RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 230.836 van 15 april 2015
in de zaak A. 209.021/X-15.469.

In zake : de GMBH EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans, Philippe Malherbe en Tamara Leidgens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten François Tulkens en Patrick Peeters
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 mei 2013, strekt tot de intrekking van het arrest van de Raad van State nr. 219.901 van 21 juni 2012 waarbij het beroep tot nietigverklaring van de beslissing van 23 mei 2006 van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om aan de nv European Air Transport een administratieve geldboete op te leggen ten belope van 46.030 euro wegens inbreuken op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 ‘betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’ wordt verworpen.

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 6 maart 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Judo, die *loco* advocaten Dirk Lindemans en Philippe Malherbe verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Patrick Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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 en regelgevend kader

3. Artikel 33, 7°, b), van de ten tijde van het bestreden arrest geldende ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 ‘betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu’ (hierna: de ordonnantie van 25 maart 1999), bepaalde 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;
[…].”

4. Bij arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011, gewezen op prejudiciële vragen gesteld door de Raad van State, heeft het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de voormelde bepaling voor recht gezegd:

> “Artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, zoals gewijzigd bij artikel 10 van de ordonnantie van 28 juni 2001, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet toelaat rekening te houden met verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen die lager is dan het daarin vastgelegde minimumbedrag van de geldboete.”

5. Bij verzoekschrift van 24 juli 2006 vordert de verzoekende partij de nietigverklaring van het besluit van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 mei 2006 waarbij het beroep, ingediend tegen de beslissing van de leidend ambtenaar van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 27 januari 2006 houdende het opleggen van een administratieve geldboete ten belope van 46.030 euro, ongegrond wordt verklaard en de beroepen geldboete wordt bevestigd.

Bij het bestreden arrest nr. 219.901 van 21 juni 2012 verwerpt de Raad van State het voormelde annulatieberoep. Aangaande het achtste middel wordt in het voormelde arrest het volgende overwogen:

> “69. Artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 stelt de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de regering gestelde normen overschrijdt, strafbaar met een administratieve geldboete van 625 euro tot 62.500 euro. Artikel 41 van dezelfde ordonnantie bepaalt dat ingeval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 32 of 33, de bedragen van de administratieve geldboetes worden samengevoegd zonder dat het gehele bedrag meer dan 125.000 euro mag bedragen. Eerst met ingang van 7 december 2011 bepaalt het met de ordonnantie van 24 november 2011 tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 ingevoegde artikel 40bis dat het bevoegde bestuur bij aanwezigheid van verzachtende

omstandigheden de op te leggen geldboete kan verminderen tot onder het wettelijke minimum.

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

71. Het bestreden besluit legt aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 46.030 euro op, hetzij een geldboete die veel hoger is dan de in de ordonnantie bepaalde minimum geldboete van 625 euro, meer bepaald bijna 74 keer hoger. Het bedrag van de bestreden geldboete werd opgelegd in functie van het aantal inbreuken en de zwaarte ervan. De bestreden geldboete is dan ook de som van de bedragen die per inbreuk volgens vooraf bepaalde tarieven, werden bepaald, hetzij 785 euro voor overschrijdingen van minstens 6 decibel en 1245 euro voor overschrijdingen van minstens 16 decibel. Hieruit blijkt dat zelfs de geldboete voor elke inbreuk die met het bestreden besluit wordt gesanctioneerd, hoger is dan de minimum geldboete van 625 euro. Gelet op deze straftoemeting was er voor het bevoegde bestuur -in de veronderstelling dat de ordonnantie dit reeds had voorzien- geen aanleiding tot het al dan niet in aanmerking nemen van factoren om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum administratieve geldboete op te leggen. Hieruit volgt dat de ongrondwettigheid van artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 zoals die werd vastgesteld door het Grondwettelijk Hof bij het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 geen gevolgen heeft voor de (grond)wettigheid van het bestreden besluit.

Het achtste middel is niet gegrond."

6. Bij ordonnantie van 24 november 2011 'tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu' wordt in de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999 een nieuw artikel 40*bis* ingevoegd teneinde het de bevoegde ambtenaren mogelijk te maken rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Daar deze bepaling in werking is getreden op 7 december 2011 zonder terugwerkende kracht, heeft het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 134/2012 van 30 oktober 2012 artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 vernietigd "in zoverre het, tot 7 december 2011, niet toeliet rekening te houden met de verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen waarvan het bedrag lager ligt dan het daarin vastgestelde minimum van de geldboete". Evenwel handhaaft het Grondwettelijk Hof de gevolgen van de vernietigde bepaling "ten aanzien van de geldboeten die definitief zijn uitgesproken tot 3 juni 2011".

Bij arrest nr. 5/2014 van 16 januari 2014 legt het Grondwettelijk Hof uit dat de voormelde woorden “geldboeten die definitief zijn uitgesproken tot 3 juni 2011” de uitgesproken geldboeten beogen die op 3 juni 2011 niet meer vatbaar zijn om nog het voorwerp uit te maken van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State alsook de uitgesproken geldboeten die het voorwerp hebben uitgemaakt van een beroep tot nietigverklaring dat uiterlijk op 3 juni 2011 door de Raad van State is verworpen. Het Hof voegt er nog aan toe dat dezelfde woorden niet de geldboeten beogen die zijn uitgesproken tot 3 juni 2011 en die het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring waarover de Raad van State nog na 3 juni 2011 uitspraak dient te doen.

IV. Vordering tot intrekking

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift met betrekking tot de ontvankelijkheid van de vordering dat het bestreden arrest gegrond is op het door het Grondwettelijk Hof vernietigde artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999. Ze leidt dit meer bepaald af uit volgende elementen:

> “1) Het bestreden arrest wijst een beroep af gericht tegen een beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 gebaseerd op artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 in zijn versie van vóór 7 december 2011, en waarin het Milieucollege overigens expliciet heeft vastgesteld dat de ordonnantie van 25 maart 1999 hem niet toeliet te overwegen of, zoals verzoekster opwierp, verzoekster genoot van verzachtende omstandigheden;
> 2) Het bestreden arrest heeft het beroep afgewezen waar deze beslissing voorwerp van uitmaakte, daarin begrepen het middel gestoeld op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waarbij verzoekster liet gelden dat het discriminerend is ten opzichte van een persoon die een administratieve boete dreigt opgelegd te krijgen, niet te laten genieten van een maatregel die de administratieve overheid zou toelaten rekening te houden met verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen die lager is dan het minimum bepaald bij de ordonnantie, dat terwijl deze persoon zou kunnen genieten van de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek wanneer zij zou verschijnen voor de correctionele rechtbank voor dezelfde inbreuk;

3) Het Grondwettelijk Hof heeft de gevolgen van de bepaling behouden ten aanzien van de boetes die definitief werden uitgesproken tot op 3 juni 2011 (datum van de publicatie van zijn arrest nr. 44/2011 in het Belgisch Staatsblad). Het bestreden arrest werd gewezen na 3 juni 2011, zodat het gedeeltelijke behoud van de gevolgen van de vernietigde bepaling hier zonder gevolg is."

In haar uiteenzetting ten gronde stelt de verzoekende partij dat "het logisch gevolg" van het arrest nr. 134/2012 van het Grondwettelijk Hof zou zijn dat de oorspronkelijk bestreden beslissing wordt vernietigd op basis van "het missen van wettelijke en grondwettelijke grondslag". Volgens haar komt het bijgevolg de Raad van State toe het bestreden arrest in te trekken en vervolgens de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 te vernietigen, alsmede "[v]ast te stellen dat het overheidsoptreden verjaard is en verzoekster te ontslaan van elke rechtsvervolging".

In het geval dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof *in casu* irrelevant zou zijn, gelet op de eerdere rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de gevolgen van het prejudicieel arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011 voor de wettigheid van het bestreden besluit, werpt de verzoekende partij eerst en vooral op dat het "duidelijk [is] dat het *in casu* niet gaat om uitvoering te geven aan een prejudiciële beslissing van het Grondwettelijk Hof, maar om de vaststelling dat het Grondwettelijk Hof een bepaling heeft vernietigd waarop een beslissing van het Milieucollege en het bestreden arrest werd genomen". Volgens de verzoekende partij "is [er] dus geen noodzaak om hier de impact te onderzoeken van een ongrondwettelijkheidsverklaring […], er is enkel vast te stellen dat deze bepaling werd geannuleerd en in die mate het bestreden arrest dat gebaseerd is op deze bepaling, ingetrokken moet worden". Uit het feit dat de Raad van State een prejudiciële vraag heeft gesteld, leidt de verzoekende partij af dat de Raad van State op dat ogenblik meende dat de eventuele ongrondwettigheid van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999, een invloed zou hebben op de wettigheid van de aangevochten beslissing. Voorts, en "fundamenteler", bekritiseert de verzoekende partij het eerdere oordeel van de Raad van State. Volgens de verzoekende partij had de Raad van State moeten vaststellen "dat de bestreden beslissing, gebaseerd op een discriminatoire

bepaling, ontnomen was van wettelijke en grondwettelijke basis, of, tenminste, zij door ongrondwettigheid was behept". De verzoekende partij meent dat de overwegingen van de Raad van State gebaseerd zijn op een vergissing, tot stand gekomen ingevolge misleiding door de verwerende partij.

8. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State in het ter betwisting staande arrest en in de arresten nrs. 221.661, 221.668 en 221.669 van 7 december 2012 reeds de impact van het prejudicieel en vernietigingsarrest op de beslissingen van het Milieucollege heeft onderzocht. De Raad is daarbij van oordeel "dat deze arresten geen gevolgen hebben op de (grond)wettigheid van de door het Milieucollege opgelegde administratieve geldboetes in het algemeen, en het bestreden besluit in die zaak in het bijzonder". Mitsdien is de verwerende partij van oordeel dat het in het geding zijnde arrest niet is gegrond op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling, als voorzien in artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Het feit dat de Raad van State aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag heeft gesteld over de grondwettigheid van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999, doet daaraan volgens haar geen afbreuk.

9. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij onder meer nog dat niet kan worden betwist dat het Milieucollege de weigering om verzachtende omstandigheden aan te nemen expliciet gesteund heeft op de motivering dat de ordonnantie van 25 maart 1999 hierin niet voorzag, alsook dat de "beperkende interpretatie" die de Raad van State geeft aan het begrip "verzachtende omstandigheden" geen steun vindt in de arresten van het Grondwettelijk Hof nrs. 44/2011 en 134/2012. Volgens de verzoekende partij wordt in deze arresten geen onderscheid gemaakt in functie van de hoogte van de opgelegde boete. Door de gevolgen van de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheid enkel toe te passen ten aanzien van boetes, lager of gelijk aan de minimumstraf, miskent de Raad van State het gezag van gewijsde van de voornoemde arresten. Bovendien is de verzoekende partij van mening dat de Raad van State zich niet noodzakelijk gebonden hoeft te voelen door zijn eerdere rechtspraak.

10. In de laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nrs. 44/2011 en 134/2012 de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden in te roepen niet uitdrukkelijk heeft beperkt tot de hypothese waarin een geldboete had kunnen worden opgelegd onder de wettelijke minimumgeldboete. In zoverre de Raad van State in het bestreden arrest de middelen, ontleend aan de onmogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, verwerpt omdat de administratie in elk geval geen rekening diende te houden met verzachtende omstandigheden, terwijl het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk heeft gesteld dat de administratie rekening moet kunnen houden met verzachtende omstandigheden, heeft de Raad van State het arrest wel degelijk “gegrond” op het door het Grondwettelijk Hof vernietigde artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999. Er anders over oordelen zou volgens de verzoekende partij tot gevolg hebben dat de Raad van State onrechtstreeks doet wat ze niet rechtstreeks vermag te doen. Meer bepaald legt de verzoekende partij uit dat de Raad van State niet mag weigeren om een prejudiciële vraag te stellen omdat het antwoord van het Grondwettelijk Hof niet onontbeerlijk is voor de beslechting van het geschil. De Raad van State mag dit dan ook niet onrechtstreeks doen, door het antwoord van het Grondwettelijk Hof niet toe te passen op het voor hem aanhangige geschil omdat het niet onontbeerlijk of relevant is.

Beoordeling

11. Artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof luidt als volgt:

> “Een arrest van de Raad van State kan, in zoverre het gegrond is op een bepaling van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel die vervolgens door het Grondwettelijk Hof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige norm, geheel of ten dele worden ingetrokken.
>
> De termijn van beroep is zes maanden te rekenen van de dag waarop het arrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.”

12. Bij arrest nr. 134/2012 van 30 oktober 2012 heeft het Grondwettelijk Hof:

- het ingestelde beroep tot vernietiging van de artikelen 35, 37, 38, 39*bis* en 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 niet ontvankelijk verklaard;
- het ingestelde beroep enkel ontvankelijk verklaard in zoverre het de schending aanvoert, door artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de administratie niet toelaat rekening te houden met de verzachtende omstandigheden;
- artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 vernietigd in zoverre het, tot 7 december 2011, niet toeliet rekening te houden met de verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen waarvan het bedrag lager ligt dan het daarin vastgestelde minimum van de geldboete, en
- de gevolgen van de vernietigde bepaling gehandhaafd ten aanzien van de geldboeten die definitief zijn uitgesproken tot 3 juni 2011.

13. In het bestreden arrest van de Raad van State wordt uitdrukkelijk overwogen dat, zelfs in de veronderstelling dat de ordonnantie dit reeds had voorzien, er gelet op de gegeven straftoemeting hoe dan ook voor het bevoegde bestuur geen aanleiding was tot het al dan niet in aanmerking nemen van factoren om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum administratieve geldboete op te leggen, zodat de door het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 vastgestelde ongrondwettigheid van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 geen gevolgen heeft voor de (grond)wettigheid van het besluit van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 mei 2006.

Anders dan de verzoekende partij meent, is het bestreden arrest dus niet gegrond op artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 in zoverre het door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 134/2012 van 30 oktober 2012 werd vernietigd, nu in het bestreden arrest geoordeeld wordt dat de kritiek van de verzoekende partij met betrekking tot de onmogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, alleszins niet kan leiden tot de nietigverklaring van het besluit van het Milieucollege. De verzoekende partij gaat

er verkeerdelijk van uit dat het loutere feit dat haar een administratieve geldboete werd opgelegd in toepassing van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 impliceert dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zou zijn voldaan.

De inhoudelijke kritiek van de verzoekende partij op de door de Raad van State in het bestreden arrest ingenomen stelling dat verzachtende omstandigheden factoren zijn die het bevoegde bestuur bij het opleggen van een administratieve geldboete in aanmerking kan nemen om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum geldboete op te leggen, betreft een op zichzelf staand oordeel dat losstaat van de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheid en dat derhalve niet meer in vraag kan worden gesteld in het kader van een procedure op basis van artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Uit het voorgaande volgt dat niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

De vordering wordt verworpen.

In de gegeven omstandigheden dient niet te worden ingegaan op de vraag van de verzoekende partij om de beslissing van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 mei 2006 te vernietigen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot intrekking van het arrest nr. 219.901 van 21 juni 2012.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien april 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**