dictum van het nietigverklaringsarrest”. Uit een arrest van 27 september 2011 van het EHRM leidt de verzoekende partij af dat volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM de mogelijkheid impliceert “voor het rechtscollege in kwestie om de feitelijke bewijselementen van de zaak volwaardig te onderzoeken” zodat een “loutere (interne en externe) wettigheidscontrole” niet volstaat.

14. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 14, §§ 1 en 5 van het Internationaal Verdrag met betrekking tot de

Burgerlijke en Politieke Rechten (hierna: BUPO), van het algemeen beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en van machtsoverschrijding. Zij betoogt dat het BIM en het Milieucollege geen onafhankelijke, onpartijdige rechterlijke instanties zijn. De beslissing van het Milieucollege kan uitsluitend worden bestreden met een annulatieberoep bij de Raad van State. In een eerste onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat op grond van artikel 14, §§ 1 en 5 van het BUPO, eenieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld het recht heeft zijn vonnis opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege, dat beantwoordt aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. In een tweede onderdeel doet zij gelden dat op grond van het algemeen rechtsbeginsel van de onpartijdigheid, zoals dat wordt erkend door de Raad van State, de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid als algemene rechtsbeginselen moeten worden gerespecteerd door alle rechtscolleges en door alle organen die een procedure in rechte moeten volgen in het kader van tuchtaangelegenheden maar ook door alle bestuursorganen die een rechterlijke handeling stellen. De verzoekende partij betoogt dat elk van beide aanleggen zelf dient te beantwoorden aan de voorwaarden voor een eerlijk proces. Op de twee niveaus dient de zaak te kunnen worden beoordeeld door een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege in de zin van het BUPO. Voor de toepassing van artikel 14 BUPO is niet de aard van de instantie die de boete oplegt van doorslaggevend belang, maar wel het feit dat er een strafvervolging werd ingesteld. De verzoekende partij werd in casu schuldig verklaard aan inbreuken die beantwoorden aan de omschrijving van artikel 14, § 5 BUPO. In casu zijn het BIM en het Milieucollege geen rechtscolleges en evenmin voldoen zij aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Ook al zou men de Raad van State beschouwen als een rechtscollege met volle rechtsmacht, dan nog kan dat voor het BIM en het Milieucollege alleszins niet worden aangenomen, zodat het principe van de dubbele aanleg werd geschonden. Het BIM is onderworpen aan de Brusselse Hoofdstedelijke regering. Uit talloze elementen blijkt dat het BIM geenszins voldoet aan de vereiste van onpartijdigheid, onder meer het feit dat het BIM tegelijk rechter en partij is. Ook het Milieucollege voldoet geenszins aan de vereiste dat het om een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege moet gaan. De regel inzake de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter is een

algemeen rechtsbeginsel dat de openbare orde raakt. Dit rechtsbeginsel moet ook worden toegepast ten aanzien van niet-jurisdictionele organen van het actief bestuur, wanneer deze een procedure volgen die haar inspiratie vindt in een jurisdictionele procedure.

15. De verwerende partij repliceert dat artikel 14, §§ 1 en 5 BUPO in casu geen toepassing vindt omdat het niet om een strafrechtelijke aangelegenheid gaat. Er werd immers niemand veroordeeld wegens een strafbaar feit. De beslissing van het Milieucollege is ingevolge het georganiseerd administratief beroep in de plaats gekomen van de beslissing van het BIM. De grieven die zijn gericht tegen het BIM zijn dan ook zonder voorwerp. De kritieken die de verzoekende partij aanvoert op het vlak van de afwezigheid van onpartijdigheid in hoofde van het BIM missen elke grondslag. Bovendien kon de verzoekende partij beroep instellen bij het Milieucollege en de Raad van State, en die zijn in elk geval onafhankelijk en onpartijdig.

16. De verzoekende partij dupliceert dat de toepasbaarheid van artikel 14 BUPO geenszins een strafrechtelijke veroordeling vereist, doch een loutere schuldigverklaring volstaat. Uit de feitelijke toedracht blijkt genoegzaam dat zij schuldig werd verklaard aan de inbreuk op een strafrechtelijk gesanctioneerde norm in de zin van artikel 14 BUPO. Elk van de niveaus van de rechtspleging dient te voldoen aan het geheel van de vereisten voor een eerlijk proces, dus ook het niveau van het BIM. De verwerende partij slaagt er niet in te weerleggen dat het BIM afhankelijk is. Ook de argumentatie van de verwerende partij in verband met de onpartijdigheid van het BIM kan niet worden bijgetreden. Artikel 14 BUPO betreft elke instantie die zich moet uitspreken over de gegrondheid van een beschuldiging in een strafrechtelijke context of over een geschil met betrekking tot burgerlijke rechten en verplichtingen, en dus niet alleen de rechterlijke instanties, zoals de verwerende partij aanneemt. De verwerende partij poneert dat het Milieucollege onafhankelijk zou zijn, maar voert terzake geen enkel argument aan.

17. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat indien de Raad van State “van oordeel zou zijn dat zijn lezing van artikel 14.5 BUPO in het licht van artikel 2 van het zevende aanvullend protocol staande moet worden gehouden, (het) past (...) hieromtrent een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof”:

“Schenden de artikelen 33, 7°, b, 35, 36, 37, 38, 39 en 39 bis van de ordonnantie van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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, samen gelezen met artikel 14.5 BUPO, in zoverre zij de persoon die een administratieve geldboete wordt opgelegd op grond van deze bepalingen de kans wordt ontnomen dit feit tweemaal te laten beoordelen door een rechtscollege, terwijl de persoon die op grond van dezelfde feiten strafrechtelijk wordt vervolgd, wel deze mogelijkheid heeft ?”

Beoordeling

18. Zoals de verwerende partij terecht opwerpt, zijn middelen onontvankelijk in zoverre ze gericht zijn tegen de beslissing van 27 januari 2006 van het BIM, vermits ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep het bestreden besluit in de plaats is gekomen van deze beslissing.

19. Artikel 12 van de Grondwet beschermt de vrijheid van de persoon en regelt enkel de vrijheidsbeneming. Artikel 13 van de Grondwet verbiedt de burger tegen zijn wil af te trekken van de rechter die de wet hem toekent, maar bepaalt niet wie die rechter is. Een administratieve geldboete op grond van de ordonnantie van 25 maart 1999 is geen straf in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Artikel 110 van de Grondwet betreft het genaderecht en houdt derhalve geen verband met de uitoefening van de bevoegdheid om een administratieve sanctie op te leggen.

Deze grondwettelijke bepalingen hebben geen relevantie voor het voorliggende annulatieberoep zodat ook geen daarmee uitstaande prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof moeten worden gesteld.

20. Artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt wat volgt:

“De rechtscolleges mogen enkel de overeenstemming nagaan van de ordonnanties met deze wet en met de Grondwet, met uitzondering van de artikelen van de Grondwet bedoeld door artikel 107ter, § 2, 2° en 3° van de Grondwet, en de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Ingeval een gebrek aan overeenstemming wordt vastgesteld, weigeren de rechtscolleges de toepassing van de ordonnantie.”

Het komt derhalve de Raad van State toe om de overeenstemming van de ordonnantie van 25 maart 1999 met het artikel 144 van de Grondwet na te gaan.

Artikel 144 van de Grondwet betreft de geschillen over burgerlijke rechten die hun neerslag vinden in het Burgerlijk Wetboek en de aanvullende wetten. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de ordonnantie van 25 maart 1999 het Burgerlijk Wetboek aanvult. Wanneer een bestuur een sanctie oplegt aan een luchtvaartmaatschappij die een overtreding als bedoeld in de feitenuiteenzetting in deze zaak heeft begaan, stelt het bestuur een overheidshandeling die geen uitstaans heeft met de burgerlijke rechten van deze luchtvaartmaatschappij. Een dergelijke administratieve geldboete maakt derhalve geen geschil uit waarvan artikel 144 van de Grondwet de kennisgeving bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt.

Deze grondwettelijke bepaling heeft evenmin relevantie voor het voorliggende annulatieberoep zodat ook geen daarmee uitstaande prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof moeten worden gesteld.

21. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen draagt aan de gewestelijke organen de bevoegdheid op om onder meer de aangelegenheid “de bescherming van het leefmilieu (...) alsmede de strijd tegen de geluidshinder” wat het leefmilieu betreft, te regelen (art. 6, § 1, II, 1°) en bepaalt dat de decreten binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens niet-naleving kunnen bepalen en dat de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek hierop van toepassing zijn,

behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld. Krachtens artikel 4 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 heeft het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest eveneens deze bevoegdheid middels ordonnanties. Hieruit volgt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in de strijd tegen de geluidshinder de inbreuken bij de ordonnantie van 25 maart 1999 kan bepalen en daarbij kan afwijken van Boek I van het Strafwetboek door een nieuwe categorie van inbreuken te voorzien die aan afzonderlijke regels zijn onderworpen.

22. Wanneer een bestuur 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, is de Raad van State in de regel bevoegd om die administratieve geldboete te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding is genomen.

De ordonnantie van 25 maart 1999 regelt het bestraffen van milieuovertredingen ofwel volgens een administratieve procedure, ofwel volgens een gerechtelijke procedure en bepaalt 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 strafrechter, als daartoe grond bestaat, een strafrechtelijke sanctie op. Wanneer voor bestraffing via een administratieve procedure wordt gekozen, legt de leidende ambtenaar van het BIM en, na beroep, het Milieucollege, als daartoe grond bestaat, een administratieve sanctie op. Het besluit dat het Milieucollege in die omstandigheden neemt, is een bestuursbeslissing. 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.

23. De omstandigheid dat het besluit van het Milieucollege betrekking heeft op de gegrondheid van een tegen de verzoekende partij

ingestelde strafvervolging in de zin van artikel 6.1 EVRM, en dat het arrest van de Raad van State waarbij, in voorkomend geval, uitspraak wordt gedaan over het annulatieberoep tegen dit besluit, bijgevolg een beslissende weerslag heeft op de beoordeling van de gegrondheid van een zodanige vervolging, heeft tot gevolg dat de bij dit artikel opgelegde regels in acht moeten worden genomen in de loop van de procedures die leiden tot het besluit van het Milieucollege of tot het arrest van de Raad van State, maar heeft geen weerslag op de aanwijzing van het rechtscollege dat bevoegd is om kennis te nemen van dat beroep.

24. Het Hof van Cassatie overweegt in dit verband in de arresten van 15 oktober 2009 wat volgt:

“6. Krachtens artikel 6.1. EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

Noch deze verdragsbepaling noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep.

7. Een administratieve geldboete opgelegd aan een enkeling door een administratieve overheid in toepassing van een sanctieregeling bepaald in de wet, het decreet of de ordonnantie, kan wanneer de wetgever die bevoegdheid niet heeft toegekend aan een rechter van de rechterlijke orde, in de regel getoetst worden door de Raad van State in toepassing van zijn algemene bevoegdheid te beoordelen of een maatregel van de overheid al dan niet genomen is met machtsoverschrijding.

De Raad van State kan hierbij onder meer onderzoeken, in het kader van dit objectief contentieux, of de individuele maatregel, met inachtneming van de verdragen, een wettelijke grondslag heeft en inzonderheid op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en kan, zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtsoverschrijding vernietigen.”

25. In het arrest 44/2011 van 30 maart 2011 overweegt het Grondwettelijk Hof wat volgt:

“B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten.

Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet gestraft te zijn geweest.

B.10.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.10.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.

(...)

B.24. De bij de ordonnantie ingestelde alternatieve sanctieregeling impliceert dat, wanneer de procureur des Konings beslist om de vermoedelijke dader van het vastgestelde misdrijf niet te vervolgen, de leidende ambtenaar van het BIM de procedure van administratieve sanctie kan voortzetten en een sanctie kan opleggen.

B.25. Uit artikel 5 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de personeelsleden van het BIM toezien op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 ervan, in het bijzonder de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, en dat zij tevens de misdrijven vaststellen. Krachtens artikel 4 van de genoemde ordonnantie van 25 maart 1999 kan de Regering hun de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie verlenen. Ze zijn ertoe gemachtigd een bepaald aantal dwangmaatregelen te nemen, zoals die welke zijn ingesteld bij de artikelen 8 en 9 van de ordonnantie.

De beslissing om een administratieve sanctie op te leggen, moet worden genomen door de leidende ambtenaar van het BIM. Volgens artikel 38 van de ordonnantie kan die beslissing slechts worden genomen nadat de persoon aan wie de administratieve geldboete kan worden opgelegd, zich heeft kunnen verdedigen.

Krachtens artikel 39bis van de ordonnantie kan iedereen die is veroordeeld tot de betaling van een administratieve geldboete, binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing een beroep instellen bij het Milieucollege.

Het Milieucollege hoort de verzoekende partij of haar raadsman op hun verzoek, alsook het personeelslid dat de maatregel heeft genomen, en geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Die termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.

Ten slotte kan, na de procedure, bij de Raad van State nog een jurisdictioneel beroep worden ingesteld tegen de beslissing tot administratieve sanctie.

B.26. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever, door aan een administratieve overheid gespecialiseerd in milieuaangelegenheden, de vaststelling, de vervolging en het opleggen van een administratieve sanctie toe te vertrouwen, waarbij het recht van verdediging in acht wordt genomen, niet op onevenredige wijze afbreuk heeft gedaan aan de rechten van de categorie van personen die worden vervolgd in het kader van een procedure van administratieve sancties.”

26. De Raad van State is ook bevoegd om onwettige reglementaire besluiten buiten toepassing te laten en de in uitvoering daarvan genomen bestuursbeslissingen te vernietigen.

27. Artikel 14.5 BUPO bepaalt:

“Eenieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht zijn veroordeling en vonnis opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.”

Artikel 14.5 BUPO houdt niet in dat de eerste verklaring van schuld moet worden uitgesproken door een rechtscollege. Artikel 2 van het zevende aanvullend protocol bij het EVRM, dat is geratificeerd door België op 13 april 2012, is een bepaling die gelijklopend is aan artikel 14.5 BUPO. Dat artikel 2 van dit zevende aanvullend protocol bij het EVRM bepaalt dat eenieder die door een gerecht is veroordeeld wegens een strafbaar feit, het recht heeft zijn schuldigverklaring of veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger gerecht. In de toelichting bij dit zevende protocol wordt onder punt 17 gesteld dat de termen “door een gerecht” vooraan in deze bepaling werden toegevoegd opdat duidelijk zou zijn dat deze bepaling geen betrekking heeft op inbreuken waarover uitspraak wordt gedaan door bestuurlijke overheden die geen rechtbanken zijn in de zin van artikel 6 EVRM. Artikel 14.5 BUPO is bijgevolg niet van toepassing op sancties uitgesproken door bestuurlijke overheden. Er bestaat bijgevolg geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

28. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partij over een volwaardig jurisdictioneel beroep tegen de bestreden administratieve geldboete beschikt. De verzoekende partij maakt de schending van de ingeroepen internationaalrechtelijke of grondwettelijke bepalingen of beginselen niet aannemelijk.

29. Het eerste, tweede en derde middel zijn niet gegrond.

Vierde middel

Standpunt van de partijen

30. De verzoekende partij voert de schending aan van de richtlijn 2002/30/EG van 26 maart 2002 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (hierna: richtlijn 2002/30/EG):

“Een vierde middel is genomen uit een schending van de richtlijn 2002/30/EG,

Doordat de bestreden beslissing, in zoverre zij de beslissing van het B.I.M. bevestigt en aan verzoekende partij een boete van 91.945 € oplegt wegens schending van de immissienormen die zijn vastgelegd door het besluit van 27 mei 1999, ook wanneer deze schendingen zouden zijn gebeurd door vliegtuigen die voldoen aan de normen vervat in hoofdstuk 3 van bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago, zonder dat wordt aangetoond dat deze toestellen blijf zouden geven van een marginale mate van conformiteit aan de normen van hoofdstuk 3, en zonder een onderzoek van alle mogelijke maatregelen, inbegrepen partiële exploitatiebeperkingen, dat is uitgevoerd in overeenstemming met de regels van artikel 5 van richtlijn 2002/30/EG, en met name in overeenstemming met de in deze bepaling vervatte timing, die onder meer oplegt dat maatregelen zouden worden genomen die gericht zijn op de verwijdering van toestellen die slechts blijf zouden geven van een marginale mate van conformiteit,

Terwijl, eerste onderdeel artikel 4 van de richtlijn oplegt dat geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen, inclusief de beperkingen opgelegd door het B.I.M., worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig, zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago

En terwijl, tweede onderdeel op grond van artikel 6 van de richtlijn

- de bevoegde overheden van de Lidstaten onder geen beding maatregelen kunnen nemen die leiden tot een verbod op of een beperking van de exploitatie van vliegtuigen die voldoen aan de normen vervat in hoofdstuk 4 van het tweede deel van het eerste volume van bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago, hetgeen a fortiori ook de bestraffing van het gebruik van dergelijke toestellen insluit;
- de bevoegde overheden van de Lidstaten geen verbod of beperking kunnen opleggen met betrekking tot de exploitatie van vliegtuigen die beantwoorden aan hoofdstuk 3 van volume I van bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago, behalve wanneer het gaat om toestellen die slechts marginaal conform zijn met de in hoofdstuk 3 vervatte normen, en op voorwaarde dat eerst een evaluatie heeft plaatsgevonden van alle beschikbare maatregelen, uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 5 en nadat eerst partiële exploitatiebeperkingen in overweging zijn genomen, en vervolgens blijkt dat voor de realisering van de doelstellingen van deze richtlijn de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen door gerichte exploitatiebeperkingen moet worden ingevoerd, dit alles volgens een door de richtlijn strikt bepaalde tijdtabel.”

31. In de toelichting bij het middel doet de verzoekende partij gelden dat de administratieve geldboetes die aan de luchtvaartmaatschappijen werden opgelegd exploitatiebeperkingen zijn in de zin van de richtlijn 2002/30/EG. De opgelegde boete is de facto een maatregel die ertoe strekt de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot de luchthaven van Zaventem te beperken of zelfs te verbieden, voor zover deze toegang verloopt over het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Wat betreft het eerste onderdeel van het middel, met name de schending van artikel 4 van de richtlijn 2002/30/EG, doet de verzoekende partij gelden dat de exploitatiebeperking gebaseerd moet zijn op het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave. Dit is in casu niet het geval, nu de opgelegde boete haar grondslag vindt in de beweerde overschrijding van de immissienormen inzake geluid, vervat in het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel, de schending van artikel 6 van de richtlijn 2002/30/EG, betoogt de verzoekende partij dat uit artikel 6 van deze richtlijn volgt dat overschrijding van de geluidsnormen die werden vastgelegd in het besluit van 27 mei 1999 niet tot een boete kan leiden wanneer deze

overschrijdingen werden begaan door vliegtuigen die i) voldoen aan de normen van hoofdstuk 4, ii) voldoen aan de normen van hoofdstuk 3 zonder dat er sprake is van een marginale conformiteit en iii) slechts een marginale conformiteit vertonen ten aanzien van de voorschriften van hoofdstuk 3, behalve wanneer er sprake is van een evaluatie van alle beschikbare maatregelen, inbegrepen partiële exploitatiebeperkingen, uitgevoerd overeenkomstig artikel 5 van de voormelde richtlijn, binnen de grenzen van een in de richtlijn geschetst tijds kader, waarbij wordt verduidelijkt dat de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen vereist. Het BIM en het Milieucollege hielden met deze vereisten geen rekening.

32. De verwerende partij repliceert dat de beweerde schending van artikel 4.4 van de richtlijn 2002/30/EG berust op een fout met betrekking tot het toepassingsgebied *ratione materiae* van deze richtlijn. De technische vereisten van artikel 4.4 doen niet ter zake, nu een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete niet valt onder het materieel toepassingsgebied van de richtlijn. Het gaat hier niet om een “exploitatiebeperking” in de zin van artikel 2, e) van de richtlijn 2002/30/EG. De opgelegde boete heeft geenszins tot doel noch tot gevolg de toegang tot de luchthaven te beperken. Het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering heeft enkel tot doel geluidsnormen vast te leggen, los van welkdanig vliegtuigtype ook. Het tweede onderdeel van het middel, dat betrekking heeft op de beweerde schending van artikel 6 van de richtlijn 2002/30/EG, is evenmin gegrond. De bestreden beslissing kan immers niet worden beschouwd als een maatregel met het oog op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen. Er werden met het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering geen productnormen vastgelegd, hetgeen door de Raad van State werd bevestigd in het arrest nr. 158.548 van 9 mei 2006. Uit de formulering van artikel 6.2 van de richtlijn 2002/30/EG blijkt dat dit artikel slechts van toepassing is op een beperkt aantal luchthavens die zijn opgesomd in bijlage 1 bij de richtlijn. Daar staat Brussel-Nationaal niet bij.

33. De verzoekende partij dupliceert dat er wel degelijk sprake is van een exploitatiebeperking in de zin van de richtlijn 2002/30/EG. De enige wijze om de geluidsnormen niet te schenden is immers de schrapping van alle vluchten boven het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, zodat er feitelijk gezien een exploitatiebeperking is. De verwerende partij gaat het technisch debat omtrent artikel 4 van de richtlijn 2002/30/EG uit de weg, maar het is duidelijk dat de Brusselse wetgeving criteria hanteert die haaks staan op de bepalingen van de richtlijn. In plaats van emissienormen vast te stellen, bepaalt de Brusselse wetgeving immers immissienormen. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel, de schending van artikel 6 van de richtlijn 2002/30/EG, beklemtoont de verzoekende partij dat de geluidsnormen van de Brusselse wetgeving exploitatiebeperkend zijn. Een uitdienstneming van vliegtuigen hoeft niet noodzakelijk te worden veroorzaakt door productnormering. Zelfs indien artikel 6, § 2 van de richtlijn 2002/30/EG in een afwijking op § 1 voorziet voor een aantal limitatief opgesomde luchthavens (waartoe Zaventem niet behoort), dan nog is het duidelijk dat de vliegtuigen bedoeld in hoofdstuk 4 nooit het voorwerp mogen uitmaken van een exploitatiebeperking. In geval dit verbod geldt voor luchthavens die strengere maatregelen dan andere luchthavens willen nemen, dan geldt de beperking voor strengere maatregelen eveneens voor minder strenge maatregelen. In ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij voor de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie:

“Maakt de definitie van een strafrechtelijke inbreuk gesteund op het geluid van een luchtvaartuig, gehoord op de grond (‘immissienormen’), die tot gevolg heeft dat luchtvaartuigen, die voldoen aan de normen van volume 1, tweede deel, hoofdstuk 4, van bijlage 16 van het internationaal verdrag betreffende de internationale burgerluchtvaart, en andere luchtvaartuigen die niet met een beperkte conformiteitsmarge voldoen aan hoofdstuk 3, regelmatig of frequent in overtreding zijn terwijl ze opstijgen of landen op een niet stedelijke luchthaven, door het volgen van vliegroutes en door zich te conformeren aan de procedures vastgesteld door de administratieve overheden, een beperking van de exploitatie uit die onverenigbaar is met Richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, in het bijzonder de artikelen 2 (e), 4 en 6?”

34. De verzoekende partij leidt in de laatste memorie uit het arrest “C-120/10 d.d. 8 september 2011” van het Europees Hof van Justitie af “dat de vraag of er sprake is van een exploitatiebeperking moet worden beoordeeld vanuit het perspectief van de vliegtuigexploitanten, en niet van de luchthavenexploitanten” zodat het niet volstaat “dat er een mogelijkheid blijft voor bepaalde maatschappijen die bepaalde toestellen inzetten om toegang te behouden tot een luchthaven, maar er moet sprake zijn (van) een blijvende toegangsmogelijkheid in hoofde van de luchtvaartmaatschappijen”. Bovendien moet er geen “sprake (...) zijn van een actueel effect, maar volstaat een potentieel effect opdat er sprake zou zijn van een situatie die moet worden gelijkgesteld met een exploitatieverbod” en is er “wel degelijk sprake van een actueel effect, nu de kwestieuze maatregelen (...) ertoe hebben geleid dat verzoekende partij sinds maart 2008 het leeuwendeel van haar activiteiten heeft moeten verplaatsen naar de luchthaven van Leipzig” zodat er “wel degelijk sprake is van een actueel exploitatieverbod”. Dat is nog meer zo nu niet zij “beslist wanneer en langs welke route (z)ij Brussel zal naderen of verlaten” maar “de Staat, Belgocontrol, BIAC, het BIM en het Gewest” en “de weersomstandigheden een belangrijke invloed hebben op de resultaten van de geluidsmetingen” waardoor “in een groot aantal gevallen de enige manier om een overtreding van de geluidsnormen te vermijden, er (...) in bestaat om Brussel niet te naderen of te verlaten – wat de essentie zelf is van een exploitatieverbod”. De verzoekende partij stelt dat “voor de periode tussen 1 januari 2007 en 31 augustus 2011 (...) voor de specifieke context waarin zij actief is, namelijk die van de nachtvluchten, er sprake is van 31,4% overtredingen” en dat “zelfs de inzet van de meest geluidsvriendelijke vliegtuigtypes (...) niet zonder meer aanleiding geeft tot het bereiken van de door het Gewest opgelegde normen” en dat “de mate waarin een toestel geladen is, geen invloed heeft op de geluidsproductie”. Zij voegt daar nog aan toe dat zij “ertoe verplicht is geweest haar lange afstandsvluchten te delocaliseren van Brussel naar Leipzig” en dat “de vrachtluchten over lange afstand (gebeuren) met toestellen die beschikken over krachtiger, en dus ook ‘luidruchtiger’ motoren, en die een langer traject nodig hebben om hoogte te winnen” zodat deze “toestellen, en dergelijke activiteiten, ook meer vatbaar (zijn) voor overtreding van de geluidsnormen” terwijl “een alternatief voor dergelijke toestellen (...) niet

voorhanden (is) op de markt, zodat deze normen effectief neerkomen op een de facto exploitatieverbod voor dit soort activiteiten”. De verzoekende partij besluit dat zij “weliswaar (...) nog andere activiteiten (ontplooit) op de Brusselse luchthaven, maar vermits (...) het potentiële effect van de maatregelen in overweging moet worden genomen, volstaat het vast te stellen dat een vliegtuigexploitant die zijn activiteiten zou beperken tot vrachtvervoer over lange afstand, zich de toegang tot de Brusselse luchthaven onttrekt zou zien”.

Beoordeling

35. Artikel 4, 5 en 6 van de richtlijn 2002/30/EG luidt als volgt:

“Art. 4

Algemene regels voor beheer van vliegtuiggeluid

1. De lidstaten volgen voor de geluidsproblematiek van luchthavens op hun grondgebied een evenwichtige aanpak. Daarbij kunnen zij als maatregelen voor het beheer van vliegtuiggeluid ook economische stimulansen overwegen.

2. Bij het overwegen van exploitatiebeperkingen houden de bevoegde instanties rekening met de te verwachten kosten en baten van de diverse ter beschikking staande maatregelen, alsook met de specifieke kenmerken van de betrokken luchthaven.

3. De krachtens deze richtlijn genomen maatregelen of combinaties van maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk is om de voor een specifieke luchthaven vastgestelde milieudoelstelling te halen. Zij mogen evenmin discriminerend zijn op grond van de nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappijen of vliegtuigfabrikanten.

4. Geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993).

Art. 5

Evaluatieregels

1. Bij de besluitvorming inzake exploitatiebeperkingen wordt rekening gehouden met de in bijlage II gespecificeerde informatie, voorzover dat voor de betrokken exploitatiebeperkingen en de kenmerken van de luchthaven passend en mogelijk is.

2. Wanneer luchthavenprojecten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in Richtlijn 85/337/EEG wordt de overeenkomstig die richtlijn uitgevoerde beoordeling als in overeenstemming met het bepaalde in lid 1 beschouwd, mits bij de beoordeling zoveel mogelijk rekening is gehouden met de in bijlage II bij deze richtlijn vermelde specifieke informatie.

Art. 6 Regels voor de invoering van op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen

1. Indien uit de evaluatie van alle beschikbare maatregelen, uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 5 en, nadat eerst partiële exploitatiebeperkingen in overweging zijn genomen, blijkt dat voor de realisering van de doelstellingen van deze richtlijn de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen moet worden ingevoerd, gelden in plaats van de procedure van artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de volgende regels ten aanzien van de betrokken luchthaven:

a) zes maanden na de afronding van de evaluatie en het besluit over de invoering van een exploitatiebeperking, mogen op de betrokken luchthaven geen door marginaal conforme vliegtuigen te verrichten diensten worden toegestaan, boven die welke in de overeenkomstige periode van het vorige jaar werden verricht;

b) minimaal zes maanden daarna kan van elke exploitant van luchtvaartuigen worden verlangd dat hij het aantal vliegbewegingen met marginaal conforme vliegtuigen uit zijn vloot vermindert in een jaarlijks tempo van maximaal 20 % van het aanvankelijke totale aantal van deze vliegbewegingen.

2. Met inachtneming van de in artikel 5 opgenomen evaluatieregels kunnen de in bijlage I vermelde grootstedelijke luchthavens maatregelen treffen die stringenter zijn wat betreft de definitie van marginaal conforme vliegtuigen, mits deze maatregelen niet van invloed zijn op civiele subsonische straalvliegtuigen die, hetzij op grond van de oorspronkelijke certificering, hetzij na hercertificering voldoen aan de geluidsnormen van boekdeel 1, deel II, Hoofdstuk 4, van bijlage 16 bij het verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart.”

Artikel 2, e) van dezelfde richtlijn omschrijft “exploitatiebeperkingen” als:

“met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt of teruggebracht. Daaronder vallen exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens, alsook partiële exploitatiebeperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken.”

36. 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) legt bepaalde geluidsnormen die niet mogen overschreden worden, op voor drie onderscheiden gebieden in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Deze geluidsnormen zijn in de eerste plaats normen ter bescherming van het leefmilieu, en geen normen inzake het

luchtverkeer of inzake het beheer van luchthavens. Gelet op de beschikbare pistes op de luchthaven van Zaventem die zich buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevindt, is het onvermijdelijk dat vliegtuigen die vanaf of op bepaalde van deze pistes opstijgen of landen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest overvliegen.

37. Het Europees Hof van Justitie heeft met het arrest in de zaak C-120/10 van 8 september 2011 een antwoord gegeven op de prejudiciële vragen die door de Raad van State werden gesteld in het arrest nr. 201.373 van 26 februari 2010. Het Hof van Justitie overweegt onder meer wat volgt:

“Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

22. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 bedoelde begrip ‘exploitatiebeperkingen’ aldus moet worden uitgelegd dat daaronder regels vallen die limieten vastleggen voor het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moet worden gerespecteerd, bij overschrijding waarvan de inbreukmaker een sanctie kan worden opgelegd.

23. Ter beantwoording van deze vraag moet erop worden gewezen dat blijkens punt 7 van de considerans ervan richtlijn 2002/30 de vaststelling beoogt van ‘een gemeenschappelijk kader dat voorziet in regels en procedures voor de invoering van exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, als onderdeel van een evenwichtige aanpak van het geluidsbeheer’.

24. Dienaangaande bepaalt punt 10 van de considerans van deze richtlijn dat de evenwichtige aanpak een beleidsaanpak ter bestrijding van vliegtuiglawaai vormt die onder meer voorziet in internationale adviezen voor de invoering van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens. Het begrip ‘evenwichtige aanpak’, dat is gedefinieerd in de op de 33^e algemene vergadering van de ICAO goedgekeurde resolutie A33/7, omvat vier essentiële elementen en vereist een zorgvuldige evaluatie van alle opties voor geluidsbestrijding, inclusief beperking van het vliegtuiglawaai bij de bron, maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening, operationele procedures voor lawaaibestrijding en exploitatiebeperkingen, onverminderd de desbetreffende wettelijke verplichtingen, de bestaande overeenkomsten, de thans geldende wetgeving en het gevestigde beleid (...).

25. Bijgevolg zijn exploitatiebeperkingen slechts aanvaardbaar wanneer alle andere maatregelen voor geluidsbeheer ontoereikend zijn ter bereiking van de in artikel 1 van richtlijn 2002/30 genoemde doelstellingen.

26. Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30, waarin ‘exploitatiebeperkingen’ worden omschreven als met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische

straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt, bepaalt in dit verband dat er sprake kan zijn van partiële beperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken, dan wel van beperkingen die de exploitatie van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens volledig verbieden.

27. Deze gradatie wordt overigens bevestigd door artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, op grond waarvan alleen dan op de uitdienstneming van vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen kunnen worden vastgesteld wanneer alle mogelijke maatregelen, met inbegrip van partiële exploitatiebeperkingen, ontoereikend zijn ter bereiking van de doelstellingen van richtlijn 2002/30.

28. Zoals de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie opmerkt, houden exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn bijgevolg een volledig of gedeeltelijk toegangsverbod tot de betrokken luchthaven in.

29. Een milieuregeling als aan de orde in het hoofdgeding, die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt echter als zodanig geen toegangsverbod tot de betrokken luchthaven.

30. Overigens maakt de toepassing van een methode waarbij het door een vliegtuig tijdens de vlucht geproduceerde geluid aan de grond wordt gemeten, deel uit van een evenwichtige aanpak, als vermeld in de punten 23 en 24 van het onderhavige arrest, aangezien zij meer gegevens kan opleveren waardoor de in samenloop komende belangen van de door de geluidshinder getroffen personen, de economische actoren die de vliegtuigen exploiteren en de samenleving als geheel met elkaar kunnen worden verzoend.

31. Het is echter niet uitgesloten dat deze regelingen vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden waarvan zij deel uitmaken dezelfde werking kunnen hebben als een toegangsverbod.

32. Indien de in deze regelingen vastgelegde limieten zo strikt zijn dat zij vliegtuigexploitanten ertoe verplichten af te zien van de uitoefening van hun economische activiteit, zouden deze regelingen immers moeten worden beschouwd als toegangsverboden en dus ‘exploitatiebeperkingen’ in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn vormen.

33. In het hoofdgeding staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest genomen maatregelen dergelijke gevolgen hebben.

34. Bijgevolg moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 aldus moet worden uitgelegd dat een ‘exploitatiebeperking’ een volledig of tijdelijk verbod is dat de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven van een lidstaat van de Europese Unie verbiedt. Een nationale milieuregeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt bijgevolg als zodanig geen ‘exploitatiebeperking’ in de zin van deze bepaling, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven.

Tweede tot en met vierde vraag

35. Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de overige prejudiciële vragen niet te worden beantwoord.

(...)

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, moet aldus worden uitgelegd dat een ‘exploitatiebeperking’ een volledig of tijdelijk verbod is dat de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven van een lidstaat van de Europese Unie verbiedt. Een nationale milieuregeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt bijgevolg als zodanig geen ‘exploitatiebeperking’ in de zin van deze bepaling, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven.”

38. Hieruit volgt dat een bestuurlijke geldboete in principe geen “exploitatiebeperking” in de zin van de richtlijn 2002/30/EG is, tenzij zo’n boete vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven. De Raad van State is desgevraagd bevoegd om na te gaan of de bestreden bestuurlijke geldboete voor gevolg heeft dat zij de verzoekende partij ertoe verplicht af te zien van de uitoefening van haar economische activiteit doordat de bestreden boete dezelfde werking zou hebben als een toegangsverbod.

39. Te dezen blijkt niet dat de bestreden geldboete dezelfde werking zou hebben als een toegangsverbod. Dit blijkt alleen al uit het door de verzoekende partij zelf aangebrachte feit dat het overgrote deel van de vliegtuigen “voor de specifieke context waarin zij actief is, namelijk die van de nachtvluchten” er blijkbaar wel in slaagt de geluidsnormen te respecteren en dat zijzelf “nog andere activiteiten op de Brusselse luchthaven (ontplooit)”.

40. Wat betreft de schending van artikel 6 van de richtlijn geldt dat de bestreden administratieve geldboete juridisch niet kan worden gelijkgesteld met een maatregel met het oog op een “uitdienstneming” in de zin van artikel 6 van de richtlijn 2002/30/EG. Uit wat voorafgaat blijkt dat er geen sprake is van

een “exploitatiebeperking”, laat staan van een maatregel met het oog op een “uitdienstneming” van marginaal conforme vliegtuigen.

Er is dan ook geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie.

41. Het vierde middel is niet gegrond.

Vijfde middel

Standpunt van de partijen

42. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 2 en 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997, van de artikelen 33 en 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999, van artikel 7, § 1 EVRM, van artikel 15, § 1 BUPO en van het legaliteitsbeginsel inzake misdrijven en straffen, alsook machtsoverschrijding. Zij betoogt dat haar een administratieve geldboete werd opgelegd wegens feiten die de ter zake relevante wetgeving niet omschrijft als inbreuken. Dit is verboden. De verzoekende partij stelt dat er in het proces-verbaal “geen (...) sprake (is) van enige geluidshinder die deze normen zou overschrijden”. Aan de verzoekende partij wordt verweten dat zij de geluidsnormen heeft overschreden, maar daarmee is nog niet aangetoond dat er ook sprake is van geluidshinder. Het loutere feit van een overschrijding van de geluidsnormen leidt niet automatisch tot een inbreuk op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999, artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 en artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997. De feiten die aan de verzoekende partij worden verweten, zijn in de termen van de wet niet omschreven als inbreuken. Uit de samenlezing van de hiervoor vermelde bepalingen volgt dat de loutere overschrijding van de door de regering bepaalde geluidsnormen niet noodzakelijk een vorm van geluidshinder hoeft te zijn. Artikel 7, § 2 EVRM en artikel 15, § 1 BUPO, evenals het wettigheidsbeginsel inzake inbreuken en straffen, waaruit het beginsel van de restrictieve interpretatie van de strafwet is afgeleid, belet het BIM te oordelen dat de loutere overschrijding van de geluidsnormen een inbreuk op de in het middel

genoemde bepalingen zou uitmaken. Artikel 2, 7° van de ordonnantie van 17 juli 1997 definieert hinder als “mate van geluidshinder voor de omgeving als bepaald met veldonderzoek”, en dus geenszins als de overschrijding van de door de regering vastgestelde normen. Conform de artikelen 2.10°, 2.11°, 2.12° en 2.13° van voornoemde ordonnantie wordt hinder bovendien respectievelijk uitgedrukt in Lden, Lday, Levening of Lnight. De normen uit het Brusselse besluit betreffende de geluidshinder door het luchtverkeer worden daarentegen uitgedrukt in Lev_t en L_{esp} per vliegtuig.

43. De verwerende partij repliceert dat het besluit van 27 mei 1999 werd uitgevoerd op basis van artikel 9, 2° van de ordonnantie van 17 juli 1997. In deze bepaling wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de regering elke maatregel treft om aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen vast te stellen. In onderhavig geval is aan de vereiste van straf en strafbaarstelling voldaan, nu de delictomschrijving en de straf duidelijk worden vermeld in het artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999. Men moet ervan uit gaan dat het besluit van 27 mei 1999 betrekking heeft op geluidshinder. Wanneer het BIM verwijst naar “normen zoals vastgesteld door de regering” doelt zij uiteraard op het feit dat de normen, die de regering in het besluit van 27 mei 1999 heeft vastgesteld, door geluidshinder worden overschreden. De overschrijding van deze normen wordt met andere woorden gekwalificeerd als geluidshinder. De indicatoren waarnaar de verzoekende partij verwijst, worden gebruikt om geluidsbelastingsskaarten te ontwikkelen, zoals bedoeld in artikel 2, 19° van de ordonnantie van 17 juli 1997. In de door de verzoekende partij geciteerde onderdelen van artikel 2 van de ordonnantie van 17 juli 1997 wordt verwezen naar bijlage 1. In die bijlage wordt uitdrukkelijk gepreciseerd dat de indicatoren betrekking hebben op strategische geluidsbelastingsskaarten, zoals bedoeld in artikel 4, § 2 van de ordonnantie van 17 juli 1997. De artikelen waarnaar de verzoekende partij verwijst, zijn voor deze zaak dan ook niet pertinent, nu zij geen betrekking hebben op de overschrijding van de geluidsnormen, zoals bedoeld in de artikelen 9 en 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997. De verwerende partij zet aan de hand van een technische uitleg uiteen dat het aan de

hand van een Levt indicator mogelijk is om een geluidshinder in de omgeving waar te nemen.

44. De verzoekende partij dupliceert dat de corrolaria van het legaliteitsbeginsel, met name de beginselen van de voorzienbaarheid van de strafwet en de strikte interpretatie van de strafrechtelijke bepalingen, zich ertegen verzetten dat de overschrijding van de door de regering vastgestelde normen op onrechtstreekse wijze als een strafrechtelijke inbreuk worden beschouwd. Het gegeven dat het besluit van 27 mei 1999 de uitvoering is van een artikel dat stelt dat de regering elke maatregel treft om aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen vast te stellen noch het gegeven dat dit besluit de titel ““betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door luchtverkeer” draagt, laten toe om te besluiten dat het gaat om geluidshinder”. Men kan niet stellen dat de overschrijding van de normen als geluidshinder moet worden gekwalificeerd en dat het dus gaat om een inbreuk bedoeld in artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999.

Beoordeling

45. Artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving bepaalt wat volgt:

“Met een boete van 0,25 EUR tot 75 EUR wordt gestraft al wie :
(...)
4° rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;
(...).”

Artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart bepaalt wat 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;
(...).”

Artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999 bepaalt onder de hoofding “grenswaarden” wat volgt:

“Ongeacht de weersomstandigheden mogen de niveaus L_{evt} en L_{sp} vliegtuig de volgende waarden niet overschrijden:

Gebieden	L_{evt} in dB(A)		L_{sp} vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	80	70	55	45
Gebied 1	90	80	60	50
Gebied 2	100	90	65	55

.”

46. In de bestreden beslissing wordt dienaangaande overwogen wat volgt:

“Overwegende dat (de verzoekende partij) ten onrechte inroept dat de opgelegde boete een schending inhoudt van het legaliteitsbeginsel van misdrijven en straffen omdat ze de overschrijding van de normen bestraft die worden bepaald in het besluit van 27 mei 1999, daar waar zowel de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (artikel 20, 4°) als de ordonnantie 1999 (artikel 33,7°) het feit van het veroorzaken of laten voortduren van ‘geluidshinder (...) die de door de regering gestelde normen overschrijdt’ als een misdrijf kenmerkt; dat voorts uit het samen lezen van de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat precies de overschrijding van de bepaalde normen de geluidshinder uitmaakt die als misdrijf geldt.” (vrij vertaald).

47. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, blijkt uit wat voorafgaat dat haar de bestreden administratieve geldboete werd opgelegd omdat zij geluidshinder heeft veroorzaakt die de in het voormelde besluit van 27 mei 1999 vastgestelde normen of grenswaarden heeft overschreden. Het aangehaalde artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 en het aangehaalde artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999 moeten worden samen gelezen. Er is te dezen geen sprake van gelijkstelling van geluidshinder met de overschrijding van de gestelde normen, doch wel van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer die ongeacht de weersomstandigheden strafbaar is wanneer de door

de regering vastgestelde, en derhalve voorzienbare, grenswaarden worden overschreden.

48. Daarbij komt dat in de hiervoor aangehaalde context van de bescherming van het leefmilieu, en in het bijzonder inzake de strijd tegen de geluidshinder, er redelijkerwijze niet staande kan worden gehouden dat een belangrijk geluid, vooral tijdens de nacht, geen hinder zou zijn. Een belangrijk geluid op een niveau dat lager ligt dan de normen of grenswaarden vastgesteld door de regering is reeds een hinder, doch niet sanctioneerbaar. Het overschrijden van deze normen vormt des te meer een hinder en is bovendien een inbreuk. In welke normen de geluidshinder ook wordt uitgedrukt, het overschrijden van de normen maakt een vorm van hinder uit én is sanctioneerbaar.

De geluidsnormen die moeten worden gerespecteerd (“grenswaarden”) liggen precies en cijfermatig vast zodat voldoende voorzienbaar is wat gesanctioneerd kan worden en wat niet. De verzoekende partij weet of moet weten dat zij, ongeacht de weersomstandigheden of andere beïnvloedende factoren, deze normen of grenswaarden moet halen of respecteren.

49. Het vijfde middel is niet gegrond.

Zesde middel

Standpunt van de partijen

50. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 11, 14, 15, 17, § 1 en 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999, van artikel 12, § 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 21 november 2002 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen, van artikel 6 EVRM, van het algemeen beginsel van vermoeden van onschuld, van het strafrechtsbeginsel dat twijfel in het voordeel van de verdachte moet spelen, van de rechten van verdediging, van het materiële en het formele motiveringsbeginsel, van het beginsel van behoorlijk bestuur “audi et alternam partem” en van het beginsel van de tegenspraak. Zij doet gelden dat

de bestreden beslissing is gebaseerd op geluidsmetingen die werden geregistreerd met automatisch werkende apparaten-sonometers zonder de aanwezigheid ter plaatse van een bevoegd agent (eerste onderdeel). De bestreden beslissing is gebaseerd op metingen die werden uitgevoerd, onderzocht en behandeld zonder de aanwezigheid ter plekke van een vertegenwoordiger van de verzoekende partij of van een getuige, en zonder afdoende motivering van deze afwezigheden (tweede onderdeel). De inbreuken werden vastgesteld in processen-verbaal waarvan niet binnen de wettelijke termijn van tien dagen na vaststelling van het misdrijf kennis is gegeven (derde onderdeel). De bestreden beslissing is genomen en bevestigt een beslissing zonder dat de verzoekende partij toegang heeft gehad, te gepasten tijde, tot het geheel van gegevens van het administratief dossier (vierde onderdeel). De bestreden beslissing is genomen zonder dat het Milieucollege beschikte over bescheiden die de materialiteit van de inbreuk vaststellen, noch over documenten op basis waarvan het BIM beweert de verzoekende partij te hebben geïdentificeerd als auteur van de inbreuk (vijfde onderdeel). In de toelichting bij het middel citeert de verzoekende partij de geschonden geachte bepalingen en artikel 62, tweede en derde lid van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, en zet zij nader uiteen waarom deze bepalingen geschonden zijn.

