

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.184 van 12 februari 2015
in de zaak A. 208.783/X-15.410.**

In zake : SAUDI ARABIAN AIRLINES CORPORATION
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gauthier Van Thuyne en Werner Eyskens
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 268 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
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 8 mei 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 11 maart 2013 waarbij aan Saudi Arabian Airlines Corporation een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 20.595 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 Decock 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 9 januari 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Simon Ceulemans, die *loco* advocaten Gauthier Van Thuyne en Werner Eyskens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Dreier, die *loco* advocaat François Tulkens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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 14 mei 2012, 29 mei 2012, 20 juni 2012 en 24 juli 2012 stellen inspecteurs bij het Brussels 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 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering

‘betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’.

5. Deze processen-verbaal worden aan de procureur des Konings betekend met een aangetekend schrijven van respectievelijk 21 mei 2012, 4 juni 2012, 27 juni 2012 en 25 juli 2012.² Zij worden aan de verzoekende partij betekend met een aangetekend schrijven van respectievelijk 21 mei 2012, 4 juni 2012, 25 juni 2012 en 25 juli 2012.

6. Op respectievelijk 26 juni 2012, 12 juni 2012, 3 juli 2012 en 30 juli 2012 beslist het parket tot het niet vervolgen van de vastgestelde inbreuken.

7. Met een aangetekend schrijven van 17 oktober 2012 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 schriftelijk te verdedigen.

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

9. Bij beslissing van 16 november 2012 legt de leidend ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 20.595 euro op wegens de in de voormelde processen-verbaal vastgestelde inbreuken.

10. Met een aangetekend schrijven van 16 januari 2013 stelt de verzoekende partij tegen de voormelde beslissing beroep in bij het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

11. Op 11 maart 2013 verklaart het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het voormelde beroep ongegrond en bevestigt zij de beslissing tot het opleggen van de geldboete. Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de rechten van verdediging, het gelijkheidsbeginsel, “alleen of in samenhang met” artikel 33, 7°, b), van de toen geldende 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), en het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij hekelt het feit dat in het bestreden besluit wordt gesteld, enerzijds, dat de tabel met tarieven zuiver indicatief zou zijn, en anderzijds, dat het van belang is om te vermijden dat er al te grote verschillen zouden ontstaan in het beboeten van gelijkaardige overtredingen. Verwijzend naar het gelijkheidsbeginsel vestigt de verzoekende partij er de aandacht van de Raad van State op dat zij zich in een vergelijkbare situatie bevindt als een aantal andere vliegtuigoperators waaraan eveneens administratieve geldboetes werden opgelegd wegens het overschrijden van de Brusselse geluidsnormen.

Te dezen werden op de verzoekende partij niet de vaste tarieven van 785 euro voor overschrijdingen van minstens 6 decibel en 1.245 euro voor overschrijdingen van minstens 16 decibel toegepast. Immers zou in dat geval de totale geldboete 14.265 euro moeten bedragen en niet, zoals thans, de willekeurige, hogere boete ten bedrage van 20.595 euro. Volgens de verzoekende partij wordt in het bestreden besluit voorbijgegaan aan deze in het beroepschrift geuite grief.

13. De verzoekende partij dupliceert in de memorie van wederantwoord dat de toegepaste techniek bij de berekeningswijze van de boete thans slechts *post factum* door de verwerende partij in haar memorie van antwoord wordt toegelicht. Zij acht deze motieven dan ook niet dienend. Ter staving van haar stelling verwijst de verzoekende partij nog naar het auditorsverslag in de zaak A. 207.274/VII-38.702.

Ondergeschikt stelt de verzoekende partij dat de door de verwerende partij opgegeven motivering tegenstrijdig, onduidelijk en onnauwkeurig is. Immers wordt enerzijds gesteld dat een verhoging van 20% moet worden toegepast op het totale bedrag van de administratieve geldboete, doch anderzijds luidt het dat de geregistreerde overschrijdingen als uitgangspunt moeten worden genomen voor de berekening van de verhoging van de geldboete. Volgens de verzoekende partij kan er evenwel slechts sprake zijn van een verhoging van de geldboete ten aanzien van de maanden waarvoor de staat van herhaling werd vastgesteld én voor de vluchten waarop de bestreden beslissing betrekking heeft. Zulks geldt volgens haar evenzeer voor de beweerde verhogingen wegens inbreuken in meerdere zones. Immers stelt de verwerende partij enerzijds dat er een verhoging van 5% respectievelijk 10% moet worden toegepast op het bedrag van de geldboete, doch anderzijds ook dat het tarief voor de geregistreerde overschrijding moet worden vermenigvuldigd met 1,05 respectievelijk 1,10. Een door de verzoekende partij uitgevoerde herberekening zou dienvolgens moeten resulteren in een boete van 18.646,63 euro in plaats van de thans opgelegde 20.595,00 euro.

Beoordeling

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

“In de loop van de maanden mei, juni en juli 2012 heeft het BIM vier processen-verbaal opgesteld [...] waaruit blijkt dat SAUDI ARABIAN AIRLINES CORPORATION, in de periode van 1 maart 2012 tot en met 30 juni 2012, 24 inbreuken heeft gepleegd op de grenswaarden bepaald in het besluit van 27 mei 1999.

[...]

De feitelijke gegevens kunnen derhalve als volgt samengevat worden :

Inbreuken	aantal vastgestelde inbreuken	PV	verzending PV aan dader	verzending PV aan Procureur	antwoord procureur	uitnodiging middelen verdediging	antwoord dader	beslissing boete
maart 2012	1	14/05/12	21/05/12	21/05/12	26/06/12	17/10/12	08/11/12	16/11/12 (afgeleverd op 19/11/12)
april 2012	4	29/05/12	04/06/12	04/06/12	12/06/12			
mei 2012	6	20/06/12	25/06/12	27/06/12	03/07/12			
juni 2012	13	24/07/12	25/07/12	25/07/12	30/07/12			
Totaal	24							

Volgens de beslissing van het BIM 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 23u – 23u15 en 6u45 – 7u	
maart 2012	0	0	Nee
april 2012	0	0	Ja
mei 2012	0	0	Ja
juni 2012	7	0	Ja

De boete van een totaal bedrag van 20.595 € heeft derhalve betrekking op 17 inbreuken en 3 herhalingen.

[...]

De Ordonnantie 1999 voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve geldboetes van 625 tot 62.500 €. Het BIM liet in het verleden weten dat zij bij het vaststellen van de hoogte van de administratieve geldboete gebruik maakt van een interne indicatieve tabel, teneinde te vermijden dat er *ab initio* al te grote verschillen zouden ontstaan in het beboeten van gelijkaardige overtredingen.

Het is echter belangrijk te onderstrepen dat het *in casu* gaat om een zuiver indicatieve tabel, die steeds aanpasbaar is aan de specifieke omstandigheden van de voorliggende zaak of overtreding. In tegenstelling tot datgene wat verzoekster vooropstelt gaat het dus geenszins om enige mathematisch vastliggende berekening, noch om vaste ‘tarieven’.

[...]

Er is dan ook geen sprake van enige schending van het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel, noch van het gelijkheids- of motiveringsbeginsel.

De berekening gedaan door SAA in haar beroepsverzoekschrift en louter gebaseerd op een strikte toepassing van de indicatieve tabel komt dan ook *de facto* neer op een miskenning van de wetsbepaling die de hoogte van de administratieve geldboete bepaalt tussen 625 en 62.500 € en op de verplichting voor de sanctionerende overheid om de geldboete aan te passen aan alle omstandigheden en rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel, met de omstandigheid van herhaling, van de impact van de inbreuk over verschillende zones enz. Deze berekening kan dan ook niet weerhouden worden als bewijs van miskenning van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

[...]

G. Rekening houdend met datgene wat hoger uiteengezet werd over het gebruik van een indicatieve tabel, moet vastgesteld worden dat de Ordonnantie 1999 bij het bepalen van de boete een ruime marge toelaat van 625 tot 62.500 € per inbreuk.

Er dient vastgesteld te worden dat *in casu* bij de bepaling van de hoogte van de boete een tolerantie 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 BIM hield bij de bepaling van de boete dan ook duidelijk rekening met alle omstandigheden, wat ten andere ook blijkt uit de samenvattende tabellen waar melding wordt gemaakt van de pistes, procedures, weersomstandigheden.

Gemiddeld werd immers een bedrag van [...] minder dan 1.000€ per inbreuk toegepast.

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.”

Uit de beslissing van 16 november 2012 van de leidend ambtenaar van het BIM waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 20.595 euro werd opgelegd, blijkt dat van de in de processen-verbaal vastgestelde overtredingen, 7 overtredingen buiten beschouwing werden gelaten omdat deze overtredingen voortkwamen uit eenzelfde vlucht met een hogere overschrijding aan een ander meetstation. Er dient aldus te worden vastgesteld dat er slechts rekening werd gehouden met 17 overtredingen hetgeen in de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk wordt gesteld. Daarnaast blijkt uit de voormelde beslissing van 16 november 2012 “dat er voor de maanden april 2012, mei 2012 en juni 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, mei 2012 en juni 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 “Staat 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 16 november 2012 van de leidend ambtenaar van het BIM wordt bij de bepaling van de boete voor de 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 de vliegtuigen”, en 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”. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij de 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 tarifiering telkens werd toegepast. Gelet op de door de verwerende partij – op basis van het in het administratief dossier gevoegde berekeningsschema – gehanteerde tarieven, is het niet onjuist te stellen dat “gemiddeld [...] een bedrag van [...] minder dan 1.000€ per inbreuk toegepast [werd]”.

Voorts dient te worden vastgesteld vooreerst dat voor elke inbreuk overeenkomstig artikel 33, 7°, b), van de 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 20.595 euro voor de inbreuken van de verzoekende partij is derhalve conform aan deze bepalingen van de ordonnantie. 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 “staat 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 2012, mei 2012 en juni 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 SVA 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 SVA van de verzoekende partij ongeacht het vluchtnummer voor het bepalen van de staat van herhaling”.

15. 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, mei en juni 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 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 of voor inbreuken van andere vliegtuigoperatoren.

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

17. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een tweede middel voert de verzoekende partij “[i]n hoofddorde” 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 [hierna: EVRM] en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten [hierna : 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 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 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 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 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 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 ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij voorts dat, zelfs indien de door haar geformuleerde grief louter betrekking zou hebben op en zou voortvloeien uit 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 de interpretatie van deze regelgeving door de Raad, zulks nog steeds een ongeoorloofde discriminatie uitmaakt. In dit verband herformuleert zij de aan het Grondwettelijk Hof te stellen prejudiciële vraag.

19. 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 ‘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 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 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 21ter van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering kan genieten, nu de ordonnantie van 25 maart 1999 niet voorziet in de mogelijkheid om een eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken indien de strafvervolgning de redelijke termijn overschrijdt. De verzoekende partij is de (impliciete) mening toegedaan dat de redelijke termijn *in casu* werd geschonden aangezien het BIM meer dan zes maanden nadat de processen-verbaal werden opgesteld, tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft besloten. Zelfs wanneer gemeend wordt dat de redelijke termijn werd in acht genomen, heeft de verzoekende partij er belang bij te weten “of zij dient te kunnen genieten van een eenvoudige schuldigverklaring in het kader van onderhavige procedure”. 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 21ter 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 zoals vervat in de artikelen 58 tot en met 65 van het Strafwetboek zou kunnen genieten. 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, 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 32.000 BEF die haar op 19 september 2001 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen gedurende de periode mei 2000, een

administratieve geldboete van 516.000 BEF die haar op 25 oktober 2001 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen gedurende de periode juni tot en met september 2000, een administratieve geldboete van 286.000 BEF die haar op 22 november 2001 wordt opgelegd voor beweerde overschrijdingen in de periode oktober tot en met december 2000, een administratieve geldboete van 4660 euro die haar op 9 januari 2002 wordt opgelegd voor beweerde overschrijdingen in de periode van januari tot en met maart 2001 en een administratieve geldboete van 65.559 euro die haar op 30 oktober 2012 door het BIM werd opgelegd voor beweerde overschrijdingen in de periode van juni 2011 tot en met februari 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 de administratieve geldboete aan SAA”, 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 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 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 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 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie?”

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 ordonnantie van 25 maart 1999, vordert de verzoekende partij de vernietiging van de bestreden beslissing wegens een schending van artikel 159 van de Grondwet.

20. 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 SAA 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 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 arrest nr. 105/2004 van 16 juni 2004.

Beoordeling

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 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 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.

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 het debat, 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 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 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 memorie van wederantwoord 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 SAA 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?”

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 rechtscollège bij wege van arrest uitspraak kan doen. In zoverre de vraag gelezen zou moeten 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, 21 januari 2004). De in de memorie van wederantwoord geformuleerde prejudiciële vraag wordt dan ook niet gesteld.

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 BIM, noch het Milieucollège, 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 het voordeel kan genieten van de verjaringstermijnen die gelden in strafzaken.

