

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.060 van 8 maart 2016
in de zaak A. 212.707/X-15.817.**

In zake : de NV THOMAS COOK AIRLINES BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marc Godfroid
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 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 30 mei 2014, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het Milieucollege d.d. 31 maart 2014 tot het verwerpen van het beroep van Thomas Cook van 6 januari 2014 tegen de beslissing van het BIM van 5 november 2013 houdende het opleggen lastens Thomas Cook van een administratieve geldboete ingevolge een vermeende overtreding van de geluidsnormen, vastgesteld door het B.I.M. [...]”.

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 5 februari 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Godfroid, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Julie Vanhoenacker, die *loco* advocaat François Tulkens 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

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

4. Op 29 oktober 2012, 4 december 2012 en 18 februari 2013 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 in de maanden september, oktober en december 2012 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 verzoekende partij en aan de procureur des Konings betekend met aangetekende brieven van 31 oktober 2012, 5 december 2012, 26 februari 2013 en 27 februari 2013.

6. Op 7 november 2012 respectievelijk 10 december 2012 en 15 maart 2013 beslist het parket tot het niet vervolgen van de vastgestelde inbreuken.

7. Met een aangetekend schrijven van 23 april 2013 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 te verdedigen.

8. De verzoekende partij dient bij aangetekende brief van 23 mei 2013 een schriftelijke verdediging in.

9. Bij beslissing van 5 november 2013 legt de leidende ambtenaar van het BIM aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 7.275 euro op wegens de in de voormelde processen-verbaal vastgestelde inbreuken.

10. Met een aangetekend schrijven van 6 januari 2014 stelt de verzoekende partij tegen de voormelde beslissing beroep in bij het milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke gewest (hierna: milieucollege).

11. Bij het bestreden besluit van 31 maart 2014 verklaart het milieucollege het voormelde beroep ongegrond en bevestigt zij de beslissing tot het opleggen van de geldboete.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de motiveringsplicht en van “het begrip belang”.

In dit eerste middel beklaagt de verzoekende partij zich er over dat de verwerende partij er zonder enige vorm van motivering toe is overgegaan af te zien van vervolging voor de vermeende inbreuk uit november 2012, terwijl zij daar in haar beroepschrift nochtans om had verzocht. Het ontbreken van enige motivering kan volgens de verzoekende partij niet worden verantwoord door er op te wijzen dat het niet vervolgen van een bepaalde inbreuk voor haar voordelig zou zijn. De verzoekende partij acht het immers niet uitgesloten dat de reden waarom te dezen afstand van vervolging wordt gedaan van belang kan zijn voor overige tenlasteleggingen.

13. De verwerende partij repliceert dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op het door de verzoekende partij aangehaalde proces-verbaal. Daarnaast ontkent zij de verzoekende partij belang bij het middel, nu het feit dat de inbreuk van november 2012 niet werd in aanmerking genomen haar geen nadeel toebrengt. Refererend aan artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State stelt de verwerende partij nog dat het aangeklaagde motiveringsgebrek geen enkele concrete invloed heeft op de draagwijdte van de genomen beslissing, dat het de verzoekende partij geen waarborg heeft ontnomen en evenmin tot gevolg heeft de bevoegdheid van de auteur van de akte te beïnvloeden.

14. De verzoekende partij dupliceert dat de verwerende partij de impact van het motiveringsgebrek voor de beoordeling van de overige tenlasteleggingen onderschat. Zij wijst er op dat de haar niet ten laste gelegde

inbreuk gelijkaardig is aan de overige wel in aanmerking genomen inbreuken, zodat het haar een raadsel is waarom haar de ene wel ten laste wordt gelegd en de andere niet. Het gaat volgens haar voorts niet op om te stellen dat de bekritiseerde beslissing geen deel zou uitmaken van het bestreden besluit, nu dit besluit dienaangaande een weliswaar nietszeggende doch niettemin uitdrukkelijke argumentatie bevat.

15. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat ze bij haar standpunt blijft zoals eerder uitvoerig uiteengezet.

Beoordeling

16. Bij schrijven van 23 april 2013 werd de verzoekende partij door de leidende ambtenaar van het BIM uitgenodigd zich te verdedigen betreffende verschillende inbreuken, waaronder deze vastgesteld in het proces-verbaal van 7 februari 2013. Dit proces-verbaal betreft vermeende inbreuken begaan in de maand november 2012.

De verzoekende partij heeft bij brief van 23 mei 2013 een schriftelijk verweer gevoerd, waarna de leidende ambtenaar van het BIM op 5 november 2013 beslist heeft om geen administratieve geldboete op te leggen voor de inbreuken vastgesteld in de maand november 2012.

De omstandigheid dat deze beslissing tot het niet opleggen van een geldboete niet is gemotiveerd, brengt de verzoekende partij geen nadeel toe. Het milieucollege heeft in het bestreden besluit dan ook terecht vastgesteld dat de verzoekende partij “geen belang heeft bij een betwisting die een afzien van een vervolging van een bepaald feit betreft”.

De verzoekende partij toont evenmin aan welk voordeel zij zou kunnen halen uit een eventuele nietigverklaring op basis van dit middel.

17. De verzoekende partij heeft geen belang bij het eerste middel.

Het eerste middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

18. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: BUPO), het “persoonlijk karakter van de straf” en 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: de ordonnantie van 25 maart 1999), thans met als opschrift het “wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid”.

De verzoekende partij voert samengevat aan dat zij de geluidsoverschrijding van 8 september 2012 niet zelf heeft begaan, nu de desbetreffende vlucht, in het kader van een zogenaamde Acmi-overeenkomst, werd uitgevoerd door Medaillon Air. Eén en ander impliceert dat de verzoekende partij aangaande de vlucht geen enkele inspraak had, noch enige controle betreffende de effectieve uitvoering ervan. Dat zij desalniettemin onder meer voor deze vlucht een geldboete heeft opgelegd gekregen is in strijd met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf. Uit dit beginsel volgt dat de vervolgende instantie dient aan te tonen dat de overtreding wel degelijk door de verzoekende partij werd begaan. Aangezien de opgelegde boete globaal voor alle in aanmerking genomen inbreuken werd opgelegd, is het niet mogelijk om het gedeelte van de boete met betrekking tot de bijzondere inbreuken te bepalen, zodat de boete op basis van dit middel in haar geheel dient te worden vernietigd.

19. De verwerende partij merkt in eerste instantie op dat de verzoekende partij de desbetreffende Acmi-overeenkomst niet voorlegt.

Zich baserend op een andere Acmi-overeenkomst doet de verwerende partij verder gelden dat zowel uit de inhoud van een dergelijke overeenkomst als uit de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart’ (hierna: de wet van 27 juni 1937) voortvloeit dat de vluchten die door een derde worden uitgevoerd, geschieden in naam en voor rekening van de verzoekende partij en dat deze laatste wel degelijk dient te worden beschouwd als “exploitant”.

De verwerende partij verwijst daarbij naar de beoordeling die de Raad van State betreffende dit rechtspunt reeds heeft gemaakt in zijn arresten nr. 217.775 van 8 februari 2012, nr. 224.306 van 9 juli 2013 en nr. 225.024 van 8 oktober 2013.

20. De verzoekende partij vindt dat de verwerende partij met haar redenering “al te kort door de bocht” gaat. Er kan volgens haar niet dienstig worden verwezen naar de wet van 27 juni 1937, nu deze stamt uit een tijd waarin nog geen sprake was van Acmi-overeenkomsten. Bovendien stelt deze wet in eerste instantie dat diegene die de beschikking heeft over het toestel aangezien kan worden als de exploitant. Te dezen had Medallion Air als enige de beschikking over het toestel. Zulks volgt ook uit artikel II, nr. 25, van de verordening EG nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap’. Daarnaast wijst de verzoekende partij nog op het verschil tussen de economische exploitatie van een toestel en de technische exploitatie ervan.

21. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat er hoogstens sprake zou kunnen zijn van medeaansprakelijkheid, doch dat hiervoor wel het bewijs dient te worden geleverd van enige schuld in haren hoofde. Uit de enkele omstandigheid dat de bewuste vlucht voor rekening van de verzoekende partij uitgevoerd werd, kan niet worden afgeleid dat de inbreuken gepleegd door een derde aan de verzoekende partij mogen worden aangerekend, zelfs niet als “onrechtstreekse” dader van de inbreuk in de zin van artikel 20, 4,^o van de

ordonnantie van 17 juli 1997 ‘betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving’ (hierna: de ordonnantie van 17 juli 1997). Dit zou volgens de verzoekende partij “minstens het vaststaande bewijs veronderstellen dat de commerciële begunstigde van de vlucht een bevel ofwel een opdracht heeft gegeven die de overschrijding van de geluidsnormen door de werkelijke luchtvervoerder veroorzaakt heeft”. Opdat de boete rechtsgeldig aan de verzoekende partij zou kunnen worden opgelegd, dient men minstens vast te stellen dat zij “iets” schuldigs heeft gedaan wat de geluidsoverschrijding tot gevolg heeft gehad. Zo niet, is de regel dat de “onrechtstreekse” overtreder strafbaar is, in strijd met het legaliteitsbeginsel en de regels van het internationaal recht, zoals varvat in artikel 7 EVRM.

Beoordeling

22. Het tweede middel heeft louter betrekking op het bestreden besluit in zoverre het een administratieve geldboete oplegt voor één van de vijf in het proces-verbaal van 29 oktober 2012 vastgestelde inbreuken, meer bepaald de inbreuk begaan op 8 september 2012. Het middel heeft dus geen betrekking op het deel van de administratieve geldboete dat werd opgelegd voor de vier andere in dit proces-verbaal vastgestelde inbreuken en de in de processen-verbaal van 4 december 2012 en 18 februari 2013 vastgestelde inbreuken.

23. Het ten tijde van het bestreden besluit toepasselijke artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 luidde als 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.”

Vóór de wijziging van deze bepaling bij artikel 10 van de ordonnantie van 28 juni 2001 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven

inzake leefmilieu' (hierna: ordonnantie van 28 juni 2001), was de persoon die “b) als eigenaar, houder of gebruiker van een geluidsbron rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt” strafbaar gesteld. Met de weglating van de woorden “als eigenaar, houder of gebruiker van een geluidsbron” beoogde de ordonnantiegever een verruiming van de categorie van de strafbare personen: “Niet alleen de exploitant die niet voldoet aan de sectorale voorwaarden voor de exploitatie en aan de in zijn vergunning gestelde voorwaarden, kan worden gestraft, maar ook de persoon die zich verzet tegen de bezoeken en de metingen van de met het toezicht belaste personeelsleden, wanneer die optreden in het kader van de wetgeving betreffende de geluidshinder en in het kader van elke andere wetgeving die verband houdt met het Brussels milieurecht” (Uiteenzetting van de minister, Verslag over het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, *Parl.St.* Brusselse Hoofdstedelijke Raad 2000-01, nr. A-176/2, 4).