51. De verwerende partij repliceert omtrent het eerste onderdeel van het middel dat in de regelgeving, de rechtspraak en de rechtsleer geen steun kan worden gevonden voor het verbod om met onbemande toestellen te werken. De meettoestellen zijn technisch betrouwbaar. Voor de loutere registratie van geluidsmetingen is geen ambtenaar vereist. Inzake het tweede onderdeel van het middel stelt zij dat de formaliteiten die zijn voorzien in de artikelen 15 en 17, § 1, 6° van de ordonnantie van 25 maart 1999 niet werden voorgeschreven op straffe van nietigheid. Rekening houdend met de ratio legis van de regelgeving moet men vaststellen dat de rechten van verdediging werden gevrijwaard, aangezien de meetverslagen de aanwezigheid melden van twee inspectieambtenaren van het BIM. De meetstations worden wekelijks geijkt. De gegevens van BIAC en Belgocontrol werden door deze instanties bezorgd en konden worden geanalyseerd door de verzoekende partij. Bij elke mededeling

van de processen-verbaal werd gepreciseerd dat de verzoekende partij de inspectiedienst van het BIM kon contacteren voor elke bijkomende inlichting. De vaststelling van een inbreuk geeft de controleoverheid geen enkele appreciatiebevoegdheid. Het BIM heeft in haar meetverslagen de afwezigheid van een getuige voldoende gemotiveerd. Wat betreft het derde onderdeel van het middel doet de verwerende partij gelden dat de termijn van tien dagen voor de betekening van het proces-verbaal slechts begint te lopen vanaf de dag dat de veroorzaker van de geluidsoverlast aan de hand van de gegevens van BIAC en Belgocontrol kan worden geïdentificeerd. Deze dag stemt overeen met de dag van het opstellen van de processen-verbaal. Dit is ook de visie van het Hof van Cassatie in een arrest van 18 september 1973. In subsidiaire orde moet worden vastgesteld dat artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in geen enkele sanctie voorziet wanneer de termijn van tien dagen wordt miskend. Zelfs al zouden de processen-verbaal ingevolge de beweerde laattijdige betekening slechts als loutere inlichting gelden, dan nog konden het BIM en het Milieucollege hun beslissing hierop wettig baseren. Wat betreft het vierde onderdeel doet de verwerende partij gelden dat de gegevens van BIAC en Belgocontrol door deze instanties aan de verzoekende partij werden bezorgd en door haar konden worden geanalyseerd. Bij elke mededeling van de processen-verbaal werd bovendien gepreciseerd dat de verzoekende partij de inspectiedienst van het BIM kon contacteren voor verdere inlichtingen. Aangaande het vijfde onderdeel van het middel doet de verwerende partij gelden dat uit de beslissing van het Milieucollege duidelijk blijkt dat het college toegang had tot documenten die de materialiteit van de misdrijven en de identiteit van de daders vaststellen. Het Milieucollege had uiteraard toegang tot de vluchtgegevens nu deze voor elke belanghebbende vrij toegankelijk zijn.

52. De verzoekende partij dupliceert aangaande het eerste onderdeel van het middel nog dat geen enkele wettelijke bepaling het geval viseert waarin een geluidsmeting kan gebeuren in afwezigheid van een agent. Aangaande het tweede onderdeel benadrukt zij dat de rechten van verdediging werden geschonden. De aanwezigheid van een getuige is om diverse redenen van belang. Wat betreft het derde onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij

dat de dag van de vaststelling van het misdrijf overeenstemt met de dag van de vaststelling van de inbreuk. In tempore non suspecto heeft het BIM zelf bevestigd dat de dag van vaststelling van het inbreukvormend feit moet worden in aanmerking genomen, en niet de dag van de identificatie van de dader. Het cassatiearrest van 18 september 1973 is in deze zaak van geen tel. Het tijdig bezorgen van het proces-verbaal is een substantiële vormvoorwaarde. Loutere “inlichtingen” volstaan niet om te besluiten tot de aansprakelijkheid van een bepaalde persoon. Wat betreft het vierde onderdeel stelt zij dat het van geen tel is dat zij op geen enkel moment heeft verzocht om bijkomende informatie. Wat betreft het vijfde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat het Milieucollege had moeten beschikken over alle pertinente gegevens, inbegrepen de geluidsmetingrapporten en de gegevens verstrekt door BIAC en Belgocontrol. Dit was niet het geval.

53. In de laatste memorie betoogt de verzoekende partij wat betreft het eerste onderdeel dat artikel 17, § 1 van de ordonnantie van 25 maart 1999 “in zijn geheel geformuleerd (is) als een voorschrift”, leidt zij uit datzelfde artikel, 6° “een verplichte en (...) facultatieve registratie” af en wijst zij op het volgens haar ook “met (de) voeten getreden” artikel 12 van het besluit van 21 november 2002 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen dat onder meer de registratie van de weersomstandigheden op het ogenblik van de metingen oplegt. Wat betreft het tweede onderdeel stelt zij nog dat het feit “van continue en verspreide metingen en van onzekerheid over de identiteit van de auteur van de overtreding (...) hoogstens een aanleiding (zou) kunnen zijn voor de potentiële getuigen om niet op te dagen, maar kan dat niet zijn om ze al evenmin uit te nodigen”, zoniet verzoekt zij de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schendt artikel 15 van de ordonnantie van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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, indien zij zo wordt geïnterpreteerd dat zij de overheid, belast met het uitvoeren van metingen, de mogelijkheid biedt af te wijken van de verplichting tot het toelaten bij de metingen van de persoon tegen wie de metingen kunnen

worden aangevoerd op grond van overwegingen als het continue karakter van de metingen, hun spreiding over het Gewest, het bestaan van een conflictsituatie of de beweerde onmogelijkheid a priori vast te stellen of een bepaald toestel al dan niet in overtreding is.”

Beoordeling

54. Wat betreft het eerste onderdeel van het middel.

Artikel 62, tweede en derde lid van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer is te dezen toepasselijk noch relevant.

Artikel 17, § 1 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt wat volgt:

“ Elke meting van de luchtverontreiniging of van de geluidshinder wordt opgenomen in een meetverslag dat de volgende gegevens bevat:

- 1° de meetmethode en -omstandigheden;
- 2° de beschrijving van het gebruikte meetmateriaal;
- 3° het plan van de omgeving met nauwkeurige aanduiding van de meetpunten;
- 4° de datum en het uur waarop de metingen werden verricht;
- 5° de duur van de metingen;
- 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;
- 7° het resultaat van de metingen.

De Regering kan de inhoud van het meetverslag aanvullen.”

Uit die bepaling blijkt niet dat er voor de registratie van de geluidshinder door een toestel steeds een personeelslid moet aanwezig zijn. Artikel 17, § 1, 6° van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt weliswaar dat het meetverslag gegevens moet bevatten over “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”, doch deze bepaling schrijft niet voor dat er effectief ook personen aanwezig moeten zijn bij de registratie. Zij houdt in dat, als er personen aanwezig zijn, daarvan melding moet worden gemaakt in het meetverslag.

Het eerste onderdeel van het middel is bijgevolg niet gegrond.

55. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel.

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, § 1 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 het proces-verbaal, de volgende verantwoording gegeven:

“Het gaat om continue geluidsmetingen (24/24u) en de meetstations zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verspreid. Bovendien is het, op het moment van de metingen zelf, onmogelijk te bepalen of een vliegtuig in overtreding is of niet, noch een vlucht te identificeren. Bijgevolg is het niet mogelijk om de vereiste 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 Hoofdstedelijke 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.

Er is, daargelaten de vaststelling dat deze in het verzoekschrift had kunnen worden geformuleerd, geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoekende partij in de laatste memorie geformuleerde prejudiciële vraag omdat de vraagstelling van de foutieve premisse uitgaat dat er een verplichting zou bestaan tot de aanwezigheid van bepaalde personen bij de geluidsmeting en de mogelijkheid tot afwijking van die verplichting dan discriminerend zou zijn.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

56. Wat betreft het derde onderdeel van het middel.

Artikel 11 van 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.

De verzoekende partij kan derhalve niet worden gevolgd in haar stelling dat de termijn in artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 begint te lopen vanaf “de dag waarop de betwiste geluidsmetingen hebben plaatsgehad” of vanaf “de registratie van de betwiste geluidsmetingen”. Het middelonderdeel mist aldus juridische grondslag.

Het middelonderdeel wordt afgewezen.

57. Wat betreft het vierde onderdeel van het middel.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij kennis had van alle documenten waarop de bestreden beslissing is gesteund. Het proces-verbaal werd aan de verzoekende partij betekend. De verzoekende partij kreeg ook kennis van de beslissing van de Procureur des Konings dat hij geen strafrechtelijke vervolging zou instellen, van het BIM en van het Milieucollege. De verzoekende partij heeft in haar administratief beroep tegen de beslissing van het BIM niet voorgehouden dat zij geen kennis zou hebben gehad van het geheel van de gegevens van het administratief dossier.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

58. Wat betreft het vijfde onderdeel van het middel.

Het bestreden besluit verwijst naar het administratief dossier en in het bijzonder naar het proces-verbaal, het bericht van niet-vervolging door het parket, de brief waarin de verzoekende partij wordt uitgenodigd zich te

verdedigen, de beslissing van de leidende ambtenaar van het BIM waarmee een administratieve geldboete wordt opgelegd en het beroepschrift van de verzoekende partij.

Het middelonderdeel mist aldus feitelijke grondslag.

59. Het zesde middel wordt verworpen.

Zevende middel

Standpunt van de partijen

60. De verzoekende partij voert de schending aan van de algemene strafrechtbeginselen, in het bijzonder het beginsel besloten in artikel 71 van het Strafwetboek luidens hetwelk er geen inbreuk is wanneer de gedraging van de verdachte het resultaat is van een onoverwinnelijke dwaling of verschoonbare vergissing. Zij betoogt dat haar een boete werd opgelegd, hoewel zij handelde onder onweerstaanbare dwang minstens onoverwinnelijke dwaling. Dit wordt bevestigd in de bestreden beslissing. De algemene beginselen van het strafrecht zijn van toepassing op de procedure van de administratieve geldboete, hetgeen ook blijkt uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (arresten 76/99 en 72/92). Noch de ordonnantie van 17 juli 1997, noch de ordonnantie van 25 maart 1999 wijken af van het algemeen beginsel luidens hetwelk diegene die geniet van een rechtvaardigingsgrond geen inbreuk begaat. De inbreuken op de geluidsnormen vastgesteld bij besluit van 27 mei 1999 die worden verweten aan de luchtvaartmaatschappijen hangen niet af van de goede wil van deze maatschappijen maar van de vluchttrajecten die deze maatschappijen moeten gebruiken op dwingende instructie van de Staat, van Belgocontrol en van BIAC. Het BIM en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben dit toegegeven.

61. De verwerende partij repliceert dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, die gewezen werd in sociale zaken en in antwoord op prejudiciële vragen, niet “erga omnes” kan worden toegepast. De arresten hebben geen betrekking op de ordonnantie van 25 maart 1999. Hoe dan ook moet men in

dit geval vaststellen dat er geen enkele rechtvaardigingsgrond bestaat. De juistheid en betrouwbaarheid van stuk 20 van de verzoekende partij moet ernstig in twijfel worden getrokken. De verwerende partij zet technisch uiteen dat de argumentatie van de verzoekende partij in verband met de onmogelijkheid voor zelfs de minst luidruchtige vliegtuigen om de normen na te leven, niet correct is. In stuk 21 van de verzoekende partij wordt aangetoond dat vliegtuigmaatschappijen geluidshinder kunnen beperken zonder noodzakelijkerwijze vliegtuigen te gebruiken die het minst luidruchtig zijn. Het enkele feit dat de verzoekende partij bepaalde vliegroutes moet respecteren, kan geen inbreuk rechtvaardigen op de geluidsnormen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. De verzoekende partij slaagt er niet in om objectieve elementen naar voor te brengen die het oorzakelijk verband zouden aantonen tussen de gevolgde vliegroute en het begaan van een inbreuk op het besluit van 27 mei 1999. Bovendien respecteert 94% van de vluchten de Brusselse normen. De normen zijn verenigbaar met de luchtvaart, voor zover de luchtvaartmaatschappijen enkele elementaire principes respecteren, zoals bijvoorbeeld wat het gebruikte materiaal betreft, de gekozen vliegtechniek, enz. In het arrest nr. 158.548 van 9 mei 2006 heeft de Raad van State vastgesteld dat de geluidsnormen gebaseerd zijn op aanbevelingen van de wereldgezondheidsorganisatie, en voor bepaalde zones zijn zij zelfs soepeler. De verzoekende partij toont niet aan in welke mate de geluidsdruk of de weersomstandigheden de inbreuken zouden hebben veroorzaakt.

62. De verzoekende partij dupliceert dat niet is aangetoond dat luchtvaartmaatschappijen altijd de mogelijkheid hebben om de normen te eerbiedigen. De theoretische gegrondheid van de normen van de internationale gezondheidsorganisatie laat niet toe alle praktische onzekerheden, die de luchtvaartmaatschappijen tegenkomen bij het opstijgen en het landen, terzijde te schuiven.

Beoordeling

63. De verzoekende partij gaat uit van de verkeerde veronderstelling dat de uitsluitingsgrond die is neergelegd in artikel 71 van het Strafwetboek te dezen van toepassing is.

Dienaangaande kan worden verwezen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011, dat betrekking heeft op de ordonnantie van 25 maart 1999. 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.”

Te dezen heeft de verzoekende partij voor het Milieucollege schulduitsluitingsgronden doen gelden. De verzoekende partij voert niet aan dat deze grief in het bestreden besluit onvoldoende wordt beantwoord.

64. Bovendien geldt de vaststelling dat de omstandigheid dat het toepassen van het besluit van 27 mei 1999 (onder meer artikel 2) de medewerking impliceert van verscheidene instanties (de Federale Staat, Belgocontrol, de luchtvaartmaatschappijen of BIAC), die overleg kunnen plegen met het oog op

het vaststellen van die maatregelen, niet kan leiden tot het besluit dat zulks onmogelijk is. Hetzelfde geldt voor de rol van de weersgesteldheden (richting waaruit de wind waait, bewolkingsgraad of vochtigheidsgraad), aangezien niet aangetoond is dat het technisch onmogelijk zou zijn om zich daaraan op een andere wijze aan te passen dan door het schrappen van alle vluchten, bijvoorbeeld door het nemen van maatregelen ter beperking van de geluidshinder die het mogelijk maken de normen na te leven ongeacht de weersgesteldheden die zich kunnen voordoen. Evenmin levert de vaststelling dat een bepaald aantal vluchten leidt tot overschrijding van de geluidsnormen op zich het bewijs dat het technisch onmogelijk is die normen na te leven.

65. Het zevende middel is niet gegrond.

Achtste middel

Standpunt van de partijen

66. De verzoekende partij voert de schending aan van “de algemene strafrechtsbeginselen, in het bijzonder van het beginsel besloten in de artikelen 85 en 100 van het Strafwetboek, luidens hetwelk het bestaan van verzachtende omstandigheden verantwoordt dat een lagere geldboete wordt opgelegd dan het wettelijk minimum” doordat in het bestreden besluit ten onrechte wordt overwogen dat de verzoekende partij zich niet op verzachtende omstandigheden kan beroepen, terwijl het volgens de verzoekende partij op basis van de algemene beginselen van het strafrecht ook in het raam van de procedure waarmee de thans bestreden administratieve geldboete werd opgelegd, mogelijk moet zijn om verzachtende omstandigheden in te roepen en een boete op te leggen die lager is dan de minimumboete die de regelgeving voorschrijft.

67. De verwerende partij repliceert dat het middel niet ontvankelijk is omdat de toepasselijke wetgeving niet “voorziet (...) in verzachtende omstandigheden”. Voorts wijst zij er “op dat de hoogte van de boete verantwoord

is gezien het groot aantal overtredingen (176 overtredingen) tegen het besluit van 27 mei 1999”.

In de laatste memorie doet zij nog gelden dat te dezen geen verzachtende omstandigheden aan de orde waren gelet op het feit dat “een administratieve geldboete werd opgelegd die een veelvoud bedraagt van de minimumgeldboete (i.e. maar liefst 74 keer de minimumgeldboete)”, “indien men het bedrag van de boete per inbreuk afzonderlijk zou in aanmerking nemen, dan nog dient te worden vastgesteld dat iedere individuele inbreuk hoger is dan 625 euro”, “het bedrag van de geldboete per inbreuk (varieert) tussen 785 euro (voor overschrijdingen van 6 decibel) en 1245 euro (voor overschrijdingen van 16 decibel of meer)” en “in de veronderstelling dat de ordonnantie van 25 maart 1999 in verzachtende omstandigheden zou hebben voorzien, (...) deze in onderhavige zaak niet met succes (konden) worden ingeroepen door verzoekster, noch (...) deze door het Milieucollege (konden) worden toegepast op verzoeksters geldboete”.

Beoordeling

68. Artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 stelt de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de regering gestelde normen overschrijdt, strafbaar met een administratieve geldboete van 625 euro tot 62.500 euro. Artikel 41 van dezelfde ordonnantie bepaalt dat ingeval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 32 of 33, de bedragen van de administratieve geldboetes worden samengevoegd zonder dat het gehele bedrag meer dan 125.000 euro mag bedragen. Eerst met ingang van 7 december 2011 bepaalt het met de ordonnantie van 24 november 2011 tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 ingevoegde artikel 40bis dat het bevoegde bestuur bij aanwezigheid van verzachtende omstandigheden de op te leggen geldboete kan verminderen tot onder het wettelijke minimum.

69. Verzachtende omstandigheden zijn factoren die het bevoegde bestuur bij het opleggen van een administratieve geldboete in aanmerking kan nemen om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum geldboete op te leggen.

70. Het bestreden besluit legt aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 91.945 euro op, hetzij een geldboete die veel hoger is dan de in de ordonnantie bepaalde minimum geldboete van 625 euro, meer bepaald ongeveer 147 keer hoger. Het bedrag van de bestreden geldboete werd opgelegd in functie van het aantal inbreuken en de zwaarte ervan. De bestreden geldboete is dan ook de som van de bedragen die per inbreuk volgens vooraf bepaalde tarieven, werden bepaald, hetzij 785 euro voor overschrijdingen van minstens 6 decibel en 1245 euro voor overschrijdingen van minstens 16 decibel. Hieruit blijkt dat zelfs de geldboete voor elke inbreuk die met het bestreden besluit wordt gesanctioneerd, hoger is dan de minimum geldboete van 625 euro. Gelet op deze straftoemeting was er voor het bevoegde bestuur -in de veronderstelling dat de ordonnantie dit reeds had voorzien- geen aanleiding tot het al dan niet in aanmerking nemen van factoren om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum administratieve geldboete op te leggen. Hieruit volgt dat de ongrondwettigheid van artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 zoals die werd vastgesteld door het Grondwettelijk Hof bij het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 geen gevolgen heeft voor de (grond)wettigheid van het bestreden besluit.

Het achtste middel is niet gegrond.

Negende middel

Standpunt van de partijen

71. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet, van de artikelen 15, § 1 en 26 BUPO, van de artikelen 6 en 7, § 2 EVRM, van het algemeen rechtsbeginsel van de wettelijkheid van de straf, van de formele en materiële motiveringsplicht van bestuurshandelingen en van het algemeen beginsel van het recht van verdediging, evenals het verbod van machtsoverschrijding. Zij doet gelden dat zij ingevolge de

administratieve geldboete behandeld is op een strengere manier dan wanneer zij het voorwerp had uitgemaakt van een strafrechtelijke vervolging. Zo werd haar een boete opgelegd die strenger is dan deze die haar zou zijn opgelegd bij een strafrechtelijke vervolging. Zij heeft niet de waarborg genoten van een voorafgaande legaliteitscontrole en grondwettigheidscontrole van de rechtsnormen die op haar zijn toegepast. Zij werd beroofd van de rechten die ze ontleent aan de algemene beginselen van het strafrecht die op haar van toepassing zouden zijn geweest bij een strafrechtelijke vervolging, met name het beginsel van de verzachtende omstandigheden, bekrachtigd door de artikelen 85 en 100 van het Strafwetboek, evenals het beginsel luidens hetwelk de onoverwinnelijke dwang en onoverwinnelijke dwaling verschoningsgronden uitmaken. Op grond van het beginsel van niet-discriminatie had zij niet strenger mogen worden behandeld dan wanneer zij het voorwerp van een strafrechtelijke vervolging had uitgemaakt. De bestreden beslissing had moeten worden genomen met toepassing van een wettelijke en grondwettelijke basis. De verzoekende partij betoogt dat de verschillen in behandeling tussen diegene die een administratieve geldboete wordt opgelegd en diegene die strafrechtelijk wordt vervolgd, niet redelijk zijn verantwoord. Zij is van oordeel dat de volgende prejudiciële vraag moet worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof:

“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 geïnterpreteerd in die zin dat zij minder waarborgen bieden, voor eenzelfde inbreuk, aan personen die het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete in vergelijking met dezen die worden vervolgd in het kader van een strafrechtelijke procedure, met name maar niet uitsluitend, wat betreft het bedrag van de geldboete, de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek en de mogelijkheid om met in aanmerkingneming van verzachtende omstandigheden een boete op te leggen beneden het wettelijk minimum van de boete die is vastgesteld door de Wet, en wat betreft de waarborgen van een strafproces?”

72. De verwerende partij repliceert dat het bedrag van de boete gerechtvaardigd is in verhouding tot het aantal begane overtredingen. De methode waarmee de boete wordt opgelegd vermijdt buitensporige boetes. Het is eigen aan een administratieve sanctie dat een aantal procedurele waarborgen die

gelden tijdens een strafprocedure ontbreken. Een aantal negatieve gevolgen eigen aan het opleggen van een strafsanctie gelden niet bij een administratieve geldboete. Het was de bedoeling van de wetgever om een aantal overtredingen die vroeger nauwelijks werden vervolgd te laten sanctioneren door publieke rechtshandhaving.

73. De verzoekende partij dupliceert dat het feit dat een aantal procedurele waarborgen die in strafzaken gelden niet van toepassing zijn in het raam van het opleggen van een administratieve geldboete, het gevolg zou zijn van de administratieve aard van de sanctie, het middel niet kan weerleggen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde reeds meermaals dat het opleggen van een administratieve geldboete discriminatoir kan zijn als geen rekening kan worden gehouden met verzachtende omstandigheden.

Beoordeling

74. In het voormelde arrest nr. 44/2011 stelde het Grondwettelijk Hof, behalve hetgeen hiervoor reeds werd aangehaald (randnrs. 24 en 62), wordt gesteld wat volgt:

“B.5. De eerste prejudiciële vraag betreft het bedrag van de administratieve sanctie bedoeld in het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b). Luidens de in het geding zijnde bepaling kan de persoon die, in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997, rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, een administratieve geldboete van 625 euro tot 62500 euro worden opgelegd. Artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt dat de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, met een boete van 0,25 euro tot 75 euro wordt gestraft. Hieruit vloeit voort dat een persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt een hogere administratieve geldboete kan worden opgelegd dan een persoon die voor dezelfde feiten strafrechtelijk wordt vervolgd. Het verwijzende rechtscollege vraagt of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. De in het vermelde artikel 33, 7°, b), bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in dat artikel 6 en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

B.7. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de gestrengheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van het rechtscollège, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is (arrest nr. 93/2008 van 26 juni 2008, B.15.3), met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter (arrest nr. 138/2006 van 14 september 2006, B.7.2), of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf (arrest nr. 81/2007 van 7 juni 2007, B.9.4).

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor de verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat betreft, niet beperkte tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.8. Het Hof stelt evenwel vast dat het minimumbedrag van de administratieve geldboete is vastgelegd op 625 euro, terwijl het maximumbedrag van de geldboete is vastgelegd op 62.500 euro. Hetzelfde misdrijf dat strafrechtelijk wordt vervolgd, kan daarentegen aanleiding geven tot een geldboete waarvan het bedrag kan variëren van 0,25 euro tot 75 euro, wat rekening houdend met de opdecimen een geldboete van 1,375 tot 412,50 euro vertegenwoordigt.

B.9. Wat het bedrag van de geldboeten betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

‘In tegenstelling tot wat er inzake administratieve geldboetes als regel geldt, wordt in het ontwerp van ordonnantie geen maximumbedrag aangegeven noch een uitvoerige opsomming voor alle mogelijke soorten misdrijven. Toch werd een belangrijk onderscheid tussen twee geldelijke stelsels gemaakt : de kleine geldboetes schommelend tussen 2.500 en 25.000 BEF voor de misdrijven die uit nalatigheid of door privé-personen buiten hun beroepsactiviteit gepleegd worden, terwijl de geldboetes schommelend tussen 25.000 en 2.500.000 BEF betrekking hebben op misdrijven die vooral door bedrijven of zaakvoerders binnen hun

winstgevend beroep worden gepleegd' (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 7).

B.10.1. (...)

B.10.2. (...)

B.10.3. (...)

B.11. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een administratieve geldboete van maximum 62 500 euro en minimum 625 euro. Op die manier stelt de in het geding zijnde bepaling het bestuur, onder toezicht van de rechter, in staat om in voorkomend geval een schending van het recht op het ongestoorde genot van de eigendom te vermijden.

B.12.1. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de in artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalde strafrechtelijke geldboete van 0,25 euro tot 75 euro wordt verhoogd met de opdecimen bepaald in artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 'betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten'. Bij gebrek aan enige uitdrukkelijke wetsbepaling, is dat niet het geval met de administratieve geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet.

B.12.2. Zelfs al gaat het om een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de personen die tot de betaling van de in het geding zijnde administratieve geldboete worden veroordeeld, ontsnappen aan de nadelen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals het ontorend karakter dat eraan kleefte en de inschrijving van de veroordeling in het strafregister.

B.12.3. Ten slotte voorzien de artikelen 23 tot 31 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in een geheel van maatregelen die door de strafrechter kunnen worden genomen (zoals straffen van verbeurdverklaring, volledige of gedeeltelijke stopzetting van de activiteit, verbod een professionele activiteit uit te oefenen, bekendmaking van het vonnis op kosten van de veroordeelde, of nog, terugbetaling van de door de overheid gemaakte kosten) en die ertoe strekken het opleggen van de eigenlijke strafrechtelijke geldboete te verzwaren.

B.13.1. Gelet op het voorgaande is de keuze van de ordonnantiegever niet dermate onsamenhangend dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.13.2. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.14. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat zou worden ingesteld onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk, in zoverre diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het opportuun acht hen voor de strafgerichten te vervolgen, in elke aanleg de waarborg genieten dat de rechter de in artikel 159 van de Grondwet bedoelde wettigheidstoetsing uitvoert, terwijl diegenen die het voorwerp uitmaken van een procedure van administratieve geldboete de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde waarborg slechts kunnen genieten voor de Raad van State en niet voor het BIM of het Milieucollege.

B.15. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien

het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.16. Het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling betreft de omstandigheid dat artikel 159 van de Grondwet uitsluitend van toepassing is op de hoven en rechtbanken en niet op de administratieve overheid, en deze, anders dan de justitiële rechter, bijgevolg niet de wettigheid van verordeningen kan toetsen met toepassing van die bepaling.

Te dezen dient het Hof bijgevolg niet na te gaan of en in welke mate administratieve overheden ingevolge een algemeen rechtsbeginsel de exceptie van onwettigheid in voorkomend geval zouden dienen toe te passen.

Het in geding zijnde verschil in behandeling vloeit voort uit een keuze van de Grondwetgever die niet door het Hof kan worden gekritiseerd. Overigens heeft het verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen voor diegenen die het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, nu zij de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet kunnen aanvoeren wanneer zij een annulatieberoep instellen bij de Raad van State.

B.17. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.18. In een derde prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over het verschil in behandeling dat het gevolg zou zijn van de in het geding zijnde bepaling, onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk naargelang zij het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke procedure of van een administratieve procedure. De eersten zouden immers in elke aanleg de waarborg of de mogelijkheid genieten dat de rechter aan het Hof een vraag stelt over de bestaanbaarheid van een wetkrachtige norm met de Grondwet en de bevoegdheidverdelende regels, terwijl die waarborg aan de tweeden zou worden ontzegd in zoverre de beslissing die ten aanzien van hen wordt genomen, uitgaat van een administratieve overheid.

B.19. Uit artikel 142 van de Grondwet blijkt dat enkel rechtscolleges een prejudiciële vraag kunnen stellen aan het Hof, en niet de administratieve overheden.

Gelet op de mogelijkheid om tegen de beslissing van de betrokken administratieve overheid een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet worden vastgesteld dat de personen die het voorwerp uitmaken van die beslissing niet de mogelijkheid wordt ontzegd om voor dat rechtscollege een prejudiciële vraag op te werpen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in de regel verplicht om die vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Voor het overige vloeit het feit dat de administratieve overheid die een administratieve geldboete oplegt, aan het Hof geen prejudiciële vraag kan stellen, voort uit een keuze van de Grondwetgever en komt het niet aan het Hof toe zich daarover uit te spreken.

B.20. De derde vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.21. In de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat de administratieve procedure die ertoe kan leiden een sanctie op te leggen op basis van het in het geding zijnde

artikel 33, 7°, b), minder waarborgen zou bieden dan die welke de personen genieten die in het kader van de strafrechtelijke procedure worden vervolgd.

B.22. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat de vervolging wordt ingesteld door een administratieve overheid, te dezen het BIM, dat eveneens de misdrijven heeft vastgesteld en onderzocht, en niet door de procureur des Konings.

B.23. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de ordonnantiegever te beslissen of het opportuun is om voor strafrechtelijke sancties dan wel voor administratieve sancties te opteren wanneer hij van oordeel is dat bepaalde tekortkomingen aan wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, waarbij de keuze voor de ene of de andere categorie van sancties op zich niet kan worden geacht discriminerend te zijn. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.24. (...)

B.25. (...)

B.26. (...)

B.27. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.28. Het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag betreft het feit dat in het kader van de procedure geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 85 van het Strafwetboek en dat met geen enkele verzachtende omstandigheid rekening kan worden gehouden om een lagere geldboete op te leggen dan het minimum bepaald bij de ordonnantie.

B.29. Wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel naar de correctionele rechtbank kan worden verwezen ofwel een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een andere rechtbank dan een strafrechtbank, dient er een parallellisme te bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf. Dat geldt voor de mogelijkheid om een geldboete op te leggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (...).

B.30. Uit de lezing van artikel 35 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de Brusselse ordonnantiegever te dezen heeft gekozen voor een alternatief systeem. Zo kan de dader, voor eenzelfde feit, naar de correctionele rechtbank worden verwezen of, indien dat niet het geval is, kan hem een administratieve geldboete worden opgelegd.

B.31. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de ordonnantiegever met de aanneming ervan een dubbele doelstelling wenste na te streven : enerzijds, de opsporingsmiddelen en de strafmaatregelen die de controlerende ambtenaren kunnen opleggen, alsook de maatregelen die de strafrechter kan uitspreken, coördineren en, anderzijds, 'nieuwe middelen instellen om de milieumisdrijven beter op te sporen en te bestraffen, rekening houdend met de overzadigde strafrechtbanken en de overbelaste gemeentepolities' (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 3).

85 pct. van de processen-verbaal die bij het parket terechtkwamen bleken te worden geseponneerd. De vastgestelde inbreuken dienden dan ook effectief te kunnen worden bestraft (...).

Wat de betrekkingen met het parket en het bedrag van de geldboeten betreft, kan men in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie voorts lezen : ‘Al bij al werd bij het instellen van een dergelijk stelsel (er)naar gestreefd met het Parket in nauwe samenwerking te kunnen handelen ook al worden de verdedigingsrechten van de in beschuldiging gestelde persoon gevrijwaard.

Voor de betrekkingen met het Parket hebben wij dan ook de wet van 30 juni 1971 op de administratieve geldboetes overgenomen die van toepassing zijn op misdrijven tegen bepaalde sociale wetten : ieder proces-verbaal van overtreding wordt aan de procureur des Konings betekend en hij beschikt over zes maanden om de leidend ambtenaar kennis te geven van zijn beslissing om al dan niet te vervolgen.

Wanneer hij de beslissing neemt om geen vervolgingen aan te vatten mag de procedure met het oog op een administratieve geldboete worden aangevat. Zodra de boete opgelegd wordt, kan de in beschuldiging gestelde persoon natuurlijk niet meer het voorwerp uitmaken van een strafmaatregel voor hetzelfde feit op initiatief van het Parket of een Gewestelijk bestuur’ (...).

B.32.1. De ordonnantiegever vermocht op rechtmatige wijze van mening te zijn dat, teneinde de werkoverlast van de parketten en de strafrechtbanken te verlichten, alsook de doeltreffendheid te verzekeren van de vervolgingen met betrekking tot de vastgestelde milieumisdrijven, een regeling van administratieve sancties diende te worden ingesteld.

B.32.2. Het is evenwel niet redelijkerwijs verantwoord om de persoon aan wie een dergelijke sanctie wordt opgelegd, de maatregel te ontzeggen die het bestuur in staat zou stellen rekening te houden met de verzachtende omstandigheden, waardoor het bedrag van de geldboete kan worden verminderd tot onder het bij de ordonnantie vastgestelde minimumbedrag, terwijl die persoon de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek zou kunnen genieten indien hij voor hetzelfde misdrijf voor de correctionele rechtbank zou verschijnen.

B.33. Het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.34. In het derde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag wordt aan het Hof een vraag gesteld over het feit dat de procedurele waarborgen als de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld niet in acht zouden zijn genomen in het kader van de procedure van administratieve sancties die aan de beoordeling van het Hof is voorgelegd.

B.35. Zoals het Hof in B.25 heeft opgemerkt, dient de leidend ambtenaar van het BIM, alvorens een sanctie op te leggen, de persoon aan wie een administratieve geldboete kan worden opgelegd, de mogelijkheid te bieden zich te verdedigen.

Het stilzwijgen van de ordonnantiegever, wat de verdere procedurele invulling van die mogelijkheid betreft, leidt niet tot een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling, kan de in het geding zijnde sanctie niet worden opgelegd zonder dat aan de betrokkene

vooraf de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen. De beginselen van behoorlijk bestuur die de hoorplicht omvatten, vereisen immers dat de betrokkene wordt ingelicht over de feitelijke en juridische grondslag van de administratieve sanctie die ten aanzien van hem wordt overwogen, dat hij over een voldoende termijn beschikt om zijn verweer voor te bereiden en dat hij kennis kan nemen van het volledige dossier dat werd samengesteld met het oog op het nemen van de beslissing. Die beginselen vereisen eveneens dat de maatregel wordt gemotiveerd.

Zoals in B.10.1 uiteengezet, omvat het wettigheidstoezicht door de Raad van State niet alleen de naleving, door de administratieve overheid, van de wettelijke bepalingen, maar ook van de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State, waarbij een beroep wordt aanhangig gemaakt tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete is uitgesproken, gaat derhalve na of de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur in acht werden genomen.

Wat de bewijslast betreft, staat het aan de ambtenaar die beslist om de administratieve sanctie op te leggen, de werkelijkheid van de feiten die aan de in het geding gestelde persoon worden verweten, te bewijzen, alsook diens schuld.

B.36. Het derde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.”

75. Om de redenen aangehaald in de overwegingen B.5 tot en met B.23 en B.34 tot en met B.36, aangehaald in het hierboven weergegeven arrest van het Grondwettelijk Hof kunnen de door de verzoekende partij aangevoerde discriminaties bij het opleggen van de bestreden administratieve geldboete niet worden aangenomen. De door de verzoekende partij geformuleerde prejudiciële vraag moet niet worden gesteld vermits het antwoord reeds is gegeven in het arrest nr. 44/2011 van het Grondwettelijk Hof.

76. Wat betreft de grief van de verzoekende partij dat de verwerende partij bij het opleggen van de bestreden administratieve geldboete geen rekening kon houden met verzachtende omstandigheden, wordt verwezen naar de bespreking van het niet gegrond bevonden achtste middel van de verzoekende partij.

77. Het negende middel is niet gegrond.

Tiende middel

Standpunt van de partijen

78. De verzoekende partij voert de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de uitdrukkelijke motiveringswet), de materiële motiveringsplicht (onvolledigheid, ontoereikendheid en tegenstrijdigheid van de motieven), van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het beginsel van het gewettigd vertrouwen, wegens de kennelijke beoordelingsfout en wegens machtsoverschrijding. In een eerste onderdeel van het middel doet zij gelden dat de bestreden beslissing werd genomen op basis van ontoereikende en onjuiste motieven. De argumentatie die zij had naar voor gebracht in verband met de schending van artikel 6, § 1 EVRM werd in de bestreden beslissing niet op een afdoende wijze beantwoord. Het is niet aangetoond dat het beroep bij de Raad van State een beroep bij een orgaan met volle rechtsmacht is. Ook haar argumentatie in verband met artikel 14, §§ 1 en 5 BUPO werd onvoldoende weerlegd in de bestreden beslissing. Er werd immers niet aangetoond dat het Milieucollege en de Raad van State een onafhankelijke en onpartijdige rechter zijn in de zin van de voormelde verdragsbepalingen. De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing ook niet aan waarom het BIM voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. In de bestreden beslissing worden ook geen elementen aangebracht waaruit blijkt dat de behandelde inbreuken en de identiteit van de dader voldoende zijn vastgesteld. In het tweede onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat het voor haar onmogelijk is om te bepalen welk gedrag zij moet aannemen om te voldoen aan de geluidsnormen die zijn vastgesteld in het besluit van 27 mei 1999. Dit hangt af van variabelen onafhankelijk van haar wil of de wil van haar piloten. Zij handelde onder dwang van bepalingen van de Belgische Staat en de instructies van BIAC en Belgocontrol. In een uitspraak van het hof van beroep van Brussel van 9 juni 2005 werd geoordeeld dat de luchtvaartmaatschappijen de materiële daders van de aangeklaagde schendingen zijn, maar deze schendingen zouden zich niet hebben voorgedaan zonder de dwingende instructies van de Federale Staat

enerzijds, en van de richtlijnen van BIAC en Belgocontrol anderzijds. De bestreden beslissing is in flagrante tegenspraak met wat het BIM en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben voorgehouden in de procedure tot staking van de geluidshinder veroorzaakt door de luchtvaartmaatschappijen. De verwerende partij had deze contradictie in de bestreden beslissing alleszins moeten verantwoorden.

79. De verwerende partij verwijst aangaande het eerste onderdeel van het middel naar wat zij reeds eerder argumenteerde. Er is voldaan aan de formele motiveringsplicht, want de verzoekende partij was op de hoogte van de motieven van de bestreden beslissing. De verzoekende partij eist een motivering van de motivering, doch dat is niet vereist. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel repliceert de verwerende partij dat het Milieucollege zelf geen partij was in de procedure voor het hof van beroep en daar dus ook geen standpunt heeft ingenomen. De grief die de verzoekende partij thans aanvoert, werd niet aangevoerd voor het Milieucollege. De beslissing van het BIM strijdt niet met hetgeen werd verdedigd in een eerdere procedure voor het hof van beroep. De verwerende partij heeft nooit beweerd dat de door de federale overheid, BIAC en Belgocontrol opgelegde dwingende instructies een schending van het besluit van 27 mei 1999 rechtvaardigen.

80. De verzoekende partij dupliceert aangaande het eerste onderdeel van het middel dat zij geen motivering van de motivering verlangt. Zij benadrukt dat zij niet enkel de schending van de formele motiveringsplicht heeft ingeroepen. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel voert zij geen bijkomende argumenten meer aan.

Beoordeling

81. De verzoekende partij betwist niet dat het bestreden besluit formeel is gemotiveerd. De verzoekende partij betwist wel dat deze motivering in de bestreden akte afdoende is in de zin van artikel 3 van de uitdrukkelijke motiveringswet. Hieraan is voldaan wanneer de administratieve geldboete

duidelijk de met de schending van de geluidsnormen verband houdende redenen (inbreuken) vermeldt waarop het bevoegde bestuur zijn beslissing steunt en waaruit blijkt dat het is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat het die correct heeft beoordeeld en dat het op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

82. Wat betreft de door de verzoekende partij aangehaalde argumentatie gesteund op artikel 6, § 1 EVRM, artikel 14, §§ 1 en 5 BUPO, en het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel, wordt in de bestreden beslissing in essentie overwogen dat de wettigheidscontrole door de Raad van State een volwaardige jurisdictionele controle is die zich uitstrekt tot zowel de formele als de materiële motivering van de bestreden akte, en in het geval van administratieve sancties, tot de proportionaliteit ervan, en dat de bestuurde derhalve over de daadwerkelijke jurisdictionele waarborg van een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege tegen deze administratieve sanctie beschikt.

Met die overwegingen werd op een afdoende wijze tegemoet gekomen aan de bezwaren die de verzoekende partij had geopperd over de beweerde schendingen van artikel 6, § 1 EVRM, artikel 14, §§ 1 en 5 BUPO, en het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel. Die overwegingen zijn inhoudelijk en juridisch correct zoals blijkt uit de bespreking hiervoor van het eerste, tweede, derde en negende middel.

83. Aan de hand van het proces-verbaal waarnaar de bestreden beslissing verwijst en dat aan de verzoekende partij wel bekend is, zijn de gesanctioneerde inbreuken en de identiteit van de dader in de bestreden akte op afdoende wijze vastgesteld.

84. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel dat slechts ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op de bestreden beslissing van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, kon in de bestreden akte ter verantwoording van de bestreden administratieve geldboete worden volstaan met een verwijzing naar het aantal en de ernst van de inbreuken en het feit dat rekening werd gehouden met de maatregelen die de verzoekende partij heeft

genomen om de inbreuken te beperken door het inzetten van vliegtuigen die voldoen aan de gestelde normen. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, diende het Milieucollege de bestreden beslissing niet te verantwoorden in het licht van enige stellingname van het BIM en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in een procedure tot staking van geluidshinder veroorzaakt door de luchtvaartmaatschappijen.

85. Het tiende middel is niet gegrond.

Elfde middel

Standpunt van de partijen

86. In de laatste memorie werpt de verzoekende partij een nieuw middel op waarin de schending van artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 “afzonderlijk of in samenhang met het non-discriminatiebeginsel” wordt aangevoerd. Zij betoogt dat zij op het ogenblik dat haar voor de vastgestelde inbreuken de bestreden administratieve geldboete werd opgelegd zij “reeds schuldig was verklaard voor dit type van overtredingen, en aldus veroordeeld was geweest tot de betaling van verschillende administratieve boetes, van dewelke het samengetelde bedrag alsdan 452.800 € bedroeg” en “geen enkele van deze beslissingen op deze datum definitief en onherroepelijk was” door het feit dat ze daartegen “een beroep heeft ingediend (...) voor het Milieucollege, die ze heeft bevestigd bij beslissingen waartegen verzoekster een beroep tot nietigverklaring heeft ingediend voor de Raad van State, dat nog hangende was op het moment van deze datum”. Zij stelt “dat er zich dus materiële samenloop van misdrijven voordeed” maar dat het BIM niettemin haar een boete heeft opgelegd die met het bestreden besluit door het Milieucollege werd bevestigd toen zij “eveneens nog vervolgd werd en het voorwerp uitmaakte van niet-definitieve veroordelingen voor een bedrag van 688.355 €”. De verzoekende partij argumenteert dat het nieuwe middel van openbare orde is, zoniet toch niet onontvankelijk kan worden verklaard wanneer de Raad van State oordeelt over volledige rechtsmacht te beschikken. De verzoekende partij betwist de stelling van “het BIM en het

Milieucollege, in hun meer recente beslissingen, (...) dat artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 enkel verbiedt een boete van meer dan 125.000 € op te leggen in één enkele beslissing” omdat het “strijdig is met de tekst van artikel 41”, “de wettelijke bepaling elke inhoud en zin ontnemt” en “aanzienlijk verschilt van de interpretatie die de strafrechtelijke rechtbanken toepassen”.

Beoordeling

87. Te dezen wordt de samenloop van de inbreuken op de geluidsnormen niet geregeld in het Strafwetboek maar in artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 dat bepaalt wat volgt:

“Ingeval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 32 of 33, worden de bedragen van de administratieve geldboetes samengevoegd; het gehele bedrag mag evenwel niet meer dan 125.000 EUR bedragen.”

Artikel 100 van het Strafwetboek laat toe dat in bijzondere wetten en verordeningen bepalingen kunnen worden opgenomen die anders luiden dan de bepalingen van het eerste boek van dat wetboek. Hieruit volgt dat de regeling van samenloop van misdrijven de openbare orde niet raakt.

De in artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 opgenomen regeling van samenloop is in het belang van de vervolgte overtreder en niet in het algemeen belang. De vervolgte overtreder is bijzonder goed geplaatst om te weten of hij ook nog voor andere inbreuken wordt vervolgd en is dus in de mogelijkheid om van meet af aan in de procedure de samenloop te argumenteren of toepassing te vragen van artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Er kan dan ook niet worden aangenomen dat deze regeling van openbare orde zou zijn en de verzoekende partij zou toelaten dat argument zonder stavende stukken in een laatste memorie in de procedure voor de Raad van State in te roepen en aldus de rechten van verdediging van de verwerende partij te schenden.

88. Het elfde middel is niet ontvankelijk.

Twaalfde middel

Standpunt van de partijen

89. In de laatste memorie werpt de verzoekende partij een nieuw middel op waarin de schending van artikel 6 EVRM “en het algemeen rechtsbeginsel van de redelijke termijn” wordt aangevoerd omdat “de bestreden beslissing dateert van 23 mei 2006 en betrekking heeft op feiten die dateren van medio 2005, en er op datum van heden nog geen definitieve duidelijkheid bestaat over het lot ervan, hoewel reeds bijna zeven jaar verstreken is sinds de geïncrimineerde feiten”. De verzoekende partij betoogt dat het nieuwe middel de openbare orde raakt omdat het verdragsrechtelijk wordt beschermd en de schending van de redelijke termijn niet kon worden ingeroepen “toen (zij) de huidige procedure inzette”. Zij stelt nog dat de zaak weliswaar een “relatieve complexiteit” vertoont maar voor haar toch “van groot belang is” niet alleen “vanuit pecuniair oogpunt (...), maar ook vanuit operationeel oogpunt, vermits verzoekende partij er belang bij heeft te weten hoe (of correcter: of) zij haar activiteiten kan uitvoeren op een wijze die verzoenbaar is met de geldende regelgeving” zodat “een definitieve uitspraak over huidig geschil die zou tussenkomen meer dan zes jaar na de geïncrimineerde feiten op gespannen voet zou staan” met de redelijke termijn.

90. Het nieuwe middel heeft geen uitstaans met de wettigheid van het bestreden besluit en is daarom niet ontvankelijk.

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 negentien juni 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens