RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 221.668 van 7 december 2012
in de zaak A. 202.532/X-14.951.

In zake : de n.v. TUI AIRLINES BELGIUM, thans JETAIRFLY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gauthier Van Thuyne en Werner Eyskens
kantoor houdend te 1150 BRUSSEL
Tervurenlaan 268A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 november 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 19 september 2011 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij aan de n.v. Tui Airlines Belgium een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 101.880 euro wegens inbreuken op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fee Goossens, die loco advocaten Gauthier Van Thuyne en Werner Eyskens verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. De regelmatigheid van de rechtspleging

3. De griffie bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de verwerende partij bij aangetekend schrijven van 8 december 2011 uitgenodigd om het dossier en een memorie van antwoord in te dienen binnen de voorziene termijn van 60 dagen en deze brief werd ontvangen en getekend voor ontvangst op 9 december 2011. De memorie van antwoord en het administratief dossier werden neergelegd bij aangetekend schrijven van 8 februari 2012, zijn derhalve laattijdig, en moeten uit de debatten worden geweerd.

Overeenkomstig het artikel 21, derde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden de door de verzoekende partijen aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.

IV. Feiten

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

5. Op 27 maart 2009, 11 mei 2009 en 15 juni 2009 stelt het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) processen-verbaal op betreffende de overschrijdingen van de normen zoals vastgesteld in het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer, die de verzoekende partij zou hebben gepleegd in de periode van februari 2009 tot en met april 2009.

6. Op respectievelijk 31 maart 2009, 13 mei 2009 en 23 juni 2009 worden de processen-verbaal aan de Procureur des Konings betekend.

Met betrekking tot elk van de overgezonden processen-verbaal laat de Procureur des Konings weten dat hij geen vervolging zal instellen.

7. Op 9 juni 2011 legt de leidende ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 101.880 euro op wegens de in de voormelde processen-verbaal vastgestelde inbreuken.

8. Tegen die beslissing stelt de verzoekende partij op 26 juli 2011 beroep in bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

9. Bij de bestreden beslissing van 19 september 2011 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk doch ongegrond verklaard en wordt de beslissing van de leidende ambtenaar van het BIM bevestigd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. In een eerste middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (hierna: de ordonnantie van 25 maart 1999) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

De verzoekende partij citeert een passage uit het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van het Grondwettelijk Hof, waaruit blijkt dat "het feit dat wanneer (de) verzoekende partij het voorwerp uitmaakt van een administratieve geldboete, in(houdt) dat zij op een strengere wijze wordt behandeld dan wanneer zij het voorwerp zou hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke vervolging, en zij zich niet kan beroepen op verzachtende omstandigheden conform artikel 85 van het Strafwetboek, hetgeen een schending uitmaakt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet". Ze doet gelden dat de eerste auditeur bij de Raad van State "(o)p basis van de (…) geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, (…) met betrekking tot gelijkaardige, geluidsgerelateerde zaken die aanhangig zijn bij uw Raad, (…) tot de conclusie (kwam) dat uw Raad de Bestreden Beslissing(en) diende te vernietigen". De verzoekende partij stelt dat ze "deze bevindingen dan ook ter zake (onderschrijft) en meent (…) dat uw Raad de Bestreden Beslissing dient te vernietigen".

11. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat bij ordonnantie van 24 november 2011 een nieuw artikel 40bis in de ordonnantie van 25 maart 1999 werd ingevoegd, waarin in de mogelijkheid werd voorzien om, bij aanwezigheid van verzachtende omstandigheden, de opgelegde geldboete te verminderen tot onder het wettelijke minimum. Deze regeling trad echter maar in werking na het indienen van het verzoekschrift door de verzoekende partij. Voorts betwist de verzoekende partij de stelling dat het in overweging nemen van de verzachtende omstandigheden enkel aanleiding zou kunnen geven tot een eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing

indien de administratieve geldboete overeenkomt met het minimumbedrag van 625 euro. Dit wordt immers nergens in het betrokken arrest van het Grondwettelijk Hof gesteld en strookt ook niet met de zienswijze van de ordonnantiegever, die door invoeging van artikel 40bis in de ordonnantie van 25 maart 1999 in de mogelijkheid voorzag om in geval van verzachtende omstandigheden de administratieve geldboete te verminderen tot onder het wettelijke minimum. In dit verband had de verzoekende partij aangehaald dat rekening diende te worden gehouden met het feit dat zij verplicht is de vliegroutes te respecteren die haar worden toegewezen. Het feit dat het bestuur geen rekening kon houden met dergelijke verzachtende omstandigheden, leidt er toe dat de verzoekende partij de mogelijkheid werd ontzegd om het bedrag van de aan haar opgelegde administratieve geldboete te verminderen tot onder het wettelijke vastgestelde minimum. De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing om deze reden dient te worden vernietigd.

12. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij er nog op dat met de bestreden beslissing per inbreuk een bedrag van ongeveer 800 euro werd opgelegd en doet ze gelden dat het individuele bedrag dat op elk van de overschrijdingen van toepassing is, in aanmerking dient te worden genomen voor het beoordelen of er al dan niet een vermindering wegens verzachtende omstandigheden kan worden toegepast.

Beoordeling

13. 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. De verzoekende partij merkt terecht op dat dit artikel nog niet van toepassing is op de voorliggende zaak.

14. Met het arrest nr. 134/2012 van 30 oktober 2012 heeft het Grondwettelijk Hof artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 vernietigd, doch enkel "in zoverre het, tot 7 december 2011, niet toeliet rekening te houden met de verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen waarvan het bedrag lager ligt dan het daarin vastgestelde minimum van de geldboete".

15. 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.

16. Het bestreden besluit legt aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 101.880 euro op, hetzij een geldboete die veel hoger is dan de in de ordonnantie bepaalde minimum geldboete van 625 euro, meer bepaald bijna 163 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 de arresten

nr. 44/2011 van 30 maart 2011 en nr. 134/2012 van 30 oktober 2012 geen gevolgen heeft voor de (grond)wettigheid van het bestreden besluit.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een tweede middel zet de verzoekende partij uiteen dat 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) het Europees gemeenschapsrecht schendt, en dan meer bepaald verordening nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, alsook richtlijn 92/14/EEG van de Raad van 2 maart 1992 betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988). De verzoekende partij preciseert dat verordening nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 de vrije toegang van de Europese luchtvaartmaatschappijen tot alle vluchtroutes binnen de Europese Unie verzekert. Uitzonderingen hierop zijn slechts in bepaalde gevallen toegelaten en mogen niet leiden tot een onevenredige beperking van het principe van de vrije toegang. Door geluidsnormen vast te stellen die de technische mogelijkheden overstijgen van de meeste vliegtuigen die de nationale luchthaven bedienen, meent de verzoekende partij dat het voormelde besluit van 27 mei 1999 de vrije toegang tot de Belgische luchtroutes verhindert, en dit zonder dat enig bewijs werd geleverd dat deze beperkingen de proportionaliteitstest kunnen doorstaan. Bijgevolg stelt de verzoekende partij dat verordening nr. 2408/92 “dan ook mogelijk (is) geschonden”. Richtlijn 92/14/EEG beperkt de exploitatie van vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart. Gezien het feit dat deze richtlijn een “volledige harmonisatie” richtlijn is, wordt het de lidstaten niet toegestaan om strengere regels uit te vaardigen (zelfs niet ter bescherming van het leefmilieu) dan deze die door de

richtlijn worden voorgeschreven. Artikel 2 van de richtlijn laat het gebruik van de zogenaamde "Hoofdstuk 2" vliegtuigen toe tot 1 april 2002, terwijl het besluit van 27 mei 1999 reeds vóór deze datum tot aanzienlijke beperkingen bij de exploitatie van deze vliegtuigen leidde en daarenboven de exploitatie van andere ("Hoofdstuk 3") vliegtuigen hindert. De verzoekende partij concludeert dan ook dat de interne Belgische wetgeving voorschriften bevat die strikter zijn dan deze uit de richtlijn, wat niet is toegelaten.

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

18. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift.

Beoordeling

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

Door het opleggen van bepaalde geluidsnormen aan de grond die moeten worden nageleefd tijdens het overvliegen van het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest op bepaalde uren en plaatsen, staat het betrokken besluit er niet aan in de weg dat de vliegtuigen de luchthaven Brussel-Nationaal aandoen zonder schending van richtlijn 92/14/EEG, die in het middel wordt aangevoerd. Dienaangaande kan ten overvloede worden verwezen naar de

volgende passage uit de beschikking nr. 98/523/EG van 22 juli 1998 van de Commissie:

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

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

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van de procedureregels zoals voorzien in de artikelen 11, 15 en 36 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

De verzoekende partij voert aan dat de artikelen 11 en 36 van de ordonnantie van 25 maart 1999 werden geschonden doordat zij "processen-verbaal (ontving) die slechts één maand of zelfs langer nadat de inbreuk plaatsvond werden opgemaakt en aan de Procureur des Konings werden overgemaakt", terwijl de artikelen 11 en 36 voorschrijven dat het BIM een kopie van het proces-verbaal dient op te sturen naar zowel de Procureur des Konings als de vermoedelijke dader, en dit binnen 10 dagen nadat de inbreuk werd vastgesteld. Deze termijn van 10 dagen neemt een aanvang vanaf het ogenblik dat de inbreuk werd vastgesteld, tenzij er hiervoor bijkomende testen of

berekeningen nodig zouden zijn. In dat geval is het aan de overheid om aan te tonen welke bijkomende tests er desgevallend vereist zouden zijn. De verzoekende partij betoogt dat het BIM onvoldoende aanduidt "waarom zij de processen-verbaal slechts opstelde nadat er meer dan een maand verstreek sinds de emissiemetingen en waarom het onmogelijk zou zijn om de processen-verbaal binnen de voorgeschreven 10-dagen termijn op te stellen".

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

De verzoekende partij doet gelden dat door de schending van de voormelde procedureregels zij "slechts maanden nadat de metingen plaatsvonden werd ingelicht over de beweerde inbreuken" en haar "mogelijkheden om zich tegen de beweerde inbreuken te verdedigen of om toekomstige overschrijdingen te vermijden (…) dan ook (werden) aangetast". Ze preciseert dat het haar "onmogelijk (wordt gemaakt) om na te gaan of zij in eerste instantie de beweerde inbreuken wel beging en zo ja of deze eventueel aan specifieke omstandigheden zouden te wijten zijn en het mogelijk is om maatregelen te nemen om verdere overschrijdingen te voorkomen". De verzoekende partij doet gelden dat de

voormelde procedureregels substantiële vormvoorschriften zijn, waarvan de schending de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg heeft. Ze besluit dat er geen sancties kunnen voortvloeien uit processen-verbaal die nietig zijn, zodat ook om deze reden het bestreden besluit onwettig is en dient te worden vernietigd.

21. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift.

Beoordeling

22. 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 begint te lopen "nadat de inbreuk plaatsvond" of voor het ogenblik waarop alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid gekend zijn en er geen enkele twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder. Het middelonderdeel mist aldus juridische grondslag.

De verzoekende partij betwist niet dat de processen-verbaal van 27 maart 2009, 11 mei 2009 en 15 juni 2009 naar haar werden verzonden op

respectievelijk 31 maart 2009, 13 mei 2009 en 23 juni 2009. De verzoekende partij toont niet aan dat de redelijke termijn waarover de verbalisanten beschikken na de analyse van de meetresultaten waaruit de geluidsoverschrijdingen kunnen worden opgemaakt en van de gegevens van Belgocontrol, om de identiteit van de overtreder te weten te komen, zou zijn geschonden.

23. Artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 28 juni 2001 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, luidt als volgt:

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

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

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

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

> “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.”

Uit het geciteerde artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 blijkt dat de aanwezigheid van een getuige geen absolute verplichting is. 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.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

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

De verzoekende partij licht toe dat zij zich op artikel 70 van het Strafwetboek kan beroepen aangezien "de beweerde inbreuken een direct gevolg zijn van de orders van Belgocontrol en de Federale minister voor verkeer (…) om bepaalde luchtroutes over of langs het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te volgen en om welbepaalde slots te respecteren". De verzoekende partij "is verplicht om deze orders te respecteren" zodat "het (…) voor haar dan ook niet mogelijk (is) om door een routewijziging het geluid te verminderen dat haar vliegtuigen binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden genereren". Nochtans is een routewijziging volgens de verzoekende partij de enige mogelijkheid waarover zij beschikt om het geluid dat haar vliegtuigen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden veroorzaken te verminderen. Ter ondersteuning van haar stelling verwijst de verzoekende partij naar een stuk gevoegd bij haar verzoekschrift waaruit blijkt "dat de kans op overtreding van de(…) normen (…) bij een vlucht in de vroege ochtend enorm hoog is". De verzoekende partij wijst erop dat haar toestellen aan de modernste technische normen en vereisten voldoen en dat zij over alle nodige toelatingen beschikken om op de nationale luchthaven te vliegen. De verzoekende partij doet gelden dat het "(d)esondanks (…) voor (haar) duidelijk onmogelijk (is) om aan de geluidsnormen te beantwoorden indien zij een luchtroute over of langs het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgt toegewezen". Overtredingen kunnen dan ook enkel vermeden worden door niet over of langs het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te vliegen. Door de bindende orders van de federale minister voor Verkeer, Belgocontrol en de slotcoördinator is dit echter vaak onmogelijk. Nu zij zich op de ontheffingsgrond uit artikel 70 van het Strafwetboek kan beroepen, meent de verzoekende partij dat de vastgestelde overschrijdingen van de

geluidsnormen geen misdrijf vormen en deze overschrijdingen evenmin aanleiding kunnen geven tot administratieve sancties.

25. In de memorie van wederantwoord vestigt de verzoekende partij nog de aandacht op het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van het Grondwettelijk Hof waarin onder meer overwogen wordt dat "niets (…) de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd (verhindert om) bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten".

26. In de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

Beoordeling

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

Dienaangaande kan worden verwezen naar het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van het Grondwettelijk Hof, 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 (de) administratieve geldboete die in de in het geding zijnde ordonnantie wordt beoogd, onmogelijk zou zijn om het voordeel van de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling aan te voeren.
>
> B.38. Die voormelde schulduitsluitingsgronden verwijzen naar de toepassing van artikel 71 van het Strafwetboek.
>
> De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, brengt weliswaar mee dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar heeft niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn en, bijgevolg, dat artikel 71 van het Strafwetboek erop van toepassing zou zijn of zou moeten zijn.

B.39. Niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten.

B.40. Het vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord."

Aldus oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 EVRM niet tot gevolg heeft dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Hieruit volgt dat artikel 70 van het Strafwetboek niet van toepassing is. Voorts stelt het Grondwettelijk Hof dat niets de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd, verhindert bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten. De verzoekende partij heeft in haar beroepschrift van 26 juli 2011 doen gelden dat zij niet verantwoordelijk is voor de beweerde overschrijding van de geluidsnormen. De verzoekende partij voert niet aan dat deze grief in het bestreden besluit onvoldoende wordt beantwoord.

Het vierde middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

28. De verzoekende partij voert aan dat het BIM, zijn leidend ambtenaar en het Milieucollege niet bevoegd zijn om straffen op te leggen omdat de bestreden administratieve geldboete ertoe strekt om te sanctioneren en derhalve volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) een strafrechtelijk karakter heeft en omdat straffen volgens diverse adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State "conform de artikelen 12, 13, 14, 110 en 144 van de Grondwet enkel door de Hoven en Rechtbanken (kunnen) worden opgelegd" en derhalve niet door een administratieve overheid. Indien zou worden aangenomen dat het BIM of zijn leidend ambtenaar "bevoegd zouden zijn om straffen op te leggen", dan zijn deze "onvoldoende onafhankelijk en onpartijdig" zoals vereist door artikel 6 EVRM en artikel 14 BUPO omdat zij "duidelijk tegelijkertijd rechter en partij" zijn. Het

Milieucollege is een administratieve overheid en beschikt als zodanig niet over de door het EHRM vereiste "volheid van rechtsmacht om dergelijke schending ongedaan te kunnen maken".

Voorts verwijst de verzoekende partij naar "de verslagen die de heer Eerste Auditeur bij uw Raad op 8 maart jl. uitbracht betreffende de annulatieberoepen die zij tegen eerdere geldboeten instelde (bij uw Raad gekend onder de nummers 166.777, 173.854, 175.342 en 175.955)", alsook naar het antwoord van het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 op de prejudiciële vraag met betrekking tot de onmogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden en verzoekt ze de Raad van State "deze overwegingen en bevindingen van het Grondwettelijk Hof in overweging te nemen bij de beoordeling (ten gronde) van voorliggend geschil of indien uw Raad het alsnog nodig zou achten de in het Auditoraatsverslag voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen, deze vragen voor te leggen en in overweging te nemen bij de beoordeling van huidig geschil". De bedoelde prejudiciële vragen zijn de volgende:

> "1) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet - al dan niet in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten - doordat (het) in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een administratieve geldboete waarvan het bestuur de hoogte bepaalt voor zover het bedrag tussen 625€ en 62.500€ gelegen is en waartegen als enig rechterlijk toezicht een vordering tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State openstaat?
>
> 2) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet in samenhang met de artikelen 12, 13, 14, 110 en 144 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat het in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een administratieve geldboete waarvan het bestuur de hoogte bepaalt voor zover het bedrag tussen 625€ en 62.500€ gelegen is en waartegen als enig rechterlijk toezicht een vordering tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State openstaat, terwijl bij strafrechtelijke vervolging hetzelfde misdrijf met een (lagere) geldboete wordt bestraft die door de judiciaire rechter wordt opgelegd, wat onder meer impliceert dat de rechter de hoogte van de boete bepaalt en dat de

mogelijkheid openstaat de zaak opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege?

3) Schenden de artikelen 33, 7°, b) en 35 tot 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin dat zij, voor éénzelfde overtreding, mindere waarborgen bieden aan personen die het voorwerp uitmaken van administratieve geldboetes dan aan hen die vervolgd worden in het kader van een strafrechtelijke procedure, onder andere maar niet uitsluitend m.b.t. de toepasselijkheid van artikel 85 van het Strafwetboek en de mogelijkheid om, middels verzachtende omstandigheden, de boete lager te kunnen bepalen dan het minimum van de boete zoals vastgesteld in de wettekst?

4) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen doordat het in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een door het bestuur op te leggen administratieve geldboete, zonder dat blijkt dat voorafgaand aan de beraadslaging in de Brusselse Hoofdstedelijke regering over het voorontwerp van laatstgenoemde bepaling het eensluidend advies van de Ministerraad werd ingewonnen?"

29. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift.

Beoordeling

30. 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.

31. 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 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 hiervoor 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.

32. 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 Brussels 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.

33. 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 de 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 een 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.

34. 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 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 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.

35. 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."

36. 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."

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

38. 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 niet aannemelijk.

39. Uit wat voorafgaat volgt ook dat er geen aanleiding bestaat tot het stellen van de door de verzoekende partij gesuggereerde eerste twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof. De overige twee prejudiciële vragen dienen niet te worden gesteld omdat de verzoekende partij niet alleen nalaat de beweerde schendingen nader toe te lichten maar evenmin de Raad van State verzoekt de bestreden administratieve geldboete te vernietigen op grond van de in deze prejudiciële vragen aangevoerde schendingen.

40. Het vijfde middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

41. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in

een stedelijke omgeving, artikel 7, § 1 EVRM, artikel 15 BUPO en artikel 14 van de Grondwet. De verzoekende partij betoogt dat het louter overschrijden van de geluidsnormen niet volstaat om tot sancties aanleiding te kunnen geven. Er dient daarvoor ook geluidshinder te worden veroorzaakt die in de ordonnantie van 17 juli 1997 wordt "uitgedrukt in Lden, Lnight, Lday of Levening" en "niet zonder meer overeenkomt met een overschrijding van de normen uit het Brussels Besluit betreffende geluidshinder door luchtverkeer" die worden "uitgedrukt in Levt en Lesp per vliegtuig".

Indien de Raad van State "het veroorzaken van geluidshinder zou gelijkstellen met het overschrijden van de vastgestelde geluidsnormen" dan is er sprake van schending van "het beginsel van de restrictieve toepassing van de strafwet", met name "dat een overtreding voorzienbaar en vermijdbaar moet zijn, opdat zij tot sancties aanleiding kan geven" omdat "het al dan niet overschrijden van de normen afhangt van diverse factoren zoals de toewijzing van de startbaan, slot en vliegroute en (…) van de weersomstandigheden waarop TUB geen enkele invloed heeft".

42. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift.

Beoordeling

43. 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;
> (…)."

44. Artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 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 Levt en Lsp vliegtuig de volgende waarden niet overschrijden :

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

."

45. 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.

46. Het zesde middel wordt verworpen.

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 zeven december 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Roger Stevens**