Uit het voorgaande volgt dat de exploitant, ongeacht of hij al dan niet eigenaar, houder of gebruiker is van de geluidsbron, strafbaar is met een administratieve geldboete voor hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks veroorzaken of laten voortduren van de bedoelde geluidshinder.

24. Met betrekking tot de toerekenbaarheid van de op 8 september 2012 vastgestelde inbreuk beslist het milieucollege wat volgt:

“Voor wat betreft de inbreuk van 8 september 2012 staat vast dat deze wel degelijk onder het ‘call-sign’ van Thomas Cook is dat deze vlucht uitgevoerd werd. De omstandigheid dat deze uitgevoerd werd onder contract ACMI doet niets af aan de verantwoordelijkheid van Thomas Cook. Het is immers Thomas Cook die deze vlucht toeliet onder haar call-sign en er derhalve impliciet maar zeker de verantwoordelijkheid voor opnam.

Uit de documenten die Thomas Cook bijkomend overmaakte blijkt ten andere dat er een veelheid aan mogelijkheden is waaronder vluchten uitgevoerd kunnen worden (dry charter, wet charter, lease, Financial lease,...), dat het zelfs geenszins vaststaand is dat in casu de vlucht niet uitgevoerd werd met personeel waarvoor Thomas Cook de verantwoordelijkheid draagt.

De vliegtuigmaatschappij waarmee Thomas Cook de ACMI overeenkomst afsloot is bovendien slechts gerechtigd de vlucht uit te voeren omdat deze gebeurt onder het call-sign van Thomas Cook.

Thomas Cook geeft ten andere toe dat de vlucht voor haar rekening werd uitgevoerd. Zij is de exploitant van de vlucht.

Thomas Cook kan zich dan ook niet bevrijden tegenover de autoriteiten over voorwendsel dat zij niet verantwoordelijk zou zijn voor de vlucht.”

25. De verzoekende partij betwist noch de materiële vaststelling van de inbreuken op 8 september 2012 noch de daaraan gekoppelde identificatie (“call-sign”) van de verzoekende partij door de verwerende partij. De verzoekende partij betoogt wel dat deze vluchten werden uitgevoerd door Medallion Air in het kader van een Acmi-overeenkomst. Die overeenkomst heeft de verzoekende partij niet overgelegd.

26. Uit de identificatie van de verzoekende partij voor deze vlucht, het feit dat de verzoekende partij beslist heeft om voor deze vlucht niet een eigen toestel in te zetten maar een toestel van een andere vliegtuigmaatschappij en daarvoor een zogenaamde Acmi-overeenkomst met deze laatste te sluiten, en het feit dat deze vlucht werd uitgevoerd “voor rekening van” de verzoekende partij, volgt dat de op 8 september 2012 vastgestelde inbreuken met dat toestel toegerekend kunnen worden aan de “[rechts]persoon die [...] onrechtstreeks geluidshinder [heeft] veroorzaakt [...] die de door de Regering gestelde normen overschrijdt” en dat zij derhalve als dader strafbaar is op grond van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999. In de memorie van wederantwoord bevestigt de verzoekende partij overigens dat zij de “economische exploitatie” had over de betrokken vlucht.

27. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

28. De verzoekende partij voert ook in het derde middel de schending aan van artikel 6 EVRM en artikel 14 BUPO, “[i]n zoverre het toezicht uitgeoefend door Uw Raad op de beslissingen van het B.I.M. en het Milieucollege inzake geluidshinder niet mag worden bestempeld als een toezicht van een rechtbank met volle rechtsmacht [...] in het bijzonder wat het bedrag van de opgelegde boete betreft”.

Samengevat betoogt de verzoekende partij dat de administratieve geldboete van strafrechtelijke aard is waardoor de beginselen van behoorlijke strafrechtsbedeling die vervat liggen in het EVRM en het BUPO van toepassing zijn, waaronder het beginsel dat de rechtsonderhorige steeds de mogelijkheid moet hebben om de zaak voor te leggen aan een rechtscollege met volle rechtsmacht. De verzoekende partij voert aan dat het hoger beroep voor het milieucollege niet voldoet aan de voormelde vereisten nu “het Milieucollege [...] van mening [is] dat het niet bevoegd is om de grondwettelijkheid en wettelijkheid van de toe te passen normen te mogen beoordelen”. Ook het annulatieberoep voor de Raad van State voldoet volgens de verzoekende partij niet aan de betrokken vereisten “in de mate dat deze geen onderzoek in feite mag houden en enkel de bestreden beslissing mag vernietigen [...] enerzijds, en dit beroep niet van rechtswege schorsend werkt anderzijds”. Het toezicht van de Raad van State is beperkt tot de proportionaliteit van de sanctie, die niet kennelijk overdreven kan zijn zodat er geen sprake is van een eigen beoordeling door de Raad van State van bijvoorbeeld de door de overtreder ingeroepen verzachtende omstandigheden om het bedrag van de opgelegde boete per inbreuk te laten verminderen. Wat het gebrek aan automatisch schorsende werking betreft, merkt de verzoekende partij nog op dat, in geval van een financiële veroordeling, de toepassingsvoorwaarden van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bijna nooit vervuld zijn. Ten slotte wijst de verzoekende partij er op dat de Raad van State ook niet bevoegd is om te beoordelen of de redelijke termijn overschreden werd.

De verzoekende partij geeft nog aan dat haar grieven enigszins worden “verminderd” door de inwerkingtreding van de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’. Deze wet laat volgens de verzoekende partij toe de beslissing te hervormen. Zo de Raad van State “deze bepaling” beslist toe te passen, vraagt de verzoekende partij dat hij “al de feitelijke en rechterlijke aspecten van de bestreden beslissing zou nagaan en opnieuw beoordelen”.

29. De verwerende partij repliceert dat inmiddels over dit rechtspunt definitief uitspraak werd gedaan door zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State. Zij stelt voorts dat de Raad van State wel degelijk toezicht uitoefent op de naleving van de redelijke termijn, zodat ook in dat opzicht de aangevoerde schending van artikel 6 EVRM ongegrond is.

30. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij nog aan dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Cassatie “een rechtbank enkel volle rechtsmacht heeft wanneer de rechter alles kan beoordelen wat de administratie kon beoordelen”. Volgens de verzoekende partij bestaat deze mogelijkheid niet bij de Raad van State “daar deze bijvoorbeeld niet kan beslissen over de hoogte van de opgelegde administratieve geldboete of niet kan oordelen over het feit of de vermeende inbreuk daadwerkelijk gepleegd werd” en “derhalve niet de plaats van het Milieucollege [kan] innemen”. Voorts zou uit het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011 niet met zekerheid blijken dat de Raad van State volle rechtsmacht heeft, integendeel, in de overwegingen van dat arrest wordt volgens de verzoekende partij ontegensprekelijk vastgesteld dat de Raad van State geen volle rechtsmacht heeft in de zin zoals uiteengezet door de verzoekende partij.

31. In haar laatste memorie volhardt de verzoekende partij in haar grieven dat de Raad van State niet over dezelfde beoordelingsmacht als de administratie beschikt, zodat er geen sprake is van volle rechtsmacht.

Beoordeling

32. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: de bijzondere wet van 8 augustus 1980) draagt aan de gewestelijke organen de bevoegdheid op om onder meer de aangelegenheid “[d]e bescherming van het leefmilieu [...] alsmede de strijd tegen de geluidshinder” wat het leefmilieu betreft, te regelen (art. 6, § 1, II, 1°) en bepaalt dat de decreten binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens niet-naleving kunnen bepalen en dat de bepalingen van Boek I van het strafwetboek hierop van toepassing zijn, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld. Krachtens artikel 4 van bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ (hierna: de bijzondere wet van 12 januari 1989) heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest eveneens deze bevoegdheid middels ordonnanties. Hieruit volgt dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in de strijd tegen de geluidshinder de inbreuken tegen de ordonnantie van 25 maart 1999 kan bepalen en daarbij kan afwijken van Boek I van het strafwetboek door een nieuwe categorie van inbreuken te voorzien die aan afzonderlijke regels zijn onderworpen.

33. Wanneer een bestuur een administratieve geldboete oplegt met toepassing van een bij wet, decreet of ordonnantie gestelde regel en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen, niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, is de Raad van State in de regel bevoegd om die administratieve geldboete te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding genomen is.

De ordonnantie van 25 maart 1999 regelt het bestraffen van milieuovertredingen ofwel volgens een administratieve procedure, ofwel volgens een gerechtelijke procedure en bepaalt hoe de gerechtelijke en de administratieve vervolging op elkaar zijn afgestemd, zodat beide procedures niet tegelijk kunnen

lopen en slechts één straf kan worden uitgesproken. Wanneer wordt gekozen voor de gerechtelijke weg, legt de bevoegde strafrechter, als daartoe grond bestaat, een strafrechtelijke sanctie op. Wanneer voor bestraffing via een administratieve procedure wordt gekozen, legt de leidende ambtenaar van het BIM en, na beroep, het milieucollege, als daartoe grond bestaat, een administratieve sanctie op. Het besluit dat het milieucollege in die omstandigheden neemt is een bestuursbeslissing. Aangezien niet wordt voorzien in enig specifiek beroep tegen dit besluit, kan daartegen een annulatieberoep worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

34. De omstandigheid dat het besluit van het milieucollege betrekking heeft op de gegrondheid van een tegen de verzoekende partij ingestelde strafvervolging in de zin van artikel 6.1 EVRM, en dat het arrest van de Raad van State waarbij, in voorkomend geval, uitspraak wordt gedaan over het annulatieberoep tegen dit besluit, bijgevolg een beslissende weerslag heeft op de beoordeling van de gegrondheid van een zodanige vervolging, heeft tot gevolg dat de bij dit artikel opgelegde regels in acht moeten worden genomen in de loop van de procedures die leiden tot het besluit van het milieucollege of tot het arrest van de Raad van State, maar heeft geen weerslag op de aanwijzing van het rechtscollege dat bevoegd is om kennis te nemen van dat beroep.

35. Het Hof van Cassatie overweegt in dit verband in de arresten van 15 oktober 2009 wat volgt:

“6. Krachtens artikel 6.1. EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

Noch deze verdragsbepaling noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep.

7. Een administratieve geldboete opgelegd aan een enkeling door een administratieve overheid in toepassing van een sanctieregeling bepaald in de wet, het decreet of de ordonnantie, kan wanneer de wetgever die bevoegdheid niet heeft toegekend aan een rechter van de rechterlijke orde, in de regel getoetst worden door de Raad van State in toepassing van zijn algemene bevoegdheid te beoordelen of een maatregel van de overheid al dan niet genomen is met machtsoverschrijding.

De Raad van State kan hierbij onder meer onderzoeken, in het kader van dit objectief contentieux, of de individuele maatregel, met inachtneming van de verdragen, een wettelijke grondslag heeft en inzonderheid op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en kan, zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtsoverschrijding vernietigen.”

36. In het arrest 44/2011 van 30 maart 2011 overweegt het Grondwettelijk Hof wat volgt:

“B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet gestraft te zijn geweest.

B.10.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.10.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.

[...]

B.24. De bij de ordonnantie ingestelde alternatieve sanctieregeling impliceert dat, wanneer de procureur des Konings beslist om de vermoedelijke dader van het vastgestelde misdrijf niet te vervolgen, de leidende ambtenaar van het BIM de procedure van administratieve sanctie kan voortzetten en een sanctie kan opleggen.

B.25. Uit artikel 5 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de personeelsleden van het BIM toezien op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 ervan, in het bijzonder de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, en dat zij tevens de misdrijven vaststellen. Krachtens artikel 4

van de genoemde ordonnantie van 25 maart 1999 kan de Regering hun de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie verlenen. Ze zijn ertoe gemachtigd een bepaald aantal dwangmaatregelen te nemen, zoals die welke zijn ingesteld bij de artikelen 8 en 9 van de ordonnantie.

De beslissing om een administratieve sanctie op te leggen, moet worden genomen door de leidende ambtenaar van het BIM. Volgens artikel 38 van de ordonnantie kan die beslissing slechts worden genomen nadat de persoon aan wie de administratieve geldboete kan worden opgelegd, zich heeft kunnen verdedigen.

Krachtens artikel 39bis van de ordonnantie kan iedereen die is veroordeeld tot de betaling van een administratieve geldboete, binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing een beroep instellen bij het Milieucollege.

Het Milieucollege hoort de verzoekende partij of haar raadsman op hun verzoek, alsook het personeelslid dat de maatregel heeft genomen, en geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Die termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.

Ten slotte kan, na de procedure, bij de Raad van State nog een jurisdictioneel beroep worden ingesteld tegen de beslissing tot administratieve sanctie.

B.26. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever, door aan een administratieve overheid gespecialiseerd in milieuaangelegenheden, de vaststelling, de vervolging en het opleggen van een administratieve sanctie toe te vertrouwen, waarbij het recht van verdediging in acht wordt genomen, niet op onevenredige wijze afbreuk heeft gedaan aan de rechten van de categorie van personen die worden vervolgd in het kader van een procedure van administratieve sancties.”

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

38. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, strekt het toezicht van de Raad van State zich eveneens ook uit tot de naleving van de redelijketermijnvereiste bij het opleggen van de bestreden administratieve geldboete.

39. Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partij over een volwaardig jurisdictioneel beroep tegen de bestreden administratieve geldboete beschikt. De verzoekende partij maakt de schending van de ingeroepen internationaalrechtelijke bepalingen of beginselen niet aannemelijk.

40. Uit het voorgaande volgt dat in het bestreden besluit terecht wordt overwogen wat volgt:

“Thomas Cook roept schendingen in van artikel 6 EVRM en artikel 14 [BUPO], meer bepaald betreffende het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie met volle rechtsmacht, nu het BIM zonder de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid tot het opleggen van de boete zou zijn overgegaan en het Milieucollege geen rechterlijke instantie met volle rechtsmacht zou zijn.

Dit argument betwist de grondwettelijkheid van het stelsel van administratieve geldboeten waarin de Ordonnantie 1999 voorziet. Het BIM noch het Milieucollege, gezien hun hoedanigheid van administratieve overheid, zijn bevoegd om zich op welke manier dan ook uit te spreken over de grondwettigheid van hun bevoegdheden en van de wetgeving waarvan de toepassing hen is toevertrouwd.

Het Hof van Cassatie heeft bij arrest d.d. 15 oktober 2009 geoordeeld dat ‘Noch deze verdragsbepaling (artikel 6.1 EVRM) noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld’.

De Raad van State kwam tot hetzelfde besluit o.a. in haar arresten nr. 201.373 van 26 februari 2010 en nr. 217.104 van 4 januari 2012.

De stelling dat het BIM niet bevoegd zou zijn om een geldboete op te leggen aan Thomas Cook kan dan ook niet gevolgd worden.

De onafhankelijkheid en de onpartijdigheid worden gewaarborgd door de besluitvormingsprocedure als geheel. Tegen de bestreden beslissing van het BIM is voorzien in een beroepsmogelijkheid bij het Milieucollege, wiens beslissingen op hun beurt kunnen worden voorgelegd aan de Raad van State.

De Raad van State kan, op basis van de doorgevoerde toetsing over de materiële en de formele motivering van de bestreden bestuursbesluiten en, voor wat punitieve sanctiebesluiten betreft, de proportionaliteit van de sanctie, tot vernietiging en verwijzing voor hernieuwde beslissing besluiten.

Volgens vaste rechtspraak (cfr. onder meer GwH 8 mei 2011, nr. 54/2001, 13 november 2002, nr. 164/2002, 17 januari 2007, nr. 14/2007, en 30 november 2011, nr. 44/2011; Cass. 15 oktober 2009, C. nr. 09.0019.N, en RvS 26 februari 2010, nr. 201.373 en 4 januari 2012, nr. 217.104) beantwoordt de controle uitgeoefend door de Raad van State aan de vereiste van een controle in volle rechtsmacht, nu deze controle zich uitstrekt over de gegrondheid van de sanctie, de formele en materiële motivering en proportionaliteit van punitieve sancties.

Met name in zijn arrest nr. 201.373 van 26 februari 2010 oordeelde de Raad van State dat artikel 6 van het EVRM niet vereist dat elke beslissing betreffende de gegrondheid van een beschuldiging van strafrechtelijke aard door een onpartijdige en onafhankelijke rechtbank genomen dient te worden, voor zover deze beslissing het voorwerp kan uitmaken van een verhaal voor een rechtscollege dat een controle in volle rechtsmacht uitoefent.

In de mate dat tegen de beslissingen van het BIM beroep kan aangetekend worden bij het Milieucollege en tegen de beslissingen van deze laatste beroep kan aangetekend worden bij de Raad van State worden de in dit middel ingeroepen bepalingen niet geschonden.

In datzelfde arrest verwees de Raad van State immers naar rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens betreffende de Franse administratieve rechtscolleges, waarvan de bevoegdheden niet substantieel verschillen van de Belgische Raad van State en waarbij geoordeeld werd dat de uitgevoerde controle er wel degelijk één in volle rechtsmacht is.”

41. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

42. Een vierde middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (hierna: Gw), alsook uit een schending van artikel 33 , 7°, b), van de toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999.

De verzoekende partij betoogt dat de luchtvaartmaatschappij die niet strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk wordt vervolgd, gediscrimineerd wordt ten opzichte van een luchtvaartmaatschappij die strafrechtelijk wordt vervolgd gelet op 1) het “verschil in de bedragen van de respectievelijke ‘administratieve’ en strafrechtelijke boetes” waaruit “blijkt dat de overtreder vervolgd vóór een administratieve instantie het risico loopt om een flink hogere boete te zien opleggen dan vóór de strafrechter voor dezelfde inbreuk”, 2) “het feit dat de persoon vervolgd voor een administratieve instantie [...] enkel over een beperkt verhaal” voor de Raad van State beschikt, terwijl “de beklaagde vervolgd voor de strafrechter over een hoger beroep [beschikt] voor een hoger onafhankelijk rechtscollege dat alle aspecten ook feitelijk gezien van de betwisting opnieuw zal kunnen beoordelen [...] en vervolgens nog over de mogelijkheid [beschikt] om zich in cassatie te voorzien”, 3) het feit dat de persoon die wordt vervolgd voor een strafrechter zowel in eerste aanleg als in graad van beroep verschijnt voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, wat niet het geval is voor het BIM en het milieucollege, 4) de omstandigheid dat de verzoekende partij niet kan verzoeken

om toepassing te maken van de gunst van opschorting of uitstel, 5) het feit dat de administratieve instanties menen dat zij niet gerechtigd zijn om artikel 159 Gw toe te passen en 6) de discriminatie in zoverre het de vermoedelijke dader niet is toegelaten om zich te beroepen op de regels inzake strafrechtelijke verjaring.

43. De verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord, wat de hoogte van de boetes betreft, naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011 en, wat de verzachtende omstandigheden betreft, naar het standpunt ingenomen door de Raad van State in de arresten nrs. 219.839 tot en met 219.841 van 19 juni 2012. Bovendien was het te dezen, met toepassing van het nieuwe artikel 40*bis* van de toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999, wel degelijk mogelijk om verzachtende omstandigheden toe te passen op de geldboete van de verzoekende partij. Wat de overige aangevoerde discriminaties betreft, meent de verwerende partij dat deze niet voortvloeien uit de bestreden beslissing, doch uit wettelijke bepalingen, zodat zij als niet-ontvankelijk moeten worden afgewezen. Aangaande de strafrechtelijke verjaring, werpt de verwerende partij voorts op dat er in elk geval geen vijf jaar verstreken zijn sinds het begaan van de gelaakte inbreuken. Om uitstel of opschorting werd door de verzoekende partij dan weer nooit verzocht. Waar verder administratieve overheden geen toepassing kunnen maken van artikel 159 Gw, neemt zulks volgens de verwerende partij niet weg dat de Raad van State dit wel kan doen.

44. De verzoekende partij dupliceert dat er, door de invoeging van het toentertijd geldende artikel 40*bis* in de ordonnantie van 25 maart 1999, geen discriminatie meer bestaat op het gebied van de verzachtende omstandigheden. Er is echter nog steeds reden om aan te nemen dat er sprake is van discriminatie tussen een vermeende dader die wordt vervolgd voor een strafrechter enerzijds of een administratie anderzijds. Zo zal in geval van nietigverklaring de zaak opnieuw ter beoordeling worden voorgelegd aan datzelfde milieucollege dat de eerste beslissing heeft genomen, terwijl de zaak na verbreking van een strafrechtelijke uitspraak door het Hof van Cassatie voorgelegd wordt aan een andere strafrechtbank dan de eerste. Dit laatste is “manifest een betere garantie op een objectieve beoordeling van de zaak na verbreking”. Deze garantie bestaat niet

voor de procedure gevoerd voor de administratie, wat “een directe aanfluiting van de rechten van verdediging” uitmaakt. Uit de lezing van de toepasselijke reglementering volgt verder dat de verzoekende partij niet om opschorting of uitstel kan verzoeken. Dat voorts, in bepaalde specifieke en individuele gevallen er geen vijf jaar verstreken zijn sinds de inbreuk, doet volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan het feit dat de juridische discriminatie wel degelijk bestaat.

45. In de laatste memorie werpt de verzoekende partij nog op dat het haar niet kan worden verweten dat zij niet eerder in de procedure om opschorting of uitstel heeft verzocht, aangezien er geen wettelijke basis bestond om haar deze gunsten toe te kennen. Voorts haalt de verzoekende partij nog aan dat er tevens een discriminatie bestaat betreffende de voorwaarden van de herhaling, aangezien in een strafzaak de eerste veroordeling in kracht van gewijsde moet zijn gegaan. Wat de strafrechtelijke verjaring betreft, voert de verzoekende partij aan dat de strafvordering in bepaalde gevallen reeds na één jaar kan verjaren en dit via de zogenaamde “contraventionalisering”. Het is dus onjuist te stellen dat de strafvordering in elk geval maar kan verjaren na verloop van vijf jaar. Ten slotte wijst de verzoekende partij er nog op dat zij evenmin een beroep kan doen op artikel 21^{ter} van het wetboek van strafvordering. Volgens de verzoekende partij is het wel degelijk de bedoeling geweest van de ordonnantiegever om een parallellisme tussen de strafprocedure en de administratieve procedure in te voeren, anders had de ordonnantiegever artikel 40^{bis} niet ingevoegd na het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

46. Wat de discriminatie op het vlak van de verzachtende omstandigheden betreft, erkent de verzoekende partij zelf dat deze werd verholpen met de invoering het toentertijd geldende artikel 40^{bis} van de ordonnantie van 25 maart 1999. Deze bepaling is in werking getreden op 7 december 2011 en gold met andere woorden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit.

47. In zoverre de verzoekende partij aanvoert 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), moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij tijdens de procedure voor het milieucollege geen redenen heeft 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 voormelde wet 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 verleent.

In die omstandigheden heeft de verzoekende partij geen belang bij de opgeworpen discriminatie.

48. Verder meent de verzoekende partij dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is doordat zij niet het voordeel kan genieten van de verjaringstermijnen die gelden in strafzaken.

Artikel 21, eerste lid, van de wet ‘houdende 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 maanden september, oktober en december 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, zou de strafvervolging nog niet verjaard zijn. De verzoekende partij heeft dan ook geen belang bij dit middelonderdeel. Evenmin

heeft zij belang bij een middelonderdeel ontleend aan de in de memorie van wederantwoord aangevoerde “juridische discriminatie”.

49. In het voormelde arrest nr. 44/2011 stelde het Grondwettelijk Hof, behalve hetgeen hiervoor reeds werd aangehaald (randnr. 36), wat volgt:

“B.5. De eerste prejudiciële vraag betreft het bedrag van de administratieve sanctie bedoeld in het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b). Luidens de in het geding zijnde bepaling kan de persoon die, in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997, rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, een administratieve geldboete van 625 euro tot 62 500 euro worden opgelegd. Artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt dat de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, met een boete van 0,25 euro tot 75 euro wordt gestraft. Hieruit vloeit voort dat een persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt een hogere administratieve geldboete kan worden opgelegd dan een persoon die voor dezelfde feiten strafrechtelijk wordt vervolgd. Het verwijzende rechtscollège vraagt of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. De in het vermelde artikel 33, 7°, b), bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in dat artikel 6 en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

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 rechtscollège, 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.8. Het Hof stelt evenwel vast dat het minimumbedrag van de administratieve geldboete is vastgelegd op 625 euro, terwijl het maximumbedrag van de geldboete is vastgelegd op 62 500 euro. Hetzelfde misdrijf dat strafrechtelijk wordt vervolgd, kan daarentegen aanleiding geven tot een geldboete waarvan het bedrag kan variëren van 0,25 euro tot 75 euro, wat rekening houdend met de opdecimen een geldboete van 1,375 tot 412,50 euro vertegenwoordigt.

B.9. Wat het bedrag van de geldboeten betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding : ‘In tegenstelling tot wat er inzake administratieve geldboetes als regel geldt, wordt in het ontwerp van ordonnantie geen maximumbedrag aangegeven noch een uitvoerige opsomming voor alle mogelijke soorten misdrijven. Toch werd een belangrijk onderscheid tussen twee geldelijke stelsels gemaakt : de kleine geldboetes schommelen tussen 2.500 en 25.000 BEF voor de misdrijven die uit nalatigheid of door privé-personen buiten hun beroepsactiviteit gepleegd worden, terwijl de geldboetes schommelen tussen 25.000 en 2.500.000 BEF betrekking hebben op misdrijven die vooral door bedrijven of zaakvoerders binnen hun winstgevend beroep worden gepleegd’ (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 7).

[...]

B.11. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een administratieve geldboete van maximum 62.500 euro en minimum 625 euro. Op die manier stelt de in het geding zijnde bepaling het bestuur, onder toezicht van de rechter, in staat om in voorkomend geval een schending van het recht op het ongestoorde genot van de eigendom te vermijden.

B.12.1. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de in artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalde strafrechtelijke geldboete van 0,25 euro tot 75 euro wordt verhoogd met de opdecimen bepaald in artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 ‘betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten’. Bij gebrek aan enige uitdrukkelijke wetsbepaling, is dat niet het geval met de administratieve geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet.

B.12.2. Zelfs al gaat het om een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de personen die tot de betaling van de in het geding zijnde administratieve geldboete worden veroordeeld, ontsnappen aan de nadelen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals het ontorend karakter dat eraan kleefte en de inschrijving van de veroordeling in het strafregister.

B.12.3. Ten slotte voorzien de artikelen 23 tot 31 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in een geheel van maatregelen die door de strafrechter

kunnen worden genomen (zoals straffen van verbeurdverklaring, volledige of gedeeltelijke stopzetting van de activiteit, verbod een professionele activiteit uit te oefenen, bekendmaking van het vonnis op kosten van de veroordeelde, of nog, terugbetaling van de door de overheid gemaakte kosten) en die ertoe strekken het opleggen van de eigenlijke strafrechtelijke geldboete te verzwaren.

B.13.1. Gelet op het voorgaande is de keuze van de ordonnantiegever niet dermate onsamenhangend dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.13.2. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.14. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat zou worden ingesteld onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk, in zoverre diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het opportuun acht hen voor de strafgerechten te vervolgen, in elke aanleg de waarborg genieten dat de rechter de in artikel 159 van de Grondwet bedoelde wettigheidstoetsing uitvoert, terwijl diegenen die het voorwerp uitmaken van een procedure van administratieve geldboete de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde waarborg slechts kunnen genieten voor de Raad van State en niet voor het BIM of het Milieucollege.

B.15. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.16. Het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling betreft de omstandigheid dat artikel 159 van de Grondwet uitsluitend van toepassing is op de hoven en rechtbanken en niet op de administratieve overheid, en deze, anders dan de justitiële rechter, bijgevolg niet de wettigheid van verordeningen kan toetsen met toepassing van die bepaling. Te dezen dient het Hof bijgevolg niet na te gaan of en in welke mate administratieve overheden ingevolge een algemeen rechtsbeginsel de exceptie van onwettigheid in voorkomend geval zouden dienen toe te passen.

Het in geding zijnde verschil in behandeling vloeit voort uit een keuze van de Grondwetgever die niet door het Hof kan worden gekritiseerd. Overigens heeft het verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen voor diegenen die het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, nu zij de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet kunnen aanvoeren wanneer zij een annulatieberoep instellen bij de Raad van State.

B.17. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

[...]

B.21. In de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat de administratieve procedure die ertoe kan leiden een sanctie op te leggen op basis van het in het geding zijnde artikel 33, 7°,

b), minder waarborgen zou bieden dan die welke de personen genieten die in het kader van de strafrechtelijke procedure worden vervolgd.

B.22. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat de vervolging wordt ingesteld door een administratieve overheid, te dezen het BIM, dat eveneens de misdrijven heeft vastgesteld en onderzocht, en niet door de procureur des Konings.

B.23. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de ordonnantiegever te beslissen of het opportuun is om voor strafrechtelijke sancties dan wel voor administratieve sancties te opteren wanneer hij van oordeel is dat bepaalde tekortkomingen aan wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, waarbij de keuze voor de ene of de andere categorie van sancties op zich niet kan worden geacht discriminerend te zijn. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

[...]

B.27. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

[...].”

50. Om de redenen aangehaald in de overwegingen van het hierboven weergegeven arrest van het Grondwettelijk Hof kunnen de door de verzoekende partij overige aangevoerde discriminaties bij het opleggen van de bestreden administratieve geldboete niet worden aangenomen.

51. In zoverre de verzoekende partij in de laatste memorie bijkomend nog wijst op andere discriminaties, komt de argumentatie neer op een laattijdige en derhalve niet-ontvankelijke uitbreiding van het middel.

52. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

53. De verzoekende partij voert in het vijfde middel de schending aan van het toentertijd geldende artikel 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999 en van het recht van verdediging.

In dit middel stelt de verzoekende partij dat zij niet in kennis is gesteld van de beslissingen van het parket om haar voor de in het geding zijnde inbreuken niet te vervolgen, terwijl zij voor het milieucollege nochtans de niet-mededeling van deze stukken heeft aangeklaagd. Zulks is volgens de verzoekende partij relevant in het licht van de wachttermijn van zes maanden die het BIM dient te respecteren alvorens tot beboeting over te gaan. Een en ander zou het voor de verzoekende partij en de Raad van State onmogelijk maken na te gaan of het toentertijd geldende artikel 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999 werd nageleefd.

54. De verwerende partij stelt daar tegenover dat zowel het BIM, in de beslissing in eerste aanleg, als het milieucollege, in de beroepsbeslissing, hebben verwezen naar de respectieve beslissingen van de procureur des Konings om geen strafvervolgung in te stellen – beslissingen die dateren van 7 november 2012, 10 december 2012 en 15 maart 2013. Bijgevolg werd het toentertijd geldende artikel 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999 nageleefd en heeft de verzoekende partij geen belang bij dit middel.

55. De verzoekende partij benadrukt in haar memorie van wederantwoord dat de desbetreffende beslissingen haar niet werden meegedeeld zodat ze de beweringen van het BIM dienaangaande niet kon verifiëren en haar rechten van verdediging werden geschaad.

56. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat ze bij haar eerder uiteengezette standpunt blijft.

Beoordeling

57. Artikel 37 van de toentertijd geldende ordonnantie van 25 maart 1999 luidt als volgt :

“Binnen zes maanden na de verzendingsdatum van het proces-verbaal brengt de Procureur des Konings de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang

van het geval, op de hoogte van zijn beslissing om de vermoedelijke dader van een in de artikelen 32 of 33 bedoeld misdrijf al dan niet te vervolgen.

Als de Procureur des Konings beslist de dader te vervolgen, kan geen administratieve geldboete worden opgelegd.

Als de Procureur des Konings beslist de dader niet te vervolgen, of als een beslissing uitblijf[t] binnen de krachtens het eerste lid gestelde termijn, kan een administratieve geldboete worden opgelegd.”

Uit het administratief dossier blijkt dat de procureur des Konings op 7 november 2012 respectievelijk 10 december 2012 en 15 maart 2013 heeft beslist tot het niet vervolgen van de vastgestelde inbreuken en dat het BIM op 23 april 2013 het initiatief heeft genomen om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen.

Bijgevolg ligt geen schending voor van het voormelde artikel 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

58. Aangaande het belang bij het middel, schrijft artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor dat “[d]e in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden [...] slechts aanleiding [geven] tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

Nu het niet meedelen van de bovenvermelde beslissingen van de procureur des Konings niet van dien aard is geweest de draagwijdte van de genomen beslissing te kunnen beïnvloeden, de verzoekende partij evenmin van enige waarborg heeft beroofd en evenmin de bevoegdheid van de steller van de handeling heeft beïnvloed, ontbreekt het de verzoekende partij aan het rechtens vereiste belang bij haar vijfde middel, in zoverre het de schending van de rechten van verdediging aanvoert.

59. Het vijfde middel is dan ook deels onontvankelijk, deels ongegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

60. De verzoekende partij leidt een zesde middel af uit de “niet naleving van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

In een eerste middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de processen-verbaal werden opgesteld door personen die daartoe niet over de vereiste bevoegdheid beschikken, aangezien D.M. en J.L., die de betrokken processen-verbaal hebben opgesteld, niet beëdigd zijn conform het toentertijd geldende artikel 4, tweede en derde lid, van de ordonnantie van 25 maart 1999 en “de processen-verbaal [...] enkel [konden] worden opgesteld door die ambtenaren van het B.I.M. die beëdigd zijn als officier of agent van de gerechtelijke politie”. De verzoekende partij merkt op dat genoemde verbalisanten niet “over de in artikel 4, 2e en 3e lid vermelde bevoegdheid” doch “[h]oogstens [...] over de bevoegdheid voorzien in artikel 4, 1e lid Ordonnantie d.d. 25 maart 1999 [beschikken]”. De verzoekende partij voert aan dat het BIM dit ook zelf aangeeft in haar memorie van 23 september 2007 in de procedure betreffende de overtredingen die de verzoekende partij zou hebben begaan in de periode mei 2006 – oktober 2006, waarin het BIM stelt dat D.M. overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4 van de ordonnantie van 25 maart 1999 werd aangeduid als “agent van het B.I.M. gelast met het toezicht op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 van de ordonnantie”. “Anderzijds” meent de verzoekende partij dat dit ook blijkt “uit een samenlezing van artikel 4 Ordonnantie d.d. 25 maart 1999, artikel 1 Besluit d.d. 20 mei 1999 en artikel 1 Besluit d.d. 22 mei 2000”, die handelen over de “toezichthoudende personeelsleden”. Verder stelt de verzoekende partij dat de voormelde verbalisanten “in elk geval niet regelmatig werden aangesteld, nu zij werden aangesteld door de leidende ambtenaar van het B.I.M. en niet, zoals vereist, door de Regering”. Daarnaast probeert de verwerende partij “tevergeefs te argumenteren dat overeenkomstig artikel 5 van de Ordonnantie van 25 maart 1999 alle personeelsleden van het BIM bevoegd zouden zijn om processen-

verbaal op te stellen”. De verzoekende partij acht dit een “wel heel ruime interpretatie” van dit artikel die “duidelijk in[gaat] tegen de bedoeling van de wetgever om de Regering toe te laten bepaalde personen als officier of agent van de gerechtelijke politie aan te stellen”. Ze verduidelijkt dat de vermelding in “artikel 5 dat ‘de personeelsleden (...) (toezien) op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 en (...) zij de misdrijven (vaststellen)’” niet inhoudt dat zij ook de bevoegdheid hebben om processen-verbaal op te stellen. Volgens de verzoekende partij wordt “[d]eze bijzondere opdracht [...] immers voor[b]ehouden aan de personeelsleden beëdigd als officier van de gerechtelijke politie, zoals blijkt uit de aanvang van artikel 5: ‘Onverminderd de taken van de officieren van de gerechtelijke politie (...)’”. Nu de voormelde verbalisanten “niet op rechtsgeldige wijze werden aangesteld” meent de verzoekende partij dat “zij nooit op rechtsgeldige wijze de betrokken processen-verbaal [hebben] kunnen opstellen” zodat het BIM zich niet rechtsgeldig op deze processen-verbaal kon steunen en het bestreden bevestigend besluit van het milieucollege aldus dient te worden vernietigd.

In een tweede middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat “artikel 6, 3^e, a EVRM en artikel 14, 3^e, a [BUPO] bepalen dat de inbeschuldigingstelling steeds dient te gebeuren in een taal die de beschuldigde begrijpt”. Ze betoogt dat “het B.I.M. zich uitsluitend in het Nederlands tot Thomas Cook [diende] te richten” en steunt zich hiervoor op de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’ (hierna: de gecoördineerde taalwetten), en meer in het bijzonder op artikel 19. Uit die bepaling vloeit voort dat ten aanzien van een privaat bedrijf, dat in een gemeente zonder speciale regeling in het Nederlandse of het Franse taalgebied is gevestigd, in de taal van de gemeente wordt geantwoord. Nu de verzoekende partij in Zwijnaarde is gevestigd, diende alle correspondentie die aan de verzoekende partij was gericht in het Nederlands te zijn opgesteld, wat *in casu* niet gebeurde. De verzoekende partij werpt op dat enkel de begeleidende brieven zowel in het Frans en Nederlands als in het Engels werden opgesteld, maar de betrokken processen-verbaal en ook de bijhorende tabel uitsluitend in het Frans werden opgesteld. De verzoekende partij betoogt dat dit een schending inhoudt van een

substantiële vormvereiste, namelijk de miskennis van de motiveringsplicht, omdat het BIM haar “slechts in een [...] andere taal dan deze vereist door de toepasselijke wetgeving op de hoogte gebracht [heeft] van de motieven die volgens het B.I.M. het opleggen van een geldboete rechtvaardigden”. Bovendien is er volgens de verzoekende partij sprake van een schending van een op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste, aangezien artikel 58 van de gecoördineerde taalwetten bepaalt dat alle administratieve handelingen en verordeningen die naar vorm of naar inhoud strijdig zijn met de bepalingen van de taalwetten, nietig zijn. De verzoekende partij besluit dan ook dat de stukken waarop het BIM zich steunt om een geldboete op te leggen, met nietigheid zijn behept.

In een derde middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat overtredingen in principe dienen te worden vastgesteld door middel van bemande automatisch werkende toestellen. Slechts indien de wet uitdrukkelijk in een uitzondering voorziet, kan van dit principe worden afgeweken. De ter zake toepasselijke ordonnances voorzien echter niet in een dergelijke afwijking. Het toentertijd geldende artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999 vereist integendeel dat het meetverslag de aanwezige personen vermeldt. Nu de metingen *in casu* verricht werden door onbemande automatisch werkende toestellen, meent de verzoekende partij dan ook dat de processen-verbaal moeten nietig verklaard worden of minstens elke bewijswaarde ontberen. Daarnaast werpt de verzoekende partij op dat de metingen werden verricht zonder de aanwezigheid van een getuige, zoals vereist door het toentertijd geldende artikel 15, derde lid, van de ordonnantie van 25 maart 1999. Het standpunt van de verwerende partij dat “de visuele vaststellingen van een derde niets bijdragen tot de vaststelling van de inbreuk (...)” is volgens de verzoekende partij niet pertinent, aangezien de aanwezigheid van een getuige er in wezen toe strekt te waarborgen dat noch de meetapparatuur, noch de door de apparatuur voortgebrachte gegevens zouden worden gemanipuleerd. De verzoekende partij betwist de in de meetverslagen opgegeven motivering met betrekking tot de afwezigheid van een getuige. Zo doet ze onder meer gelden dat de door het BIM opgeworpen onmogelijkheid om een getuige op te roepen, niet volgt uit de

“gegeven omstandigheden”, maar wel uit de manier waarop het BIM gekozen heeft zijn metingen te verrichten. Vermits de afwezigheid van een getuige niet wordt verantwoord, is niet voldaan aan een fundamentele vereiste die volgens de verzoekende partij verband houdt met de rechten van verdediging en een zekere rechtsbescherming aan de vermeende overtreder beoogt te bieden. “De schending van dergelijke substantiële vormvereiste wordt gesanctioneerd met de nietigheid van de betrokken processen-verbaal”.

61. De verwerende partij verwijst naar de verwerping van een identiek middel in het arrest van de Raad van State nr. 219.928 van 25 juni 2012.

Voor zover als nodig, werpt de verwerende partij, aangaande het eerste onderdeel, kort samengevat, voorts op dat D.M. en J.L. werden benoemd tot controleur overeenkomstig artikel 1 van de besluiten van 2 maart 2009 en 22 mei 2000 van de leidende ambtenaren tot aanstelling als controleur bij het BIM en dat één en ander dient te worden gelezen in het licht van artikel 4 van de ordonnantie van 25 maart 1999 en artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 20 mei 1999 ‘betreffende het toezicht op het naleven van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake leefmilieu’.

Wat het tweede onderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat niet de gecoördineerde taalwetten, maar wel de wet van 15 juni 1935 ‘op het gebruik der talen in gerechtszaken’ (hierna: de wet van 15 juni 1935) van toepassing is, omdat “[m]et de opstelling van een proces-verbaal [...] de strafrechtelijke fase [een] aanvang [neemt]”, nu dit moet worden gericht aan de procureur des Konings en deze, overeenkomstig artikel 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999, beslist of de overtreder al dan niet strafrechtelijk wordt vervolgd. Slechts wanneer de procureur des Konings beslist om niet te vervolgen, kan dan de administratiefrechtelijke fase een aanvang nemen. Het proces-verbaal kon voorts in het Frans worden opgesteld, nu de verzoekende partij voorafgaand aan de verbalisering geen verklaring had afgelegd en de overheid verder niet dient te verantwoorden welke noodwendigheden de opstelling van het proces-verbaal in deze taal verantwoorden.

Betreffende het derde onderdeel, repliceert de verwerende partij dat geen enkele bepaling vereist dat de registratie van geluidsmetingen enkel kan geschieden in aanwezigheid van een ambtenaar van het BIM. Het is bovendien onmogelijk om op het moment van de meting te bepalen of een vliegtuig in overtreding is of niet. Bijgevolg dragen de visuele vaststellingen van een derde niets bij tot de vaststelling van de inbreuk. De verwerende partij verwijst ter zake naar de vaste rechtspraak van de Raad van State.

62. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat in principe enkel officieren van de gerechtelijke politie processen-verbaal kunnen opstellen en dat “geen enkele bepaling van de Ordonnantie d.d. 25 maart 1999 de bevoegdheid om processen-verbaal op te stellen toe[kent] aan andere dan de officieren van [de] gerechtelijke politie”. Zij stelt verder dat de verwerende partij heeft “erkend dat het opstellen van processen-verbaal valt onder [de] toepassing van artikel 4, 3^e lid Ordonnantie d.d. 25 maart 1999” doch “na[laat] te bewijzen dat de opstellers van het bewuste proces-verbaal, [...], beëdigd zijn om de bevoegdheden van de gerechtelijke politie te mogen uitoefenen, o.a. het opstellen van een proces-verbaal”. “Meer zelfs, [de verwerende partij] bevestigt dat deze personen in feite werden aangesteld door de leidende ambtenaar van het B.I.M., en niet door de regering, zoals nochtans vereist onder toepassing van artikel 4, 2^e lid”. Verder stelt de verzoekende partij dat de verwijzing naar de term “controleur” in het besluit van 22 mei 2000 niet pertinent is, “nu dit besluit werd genomen in uitvoering van het Besluit d.d. 20 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende het toezicht op het naleven van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake leefmilieu”. Daarnaast stelt de verzoekende partij vast “dat [D.M. en J.L.], aangesteld door de leidend ambtenaar van het B.I.M. in plaats van door de Regering, zelfs niet bevoegd zijn om op te treden overeenkomstig artikel 4, 1^e lid Ordonnantie d.d. 25 maart 1999”. “In ieder geval” voert de verzoekende partij aan dat “niet bewezen [wordt] dat de ‘controleurs’ wel bevoegd zijn om processen-verbaal te mogen opstellen die bewijskrachtig zijn tot [het] bewijs van het tegendeel, zoals voorzien in artikel 11 van de Ordonnantie van 25 maart 1999”.

Met betrekking tot het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij nog dat het milieucollege thans een standpunt hanteert dat tegenovergesteld is aan het standpunt dat het ter zake had ingenomen in een eerdere procedure en thans ten onrechte tot de toepasbaarheid van de gecoördineerde taalwetten heeft besloten omdat “de vermeende inbreuk [werd] vastgesteld door een ambtenaar van het BIM” en de mededeling van dit proces-verbaal aan de procureur des Konings “[i]ngevolge artikel 36 van de Ordonnantie van 25 maart 1999” en “niet op basis van artikel 29 van het wetboek van strafvorderingen” wordt gedaan zodat er “[o]p dat ogenblik [...] nog helemaal geen sprake [is] van een strafrechtelijke vervolging/procedure”. In geval van toepasselijkheid van “de wet van 15 juni 1935” herhaalt de verzoekende partij dat “de opsteller van het proces-verbaal [...] de verplichting [heeft] zo goed mogelijk na te gaan tegen wie het proces-verbaal wordt opgesteld en wat diens taal is”. Ze wijst er op dat “het B.I.M. *in casu* bezwaarlijk tot de vaststelling [kon] komen dat het Frans kon gebruikt worden ten aanzien van verzoekster, nu laatstgenoemde in het kader van de voorafgaande procedures betreffende de vermeende overtredingen begaan in de periode mei 2005 – oktober 2005, november 2005 – april 2006, en mei 2006 – oktober 2006 menige verklaring in het Nederlands had gedaan en Thomas Cook haar maatschappelijke zetel in Gent (Zwijnaarde) heeft”.

Aangaande het derde middelonderdeel maakt de verzoekende partij de vergelijking met het gebruik van onbemande camera's in het wegverkeer. Aangezien de reglementering tot 1996 geen specifieke bepaling bevatte die het gebruik van onbemande meettoestellen toeliet, werd het gebruik van dergelijke onbemande camera's niet toegelaten.

63. In de laatste memorie herhaalt de verzoekende partij de door haar reeds eerder uiteengezette argumentatie.

Beoordeling

Eerste onderdeel

64. Het toentertijd geldende artikel 4 van de ordonnantie van 25 maart 1999 luidt:

“Op voorstel van de leidende ambtenaren van respectievelijk het Instituut, het bevoegde bestuur van het Ministerie en het GAN wijst de Regering de ambtenaren van het Instituut aan die belast worden met het toezicht op de naleving van de wetten, ordonnanties en voorschriften van de Europese Unie bedoeld in artikel 2, de ambtenaren van het Ministerie belast met het toezicht op de naleving van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de grondwateren en van hoofdstuk 1 van titel 2 van boek 2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing en de ambtenaren van het GAN belast met het toezicht op de naleving van artikel 18, § 1 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen en, voor wat de huishoudelijke en gelijkgestelde afvalstoffen betreft, de naleving van artikel 19, §§ 2 en 4, van dezelfde ordonnantie.

Bovendien kan de Regering onder de ambtenaren van het Instituut, het GAN of het Ministerie de ambtenaren aanwijzen die als officier van gerechtelijke politie kunnen optreden.

Enkel de personeelsleden die beëdigd zijn overeenkomstig de van kracht zijnde wetten, statuten en verordeningen mogen de bevoegdheden van de gerechtelijke politie uitoefenen.

De boswachters bedoeld in artikelen 9 en 16 van het Wetboek van strafvordering zijn belast met de controle op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2, 1°, 3°, 10° en 15° op het hele gewestelijke grondgebied.

Het College van burgemeester en schepenen wijst de personeelsleden van de gemeente] aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wetten, ordonnanties en voorschriften van de Europese Unie bedoeld in artikel 2 en met de vaststelling van de misdrijven.”

Het toentertijd geldende artikel 11 van dezelfde ordonnantie bepaalt:

“De personeelsleden stellen de misdrijven vast in een proces-verbaal dat bewijswaarde heeft tot het bewijs van het tegendeel. Binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf wordt een afschrift van het proces-verbaal bezorgd aan de vermoedelijke dader of aan de eigenaar van het goed waar het feit dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt gepleegd werd of waar het zijn oorsprong gevonden heeft.”

Uit het toentertijd geldende artikel 4 van de ordonnantie van 25 maart 1999 volgt onder meer dat personeelsleden die toezicht houden op de ordonnantie van 17 juli 1997 worden aangewezen door de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op voorstel van de leidende ambtenaar van het BIM.

65. Het toentertijd geldende artikel 1 van het besluit van 20 mei 1999, bepaalt onder meer dat de personeelsleden van het BIM die door de leidende ambtenaren als toezichthoudende personeelsleden zijn aangesteld, ermee belast zijn om, onder de gestelde voorwaarden en volgens de procedures voorgeschreven door de ordonnantie van 25 maart 1999, de inbreuken op de bepalingen van de ordonnantie van 17 juli 1997 op te sporen en vast te stellen.

Op respectievelijk 22 mei 2000 en 2 maart 2009 wordt een besluit genomen van “de leidende ambtenaren tot aanstelling als controleur bij het Brussels Instituut voor Milieubeheer”. In de aanhef van de respectieve besluiten wordt verwezen naar het voormelde besluit van 20 mei 1999.

Artikel 1 van het besluit van 22 mei 2000 bepaalt onder meer wat volgt:

“De personeelsleden van het Brussels Instituut voor Milieubeheer die hierna worden aangesteld vervullen de functie van controleur in de zin van artikel 1 van het besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 1999 betreffende de naleving van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake leefmilieu:

[...]
[D.M.];
[...].”

Artikel 1 van het besluit van 2 maart 2009 bepaalt onder meer wat volgt:

“De personeelsleden van het Brussels Instituut voor Milieubeheer die hierna worden aangesteld vervullen de functie van controleur in de zin van artikel 1 van het besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 1999 betreffende de naleving van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake leefmilieu:

[...]

[J.L.];
[...].”

Artikel 1 van het besluit van 15 oktober 2010 bevat een gelijkaardige bepaling ten aanzien van J.L.

66. Uit de combinatie van de besluiten van 20 mei 1999, 22 mei 2000, 2 maart 2009 en 15 oktober 2010 blijkt dat de Brusselse Hoofdstedelijke regering beslist dat de ambtenaren die door de leidende ambtenaren van het BIM zijn aangesteld als toezichthoudende personeelsleden een reeks inbreuken op de milieuwetgeving mogen opsporen en vaststellen, en dat D.M. en J.L. vervolgens door de leidende ambtenaren van het BIM als dergelijke controleurs werden aangewezen. Hieruit volgt dat D.M. en J.L. bevoegd waren om de in hoofde van de verzoekende partij vastgestelde misdrijven in de bedoelde processen-verbaal vast te stellen. Het feit dat er eerst een regeringsbesluit was en pas daarna een aanstellingsbesluit vanwege de leidende ambtenaren van het BIM, maakt geen schending uit van het toentertijd geldende artikel 4 van de ordonnantie van 25 maart 1999, vermits de twee essentiële elementen die door dit artikel zijn vereist, met name een aanwijzing door de regering en een aanduiding door de leidende ambtenaren, voorhanden zijn.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat de besluiten van 22 mei 2000, 2 maart 2009 en 15 oktober 2010 individuele beslissingen zijn die inmiddels definitief zijn geworden. De regelmatigheid van deze definitief geworden individuele beslissingen kan niet meer betwist worden, ook niet bij wege van een op artikel 159 Gw gesteunde exceptie van onwettigheid.

67. De verzoekende partij laat na enige rechtsregel aan te duiden waarop haar stelling is gesteund dat het opstellen van processen-verbaal een specifieke en exclusieve bevoegdheid van de gerechtelijke politie zou zijn. Uit de geciteerde artikelen van de ordonnantie van 25 maart 1999 blijkt bovendien dat de verzoekende partij verkeerdelijk voorhoudt dat enkel ambtenaren die aangewezen of beëdigd zijn in de zin van het toentertijd geldende artikel 4, tweede en derde lid, van deze ordonnantie bevoegd zijn om processen-verbaal op

te maken. Het uitgangspunt van de verzoekende partij kan dan ook niet worden gevolgd. Uit de samenlezing van het toentertijd geldende artikel 4, eerste lid, en het toentertijd geldende artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 blijkt dat de personeelsleden die zijn aangewezen voor het toezicht op de naleving van de ordonnantie van 17 juli 1997, bevoegd zijn om misdrijven vast te stellen in een proces-verbaal.

68. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

69. De toentertijd geldende artikelen 35 en volgende van de ordonnantie van 25 maart 1999 luiden als volgt:

“Art. 35. De misdrijven opgesomd in de artikelen 32 en 33 kunnen strafrechtelijk worden vervolgd of met administratieve geldboetes worden bestraft.

De administratieve geldboete wordt opgelegd door de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of, in geval van diens afwezigheid, verlof of verhindering, door de adjunctleidend ambtenaar.

De geldboete wordt gestort in het Fonds voor de bescherming van het leefmilieu zoals bedoeld bij artikel 2, 9° van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van de begrotingsfondsen.

Art. 36. Een exemplaar van elk proces-verbaal van een in artikel 32 of 33 bedoeld misdrijf wordt binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf bezorgd aan de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, en aan de Procureur des Konings.

Art. 37. Binnen zes maanden na de verzendingsdatum van het proces-verbaal brengt de Procureur des Konings de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, op de hoogte van zijn beslissing om de vermoedelijke dader van een in de artikelen 32 of 33 bedoeld misdrijf al dan niet te vervolgen.

Als de Procureur des Konings beslist de dader te vervolgen, kan geen administratieve geldboete worden opgelegd.

Als de Procureur des Konings beslist de dader niet te vervolgen, of als een beslissing uitblijft binnen de krachtens het eerste lid gestelde termijn, kan een administratieve geldboete worden opgelegd.

Art. 38. Nadat de persoon die met een administratieve geldboete strafbaar is, zich heeft kunnen verdedigen, beslist de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie,

of voor het misdrijf een administratieve geldboete dient te worden opgelegd.

In de beslissing wordt het bedrag van de administratieve geldboete vastgelegd en wordt de dader aangemaand om de geldboete binnen dertig dagen na de betekening van de beslissing te storten op het rekeningnummer van het Fonds voor de Bescherming van het Leefmilieu zoals bedoeld in artikel 2, 9°, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, welk vermeld staat op het formulier dat bij de beslissing is gevoegd.

De beslissing om een administratieve geldboete op te leggen of, in voorkomend geval, de beslissing om geen administratieve geldboete op te leggen, wordt binnen tien dagen bij een ter post aangetekende brief betekend aan :

1° de persoon die met een administratieve geldboete strafbaar is;

2° de procureur des Konings.

Art. 39. De strafvordering vervalt met de betaling van de administratieve geldboete.”

Deze artikelen bepalen hoe de gerechtelijke en de administratieve vervolging op elkaar zijn afgestemd. Hieruit blijkt dat er op het ogenblik van het opstellen van het proces-verbaal nog geen sprake is van het opstarten van een administratieve vervolging met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete. Overeenkomstig het geciteerde artikel 36 wordt een exemplaar van het proces-verbaal bezorgd aan de procureur des Konings, die kan beslissen tot vervolging en aldus de gerechtelijke procedure kan voortzetten.

Het is pas wanneer de procureur des Konings beslist om niet te vervolgen, of wanneer hij geen beslissing neemt binnen de gestelde termijn, dat de administratieve procedure kan worden aangevat en dat een administratieve geldboete kan worden opgelegd.

70. Uit het voorgaande volgt dat de wet van 15 juni 1935 van toepassing is op de processen-verbaal.

Artikel 11 van deze wet bepaalt wat volgt:

“De processen-verbaal betreffende de opsporing en de vaststelling van misdaden, wanbedrijven en overtredingen, alsook de processen-verbaal van fiscale aangelegenheden worden, in [het] Franse taalgebied in het Frans, in het Nederlands taalgebied in het Nederlands en in het Duitse taalgebied in het Duits gesteld.

In de gemeenten der Brusselsche agglomeratie, worden die processen-verbaal gesteld in het [Frans] of in het [Nederlands], naar gelang dat degene die er het voorwerp van is, de eene of de andere dezer talen voor zijn verklaringen gebruikt, en bij gemis van verklaring, volgens de noodwendigheden der zaak.”

71. Bij of naar aanleiding van het opstellen van de processen-verbaal heeft de verzoekende partij geen verklaringen afgelegd.

Overeenkomstig het geciteerde artikel wordt de taal in dat geval bepaald “volgens de noodwendigheden der zaak”. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur om, rekening houdend met alle omstandigheden, te bepalen welke taal het meest beantwoordt aan “de noodwendigheden der zaak”. De verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling van het bestuur op dit punt de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, dient in de processen-verbaal ook niet formeel te worden gemotiveerd waarom voor een bepaalde taal wordt geopteerd.

Voorts doet de opmerking van de verzoekende partij dat de begeleidende brief en de bijlagen bij de processen-verbaal in meerdere talen werden opgesteld, geen afbreuk aan de vaststelling dat het proces-verbaal zelf wel degelijk eentalig is.

72. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

Derde onderdeel

73. Het toentertijd geldende artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt wat volgt:

“§ 1 Elke meting van de luchtverontreiniging of van de geluidshinder wordt opgenomen in een meetverslag dat de volgende gegevens bevat:

- 1° de meetmethode en -omstandigheden;
- 2° de beschrijving van het gebruikte meetmateriaal;
- 3° het plan van de omgeving met nauwkeurige aanduiding van de meetpunten;

- 4° de datum en het uur waarop de metingen werden verricht;
 - 5° de duur van de metingen;
 - 6° de identiteit van de aanwezige personen en in voorkomend geval, de verantwoording van de afwezigheid van de personen die krachtens artikel 15 aanwezig hadden moeten zijn;
 - 7° het resultaat van de metingen.
- De Regering kan de inhoud van het meetverslag aanvullen.”

Uit die bepaling blijkt niet dat er voor de registratie van de geluidshinder door een toestel steeds een personeelslid aanwezig moet zijn. Het toentertijd geldende artikel 17, § 1, 6°, van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt weliswaar dat het meetverslag gegevens moet bevatten over “de identiteit van de aanwezige personen en in voorkomend geval, de verantwoording van de afwezigheid van de personen die krachtens artikel 15 aanwezig hadden moeten zijn”, doch deze bepaling schrijft niet voor dat er effectief ook personen aanwezig moeten zijn bij de registratie. Zij houdt in dat, als er personen aanwezig zijn, daarvan melding moet worden gemaakt in het meetverslag.

74. Het toentertijd geldende artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 28 juni 2001, luidt:

“De metingen van de luchtverontreiniging en van de geluidsbronnen en de monsterneming uit het oppervlaktewater, de openbare riolen, het grondwater, de bodem, de lucht en afvalstoffen of de monsterneming van bestanddelen van de fauna en de flora, worden voor zover mogelijk uitgevoerd in aanwezigheid van de persoon tegen wie de resultaten van de metingen of van de analyses aangevoerd kunnen worden.

Indien deze persoon niet kan worden geïdentificeerd of indien hij onbekend of afwezig is, worden de metingen voor zover mogelijk verricht in aanwezigheid van ofwel de persoon van wie de activiteit een controle rechtvaardigt, of van zijn werknemer of van de houder van de stoffen of voorwerpen die aan de monsterneming zijn onderworpen.

Indien bovengenoemde personen weigeren mee te werken, indien geen enkele van deze personen aanwezig is of indien het uitstellen van de meting of monsterneming de bewijsvoering dreigt te benadelen, worden de metingen en de monsternemingen voor zover mogelijk verricht in aanwezigheid van een getuige die door het controlerende personeelslid wordt opgeroepen.

De aanwezigheid van de voornoemde getuige is niet vereist wanneer het personeelslid heeft aangetoond dat dit in de gegeven omstandigheden niet mogelijk is. Het personeelslid dient dit te motiveren.”

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

“Het gaat om continue geluidsmetingen (24/24u) en de meetstations zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verspreid. Bovendien is het, op het moment van de metingen zelf, onmogelijk te bepalen of een vliegtuig in overtreding is of niet, noch een vlucht te identificeren. Bijgevolg is het niet mogelijk om de vereiste getuige uit te nodigen om de metingen bij te wonen.”

Het geciteerde toentertijd geldende artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt dat de metingen “voor zover mogelijk” in aanwezigheid van een getuige worden verricht, wat er op wijst dat het hier niet om een absolute verplichting gaat. De woorden “voor zover mogelijk” werden ingevoegd door artikel 8 van de ordonnantie van 28 juni 2001. In de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de voormelde ordonnantie (*Gedr. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2000-2001, nr. A-176/1, 3), wordt met betrekking tot artikel 8 het volgende gesteld:

“Het feit dat er bij de metingen als uitgevoerd door de met het toezicht belaste personeelsleden geen getuige aanwezig is, is een gewoon verschijnsel wat de geluidsmetingen betreft omdat die metingen niet bij de uitbater worden verricht maar wel bij de klachtindiener die al te vaak een conflictsituatie met de uitbater beleeft (vaak 's nachts). De verplichte aanwezigheid van de uitbater of een getuige bij de metingen dient dus te worden getemperd.”

Hieruit blijkt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de ordonnantiegever is geweest om, in het bijzonder bij geluidsmetingen, de verplichte aanwezigheid van de uitbater of een andere getuige te temperen. In het licht van het voorgaande volstaat de in het meetverslag opgegeven motivering, en is er geen sprake van een schending van het toentertijd geldende artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

75. Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

76. Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

77. In een zevende middel, dat betrekking heeft op de “vaststelling van het bedrag van de boete” voert de verzoekende partij aan dat het milieucollege “in gelijkaardige procedures” geoordeeld heeft “dat eventuele ‘verzachtende omstandigheden’ *in casu* geen aanleiding dienen te geven tot vermindering van de boete onder het wettelijk minimum van 625 EUR”, terwijl het onjuist is te stellen dat de verzachtende omstandigheden enkel tot doel hebben het bedrag van de boete te laten vaststellen onder het wettelijk minimum. Volgens de verzoekende partij is het aanvoeren van verzachtende omstandigheden “evenzeer van belang voor en met het oog op de vaststelling van de hoogte van de boete per inbreuk aangezien de sanctie per weerhouden inbreuk schommelt tussen 625 EUR en 62.500 EUR”. In dat verband had de verzoekende partij doen gelden dat het aantal inbreuken voor de maanden oktober en december 2012 bijzonder laag was, meer bepaald slechts één, en dat haar piloten technisch gezien niet over de mogelijkheid beschikken om het geluid van hun toestel te kennen, temeer ook een aantal externe factoren een rol spelen, zoals het gewicht, het uur van vertrek, de baan in dienst en de instructies van de verkeersleiders. De verzoekende partij stelt ten slotte dat de opgelegde boete onwettig is “in de mate dat, ondanks [haar] verzoek [...], het Milieucollege de beslissing van het B.I.M. bevestigt die één globale boete oplegt zonder aanduiding van het bedrag ervan per inbreuk zodat het niet mogelijk voorkomt om toezicht op dit bedrag te kunnen uitoefenen en dat, in ieder geval, het Milieucollege dit verweer [...] onbeantwoord laat”.

78. De verwerende partij werpt op dat het middel kennelijk niet-ontvankelijk is, aangezien het betrekking heeft op “gelijkaardige procedures” en geen uitstaans heeft met het thans bestreden besluit.

In zoverre het middel ontvankelijk zou zijn, repliceert de verwerende partij, onder verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State,

dat zij enkel rekening moet houden met verzachtende omstandigheden indien er een mogelijkheid bestaat dat een geldboete kan worden opgelegd die lager is dan het wettelijke minimumbedrag van 625 euro, hetgeen te dezen niet het geval is.

Bovendien is het niet omdat de piloten van de verzoekende partij niet over de mogelijkheid beschikken om het geluid van hun toestel te kennen, dat de geluidsnormen zouden mogen worden overschreden.

De verwerende partij betwist voorts dat de verzoekende partij er zich voor het milieucollege zou over hebben beklagd dat één globale boete wordt opgelegd, zonder aanduiding van het bedrag ervan per inbreuk. Verder meent zij dat uit de beslissing van het BIM wel degelijk blijkt hoe tot het bedrag van de geldboete wordt gekomen. Namelijk wordt een boete opgelegd voor inbreuken die de grenswaarden overschrijden met meer dan 9 dB(A) overdag en 6 dB(A) 's nachts, wordt deze verhoogd naarmate de geregistreerde normoverschrijdingen belangrijker zijn en berekend op basis van de infrafractionele overschrijding. Daarbij wordt een vast schema gehanteerd. Niets stond de verzoekende partij in de weg om dienaangaand meer informatie te vragen, hetgeen zij niet heeft gedaan. De verwerende partij verwijst hierbij nog naar de arresten van de Raad van State nr. 225.444 van 12 november 2013 en nr. 220.006 van 27 juni 2012.

79. De verzoekende partij voegt hier in haar memorie van wederantwoord niets meer aan toe.

80. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat de vluchten enkel en alleen maar kunnen uitgevoerd worden binnen de “door BAC/Belgocontrol toegekende slots”, waaraan de luchtvaartmaatschappijen “met handen en voeten gebonden [zijn]”. De verzoekende partij kan niet zomaar kiezen wanneer zij wenst te vliegen. Bovendien is het de bevoegde overheid die eenzijdig bepaalt wanneer de nacht eindigt en wanneer de dag begint. Indien de overheid beslist had om de dag een uurtje vroeger te laten aanvangen, was er helemaal geen sprake van overschreden geluidsnormen.

Beoordeling

81. Om ontvankelijk te zijn, moet een middel een voldoende duidelijke omschrijving inhouden van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

Te dezen wordt niet aangegeven welke rechtsregel de verzoekende partij geschonden acht.

Waar uit de uiteenzetting van het middel al een schending van de materiële motiveringsplicht zou kunnen worden afgeleid, dient vooreerst te worden opgemerkt dat het middel juridische grondslag mist in zoverre daarin kritiek wordt geuit op de beoordeling van het milieucollege in “gelijkaardige procedures”. Deze kritiek heeft immers geen betrekking op het thans bestreden besluit.

Voorts dient te worden vastgesteld dat, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, de verwerende partij bij haar beoordeling wel degelijk rekening heeft gehouden met de ingeroepen omstandigheden. Het bestreden besluit bevat dienaangaande de volgende motivering:

“Thomas Cook beroept zich op strafvermindering- en strafuitsluitingsgronden, vooreerst op rechtvaardigingsgronden, en met name wettelijk voorschrift en overheidsbevel, en op schulduitsluitingsgronden, te weten onoverwinnelijke feitelijke dwaling en onwetendheid. In dit verband wijst zij er op dat zij er immers toe verplicht is ‘de regels betreffende vliegroutes, - procedures en - instructies van de Belgische Staat, BAC en Belgocontrol strikt na te leven’ en dat het de uitsluitende bevoegdheid en verantwoordelijkheid zou zijn van de Belgische overheid om terzake maatregelen te nemen.

Bij de beoordeling van de zaak belet niets rekening te houden met schulduitsluitingsgronden, rechtvaardigingsgronden, verschonende of verzachtende omstandigheden voor zover deze aangetoond worden en voor zover rekening wordt gehouden met alle elementen van het dossier.

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. Thomas Cook 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. In haar verzoekschrift zelf stelt Thomas Cook dat zij in 2010 6300 vluchten van en naar Brussel uitvoerde. In de grote meerderheid van de gevallen voerde zij die vluchten uit binnen de normen gesteld door de gewestelijke regelgeving.

Thomas Cook voert in haar beroepsverzoekschrift voor het Milieucollege geen concrete argumenten aan die aanleiding zouden moeten geven tot schulduitsluiting, rechtvaardiging of verschoning.

In dit geval bewijst zij niet dat de vliegroutes, -procedures en instructies van de Belgische Staat, BAC en Belgocontrol de overschrijding door één van haar vliegtuigen begaan onafwendbaar maakte, noch dat zij als verzachtende omstandigheid zouden moeten aangenomen worden. Evenmin voert zij ten aanzien van de overtreding concreet enige noodtoestand, noodweer of wettig verzet aanvoert. De bewering van Thomas Cook, die zelf aangeeft dat zij een groot aantal vluchten uitvoert op de luchthaven van Brussel Nationaal, terwijl er maar bij een klein aantal normoverschrijdingen vastgesteld worden, toont integendeel aan dat het perfect mogelijk is de geluidsnormen te respecteren met de toestellen waarover zij beschikt.

Thomas Cook voert wel aan dat er slechts een klein aantal vermeende overtredingen zijn in de maanden september tot december 2012, wat aanleiding zou moeten zijn tot het aanvaarden van verzachtende omstandigheden en de boete te herleiden tot onder het wettelijke minimum.

Artikel 40bis van de Ordonnantie 1999, ingevoerd op 7 december 2011, laat inderdaad toe de boete te herleiden onder het wettelijke minimum ingeval van verzachtende omstandigheden.

Thomas Cook vraagt de toepassing van die mogelijkheid omdat er ‘slechts’ een beperkt aantal overtredingen zouden geweest zijn tijdens de litigieuze periode. Haar vraag komt erop neer dat er een afweging wordt gemaakt in abstracto tussen het aantal vluchten en het aantal overtredingen. Ingeval het aantal overtredingen in verhouding tot het aantal vluchten zeer laag zou zijn, zou er, volgens Thomas Cook, automatisch sprake zijn van verzachtende omstandigheden.

De Ordonnantie 1999 voorziet nergens in zulke afweging in abstracto om het bedrag van de geldboete aan te passen. Het komt ook niet aan het Milieucollege toe om zelf de parameters voor zulke vergelijkende afweging op te stellen of toe te passen.

Thomas Cook voert geen verzachtende omstandigheden in concreto aan die zouden rechtvaardigen dat de boete onder het wettelijke minimum zou moeten herleid worden voor die bepaalde inbreuk. Het feit dat de piloten in hun cockpit geen informatie hebben over het geluid dat op de grond waargenomen kan worden is geen verzachtende omstandigheid. Thomas Cook voert zelf aan dat er maandelijks gemiddeld ‘630’ vluchten zijn. Op een paar vluchten na was het voor alle piloten, zelfs zonder informatie over de gemeten geluidswaarden op de grond, mogelijk om zich aan de normen te houden.

Gelet op alle elementen van het dossier, met name het belang van de vastgestelde overschrijding, is de opgelegde boete gerechtvaardigd en is haar bedrag aangepast en adequaat bepaald.”

De verzoekende partij betreft deze overwegingen niet bij haar kritiek en toont bijgevolg niet aan dat de motivering van het bestreden besluit op dit punt onjuist of onredelijk is. Het komt niet aan de Raad van State toe in de plaats van het bestuur verzachtende omstandigheden aan te nemen.

Anders dan de verzoekende partij daarnaast voorhoudt, blijkt zij in haar beroepschrift voor het milieucollege niet de grief te hebben geuit dat er één globale boete wordt opgelegd, zonder aanduiding van het bedrag ervan per inbreuk. Het milieucollege kan dan ook bezwaarlijk worden verweten in dit verband geen specifieke motivering te hebben opgenomen.

82. Het zevende middel is ongegrond.

V. Geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep

Standpunt van de partijen

83. In haar memorie van antwoord verzoekt de verwerende partij de Raad van State om op grond van artikel 37 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de verzoekende partij een geldboete op te leggen van 500 euro wegens kennelijk onrechtmatig beroep, vermits de Raad van State reeds meerdere arresten heeft gewezen over alle thans opgeworpen middelen en de verzoekende partij deze rechtspraak behoort te kennen, “niet in het minst omdat zijzelf in het merendeel van de zaken optrad als verzoekende partij”.

84. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij onder meer dat het haar niet kan worden verweten de beslissing van het milieucollege aan het oordeel van de Raad van State te willen voorleggen, temeer nu het een gefundeerd verzoek betreft en niet gaat om “een verzoek omwille van het verzoek”. Er is geen sprake van kwade trouw of van het oogmerk om te schaden of te misleiden. De vordering tot het opleggen van een geldboete dient dan ook te worden afgewezen, zoniet wordt “het fundamentele recht om in rechte op te treden” geschonden.

Beoordeling

85. Een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep, overeenkomstig artikel 37 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan een beperking vormen van het fundamentele recht op toegang tot een rechter. Daarom dient het begrip “kennelijk onrechtmatig beroep” restrictief te worden opgevat en mag de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep alleen aan een verzoeker worden opgelegd wanneer de Raad van State vaststelt dat het beroep te kwader trouw wordt ingesteld of met een oogmerk om te schaden of te misleiden of voortvloeit uit laakbare praktijken die rechtstreeks aan verzoeker zelf zijn toe te schrijven, of wanneer het beroep niet wordt ingesteld om het doel te verkrijgen dat de wet toestaat dat het verschaft.

86. Nog daargelaten dat het in beginsel niet aan de partijen toekomt te vragen dat de Raad van State een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep zou opleggen, blijkt het bestaan van een dergelijk misbruik vooralsnog niet. Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, kan het haar niet ten kwade worden geduid dat zij zich tegen een beslissing waarbij haar een administratieve geldboete werd opgelegd, verweert met de juridische middelen die haar daarvoor ter beschikking staan. De omstandigheid dat verzoeker daarbij middelen blijft opwerpen waarover de Raad van State reeds uitspraak heeft gedaan in zaken waarin haar eerder een administratieve geldboete is opgelegd, vormt vooralsnog geen bewijs van een kennelijk onrechtmatig beroep.

87. Het verzoek 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 een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 maart 2016,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust