RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 230.134 van 6 februari 2015
in de zaak A. 208.443/X-16.074.

In zake : de NV 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 BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
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 4 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 4 februari 2013 waarbij aan de nv Tui Airlines Belgium een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 114.368 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.

Auditeur Dieter De Cock 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 16 januari 2015.

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 François Tulkens en Thomas Dreier, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

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

4. Op 3 april 2012, 14 mei 2012, 29 mei 2012, 20 juni 2012 en 24 juli 2012 stellen inspecteurs bij het Brusselse Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) processen-verbaal op waarin wordt gesteld dat uit een meting en uit gegevens van Belgocontrol en Biac blijkt dat de verzoekende partij inbreuken

heeft gepleegd 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).

5. Deze processen-verbaal worden aan de procureur des Konings betekend met een aangetekend schrijven van respectievelijk 10 april 2012, 21 mei 2012, 4 juni 2012, 27 juni 2012 en 25 juli 2012. Zij worden aan de verzoekende partij betekend met telkens een aangetekend schrijven.

6. Het parket beslist vervolgens tot het niet vervolgen van de vastgestelde inbreuken.

7. Met een aangetekend schrijven van 30 augustus 2012 deelt het BIM aan de verzoekende partij mee dat een administratieve geldboete kan worden opgelegd wegens het overschrijden van de geluidsnormen en wordt de verzoekende partij uitgenodigd om zich schriftelijk te verdedigen.

8. Met een memorie gedateerd op 26 september 2012 voert de verzoekende partij haar schriftelijk verweer voor het BIM.

9. Bij beslissing van 8 oktober 2012 legt de leidende ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 114.368 euro op wegens de in de voormelde processen-verbaal vastgestelde inbreuken.

10. Met een aangetekend schrijven van 7 december 2012 stelt de verzoekende partij tegen de voormelde beslissing beroep in bij het milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

11. Met de bestreden beslissing van 4 februari 2013 verklaart het milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het beroep ongegrond en bevestigt het de beslissing van de leidende ambtenaar van het BIM.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

12. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van haar “rechten van verdediging”, meer bepaald “schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de materiële motiveringsverplichting” en “schending van artikel 33, 7° b) van de Ordonnantie van 25 maart 1999, alleen, of in samenhang met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel”.

In hoofdorde zet de verzoekende partij uiteen dat *in casu* “er een discrepantie was tussen de meetverslagen in de aan TUB overgemaakte waarschuwingen en de in de Processen-verbaal aangehaalde overschrijdingen op basis waarvan een administratieve geldboete werd opgelegd aan TUB”. Ze wijst erop dat ze deze discrepanties reeds heeft opgeworpen voor het milieucollege en dat zij tevens ondergeschikt had aangevoerd onder verwijzing naar het arrest nr. 219.840 van 19 juni 2012 dat de geldboete minder dan 114.368 euro had moeten bedragen. In dit verband stelt het milieucollege in de bestreden beslissing enkel dat de vergelijking van de verzoekende partij niet dienstig is. Het milieucollege is niet ingegaan op de in ondergeschikte orde geformuleerde argumenten van de verzoekende partij. De verzoekende partij zet verder uiteen dat voor de maand juni 2012, 15 in plaats van 12 inbreuken niet in aanmerking mochten worden genomen voor de berekening van de administratieve geldboete, vermits zij voor bepaalde vluchten geen “*operating carrier*” was. De verwerende partij gaat aldus verkeerdelijk uit van 116 in plaats van 113 inbreuken. Dit is een schending van de materiëlemotiveringsverplichting.

In ondergeschikte orde doet de verzoekende partij verder nog gelden dat het bedrag van de boete niet overeenstemt met de door de Raad van State bij het meervermelde arrest nr. 219.840 van 19 juni 2012 vastgelegde

tarieven van 785 euro voor overschrijdingen van minstens 6 decibel en 1.245 euro voor overschrijdingen van minstens 16 decibel. Immers zou in dat geval, en mits rekening zou worden gehouden met de vluchten waarvoor de verzoekende partij geen "*operating carrier*" was, de totale geldboete 89.165 euro moeten bedragen en niet, zoals thans, de willekeurige, hogere boete ten bedrage van 114.368 euro. Aldus wordt het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden.

13. De verzoekende partij acht het in haar memorie van wederantwoord niet correct dat zij verantwoordelijk wordt geacht voor de vluchten die onder haar "*callsign*" worden geregistreerd, nu zij niet de commerciële uitbater is van de toestellen waarmee die vluchten worden uitgevoerd.

Voorts dupliceert zij dat het milieucollege als administratieve overheid op afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen moet aangeven die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen en moet antwoorden op de dienende middelen. Gedetailleerde doorslaggevende motieven moeten met andere woorden in de bestreden beslissing worden opgenomen en de bestreden beslissing dient blijk te geven van het feit dat de argumentatie van de verzoekende partij daadwerkelijk in de besluitvorming werd betrokken. Te dezen wordt in de bestreden beslissing voorbij gegaan aan haar grieven waarin zij de hoogte van de opgelegde boete betwist. De toegepaste techniek bij de berekeningswijze van de boete, wordt thans slechts *post factum* door de verwerende partij in haar memorie van antwoord toegelicht. Ter staving van haar stelling verwijst de verzoekende partij nog naar het auditoraatsverslag in de zaak A. 207.274/VII-38.702.

De verzoekende partij stelt verder dat "[d]e bijkomende motieven die door het Gewest worden aangehaald in haar memorie van antwoord, […] niet dienend [zijn] om te verantwoorden waarom aan TUB een hogere geldboete werd opgelegd" en, ondergeschikt indien deze motivering "toch in aanmerking zou moeten worden genomen", deze "tegenstrijdig, minstens

onduidelijk en onnauwkeurig is" omdat "volgens het Gewest […] er sprake [is] van herhaling indien een verhoging wordt vastgesteld van minstens 20% van het aantal inbreuken gepleegd ten opzichte van het aantal inbreuken gepleegd tijdens dezelfde maand van de drie voorafgaande jaren" en "volgens het Gewest enkel staat van herhaling moet worden weerhouden voor de maanden april en mei 2012 (en niet voor de maanden februari, maart en juni 2012)" terwijl er op basis van die regel geen sprake kan zijn van staat van herhaling in die maanden, en omdat "[i]n geval van staat van herhaling […] volgens het Gewest enerzijds 'een verhoging [dient] te worden toegepast op het bedrag van de administratieve geldboete van de maand ten belope van 20%' doch anderzijds […] 'het tarief van de geregistreerde geluidsoverschrijdingen waarvoor verzoekster in recidive is (…) voor de betrokken periode aldus (dient) te worden vermenigvuldigd met 1,2'". Er kan volgens de verzoekende partij "maar sprake […] zijn van een verhoging van de geldboete (i) ten aanzien van de maanden waarvoor staat van herhaling werd vastgesteld en (ii) dit voor de vluchten waarop de [b]estreden [b]eslissing betrekking heeft (met andere woorden voor de vluchten waarvoor er geluidsoverschrijdingen werden geregistreerd)" zodat "de aan TUB opgelegde geldboete slechts maximum 106.173,34 EUR [zou] mogen bedragen in plaats van 114.368,00 EUR".

14. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie niets wezenlijks toe aan haar argumentatie.

Beoordeling

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

> "In de loop van de maanden februari tot en met juni 2012 heeft het B.I.M. vijf processen-verbaal opgesteld […] waaruit blijkt dat de nv TUI AIRLINES BELGIUM, in de periode van 1 februari tot en met 30 juni 2012, 150 inbreuken heeft gepleegd op de grenswaarden bepaald in het besluit van 27 mei 1999.
> […]
> De feitelijke gegevens kunnen 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
Februari 2012	10	03/04/12	11/04/12	10/04/12	12/04/12			
Maart 2012	14	14/05/12	21/05/12	21/05/12	26/06/12			
April 2012	33	29/05/12	04/06/12	04/06/12	12/06/12	30/08/12	27/09/12	08/10/12 *(afgeleverd op 09/10/12)*
Mei 2012	34	20/06/12	25/06/12	27/06/12	03/07/12			
Juni 2012	59	24/07/12	25/07/12	25/07/12	30/07/12			
Totaal	***150***							

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

Inbreuken	Inbreuken niet in overweging genomen ingevolge	
	Eenheid van inbreuk (zelfde vlucht)	Tolerantie voor de periodes 23u – 23u15 en 6u45 – 7u
Februari 2012	1	0
Maart 2012	4	0
April 2012	6	4
Mei 2012	5	2
Juni 2012	10	2

Staat van herhaling (+ 20 % tegenover dezelfde maand gedurende één van de 3 vorige jaren)
Nee
Nee
Ja
Ja
Nee

De boete van een totaal bedrag van 114.368 € betreft derhalve 116 inbreuken en 2 herhalingen.

[…]

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

Bovendien dient vastgesteld 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.

Het B.I.M. hield dan ook bij de bepaling van de boete […] duidelijk rekening met alle omstandigheden.

Ten andere blijkt [dit] uit de samenvattende tabellen waar melding wordt gemaakt van de pistes, procedures, weersomstandigheden. Gemiddeld werd immers een bedrag van ongeveer […] 900 € per inbreuk toegepast.

Ten overvloede dient opgemerkt 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.

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, is de opgelegde boete gerechtvaardigd en werd haar bedrag aangepast en adequaat bepaald."

16. Uit de beslissing van 8 oktober 2012 van de leidende ambtenaar van het BIM waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 114.368 euro werd opgelegd, blijkt dat van de 150 in de processen-verbaal

vastgestelde overtredingen, 26 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 8 overtredingen van minder dan 9 dB begaan tussen 23u en 23u15 of 6u45 en 7u. Er dient aldus te worden vastgesteld dat er slechts rekening werd gehouden met 116 overtredingen hetgeen in de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk wordt gesteld. Daarnaast blijkt uit de voormelde beslissing van 8 oktober 2012 “dat er voor de maanden april 2012 en mei 2012 een verhoging werd vastgesteld van minstens 20% van het aantal inbreuken gepleegd ten opzichte van het aantal inbreuken gepleegd tijdens dezelfde maand van de drie voorafgaande jaren, zodat recidive in aanmerking wordt genomen voor de maanden april 2012 en mei 2012”. Er dient aldus te worden vastgesteld dat er ook rekening werd gehouden met recidive in de vermelde maanden hetgeen in de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk wordt gesteld in een schema “[s]taat van herhaling” waarmee wordt bedoeld “+20% tegenover dezelfde maand gedurende één van de 3 vorige jaren”.

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 8 oktober 2012 van de leidende ambtenaar van het BIM wordt bij de bepaling van de boete voor de 116 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)”, dit wil zeggen 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 23u en 23u15 – 6u45 en 7u (nachtstelsel), enkel rekening wordt gehouden met de overtredingen hoger dan 9 dB t.o.v. de toegelaten normen tijdens de nacht,

en [dat] geen rekening [wordt gehouden] met de andere [9] overtredingen". Daarbij dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij de vaste tarieven die 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 tarifering telkens werd toegepast (zie onder meer de arresten nrs. 221.669, 221.668, 221.661, 220.524, 219.840, 219.839, 219.830, 219.829, 223.585, 223.586, 223.588, 225.444). Gelet op de door de verwerende partij – op basis van het in het administratief dossier gevoegde berekeningsschema – gehanteerde vaste tarieven, is het niet onjuist te stellen dat "[g]emiddeld […] een bedrag van ongeveer 900€ per inbreuk toegepast [werd]".

17. In zoverre de verzoekende partij in ondergeschikte orde de schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel aanvoert, dient te worden vastgesteld vooreerst dat voor elke inbreuk overeenkomstig het toentertijd geldende 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: ordonnantie van 25 maart 1999) een administratieve geldboete kan worden opgelegd van 625 euro tot 62.500 euro en dat overeenkomstig artikel 42 van dezelfde ordonnantie dat bedrag wordt verdubbeld "[i]ndien binnen drie jaar na de datum van het proces-verbaal een nieuw misdrijf wordt vastgesteld". De boete van 114.368 euro voor de 116 inbreuken van de verzoekende partij is derhalve conform aan deze bepalingen van de toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999. Vervolgens moet worden vastgesteld dat de hoogte van het bedrag in de bestreden beslissing werd bepaald op basis van het in het administratief dossier gevoegde berekeningsschema. Uit dit laatste schema blijkt dat aan de hand van een formule een (basis)bedrag van de boete voor een inbreuk wordt bepaald dat groter wordt naarmate de geluidsnormoverschrijding toeneemt en wel als volgt:

“

[Normoverschrijding (dB(A))	Bedrag]
1	625 €
2	650 €
3	685 €
4	715 €
5	750 €
6	785 €
7	820 €
8	860 €
9	900 €
10	945 €
11	990 €
12	1035 €
13	1085 €
14	1135 €
15	1190 €
16	1245 €

.”

Verder blijkt uit dat berekeningsschema dat nog een verhoging van het (basis)bedrag van de geldboete wordt voorzien wanneer met het(zelfde) vliegtuig in een bepaalde vlucht inbreuken worden gepleegd in verschillende zones. In dat geval wordt uitgegaan van de zwaarste inbreuk voor het bepalen van het basisbedrag van de boete dat dan verhoogd wordt met 5 % of 10 % naargelang die inbreuken in twee dan wel drie zones werden gepleegd.

Daarnaast blijkt dat het bedrag van de boete van een inbreuk mede wordt bepaald door de vastgestelde recidive of “[s]taat van herhaling” en dat die staat wordt aangenomen wanneer blijkt dat het aantal inbreuken in een maand met 20 % is toegenomen in vergelijking met het aantal inbreuken in “dezelfde maand gedurende één van de 3 vorige jaren”. Op basis van deze in de bestreden beslissing uitgedrukte gedragslijn wordt terecht aangenomen dat de verzoekende partij in staat van herhaling verkeert op het ogenblik dat zij de inbreuken heeft gepleegd in april en mei 2012 zoals blijkt uit het aantal inbreuken die zij heeft gepleegd in dezelfde respectieve maanden in 2009, 2010 en 2011. De verzoekende partij gaat er ten onrechte van uit dat de staat van herhaling slechts kan worden aangenomen indien het aantal inbreuken in eenzelfde maand met 20% toeneemt in vergelijking met het aantal inbreuken in dezelfde maand van de vorige jaren voor zover inbreuken werden gepleegd onder hetzelfde “*callsign*”. Als zodanig is dit *callsign* niet bepalend voor het aannemen van de staat van herhaling. Daartoe is alleen van belang dat de inbreuken gepleegd werden onder

het kenteken JAF waaronder de verzoekende partij als luchtvaartmaatschappij in de “International Civil Aviation Organization” is ingeschreven, ongeacht de toevoeging – in het *callsign* – van het vluchtnummer. Derhalve dienen alle inbreuken in acht te worden genomen onder het kenteken JAF van de verzoekende partij ongeacht het vluchtnummer voor het bepalen van de staat van herhaling.

Besluitend dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij bij haar herberekeningen van de boete voor haar inbreuken voorbijgaat aan het feit dat de hoogte van de boete in de bestreden beslissing niet enkel is bepaald door middel van de voormelde formule waarmee het basisbedrag wordt berekend, maar medebepaald werd door de vaststelling dat de verzoekende partij bij bepaalde vluchten meerdere inbreuken in meerdere zones heeft gepleegd waarop dan een aanpassing van de basisberekening voor die welbepaalde inbreuken met dat vliegtuig wordt doorgevoerd en verder ook door de vastgestelde staat van herhaling bij het plegen van de inbreuken in april en mei 2012. Uit niets blijkt dat de gehanteerde methode voor de berekening van de geldboete voor de inbreuken van de verzoekende partij de marges in de voormelde toentertijd geldende artikelen 33, 7°, b, en 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 te buiten gaat. Evenmin wordt aangetoond dat de berekeningsmethode in de bestreden beslissing zou afwijken van de door de verwerende partij voorheen gehanteerde berekeningsmethode voor eerdere inbreuken van de verzoekende partij.

18. Zoals reeds in het arrest nr. 225.024 van 8 oktober 2013 werd aangenomen, volgt uit de identificatie van de verzoekende partij voor de betrokken vluchten aan de hand van haar “*callsign*” JAF waarvoor zij naar eigen zeggen geen “*operating carrier*” was, dat aan haar de alsdan vastgestelde inbreuken met het betrokken toestel toegerekend kunnen worden als zijnde de “[rechts]persoon die […] onrechtstreeks geluidshinder [heeft] veroorzaakt, […], die de door de Regering gestelde normen overschrijdt” en dat zij voor die inbreuken als derde strafbaar is op grond van het toentertijd geldende artikel 33, 7°, b, van de ordonnantie van 25 maart 1999.

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

20. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

21. In een tweede middel voert de verzoekende partij "[i]n hoofdorde" aan dat de bestreden beslissing "alleen, of in samenhang met de artikelen 33, 7°, b), 35, 37, 38 en 39*bis* [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 [hierna: EVRM] en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten [hierna: BUPO]".

In de toelichting bij het middel verwijst de verzoekende partij naar het beroep tot vernietiging van de toentertijd geldende artikelen 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* en 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 dat de vennootschap naar Duits recht "European Air Transport Leipzig GmbH" en de vzw "Belgian Air Transport Association" op 1 december 2011 bij het Grondwettelijk Hof hebben ingediend en stelt ze dat ze de in deze procedure aangehaalde 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 nader toelicht 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 het debat, 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 rechtvaardiging. 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 [over] 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 35, 37, 38 en 39*bis* 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 ondergeschikte orde, indien de door de verzoekende partij geformuleerde grief betrekking zou hebben op de toepassing van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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/of de interpretatie van deze regelgeving door de Raad van State, maakt dit nog steeds een ongeoorloofde discriminatie uit volgens de verzoekende partij. Zij verzoekt de Raad van State 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 gelezen 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 de vermoedelijke dader (in casu: TUB) niet toelaten om alle verweermiddelen in het kader van een 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 toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999 en van de toentertijd geldende ordonnantie van 17 juli 1997 ‘betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving’ (hierna: de ordonnantie van 17 juli 1997) haar niet toelaten om het voordeel van de regels inzake de strafrechtelijke verjaring te genieten. 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 39*bis* 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 de vermoedelijke dader niet toelaten te genieten van de regels inzake strafrechtelijke verjaring in het raam van de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete?”

In een derde middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat ze niet het voordeel van artikel 21*ter* voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering kan genieten, nu de toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999 niet voorziet in de mogelijkheid om een eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken indien de strafvervolging de redelijke termijn overschrijdt. 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 39*bis* 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 het voordeel van de regels inzake samenloop te genieten wordt beperkt of miskend. Ze verduidelijkt dat zij, in geval van strafrechtelijke vervolging, het voordeel van de strafrechtelijke regels inzake materiële samenloop zou kunnen genieten 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 het toentertijd geldende artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997. Het toentertijd geldende 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 het toentertijd geldende artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 volgt dat dit artikel enkel toelaat om, in geval 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 naar een administratieve geldboete van 120.924 euro die haar op 15 februari 2012 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen gedurende de periode juli 2010 tot en met december 2010 en januari 2011 tot en met februari 2011, 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 2011 tot en met 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 het toentertijd geldende 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 het toentertijd geldende 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 van uitging dat zij zich wel degelijk kon beroepen op de regels inzake samenloop uit het toentertijd geldende 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 het toentertijd geldende 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 het voordeel 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' (hierna: de wet van 29 juni 1964). 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 39*bis* 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 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 […]?"

In ondergeschikte orde, meer in het bijzonder in de hypothese dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat de door haar geformuleerde grieven louter gericht zijn tegen de bepalingen van de toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999, vordert de verzoekende partij de vernietiging van de bestreden beslissing wegens een schending van artikel 159 van de Grondwet.

22. De verzoekende partij dupliceert in de memorie van wederantwoord dat in het verzoekschrift wel degelijk wordt uiteengezet in welke zin de bestreden beslissing een schending inhoudt van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Voorts voert de verzoekende partij aan dat de grieven die zij thans formuleert, nog niet werden 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.

Aangaande het eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat, zelfs indien de door haar geformuleerde grief toch louter betrekking heeft op en voortvloeit uit de toepassing van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het algemeen procedurereglement en de interpretatie van deze regelgeving door de Raad, zulks nog steeds een ongeoorloofde discriminatie uitmaakt. Ze meent dat de Raad van State desnoods ambtshalve de bestreden

beslissing dient te vernietigen, desgevallend na het stellen van de volgende prejudiciële vraag:

> "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?"

Wat het tweede en derde middelonderdeel betreft, verwijst de verzoekende partij naar een auditoraatsverslag van 8 januari 2013 in de zaak A. 205.585/X-15.363. Zij acht het bovendien irrelevant dat de verjaringstermijn nog niet zou zijn ingetreden, "aangezien deze termijn dient beoordeeld te worden in functie van het hele procesverloop, en niet enkel [in] huidige annulatieprocedure".

Ook betreffende het vijfde middelonderdeel wordt naar het voormelde auditoraatsverslag verwezen. Voorts heeft het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 66/2011 van 5 mei 2011 volgens de verzoekende partij geen betrekking op de toepasselijkheid van de regels inzake opschorting, uitstel en probatie, maar op maatregelen tot verzachting van de straf. Op zijn arrest nr. 40/97 van 14 juli 1997 kwam het Grondwettelijk Hof dan weer terug in het arrest nr. 105/2004 van 16 juni 2004.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

23. 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 deze procedure aangehaalde 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 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 toentertijd geldende ordonnanties van 25 maart 1999 en 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.

Eerste onderdeel

24. 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 het debat, nu de procedure voor de Raad van State dit niet toelaat.

25. 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.

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

> "Schenden de artikelen 35, 37, 38 en 39*bis* 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 toentertijd geldende ordonnanties van 25 maart 1999 of 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.

De verzoekende partij vraagt 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 de vermoedelijke dader (in casu TUB) niet toelaten om alle verweermiddelen in het kader van een 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?"

Er moet worden vastgesteld dat, anders dan de verzoekende partij dat kennelijk ziet, artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 algemeen procedurereglement, 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 rechtscollege bij wege van arrest uitspraak kan doen. In zoverre de vraag zou moeten worden gelezen 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 (onder meer

nr. 13/2004, 21 januari 2004). De in de memorie van wederantwoord geformuleerde prejudiciële vraag wordt dan ook niet gesteld.

27. 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.

28. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

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

30. 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 februari 2012 tot en met juni 2012. 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, is de strafvervolging nog niet verjaard. De verzoekende partij heeft er dan ook geen belang bij dat de door haar geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zou worden voorgelegd.

31. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

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

> "Indien de duur van de strafvervolging 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 3 april 2012, terwijl de bestreden beslissing in graad van administratief beroep dateert van 4 februari 2013. Er dient te worden vastgesteld dat een termijn van nog geen 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 omstandig beroepschrift bij het milieucollege waarin tal van juridische problemen worden aangehaald.

33. 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.

Het verzoek tot prejudiciële vraagstelling is onontvankelijk.

34. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

Vierde onderdeel

35. In een vierde onderdeel doet de verzoekende partij gelden dat haar recht om het voordeel 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."

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

> "Ingeval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 32 of 33, worden de bedragen van de administratieve geldboetes samengevoegd; het gehele bedrag mag evenwel niet meer dan 125 000 EUR bedragen."

Artikel 100 van het Strafwetboek laat toe dat in bijzondere wetten en verordeningen bepalingen kunnen worden opgenomen die anders luiden dan de bepalingen van het eerste boek van dat wetboek.

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

37. De verzoekende partij voert aan dat ze, mits toepassing van artikel 60 van het Strafwetboek wordt gemaakt, slechts een maximum geldboete van 6.000 euro opgelegd zou kunnen krijgen, terwijl thans met toepassing van het toentertijd geldende 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?”

38. 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 onterend karakter dat eraan kleeft 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 het toentertijd geldende artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 en blijkt er dus 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 strafsanctie ondergaan.

39. De in het toentertijd geldende artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 opgenomen regeling van samenloop is in het belang van de vervolgde overtreder en niet in het algemeen belang. De vervolgde 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 7 december 2012 voor het Milieucollege het volgende doen gelden:

"26. 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:

[…]

27. 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 werden 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 w]at 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 v]oortgezette 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 o]pdat 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 v]erzoekende partij […] nergens aan[toont] met welke feiten huidige feiten in samenloop zouden zijn.

[Overwegende i]mmers [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 d]e eenheid van opzet […] los[staat] van het moreel bestanddeel dat eigen is aan elk van de samengevoegde misdrijven […].

[Overwegende dat h]et 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 h]et […] immers telkens over afzonderlijke vluchten [gaat], waarbij de begane overtreding zich in

veranderende omstandigheden aandient[; dat e]r in casu geen sprake [is] van één complexe gedraging.

[Dat v]erzoekende partij […] het tegendeel niet aan[toont][; dat e]venmin […] aangetoond [wordt] dat het B.I.M. kunstmatig zou 'saucissoneren'.

[Overwegende dat a]rtikel 41 van de Ordonnantie 1999 […] niet geschonden [wordt]."

De verzoekende partij heeft in haar beroepschrift van 7 december 2012 niet concreet verwezen naar de overschrijdingen gepleegd in de periode juli 2010 tot en met januari 2012, noch de samenloop met deze specifieke inbreuken geargumenteerd, hoewel de processen-verbaal waarin deze inbreuken werden vastgesteld, haar op dat ogenblik reeds bekend waren. Het milieucollege heeft dan ook terecht overwogen dat de "[v]erzoekende partij […] nergens aan[toont] 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 het toentertijd geldende 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 leidende ambtenaar van het BIM in eerste aanleg.

40. Het vierde middelonderdeel wordt verworpen.

Vijfde onderdeel

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

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 heeft verzocht. De maatregelen zoals voorzien in de wet van 29 juni 1964 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 de gunst niet verstrekt.

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

42. Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

43. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

44. 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 bevoegd 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 Brusselse Hoofdstedelijke 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 voert aan dat het voor haar quasi onmogelijk is om voor de haar toegewezen vliegroutes tijdens de periode van 6 u tot 7 u 's ochtends de Brusselse geluidsnormen te respecteren, temeer nu deze normen strenger zijn dan de op dat ogenblik geldende federale normen, waarbij een verschillende definitie van het begrip "dag" en "nacht" wordt gehanteerd. Overigens blijkt uit meetgegevens dat 51% van de vluchten van de verzoekende partij in 2011 de geluidsnormen niet kunnen respecteren in deze tijdsspanne. De verzoekende partij benadrukt in dit verband nogmaals dat haar vliegtuigen aan de modernste technische normen en vereisten voldoen.

In de bestreden beslissing wordt dan ook onterecht gesteld dat zij geen concrete elementen zou hebben aangevoerd tot schulduitsluiting, rechtvaardiging of verschoning. De toegewezen vluchtroutes en de aangehaalde discrepanties tussen de federale en de Brusselse geluidsnormen maken wel degelijk objectieve elementen uit die het voor de verzoekende partij onmogelijk maken om de geluidsnormen te respecteren.

De verzoekende partij besluit dat zij de overtredingen van de geluidsnormen enkel kan ontwijken door niet over of langs het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te vliegen. Door de orders van de federale minister bevoegd voor Verkeer, Belgocontrol en de slotcoördinator is dit echter onmogelijk.

45. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij in wezen de uiteenzetting uit haar verzoekschrift.

Beoordeling

46. Waar de verzoekende partij, onder verwijzing naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011, betoogt dat, zo artikel 70 van het Strafwetboek te dezen niet van toepassing is, niets haar vermag te verhinderen bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging haar niet kan worden verweten, minstens dat op dit vlak de motivering van het bestreden besluit tekortschiet, is het middel op voldoende duidelijke wijze uiteengezet. De verwerende partij heeft het middel ook in die zin begrepen en heeft in haar memorie van antwoord een repliek ten gronde uiteengezet. Het middel is in die mate bijgevolg ontvankelijk.

47. De verzoekende partij heeft ook voor het milieucollege uiteengezet dat zij gedwongen was bepaalde vliegroutes te volgen en aldus eigenlijk niet anders kon dan de normen te overtreden.

In het bestreden besluit wordt dienaangaande het volgende overwogen:

> "Het besluit van 27 mei 1999 voert immissienormen in, een soort normen waarbij de band tussen oorzaak en gevolg per definitie een marge aan onberekenbare factoren inhoudt. TUI AIRLINES toont niet aan dat het in de onmogelijkheid verkeerde de gestelde normen na te leven. Zoals ook het Hof van Beroep van Brussel in zijn arrest van 9 juni 2005 en de Raad van State in zijn arrest nr. 158.548 van 9 mei 2006 opmerkten, moet vastgesteld worden dat vele op de luchthaven vliegende vliegtuigen de gewestelijke geluidsnormen wel naleven.
>
> […]
>
> TUI AIRLINES voert als argument aan dat het voor haar onmogelijk is de geluidsnormen te respecteren [gezien] de discrepantie tussen de federale geluidsnormen voor dag en nacht en deze van het Brussels Gewest, omdat haar verplichtingen verschillen al naargelang de route die zij zou moeten volgen.
>
> Volgens het B.I.M. zouden zeven op acht vluchten erin slagen de geluidsnormen te respecteren.
>
> Volgens TUI AIRLINES echter wordt de onmogelijkheid de geluidsnormen te respecteren bewezen door het feit dat 51% van haar vliegtuigen in de tijdsspanne van de 'vroege ochtend' (nog nacht volgens de Brusselse ordonnantie) vliegen.

> Vooreerst meent het Milieucollege dat men moeilijk een eigen normoverschrijdend gedrag kan aanvoeren om [dit] normoverschrijdend gedrag te rechtvaardigen.
>
> Het feit een overtreding te begaan kan immers op zich geen rechtvaardigingsgrond zijn voor deze of andere overtredingen. Bovendien, zelfs indien 51% van haar vluchten overschrijdingen zouden vertonen, dan nog dient vastgesteld te worden dat 49% van haar vluchten wel degelijk binnen de normen gebeuren. TUI AIRLINES toont dan ook met eigen cijfers aan dat er zich geen onmogelijkheid voordoet, die aanleiding zou moeten geven tot schulduitsluiting. Het feit dat TUI AIRLINES geen keuze heeft over de vluchtroute kan evenmin aanleiding geven tot schulduitsluiting, rechtvaardiging of verschoning nu aangetoond is dat het de facto perfect mogelijk is de geluidsnormen te respecteren. Zij worden ten andere ook gerespecteerd door andere luchtvaartmaatschappijen.
>
> Een normoverschrijdend gedrag kan evenmin als verschoningsgrond aanvaard worden.
>
> TUI AIRLINES bewijst dan ook op geen enkel ogenblik dat […] de vliegroutes, -procedures en -instructies van de Belgische Staat, BIAC en BELGOCONTROL de overschrijdingen door haar vliegtuigen begaan onafwendbaar zouden gemaakt hebben, […].
>
> [...]
>
> In de mate dat de luchtvaartmaatschappijen de verschillende externe parameters kennen en hun gedrag kunnen aanpassen in functie ervan, heeft het begaan van de inbreuken tegen de geluidsnormen geen onvoorzienbaar karakter.
>
> Ook zijn de vliegroutes, -procedures en -instructies externe parameters waarmee de piloot rekening dient te houden en mee kan houden."

Aldus wordt afdoende gemotiveerd waarom de argumentatie van de verzoekende partij dat zij niet anders kon dan de normen overschrijden, niet kan worden bijgetreden.

48. Ook in onderhavige procedure toont de verzoekende partij niet aan dat het, bij het respecteren van de vliegroutes, voor haar onmogelijk is de geluidsnormen na te leven. Uit de bewering van de verzoekende partij dat "maar liefst 51% van [haar] vluchten […] de geluidsnormen niet kunnen respecteren" in de periode tussen 6 u en 7 u 's morgens, dient immers te worden afgeleid dat de geluidsnormen in de overige helft van de gevallen wel kunnen worden gehaald.

49. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

50. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van het toentertijd geldende artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997, van artikel 7, § 1, EVRM, van artikel 15 BUPO en van 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 toentertijd geldende 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", namelijk "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 het toentertijd geldende 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.

51. In de memorie van wederantwoord legt de verzoekende partij andermaal de nadruk op de onvoorzienbaarheid van het misdrijf.

Beoordeling

52. Het toentertijd geldende 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;
> […]."

53. Het toentertijd geldende 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

."

54. 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 toentertijd geldende 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.

55. 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.

56. Het vierde middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partij

57. 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 geluidsgerelateerde 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 Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tussen 6 u en 7 u ’s morgens, zodat deze normen *de facto* een exploitatiebeperking uitmaken in de zin van artikel 2, e), van de 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’ (hierna: richtlijn 2002/30/EG) aangezien ze voor haar neerkomen op een tijdelijk toegangsverbod tot de luchthaven Brussel-Nationaal tijdens deze periode.

58. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat, nu de Raad van State reeds heeft geoordeeld dat er vanuit juridisch oogpunt geen sprake is van een toegangsverbod, tevens moet worden nagegaan of er geen economische of technische omstandigheden bestaan die maken dat de geluidsnormen eenzelfde werking hebben als een tijdelijk toegangsverbod. De verzoekende partij stelt in dit verband dat zij op basis van de meetgegevens van het BIM moet concluderen dat zij in 2011 in 51 % van haar vluchten “er niet in slaagde om de geluidsnormen te respecteren ondanks het feit dat [haar] toestellen aan alle technische normen ter zake voldoen”.

Beoordeling

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

> “Art. 4
> Algemene regels voor beheer van vliegtuiggeluid
> 1. De lidstaten volgen voor de geluidsproblematiek van luchthavens op hun grondgebied een evenwichtige aanpak. Daarbij kunnen zij als maatregelen voor het beheer van vliegtuiggeluid ook economische stimulansen overwegen.
> 2. Bij het overwegen van exploitatiebeperkingen houden de bevoegde instanties rekening met de te verwachten kosten en baten van de diverse ter beschikking staande maatregelen, alsook met de specifieke kenmerken van de betrokken luchthaven.
> 3. De krachtens deze richtlijn genomen maatregelen of combinaties van maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk is om de voor een specifieke luchthaven vastgestelde milieudoelstelling te halen. Zij mogen evenmin discriminerend zijn op grond van de nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappijen of vliegtuigfabrikanten.
> 4. Geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993).
> Art. 5

Evaluatieregels

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

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

Art. 6

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

1. Indien uit de evaluatie van alle beschikbare maatregelen, uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 5 en, nadat eerst partiële exploitatiebeperkingen in overweging zijn genomen, blijkt dat voor de realisering van de doelstellingen van deze richtlijn de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen moet[en] 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."

60. Het besluit van 27 mei 1999 legt bepaalde geluidsnormen op die niet mogen worden overschreden voor drie onderscheiden gebieden in het Brusselse Hoofdstedelijke 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 is het onvermijdelijk dat vliegtuigen die vanaf of op bepaalde van deze pistes opstijgen of landen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest overvliegen.

61. 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 lawaaibestrijding en exploitatiebeperkingen, onverminderd

de desbetreffende wettelijke verplichtingen, de bestaande overeenkomsten, de thans geldende wetgeving en het gevestigde beleid […].

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

26. Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30, waarin ‘exploitatiebeperkingen’ worden omschreven als met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt, bepaalt in dit verband dat er sprake kan zijn van partiële beperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken, dan wel van beperkingen die de exploitatie van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens volledig verbieden.

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

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

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

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

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

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

33. In het hoofdgeding staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door het Brusselse Hoofdstedelijke 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."

62. 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 tot 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.

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

64. 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 zes februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Johan Lust**