28. 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 136*bis*, 136*ter* en 136*quater* 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 maart 2012 tot 1 juli 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 strafvervolgning 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.

29. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

30. 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 14 mei 2012, terwijl de bestreden beslissing in graad van administratief beroep dateert van 11 maart 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.

31. 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.

32. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

Vierde onderdeel

33. 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, driehonderd uren werkstraf of twee jaar autonome probatiestraf te boven gaan.”

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

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

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

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

35. 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 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?”

36. 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 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 39*bis* 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 strafsanctie ondergaan.

37. 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 16 januari 2013 voor het Milieucollege het volgende doen gelden:

“29. Daarnaast laat volgens SAA 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:

[...]

30. 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 SAA werden opgelegd en waarin 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:

“Wat betreft de samenloop, heeft het strafrecht inderdaad een regeling uitgewerkt 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).

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.

Opdat er toepassing kan worden gemaakt van artikel 65 Sw., moet de strafrechter eerst 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.

Verzoekende partij toont nergens aan met welke feiten huidige feiten in samenloop zouden zijn.

Immers 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. De eenheid van opzet staat los van het moreel bestanddeel dat eigen is aan elk van de samengevoegde misdrijven [...].

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. Het gaat immers telkens over afzonderlijke vluchten, waarbij de begane overtreding zich in veranderende omstandigheden aandient. Er is *in casu* geen sprake van één complexe gedraging.

Verzoekende partij toont het tegendeel niet aan. Evenmin wordt aangetoond dat het BIM kunstmatig zou ‘saucissoneren’.

Artikel 41 van de Ordonnantie 1999 wordt niet geschonden.”

De verzoekende partij heeft in haar beroepschrift van 16 januari 2013 niet concreet verwezen naar de overschrijdingen gepleegd in de periode mei 2000 tot en met februari 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 de “verzoekende partij [...] nergens aan[toont] met welke feiten huidige feiten in samenloop zouden zijn”. Het Milieucollege kan bijgevolg niet geacht worden artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 te hebben geschonden.

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.

38. Het vierde middelonderdeel wordt verworpen.

Vijfde onderdeel

39. 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.

40. Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

41. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

42. 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. Ondergeschikt voert de verzoekende partij de schending aan van de motiveringsverplichting omdat in de bestreden beslissing wordt aangenomen dat het perfect mogelijk is voor SAA om de geluidsnormen te respecteren en dit niet correct is.

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

Beoordeling

44. 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 vermogen 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.

45. 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:

“Bij de beoordeling van de zaak belet niets rekening te houden met schulduitsluitingsgronden, rechtvaardigingsgronden, verschonende of verzachtende omstandigheden voor zover deze aangetoond worden; dat integendeel er aanleiding is met alle elementen van het dossier rekening te houden.

Volgens verzoekster zou echter een routewijziging de enige mogelijkheid zijn om het geluid dat haar vliegtuigen maken op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verminderen. Deze affirmatie bewijst zij echter niet en wordt tegengesproken door de vaststelling dat niet alle vliegtuigen de normen overtreden, daargelaten dat ze dat op dezelfde wijze zouden doen.

Het besluit van 27 mei 1999 voert immissienormen in. Dit zijn normen waarbij de band tussen de oorzaak en het gevolg per definitie een marge aan onberekenbare factoren inhoudt [...]. Om deze normen te respecteren dienen de luchtvaartmaatschappijen zich bewust te zijn van deze onafweerbaarheden en moeten ze het gedrag van hun vliegtuigen daaraan aanpassen. SAA toont niet aan dat zij onmogelijk de gestelde normen kan naleven. 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, stelt het Milieucollege vast dat vele vliegtuigen die de luchthaven van Zaventem aandoen de gewestelijke geluidsnormen wel naleven. Volgens het BIM zouden zeven op acht vluchten erin slagen de geluidsnormen te respecteren.

Het feit dat SAA 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.

SAA 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 [...].

[...]

Ook zijn de vliegroutes, -procedures en -instructies externe parameters waarmee de piloot rekening dient te houden en mee kan houden.

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.”

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

46. 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.

47. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

48. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997, van artikel 7, §1, EVRM, artikel 15 IVBPR 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”, 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 SAA 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 IVBPR 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.

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

Beoordeling

50. Het toen 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;
[...].”

51. 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

”

52. 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.

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

54. Het vierde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt 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 twaalf februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust