

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.585 van 24 mei 2013
in de zaak A. 205.927/X-15.368.**

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
Terhulpssteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 augustus 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 6 juni 2012 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij aan de n.v. Tui Airlines Belgium een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 120.924 euro wegens inbreuken op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Eric Lancksweerdts 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 19 april 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fee Goossens, die loco advocaten Gauthier Van Thuyne en Werner Eyskens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaat François Tulkens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Lancksweerdts heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

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

4. Op 13 september 2010, 6 oktober 2010, 22 november 2010, 27 december 2010, 25 januari 2011, 15 februari 2011, 14 maart 2011 en 19 mei 2011 verstuurt het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) aan de verzoekende partij een aantal waarschuwingen op basis van artikel 8 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). Bij deze waarschuwingen zijn meetverslagen gevoegd waarin inbreuken worden vastgesteld op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (hierna: het besluit van 27 mei 1999) tijdens de periode van 1 juli 2010 tot en met 28 februari 2011.

5. Op 1 september 2010, 30 september 2010, 5 november 2010, 3 december 2010, 20 december 2010, 7 februari 2011, 8 maart 2011 en 26 april 2011 stelt het BIM processen-verbaal op betreffende de overschrijdingen van de normen zoals vastgesteld in het besluit van 27 mei 1999 in de periode van 1 juli 2010 tot en met 28 februari 2011.

Deze processen-verbaal werden aan de verzoekende partij betekend met een aangetekend schrijven van respectievelijk 3 september 2010, 7 oktober 2010, 9 november 2010, 6 december 2010, 24 december 2010, 10 februari 2011, 10 maart 2011 en 3 mei 2011. Bij deze processen-verbaal is telkens een meetverslag gevoegd.

6. Op respectievelijk 3 september 2010, 7 oktober 2010, 9 november 2010, 6 december 2010, 23 december 2010, 10 februari 2011, 10 maart 2011 en 2 mei 2011 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. Met een aangetekend schrijven van 2 november 2011 deelt het BIM aan de verzoekende partij mee dat een administratieve geldboete kan worden opgelegd wegens de in de processen-verbaal vastgestelde overschrijdingen van de geluidsnormen en wordt de verzoekende partij uitgenodigd om zich te verdedigen.

De verzoekende partij is hier niet op ingegaan.

8. Op 15 februari 2012 legt de leidende ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 120.924 euro op wegens de in de voormelde processen-verbaal vastgestelde inbreuken.

9. Tegen die beslissing stelt de verzoekende partij op 13 april 2012 beroep in bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In haar beroepschrift doet de verzoekende partij onder meer gelden dat “de in de Meetverslagen vastgestelde overschrijdingen, [...] geenszins overeen[komen] met de in de Processen-Verbaal aangehaalde overtredingen”. Ze verduidelijkt dat de processen-verbaal voor welbepaalde data melding maken van meer overtredingen dan dewelke die vermeld staan op de meetverslagen en dat de processen-verbaal zelfs melding maken van inbreuken op data waarop er geen enkele overschrijding werd vastgesteld in de meetverslagen. Verder bestaan er volgens de verzoekende partij ook “discrepanties [...] tussen de in de Meetverslagen vermelde uren van het begin en/of einde van de overtredingen en/of het vastgestelde SEL waarvoor de overtreding wordt begaan”.

Verder betwist de verzoekende partij “de rechtsgrondslag” en verzoekt ze het Milieucollege in ondergeschikte orde het bedrag van de administratieve geldboete te verminderen tot onder het wettelijke minimum:

10. Met de bestreden beslissing van 6 juni 2012 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.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van haar “recht op rechten van verdediging”, alsook uit de schending

van de ordonnantie van 25 maart 1999 “en in het bijzonder artikel 17 als zodanig of in samenhang met de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de materiële motiveringsverplichting”.

In een eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999 vereist dat elke meting van geluidshinder wordt opgenomen in een meetverslag. Op grond van dit artikel dient de dader of de eigenaar van het goed waar het feit, dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt, werd gepleegd of waar het zijn oorsprong vond, samen met de kennisgeving van de waarschuwing of van het proces-verbaal waarin het misdrijf wordt vastgesteld, een afschrift van het meetverslag te ontvangen. De verzoekende partij voert aan dat in casu “de in de meetverslagen vastgestelde overschrijdingen geenszins overeenkwamen met de in de Processen-verbaal vastgestelde overtredingen”. Ze wijst erop dat ze deze discrepanties reeds heeft opgeworpen voor het Milieucollege in haar beroepschrift van 13 april 2012, waarin ze onder meer deed gelden dat de processen-verbaal op bepaalde data melding maakten van meer overtredingen dan dat er overschrijdingen waren vastgesteld op deze data in de meetverslagen en dat ook tal van andere elementen niet overeenstemden, zoals de vermelde uren van het begin en/of einde van de overschrijdingen en het vastgestelde “sound exposure level”. In dit verband stelt het Milieucollege in de bestreden beslissing “[d]at [uit de vastgestelde verschillen] niet kan afgeleid worden dat de vaststellingen niet vaststaand zouden zijn, doch enkel dat er meer vaststellingen gebeuren dan deze waarvoor processen-verbaal en/of waarschuwingen werden opgesteld”. Het Milieucollege gaf met andere woorden aan dat er meer metingen gebeurden dan deze waarvoor de verzoekende partij waarschuwingen en/of processen-verbaal ontving. Nochtans werd de verzoekende partij niet in kennis gesteld van enige (bijkomende) meetverslagen die in dit verband zouden zijn opgesteld, hetgeen ingaat tegen de uitdrukkelijke vereisten van artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Volgens de verzoekende partij dient op basis van dit artikel immers elke meting van geluidshinder te worden opgenomen in een meetverslag en dient zij als vermeende dader van deze meetverslagen in kennis te worden gesteld, zodat zij niet alleen kennis heeft van welke beweerde inbreuken haar ten laste worden gelegd, maar eveneens onjuistheden kan melden aan het BIM. Deze

vereisten houden verband met haar rechten van verdediging en betreffen derhalve substantiële vormvoorschriften.

In een tweede middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden beslissing niet toelaat uit te maken waarom niet alle gedane vaststellingen aan haar werden overgemaakt conform artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999, en dat evenmin blijkt hoe het totaal bedrag van de opgelegde geldboete uiteindelijk werd berekend “met andere woorden, wat het exacte bedrag was dat het BIM per inbreuk hanteerde” en waarom met bepaalde inbreuken wel, en andere geen rekening werd gehouden. Aldus miskent de bestreden beslissing de motiveringsverplichting en “de vereisten inzake nauwkeurigheid en concreetheid”. In zoverre in de bestreden beslissing wordt overwogen dat het bedrag van de opgelegde boete gerechtvaardigd is gelet op “het belang van de vastgestelde overschrijdingen”, werpt de verzoekende partij op dat zij geen kennis heeft van alle vastgestelde overschrijdingen, zodat deze overweging niet correct en evenmin relevant is. Daarnaast stelt de bestreden beslissing dat het bedrag “aangepast” is en “adequaat” bepaald werd, zonder aan te geven waarom dit zo zou zijn. De bestreden beslissing geeft enkel het aantal inbreuken aan waarmee rekening werd gehouden bij het bepalen van de geldboete en stelt louter dat “(d)e boete van een totaal bedrag van 120.924 € (...) 144 inbreuken (betreft)” en dat “gemiddeld (...) een bedrag van ongeveer (...) 1.000 € per inbreuk toegepast werd”.

12. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij in ruime mate wat zij reeds in het verzoekschrift had naar voor gebracht. Wat de berekeningswijze van de boete betreft merkt, ze op dat de bestreden beslissing zelf niet toelaat om uit te maken welke tarieven werden gehanteerd bij het berekenen van de boete. De toegepaste techniek wordt thans post factum door de verwerende partij in haar memorie van antwoord toegelicht.

In ondergeschikte orde merkt de verzoekende partij op dat het bedrag van de boete niet overeenstemt met de in de processen-verbaal vastgestelde overtredingen en de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangegeven tarieven. Indien een tarief van 785 euro dient te worden toegepast voor alle overschrijdingen van minstens 6 dB(A) en een tarief van 1.245 euro

voor alle overschrijdingen van minstens 16 dB(A), zou dit tot een totale boete hebben geleid van 103.295 euro, terwijl met de bestreden beslissing een boete werd opgelegd van 120.924 euro. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt niet waarom in casu “een willekeurige, hogere boete” werd opgelegd.

Indien de Raad van State “per impossibile” van oordeel zou zijn dat er in casu geen schending is van de materiële en formele motiveringsplicht, dan nog dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing een schending inhoudt van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, vermits de verzoekende partij er mocht van uitgaan dat het Gewest de vaste tarieven van 785 en 1245 euro zou hanteren, wat klaarblijkelijk niet het geval is.

13. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat uit de beslissing van de leidende ambtenaar van het BIM en uit de bestreden beslissing blijkt dat haar in totaal 171 inbreuken ten laste worden gelegd voor de periode juli 2010 tot en met februari 2011. Uit deze beslissingen blijkt tevens zeer duidelijk dat er een aantal inbreuken niet in rekening dienden te worden genomen aangezien zij ofwel begaan werden door eenzelfde vlucht, ofwel vallen onder de door het BIM gehanteerde tolerantiemarge voor de periodes van 23u tot en met 23u15 en van 6u45 tot en met 7u. Volgens de verzoekende partij werden aldus in totaal 40 inbreuken niet in rekening gebracht. Het is dan ook onjuist te stellen dat de boete betrekking heeft op 144 inbreuken, aangezien duidelijk blijkt dat slechts 131 inbreuken in overweging dienden te worden genomen. Aldus blijkt dat het Milieucollege bij het nemen van haar beslissing uitgegaan is van een foutief, hoger aantal overschrijdingen. Voor het overige herhaalt de verzoekende partij haar argumentatie uit het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

Beoordeling

Eerste onderdeel

14. Artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt wat volgt:

§ 1. 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.

§ 2. De dader of de eigenaar van het goed waar het feit dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt werd gepleegd of waar het zijn oorsprong vond, ontvangt samen met de kennisgeving van de waarschuwing of van het proces-verbaal waarin het misdrijf wordt vastgesteld een afschrift van het meetverslag”.

In het bestreden besluit wordt aangaande de door de verzoekende partij aangevoerde discrepanties terecht overwogen wat volgt:

“A. Discrepancie tussen waarschuwingen en processen-verbaal

Overwegende dat TUI AIRLINES vooreerst aanvoert dat zij voor de betrokken periode een serie waarschuwingen ontving vanwege het B.I.M. ; dat zij deze naast de litigieuze processen-verbaal legt op basis waarvan de administratieve geldboete geheven werd, om te argumenteren dat er discrepanties zijn tussen de metingen en vaststellingen opgenomen in de waarschuwingen en deze op basis waarvan de processen-verbaal opgesteld werden en om daaruit te mogen besluiten dat de vaststellingen in de processen-verbaal niet correct zouden zijn;

Overwegende dat het Milieucollege vaststelt dat er inderdaad verschillen zijn tussen de vaststellingen die het voorwerp uitmaken van een waarschuwing en deze die het voorwerp uitmaken van een proces-verbaal;

Dat dit verschil in vaststellingen o.m. gelegen is in een verschil in SEL, zone, callsign van het vliegtuig enz.;

Dat daaruit echter niet kan afgeleid worden dat de vaststellingen niet vaststaand zouden zijn, doch enkel dat er meer vaststellingen gebeurden dan deze waarvoor processen-verbaal en/of waarschuwingen werden opgesteld;

Dat het B.I.M. inderdaad naast de mogelijkheid processen-verbaal op te stellen en de zaak aanhangig te maken bij de Procureur des Konings eveneens over de mogelijkheid beschikt de vliegtuigmaatschappij [...] eenvoudig [te] waarschuwen ingeval van normoverschrijdend gedrag;

Dat de vaststellingen gedaan in de processen-verbaal dan ook niet aan enige waarachtigheid of bewijswaarde inboeten omwille van ‘discrepanties’”.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat bij de kennisgevingen van zowel de waarschuwingen als van de processen-verbaal die de verzoekende partij heeft ontvangen, telkens de bijhorende meetverslagen waren gevoegd.

De verzoekende partij voert evenwel aan dat “de in de meetverslagen vastgestelde overschrijdingen geenszins overeenkwamen met de in de Processen-verbaal vastgestelde overtredingen”.

In zoverre het middel zo dient te worden begrepen dat de meetverslagen gevoegd bij de waarschuwingen of dat de meetverslagen gevoegd bij de waarschuwingen, enerzijds, en de meetverslagen gevoegd bij de processen-verbaal, anderzijds, niet overeenstemmen, heeft de verzoekende partij geen belang bij het middelonderdeel vermits alleen de processen-verbaal (randnr. 5) en de daarbij horende meetverslagen de grondslag vormen voor het bestreden besluit. De in de waarschuwingen en bijhorende meetverslagen vastgestelde overschrijdingen hebben niet als basis gediend voor het opleggen van de bestreden administratieve geldboete.

In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat uit de geciteerde motivering van het bestreden besluit blijkt dat er naast de meetverslagen die aanleiding hebben gegeven tot de waarschuwingen en de processen-verbaal nog andere meetverslagen zouden zijn die haar niet werden bezorgd, is het middel eveneens onontvankelijk, aangezien niet kan worden ingezien hoe de verzoekende partij in haar belangen kan zijn geschaad door de niet-kennisgeving van deze meetverslagen die tot geen enkel gevolg aanleiding hebben gegeven.

Er blijkt verder geen discrepantie te bestaan tussen de meetverslagen die aanleiding hebben geven tot de processen-verbaal en de inhoud van deze processen-verbaal. In die zin is er geen sprake van een schending van artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999, noch van de rechten van verdediging van de verzoekende partij.

15. Het eerste onderdeel van het middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Tweede onderdeel

16. Aangaande de berekening van de opgelegde administratieve geldboete bevat de bestreden beslissing de volgende relevante motivering:

“In de loop van de maanden juli, augustus, september, oktober, november, december 2010 en januari en februari 2011 heeft het B.I.M. acht processen-verbaal opgesteld (PV nr. 100901/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - juillet, [2010] 100930/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - août 2010, 101105/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - septembre 2010, 101203/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - octobre 2010, 101220/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - novembre 2010, 110207/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - décembre 2010, 110308/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - janvier 2011, 110426/2006159001/jbn/dme/Jetairfly - février 2011) waaruit blijkt dat JETAIRFLY (handelsnaam van TUI AIRLINES BELGIUM NV), in de periode van 1 juli 2010 tot 29 (sic) februari 2011, 171 inbreuken heeft gepleegd op de grenswaarden bepaald in het besluit van 27 mei 1999.

Deze processen-verbaal werden op 3 september 2010, 7 oktober 2010, 9 november 2010, 6 en 23 december 2010, 10 februari 2011, 10 maart 2011 en 2 mei 2011 overgemaakt aan de procureur des Konings te Brussel, en op 3 september 2010, 7 oktober 2010, 9 november 2010, 6 en 24 december 2010, 10 februari 2011, 10 maart 2011 en 3 mei 2011 meegedeeld aan TUI AIRLINES BELGIUM NV, hierna ‘TUI AIRLINES’.

Binnen de zes maanden na verzendingsdatum van de processen-verbaal, op 22 september 2010, 14 oktober 2010, 2, 8 en 28 december 2010, 21 februari 2011, 14 maart 2011, 9 mei 2011, heeft de procureur des Konings laten weten geen strafvervolgning in te stellen.

Op 2 november 2011, heeft het B.I.M., met verwijzing naar artikel 37 van de Ordonnantie 1999, aan TUI AIRLINES meegedeeld bevoegd te zijn om een administratieve geldboete op te leggen. Meteen werd de maatschappij ook uitgenodigd haar verweermiddelen te laten gelden.

Bij beslissing van 15 februari 2012 heeft de heer Jean-Pierre HANNEQUART, handelend in zijn hoedanigheid van leidend ambtenaar van het B.I.M., aan TUI AIRLINES een administratieve geldboete van 120.924 euro opgelegd wegens inbreuken op artikel 33, 7°, b, van de Ordonnantie 1999, te weten ‘rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder ‘te hebben’ veroorzaakt of laten voortduren die de door de regering gestelde normen overschrijdt’, met name de ‘grenswaarden’ bepaald in het besluit van 27 mei 1999.

De feitelijke gegevens kunnen derhalve als volgt samengevat worden :

Inbreuken	Aantal vastgest. inbreuken	PV	Verzend. PV aan dader	Verzend. PV aan procureur	Antw. Procureur	Uitnod. Middelen Verdedig.	Antw. dader	Beslissing boete
Juli 2010	28	01/09/10	03/09/10	03/09/10	22/09/10	02/11/11	-	15/02/12 (betekend op de zelfde dag)
Augustus 2010	21	30/09/10	07/10/10	07/10/10	14/10/10			
September 2010	37	05/11/10	09/11/10	09/11/10	02/12/10			
Oktober 2010	20	03/12/10	06/12/10	06/12/10	08/12/10			
November 2010	21	20/12/10	24/12/10	23/12/10	28/12/10			
December 2010	14	07/02/11	10/02/11	10/02/11	21/02/11			
Januari 2011	16	08/03/11	10/03/11	10/03/11	14/03/11			
Februari 2011	14	26/04/11	03/05/11	02/05/11	09/05/11			

Totaal 171

Volgens de beslissing van het B.I.M. werd de administratieve geldboete opgelegd rekening houdend met:

Inbreuken	Inbreuken <u>niet</u> in overweging genomen ingevolge		Staat van herhaling (+ 20 % tegenover dezelfde maand gedurende één van de 3 vorige jaren)
	Eenheid van inbreuk (zelfde vlucht)	Tolerantie voor de periodes 23h - 23h15 et 6h45 - 7h	
Juli 2010	4	2	Nee
Augustus 2010	2	3	Nee
September 2010	6	4	Nee
Oktober 2010	2	1	Nee
November 2010	3	2	Ja
December 2010	3	1	Nee
Januari 2011	4	0	Nee
Februari 2011	3	0	Nee

De boete van een totaal bedrag van 120.924 € betreft derhalve 144 inbreuken.

[...]

F. Dat het B.I.M. bij het bepalen van de boete over een ruime marge beschikt van 625 tot 62.500 € per inbreuk;

Dat bovendien vastgesteld dient te worden dat in casu bij de bepaling van de hoogte van de boete een tolerantiemarge van 9 dB(A) die gehanteerd wordt voor inbreuken gepleegd gedurende het dagstelsel (van 7 u tot 23 u) werd uitgebreid tot de inbreuken gepleegd tussen 23 u en 23 u 15 of tussen 6 u 45 en 7 u;

Dat het B.I.M. dan ook bij de bepaling van de boete dan ook duidelijk rekening hield met alle omstandigheden;

Dat dit ten andere blijkt uit de samenvattende tabellen waar melding gemaakt wordt van de pistes, procedures, weersomstandigheden;

Dat gemiddeld immers een bedrag van ongeveer [...] 1.000 € per inbreuk toegepast werd;

Dat ten overvloede opgemerkt dient te worden dat alle omstandigheden wel degelijk in aanmerking genomen werden, en dat eventuele ‘verzachtende omstandigheden’ in casu geen aanleiding dienen te geven tot vermindering van de boete onder het wettelijk minimum;

Dat gelet op alle elementen van het dossier, met name het aantal en het belang van de vastgestelde overschrijdingen, alsook het voortduren van het normoverschrijdend gedrag, de opgelegde boete gerechtvaardigd is en haar bedrag aangepast is en adequaat bepaald werd”.

Uit de beslissing van 15 februari 2012 van de leidende ambtenaar van het BIM waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 120.924 euro werd opgelegd, blijkt dat van de 171 in de processen-verbaal vastgestelde overtredingen, 27 overtredingen buiten beschouwing werden gelaten omdat deze overtredingen voortkwamen uit eenzelfde vlucht met een hogere overschrijding aan een ander meetstation. Daarenboven werd er evenmin rekening gehouden met 13 overtredingen van minder dan 9 dB gepleegd tussen 23u en 23u15 of 6u45 en 7u. Met de verzoekende partij dient aldus te worden vastgesteld dat er slechts rekening werd gehouden met 131 overtredingen. De vermelding in de bestreden beslissing dat de opgelegde geldboete “derhalve 144 inbreuken (betreft)” is slechts een materiële vergissing die geen invloed heeft op de wettigheid van de bestreden beslissing, aangezien het bedrag van de opgelegde geldboete in beroep ongewijzigd is gebleven.

Voor het overige kan de verzoekende partij niet worden gevolgd waar zij stelt dat zij aan de hand van de hierboven geciteerde gegevens niet kon achterhalen hoe het bedrag van de administratieve geldboete werd berekend. In de beslissing van 15 februari 2012 van de leidende ambtenaar van het BIM wordt bij de bepaling van de boete voor de 171 bij proces-verbaal vastgestelde inbreuken gesteld “dat de geldboete verhoogt naarmate de geregistreerde normoverschrijdingen belangrijker zijn”, dat “een bedrag van administratieve geldboete wordt berekend op basis van de ‘infractionele overschrijding’ (O)”, d.w.z. op basis van “het verschil tussen het gemeten geluidsniveau afgerond naar een lagere eenheid en het toegelaten geluidsniveau van het besluit betreffende de geluidshinder voortgebracht door vliegtuigen”, dat “een verhoging van het bedrag van de geldboete wordt berekend voor de vluchten die inbreuken hebben gepleegd in verschillende zones, en die overlast hebben veroorzaakt bij meerdere personen”, en dat “voor de overtredingen gepleegd tussen 23 en 23u15 – 6u45 en 7 u (nachtstelsel), enkel rekening wordt gehouden met overtredingen hoger dan 9 dB t.o.v. de toegelaten norm tijdens de nacht, en van geen rekening te houden met de andere [13] overtredingen”. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de verzoekende partij de vaste tarieven die stevast bij de berekening van de geldboetes worden gehanteerd, kende of kon kennen, gelet op de administratieve geldboetes die haar in het verleden reeds werden opgelegd

naar aanleiding van gelijkaardige inbreuken voorafgaand aan de thans voorliggende inbreuken en waarbij deze vaste tarifiering telkens werd toegepast (zie onder meer de arresten nrs. 221.669, 221.668, 221.661, 220.524, 219.840, 219.839, 219.830 en 219.829). Het feit dat deze vooraf bepaalde tarieven de verzoekende partij niet onbekend waren, kan tevens afgeleid worden uit de omstandigheid dat de verzoekende partij in haar beroepschrift voor het Milieucollege geen enkele opmerking heeft gemaakt aangaande de concrete berekening door het BIM van de opgelegde geldboete. In zoverre de verzoekende partij de berekening van de administratieve geldboete pas voor het eerst in haar memorie van wederantwoord met concrete cijfers betwist, is het middel derhalve onontvankelijk. Gelet op de door de verwerende partij gehanteerde vaste tarieven, is het niet onjuist te stellen dat “een bedrag van ongeveer [...] 1.000 € per inbreuk toegepast werd”. Voorts valt niet in te zien in welke zin de verzoekende partij met het oog op de berekening van het bedrag van de geldboete, zou dienen te beschikken over “alle gedane vaststellingen”, en dus ook de vaststellingen waarvoor geen proces-verbaal werd opgesteld. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, blijkt uit de bestreden beslissing wel duidelijk waarom met bepaalde in de processen-verbaal vastgestelde overtredingen wel, en andere geen rekening werd gehouden.

De verzoekende partij maakt de schending van de aangevoerde bepalingen en beginselen niet aannemelijk.

17. Het tweede onderdeel van het middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een tweede middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing “alleen, of in samenhang met de artikelen 33, 7°, b), 35, 37, 38 en 39bis (van de ordonnantie van 25 maart 1999) juncto artikel 20, 4° van de Ordonnantie van 17 juli 1997, een schending in(houdt) van de artikelen 10, 11, 13

en 16 van de Grondwet, de artikelen 1 en 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)”.

In de toelichting bij het middel verwijst de verzoekende partij naar het beroep tot vernietiging van de artikelen 33,7°,b), 35, 37, 38, 39bis en 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 dat de vennootschap naar Duits recht “European Air Transport Leipzig GmbH” en de v.z.w. “Belgian Air Transport Association” op 1 december 2011 bij het Grondwettelijk Hof hebben ingediend en stelt ze dat ze “de in het Verzoekschrift door EAT en BATA opgeworpen middelen expliciet (onderschrijft) en (...) deze als integraal hernomen (beschouwt) in het kader van onderhavige procedure”. “In het bijzonder” vestigt de verzoekende partij de aandacht op de middelen zes tot en met tien, die ze vervolgens kort weergeeft in vijf middelonderdelen.

In een eerste middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat het voor haar in het kader van de procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete niet mogelijk is alle verweermiddelen tegen deze geldboete op te werpen tot aan de sluiting van de debatten, vermits de Raad van State enkel die middelen die in het inleidend verzoekschrift worden uiteengezet, als ontvankelijk verklaart, terwijl de procedurele waarborgen voorzien in artikel 210 van het Wetboek van Strafvordering niet voorzien in een soortgelijke beperking in het kader van een strafrechtelijke vervolging. Voor dit verschil in behandeling bestaat er volgens de verzoekende partij geen redelijke verantwoording. Het Milieucollege is in de bestreden beslissing niet ingegaan op de argumentatie die de verzoekende partij in dit verband ontwikkelde. De bestreden beslissing overweegt enkel in algemene bewoordingen dat “noch het BIM, noch het Milieucollege gezien hun hoedanigheid van administratieve overheid, bevoegd zijn om zich op algemene wijze uit te spreken over de grondwettigheid van hun bevoegdheden en van de wetgeving waarvan de toepassing hen is toevertrouwd”, zonder te preciseren op welke argumenten deze overweging dan wel betrekking heeft. Bovendien is het Milieucollege, niettegenstaande deze stelling, wel uitgebreid ingegaan op andere ongrondwettigheden die de verzoekende partij had opgeworpen. Volgens de verzoekende partij is het motiveringsbeginsel derhalve geschonden. Ze verzoekt

de Raad van State de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 33,7°,b), 35, 37, 38 en 39bis van de Ordonnantie van 25 maart 1999, juncto artikel 20, 4° van de Ordonnantie van 17 juli 1997 de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet, alleen of in samenhang met artikel 6 EVRM, in de mate dat zij niet toelaten om alle verweermiddelen tegen de aan haar opgelegde administratieve geldboete op te werpen tot aan de sluiting van de debatten, terwijl artikel 210 van het Wetboek van Strafvordering wel in deze mogelijkheid voorziet in het kader van een strafrechtelijke vervolging?”.

In een tweede onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat “haar [...] op administratiefrechtelijk vlak maatregelen of voordelen ontzegd worden die op strafrechtelijk vlak wel van toepassing zijn” doordat de betrokken artikelen van de ordonnantie van 25 maart 1999 en van de ordonnantie van 17 juli 1997 haar niet toelaten om te genieten van de regels inzake de strafrechtelijke verjaring. Ze vraagt de Raad van State de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 33,7°,b), 35, 37, 38 en 39bis van de Ordonnantie van 25 maart 1999, juncto artikel 20, 4° van de Ordonnantie van 17 juli 1997 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij TUB niet toelaten te genieten van de regels inzake strafrechtelijke verjaring in het kader van de opgelegde administratieve geldboete(s)?”.

In een derde middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat ze niet kan genieten van artikel 21ter voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, nu de ordonnantie van 25 maart 1999 niet voorziet in de mogelijkheid om een eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken indien de strafvervolging de redelijke termijn overschrijdt. De verzoekende partij is de mening toegedaan dat de redelijke termijn in casu werd geschonden aangezien het BIM “geruime tijd nadat de processen-verbaal werden opgesteld” tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft besloten. Ze verzoekt de Raad van State de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 33,7°,b), 35, 37, 38 en 39bis van de Ordonnantie van 25 maart 1999, juncto artikel 20, 4° van de Ordonnantie van 17 juli 1997 de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR, in de mate dat personen die het voorwerp uitmaken van een administratiefrechtelijke procedure niet

toelaten te genieten van artikel 21 ter voorafgaande titel van het wetboek strafvordering, noch voorzien in de mogelijkheid voor de rechter om een eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken indien deze procedure een schending inhoudt van de redelijke termijn?”.

In een vierde middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat haar recht om te genieten van de regels inzake samenloop wordt beperkt of miskend. Ze verduidelijkt dat zij, in geval van strafrechtelijke vervolging, zou kunnen genieten van de strafrechtelijke regels inzake materiële samenloop zoals vervat in de artikelen 58 tot en met 65 van het Strafwetboek. In toepassing van artikel 60 van het Strafwetboek dienen, in geval van samenloop van verschillende wanbedrijven, alle straffen samen te worden opgelegd, zonder dat zij evenwel het dubbele van het maximum van de zwaarste straf te boven mogen gaan. De verzoekende partij zet uiteen dat dit in casu zou resulteren in een maximumgeldboete van 6.000 euro, met name het dubbele van de maximumboete voorzien in artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997. Artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt echter dat, in geval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in artikel 33 van de ordonnantie, de bedragen van de administratieve geldboetes samengevoegd dienen te worden, zonder dat het gehele bedrag evenwel meer dan 125.000 euro mag bedragen. De verzoekende partij voert aan dat “dit verschil in behandeling mogelijk een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dat niet objectief gerechtvaardigd is”. De verzoekende partij verzoekt de Raad van State de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 41 van de Ordonnantie van 25 maart 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het niet toelaat te genieten van de regels inzake samenloop, zoals gewaarborgd door de artikelen 60 e.v. Strafwetboek?”.

Voorts doet de verzoekende partij gelden dat uit de tekst van artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 volgt dat dit artikel enkel toelaat om, ingeval van materiële samenloop van inbreuken, een maximum geldboete van 125.000 euro op te leggen voor het totaal van de inbreuken die nog niet het voorwerp uitmaken van een definitieve en onherroepelijke veroordeling. De verzoekende partij merkt op dat, in weerwil van dit artikel, het BIM bij het opleggen van de huidige administratieve geldboete geen rekening heeft gehouden

met andere administratieve geldboetes die in dit verband aan de verzoekende partij werden opgelegd en waarin nog geen definitieve en onherroepelijke veroordeling werd uitgesproken. Ze verwijst in deze zin achtereenvolgens naar een administratieve geldboete van 110.182 euro die haar op 23 januari 2012 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen gedurende de periode februari 2010 tot en met juni 2010, een administratieve geldboete van 121.482 euro die haar op 23 februari 2012 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen gedurende de periode maart tot en met september 2011 en een administratieve geldboete van 68.270 euro die haar op 14 juni 2012 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen gedurende de periode oktober tot en met december 2011 en januari 2012. Door deze inbreuken niet in overweging te nemen bij het opleggen van de administratieve geldboete en de boete op te leggen met betrekking tot “een willekeurig geselecteerd aantal processen-verbaal”, schendt de bestreden beslissing artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999. In zoverre in de bestreden beslissing wordt overwogen dat in casu geen toepassing kon worden gemaakt van de regels inzake samenloop uit artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 aangezien er geen sprake is van één complexe gedraging, voert de verzoekende partij aan dat deze overweging indruist tegen “de rationale die het BIM hanteerde bij het opleggen van een administratieve geldboete aan TUB”, aangezien het BIM er volgens de verzoekende partij bij het opleggen van de administratieve geldboete vanuit ging dat zij zich wel degelijk kon beroepen op de regels inzake samenloop uit artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999, en aldus in toepassing hiervan een geldboete oplegde die het maximumbedrag van 62.500 euro ruimschoots overschreed, doch lager was dan de maximum geldboete ingeval van samenloop, die 125.000 euro bedraagt. De verzoekende partij meent derhalve dat de bestreden beslissing een schending inhoudt van het motiveringsbeginsel en van artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999.

In een vijfde onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat zij niet kan genieten van de regels inzake opschorting, uitstel en probatie zoals voorzien in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie. Ze verwijst naar het arrest nr. 105/2004 van 16 juni 2004 van het Grondwettelijk Hof en is op basis van dit arrest van mening dat er in

casu sprake is van een discriminatoire behandeling die niet objectief gerechtvaardigd is. Ze verzoekt de Raad van State de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het niet toelaat te genieten van de regels inzake opschorting, uitstel en probatie, zoals voorzien in de wet van 29 juni 1964?”.

19. De verwerende partij werpt op dat het middel niet ontvankelijk is, nu geen grieven worden aangevoerd tegen de bestreden beslissing, maar wel tegen de ordonnantie van 25 maart 1999. De Raad van State is niet bevoegd om deze norm op zijn grondwettigheid te toetsen.

20. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de door haar aangevoerde grieven wel degelijk verband houden met de bestreden beslissing, meer bepaald wordt uiteengezet in welke zin de bestreden beslissing een schending inhoudt van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Voorts voert ze aan dat het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 heeft vastgesteld dat in bepaalde omstandigheden er wel degelijk een ongeoorloofd verschil in behandeling kan voorliggen in de mate dat waarborgen waarvan verdachten zouden kunnen genieten in het kader van een strafrechtelijke procedure, niet worden geboden aan personen aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd. De grieven die de verzoekende partij thans formuleert, werden nog niet onderzocht door het Grondwettelijk Hof, waardoor het stellen van de gesuggereerde prejudiciële vragen wel degelijk nog steeds relevant is voor de beslechting van onderhavig geschil.

In ondergeschikte orde, indien de Raad van State “per impossibile” van oordeel zou zijn dat haar grieven louter gericht zijn tegen de ordonnantie van 25 maart 1999, dan nog meent de verzoekende partij dat de bestreden beslissing dient te worden nietig verklaard wegens schending van artikel 159 van de Grondwet, aangezien de bestreden beslissing zich beroept op de toepassing van de ordonnantie van 25 maart 1999, minstens een beslissing

bevestigt die genomen werd in toepassing van deze ordonnantie, terwijl deze niet verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ontvankelijkheid van het middel

21. In zoverre de verzoekende partij louter verwijst naar het beroep tot vernietiging dat op 1 december 2011 bij het Grondwettelijk Hof werd ingediend en enkel stelt dat ze “de in het Verzoekschrift door EAT en BATA opgeworpen middelen expliciet (onderschrijft) en (...) deze als integraal hernomen (beschouwt) in het kader van onderhavige procedure”, zonder deze middelen uiteen te zetten in het verzoekschrift, wordt het middel geformuleerd met miskenning van het voorschrift van artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: het algemeen procedurereglement) en is het derhalve onontvankelijk.

In zoverre de verzoekende partij in de vijf middelonderdelen concrete grieven aanvoert tegen de bestreden beslissing en de toepassing die daarin wordt gemaakt van de ordonnantie van 25 maart 1999 en de ordonnantie van 17 juli 1997, is het middel, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, wel degelijk ontvankelijk. De Raad van State dient daarbij onder meer na te gaan of de door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vragen desgevallend aan het Grondwettelijk Hof dienen te worden gesteld.

Beoordeling

Eerste onderdeel

22. In een eerste onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat zij niet in de mogelijkheid verkeert om alle verweermiddelen op te werpen tot aan de sluiting van de debatten, nu de procedure voor de Raad van State dit niet toelaat.

23. Er dient vooreerst te worden vastgesteld dat deze kritiek van de verzoekende partij niets zegt over de rechtmatigheid van de bestreden beslissing van het Milieucollege.

24. De verzoekende partij verzoekt nog de Raad van State om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 33,7°,b), 35, 37, 38 en 39bis van de Ordonnantie van 25 maart 1999, juncto artikel 20, 4° van de Ordonnantie van 17 juli 1997 de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet, alleen of in samenhang met artikel 6 EVRM, in de mate dat zij niet toelaten om alle verweermiddelen tegen de aan haar opgelegde administratieve geldboete op te werpen tot aan de sluiting van de debatten, terwijl artikel 210 van het Wetboek van Strafvordering wel in deze mogelijkheid voorziet in het kader van een strafrechtelijke vervolging?”.

De door de verzoekende partij aangevoerde schending vloeit niet voort uit de ordonnantie van 25 maart 1999 of de ordonnantie van 17 juli 1997, doch wel uit de procedureregels die gelden voor de Raad van State. De door de verzoekende partij in haar verzoekschrift geformuleerde prejudiciële vraag doet derhalve niet ter zake. Bijgevolg dient deze vraag niet aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

In de laatste memorie vraagt de verzoekende partij de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alleen of in samenhang met artikel 2,1,3°, artikel 4, derde lid en artikel 29, derde lid van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat zij TUB niet toelaten om alle verweermiddelen in het kader van een administratieve geldboete op te leggen tot aan de sluiting van de debatten, terwijl artikel 210 van het Wetboek van Strafvordering wel in deze mogelijkheid voorziet in het kader van een strafrechtelijke vervolging?”.

Daargelaten de ontvankelijkheid en de relevantie van de geformuleerde prejudiciële vraag, moet worden vastgesteld dat, anders dan de verzoekende partij dat kennelijk ziet, artikel 14RvS-wet, in tegenstelling tot artikel 210 van het Wetboek van Strafvordering, een bepaling is met betrekking tot de bevoegdheid (titel III) en geen bepaling met betrekking tot de rechtspleging

(titel V). Artikel 14 Rvs-wet regelt derhalve niet de wijze waarop de verzoekende partij door de Raad van State wordt gehoord, zoals in artikel 210 van het Wetboek van Strafvordering. het horen van de beklaagde door de strafrechter in graad van hoger beroep wordt geregeld. In zoverre de vraag betrekking heeft op artikel 2, § 1, 3°, artikel 4, § 1, derde lid en artikel 29, derde lid van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zijn deze bepalingen geen wetskrachtige normen in de zin van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof waarover dit rechtscollège bij wege van arrest uitspraak kan doen. In zoverre de vraag zou moeten gelezen worden als dat het Grondwettelijk Hof de rechtspraak van de Raad van State ter zake moet onderzoeken om zich daarover uit te spreken, is het Grondwettelijk Hof daarvoor evenmin bevoegd (o.m. Arbitragehof nr. 13/2004, 12 januari 2004). De in de laatste memorie geformuleerde prejudiciële vraag wordt dan ook afgewezen.

25. Er valt tenslotte niet in te zien in welke zin het motiveringsbeginsel zou zijn geschonden door de overweging in het bestreden besluit dat “noch het B.I.M., noch het Milieucollege, gezien hun hoedanigheid van administratieve overheid, bevoegd zijn om zich op algemene wijze uit te spreken over de grondwettigheid van hun bevoegdheden en van de wetgeving waarvan de toepassing hen is toevertrouwd”. Deze overweging is weliswaar summier, doch correct.

26. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

27. In een tweede middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is doordat zij niet kan genieten van de verjaringstermijnen die gelden in strafzaken.

Artikel 21, eerste lid van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering bepaalt wat volgt:

“Behoudens wat de misdrijven betreft omschreven in de artikelen 136bis, 136ter en 136quater van het Strafwetboek, verjaart de strafvordering door verloop van tien jaren, vijf jaren of zes maanden, te rekenen van de dag waarop het misdrijf is gepleegd, naar gelang dit misdrijf een misdaad, een wanbedrijf of een overtreding is”.

De in het geding zijnde processen-verbaal hebben betrekking op inbreuken die zijn gepleegd in de periode van 1 juli 2010 tot en met 28 februari 2011. Zelfs indien de verjaringstermijn van vijf jaar van de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering te dezen, omwille van de gelijkheid, van toepassing zou zijn, zou de strafvervolgning nog niet verjaard zijn. De verzoekende partij heeft er dan ook geen belang bij dat de door haar geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zou worden voorgelegd.

28. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

29. Artikel 21 ter van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering bepaalt wat volgt:

“Indien de duur van de strafvervolgning de redelijke termijn overschrijdt, kan de rechter de veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring uitspreken of een straf uitspreken die lager kan zijn dan de wettelijke minimumstraf.

Wanneer de veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring wordt uitgesproken, wordt de verdachte veroordeeld in de kosten en, zo daartoe aanleiding bestaat, tot teruggave. De bijzondere verbeurdverklaring wordt uitgesproken”.

Het eerste proces-verbaal werd opgemaakt op 1 september 2010, terwijl de bestreden beslissing in graad van administratief beroep dateert van 6 juni 2012. Er dient vastgesteld te worden dat een termijn van bijna twee jaar in casu niet de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, rekening houdend met de termijnen die de ordonnantiegever heeft voorgeschreven, de verschillende procedurestappen die werden gezet en de complexiteit van de materie. Dit laatste blijkt onder meer uit het feit dat het beroepschrift bij het

Milieucollege 45 pagina's telt waarin tal van juridische problemen worden aangehaald.

Vermits de redelijke termijn in casu niet werd overschreden, verkeert de verzoekende partij hoe dan ook niet in de voorwaarden om het voordeel te kunnen genieten waarvan sprake in het geciteerde artikel. De verzoekende partij heeft dan ook geen belang bij het stellen van de door haar in het derde middelonderdeel gesuggereerde prejudiciële vraag.

30. Het verzoek tot prejudiciële vraagstelling is onontvankelijk.
Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

Vierde onderdeel

31. In een vierde onderdeel doet de verzoekende partij gelden dat haar recht om te genieten van de regels inzake samenloop wordt beperkt en miskend. Ze verwijst onder meer naar artikel 60 van het Strafwetboek, dat bepaalt wat volgt:

“Bij samenloop van verscheidene wanbedrijven worden alle straffen samen opgelegd, zonder dat zij evenwel het dubbele van het maximum van de zwaarste straf te boven mogen gaan. In geen enkel geval mag die straf twintig jaar gevangenisstraf (of driehonderd uren werkstraf) te boven gaan”.

32. 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, wat 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.

Artikel 60 van het Strafwetboek is in casu derhalve niet van toepassing.

33. De verzoekende partij voert aan dat ze, mits toepassing van artikel 60 van het Strafwetboek, slechts een maximum geldboete van 6.000 euro zou kunnen opgelegd krijgen, terwijl thans onder toepassing van artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 de opgelegde geldboete tot 125.000 euro kan bedragen. Ze meent dat dit verschil in behandeling niet objectief gerechtvaardigd is en verzoekt de Raad van State om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 41 van de Ordonnantie van 25 maart 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het niet toelaat te genieten van de regels inzake samenloop, zoals gewaarborgd door de artikelen 60 e.v. Strafwetboek?”.

34. Er is geen reden om de door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen. In het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 wees het Grondwettelijk Hof immers reeds op het onderscheiden rechtsregime dat van toepassing is op strafrechtelijke sancties, enerzijds, en administratieve geldboetes, anderzijds. Beide systemen hebben hun voor- en nadelen voor diegenen die een sanctie opgelegd krijgen, doch men kan niet eisen dat diegenen die een sanctie opgelegd krijgen volgens het regime van de administratieve sancties precies dezelfde waarborgen genieten als diegenen die een strafsanctie ondergaan. Dit blijkt onder meer uit de volgende overwegingen van het Grondwettelijk Hof:

“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 rechtscollege, 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.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.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”.

Verder wordt in dit arrest nog het volgende gesteld:

“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 (arresten nrs. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007 en 42/2009)”.

Te dezen wordt de samenloop geregeld door artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 en blijkt er dus wel degelijk een parallellisme te bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf. Zoals eerder reeds werd gesteld, kan men echter niet eisen dat diegenen die een sanctie opgelegd krijgen volgens het regime van de administratieve sancties precies dezelfde waarborgen genieten als diegenen die een strafsancie ondergaan.

35. 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.

De verzoekende partij heeft in haar beroepschrift van 13 april 2012 voor het Milieucollege het volgende doen gelden:

“17. Daarnaast laat volgens TUB artikel 41 van de Ordonnantie van 25 maart 1999 enkel toe om, ingeval van materiële samenloop van inbreuken, een maximum geldboete van 125.000 euro op te leggen voor het totaal van de inbreuken die nog niet het voorwerp uitmaken van een definitieve en onherroepelijke veroordeling.

Dit volgt uit de tekst zelf van artikel 41 van de Ordonnantie. Dit artikel bepaalt immers:

[...]

18. Echter, in weerwil van dit artikel en de regels inzake (materiële) samenloop, houdt het BIM in de Bestreden Beslissing geen rekening met andere administratieve geldboetes die in dit verband aan TUB worden opgelegd en waarin nog geen definitieve en onherroepelijke veroordeling werd uitgesproken en legde zij de administratieve geldboete op met betrekking tot een -schijnbaar willekeurig geselecteerd- aantal Processen-verbaal”.

In de bestreden beslissing wordt dienaangaande het volgende overwogen:

“Dat wat betreft de samenloop, [in] het strafrecht inderdaad een regeling uitgewerkt werd bij de straftoemeting in de gevallen waarin sprake is van meerdere feiten die eigenlijk aanleiding kunnen geven tot afzonderlijke sancties, en waarbij in de praktijk, voor wat de straftoemeting betreft, deze feiten als een vorm van eendaadse samenloop behandeld worden indien het gaat om de zogenaamde “voortgezette” of “collectieve” misdrijven (ook wel “samengestelde misdrijven” genoemd);

Overwegende dat voortgezette misdrijven bestaan uit verscheidene strafbare gedragingen, die elk op zichzelf een misdrijf uitmaken, maar die als één worden beschouwd omdat zij de opeenvolgende en voortgezette uitvoering zijn van eenzelfde misdadig opzet;

Overwegende dat opdat er toepassing kan worden gemaakt van artikel 65 Sw., de strafrechter eerst moet oordelen of het feitencomplex als een voortgezet of een collectief misdrijf kan worden beschouwd en slechts indien dit zo is, wordt het feitencomplex fictief als één feit beschouwd;

Overwegende dat verzoekende partij nergens aantoonde met welke feiten huidige feiten in samenloop zouden zijn;

Overwegende immers dat opdat er sprake zou zijn van een voortgezet misdrijf er verscheidende gedragingen van dezelfde aard voorhanden dienen te zijn en dat zij onderling verbonden dienen te zijn door eenheid

van doel en verwezenlijking en in die zin door één feit, nl. één complexe gedraging zijn opgeleverd; dat de eenheid van opzet losstaat van het moreel bestanddeel dat eigen is aan elk van de samengevoegde misdrijven (...);

Overwegende dat het College meent dat de feiten die thans aan haar beoordeling voorliggen niet door enige eenheid van doel en verwezenlijking verbonden zijn met de feiten die reeds aan haar beoordeling voorgelegd zouden zijn; dat het immers telkens over afzonderlijke vluchten gaat, waarbij de begane overtreding zich in veranderende omstandigheden aandient; dat er in casu geen sprake is van één complexe gedraging;

Dat verzoekende partij het tegendeel niet aantoont; dat evenmin aangetoond wordt dat het B.I.M. kunstmatig zou ‘saucissoneren’;

Overwegende dat artikel 41 van de Ordonnantie 1999 niet geschonden wordt”.

De verzoekende partij heeft in haar beroepschrift van 13 april 2012 niet concreet verwezen naar de overschrijdingen gepleegd in de periode van februari tot en met juni 2010 en van maart 2011 tot en met januari 2012, noch de samenloop met deze specifieke inbreuken geargumenteed, hoewel de processen-verbaal waarin deze inbreuken werden vastgesteld, haar op dat ogenblik reeds bekend waren. Het Milieucollege heeft dan ook terecht overwogen dat “verzoekende partij nergens aantoont met welke feiten huidige feiten in samenloop zouden zijn”. Aangezien het Milieucollege op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing in graad van administratief beroep door de verzoekende partij niet werd gewezen op de voormelde inbreuken, kan er dan ook geen sprake zijn van een schending van artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

Verder was het Milieucollege van oordeel dat “de feiten die thans aan haar beoordeling voorliggen niet door enige eenheid van doel en verwezenlijking verbonden zijn met de feiten die reeds aan haar beoordeling voorgelegd zouden zijn”. Deze overweging is, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, niet in tegenspraak met de beslissing van de leidend ambtenaar van het BIM in eerste aanleg.

36. Het vierde middelonderdeel wordt verworpen.

Vijfde onderdeel

37. In een vijfde middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat zij niet kan genieten van de regels inzake opschorting, uitstel en probatie zoals voorzien in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie.

Zoals in de bestreden beslissing terecht wordt vastgesteld, heeft de verzoekende partij tijdens de procedure voor het Milieucollege geen redenen aangevoerd waarom zij aanspraak zou kunnen maken op opschorting, uitstel of probatie. In casu blijkt zelfs niet dat de verzoekende partij om de toepassing van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie heeft verzocht. De maatregelen zoals voorzien in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie zijn gunsten die door de rechter kunnen worden toegekend. Indien de beklaagde hier niet om verzoekt, of geen redenen aangeeft waarom deze gunst zou kunnen worden toegekend, bestaat er geen verplichting voor de rechter om nader te motiveren waarom hij al dan niet wenst in te gaan op het voorstel.

In die omstandigheden heeft de verzoekende partij geen belang bij het stellen van de door haar gesuggereerde prejudiciële vraag.

38. Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

39. In een derde middel voert de verzoekende partij aan dat ze “niet verantwoordelijk (is) voor de beweerde overschrijdingen van de geluidsnormen”. Ze verwijst naar het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van het Grondwettelijk Hof waarin onder meer werd overwogen 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. De verzoekende partij acht zichzelf niet verantwoordelijk voor

de beweerde overschrijdingen van de geluidsnormen, aangezien deze inbreuken een direct gevolg zijn van de orders van Belgocontrol, de Federale minister voor Verkeer en de slotcoördinator van de nationale luchthaven. Deze instanties beslissen immers welke vluchtroutes de verzoekende partij dient te volgen bij het opstijgen of landen op de luchthaven. Deze beslissingen binden de verzoekende partij. 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. De toestellen van de verzoekende partij voldoen aan de modernste technische normen en vereisten, maar zij slagen er desondanks niet in om aan de geluidsnormen te beantwoorden. De verzoekende partij kan overtredingen van de geluidsnormen enkel ontwijken door niet over of langs het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te vliegen. Door de orders van de Federale minister voor Verkeer, Belgocontrol en de slotcoördinator is dit echter onmogelijk.

Beoordeling

40. Luidens artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevat het verzoekschrift “het voorwerp van de eis, aanvraag of beroep en een uiteenzetting van de feiten en de middelen”. Onder “middel” in de zin van de voormelde bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel naar het oordeel van de verzoeker door de bestreden handeling wordt geschonden.

De verzoekende partij geeft te dezen in haar verzoekschrift geen omschrijving van de door haar geschonden geachte rechtsregel. De verduidelijkingen die zij dienaangaande in haar memorie van wederantwoord tracht aan te brengen, konden reeds in het verzoekschrift worden uiteengezet en zijn derhalve laattijdig.

41. Het derde middel is onontvankelijk.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

42. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (hierna: de ordonnantie van 17 juli 1997), van 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”.

Om de voormelde redenen schendt de bestreden beslissing artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997, aldus de verzoekende partij. Tevens is er een schending van artikel 7, § 1 EVRM, artikel 15 BUPO en artikel 14 van de Grondwet, aangezien op basis van deze artikelen sancties slechts kunnen worden opgelegd wanneer zij strekken tot de sanctionering van feiten die door de wet op ondubbelzinnige wijze als een misdrijf worden gekwalificeerd en voorzienbaar zijn.

Beoordeling

43. Artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 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 L_{evt} en L_{sp} vliegtuig de volgende waarden niet overschrijden:

	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

”.

45. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, blijkt hieruit 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 samengelezen. 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.

Vermits uit de toepasselijke regelgeving duidelijk blijkt wat sanctioneerbaar is, kan de aangevoerde schending van artikel 7, §1 EVRM, artikel 15 BUPO en artikel 14 van de Grondwet evenmin worden aangenomen.

46. Het vierde middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

47. De verzoekende partij voert in een vijfde middel aan dat het bestreden besluit “alleen of in samenhang gelezen met het Brussels Besluit betreffende geluidshinder door luchtverkeer, een schending in(houdt) van de artikelen 2(e), 4 en 6 van Richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 houdende vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap”. De verzoekende partij doet in essentie gelden dat het voor haar onmogelijk is om aan de geluidsnormen te beantwoorden die van toepassing zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tussen 6u en 7u ’s morgens, zodat deze normen de facto een exploitatiebeperking uitmaken in de zin van artikel 2, e) 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) aangezien ze voor haar neerkomen op een tijdelijk verbod tot de luchthaven Brussel-nationaal tijdens deze periode.

Beoordeling

48. 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, voor zover 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”.

49. Het besluit van 27 mei 1999 legt bepaalde geluidsnormen die niet mogen worden overschreden, 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.

50. 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 33e 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 lawaai bestrijding 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”.

51. Hieruit volgt dat een nationale regeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast in principe geen “exploitatiebeperking” in de zin van richtlijn 2002/30/EG is, tenzij zij 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 betrokken regeling voor gevolg heeft dat zij de verzoekende partij ertoe verplicht af te zien van de uitoefening van haar economische activiteit doordat zij dezelfde werking zou hebben als een toegangsverbod.

52. In het arrest nr. 217.243 van 16 januari 2012 oordeelde de Raad van State reeds dat de reglementering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet dezelfde werking heeft als een toegangsverbod tot de luchthaven. Er is geen reden om het thans anders te zien.

53. Het vijfde middel is niet gegrond.

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 vierentwintig mei 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust