

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.707 van 20 januari 2022
in de zaak A. 231.576/VII-40.902**

In zake : de vennootschap naar Turks recht TURISTIK
 HAVA TASIMACILIK A.S. h.o.d.n. CORENDON AIRLINES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Malherbe
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 65 bus 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Benno Simon Friedberg
 kantoor houdend te 1075 EE Amsterdam
 Koninginneweg 160

tegen :

 het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat François Tulkens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van
13 juli 2020 houdende uitspraak over het beroep tegen de alternatieve
administratieve geldboete, opgelegd door de leidend ambtenaar van Leefmilieu
Brussel voor inbreuken op het besluit van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding
van geluidshinder voortgebracht door luchtverkeer, waarbij de administratieve
geldboete wordt bevestigd met herleiding van het boetebedrag.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter heeft op 11 februari 2021 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.

Bij arrest nr. 251.130 van 29 juni 2021 heropent de Raad van State het debat en wordt de zaak voortgezet volgens de gewone rechtspleging.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 januari 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Niels Bakker, die *loco* advocaten Philippe Malherbe en Benno Simon Friedberg verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Laure Proost, die *loco* advocaat François Tulkens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Op 28 juni 2018, 20 augustus 2018, 18 september 2018 en 4 oktober 2018 stellen ambtenaren van Leefmilieu Brussel proces-verbaal op ten laste van de verzoekende partij, wegens schending van artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 ‘betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving’ en niet-naleving van de grenswaarden voor het geluid van vliegtuigen, vastgelegd bij artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’ (hierna: besluit van 27 mei 1999).

Er worden 31 inbreuken, respectievelijk op 3, 7, 8, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 26, 29 mei, 4, 10, 12, 13, 23, 28, 30 juni, 11, 18, 25, 26 juli, 2 en 6 augustus 2018 vastgesteld op het besluit van 27 mei 1999. De inbreuken worden omstandig omschreven in de meetverslagen die deel uitmaken van de processen-verbaal waarin de gegevens over de meetstations (meetmethode, meetvoorwaarden, kenmerken van meetapparaten) omstandig worden toegelicht.

4. De processen-verbaal worden door Leefmilieu Brussel bezorgd aan de verzoekende partij en aan de Procureur des Konings met aan deze laatste het verzoek Leefmilieu Brussel te informeren over het gevolg dat aan het dossier zal worden gegeven.

De Procureur des Konings beslist, respectievelijk op 27 juli 2018, 18 september 2018, 27 september 2018 en 31 oktober 2018, om de vastgestelde inbreuken niet strafrechtelijk te vervolgen en het dossier te bezorgen aan het bestuur dat bevoegd is voor het opleggen van een alternatieve administratieve geldboete.

5. Met een aangetekende brief van 1 juli 2019 informeert Leefmilieu Brussel de verzoekende partij over het feit dat de Procureur des Konings beslist heeft geen strafvervolgung in te stellen en over haar voornemen om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen en nodigt zij de verzoekende partij uit om haar verweer schriftelijk of mondeling voor te leggen.

VII-40.902-3/17

De verzoekende partij deelt bij aangetekende brief van 12 september 2019 mee dat haar verweer zich richt op “een tweetal hoofdpunten”, meer bepaald dat de gebruikte geluidsmmeetpunten “niet in overeenstemming [zijn] met de manier waarop geluid wordt gemeten” en dat zij “zich in alle gevallen gehouden” heeft aan de haar opgedragen vliegroute en alle haar opgedragen “(vlieg)instructies [heeft] opgevolgd en correct [heeft] uitgevoerd” zodat zij niet kan beboet worden “wegens vermeende overtreding van de geluidsnormen”. De verzoekende partij stelt nog dat in de beroepen beslissing van Leefmilieu Brussel “niet of nauwelijks overwegingen worden gewijd aan de vraag of en zo nee, waarom deze verdedigingsmiddelen niet opgaan”. Zij argumenteert nog aan de hand van een milieueffectenstudie van 2019 van studiebureau Envisa over de meetpunten en de locaties van de meetpunten. Zij stelt dat het huidige boetebeleid in strijd is met de Europese regelgeving, dat de boetes het gevolg zijn van het “ondoorzichtige, arbitraire, ongecoördineerde, versnipperde en partijdige karakter” van regelgeving die “niet de juridische basis [kan of mag] vormen” om boetes op te leggen. Zij vraagt nog “in de gelegenheid te worden gesteld om op de ingediende middelen waarvan beroep te worden gehoord”.

De verzoekende partij wordt op 30 september 2019 gehoord door Leefmilieu Brussel. Een door de verzoekende partij mede-ondertekend proces-verbaal van verhoor wordt opgesteld. In haar schriftelijke “spreekaantekeningen” stelt de verzoekende partij het teleurstellend te vinden dat de beslissingen van Leefmilieu Brussel “standaardbeslissingen zijn waarin op geen enkele wijze wordt ingegaan door de door Corendon Airlines aangevoerde verweren en op geen enkele wijze wordt gemotiveerd waarom deze verweren niet opgaan”. Zij haalt een milieueffectenstudie van studiebureau Envisa aan waaruit blijkt “dat de plaatsing en het gebruik van de meetpunten arbitrair, veelal politiek gekleurd en zonder deugdelijke - internationaal gangbaar en geaccepteerde - basis” is en “geen juridisch houdbaar draagvlak kan vormen voor het opleggen van boetes”. Zij stelt dat het “gehele systeem” neerkomt “op een feitelijke lawaaigerelateerde operationele beperking” en in strijd is “met het huidige Europees Recht”. Zij besluit dat “het huidige stelsel omtrent de meetpunten van geluidsoverlast, het karakter van het boeteregime, de onmogelijkheid om binnen de geluidsnormen te blijven en de feitelijke operationele beperking die Corendon

VII-40.902-4/17

ondervindt ten aanzien van de luchthaven Brussel ertoe leiden dat haar geen boetes kunnen c.q. behoren te worden opgelegd”.

6. Met een beslissing van 27 november 2019 legt de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel een administratieve geldboete van 17.753 euro op aan de verzoekende partij met -samengevat- de overwegingen dat:

- de meetmethode, de meetvoorwaarden en de kenmerken van meetapparaten conform zijn aan de geldende wetgeving;
- de betrouwbaarheid van de meting op realistische wijze is gegarandeerd;
- de studie van Envisa geen element aantoont “dat de wetgeving omtrent geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en haar toepassing, *in casu*, ongeldig zou maken”;
- inbreuken op de geluidsnormen niet veroorzaakt worden door het naleven van de vliegroutes, procedures en instructies van de overheden maar door het gedrag van de piloten;
- de inbreuken vaststaan, het bedrag van de alternatieve administratieve geldboete gerechtvaardigd en passend is.

7. Bij aangetekend schrijven van 16 januari 2020 stelt de verzoekende partij bij het Milieucollege administratief beroep in tegen deze beslissing. Zij stelt daarin dat haar verdediging zich richt op “een tweetal hoofdpunten”:

- de gebruikte meetpunten zijn niet in overeenstemming met de manier waarop geluid wordt gemeten,
- door zich te houden aan de opgedragen vliegroutes en (vlieg)instructies kan het niet zijn dat “aan haar een boete kan worden opgelegd wegens vermeende overtreding van de geluidsnormen”.

De verzoekende partij stelt nog dat in de beroepen beslissing van Leefmilieu Brussel “niet of nauwelijks overwegingen worden gewijd aan de vraag of en zo nee, waarom deze verdedigingsmiddelen niet opgaan”.

Zij argumenteert nog aan de hand van een milieueffectenstudie van 2019 van studiebureau Envisa over de meetpunten en de locaties van de

VII-40.902-5/17

meetpunten. Zij stelt dat de meetpunten “geen deugdelijke juridische basis” kunnen vormen voor het opleggen van sancties als gevolg van het overtreden van de geluidsnormen, dat het huidige boetebeleid in strijd is met de Europese regelgeving en dat de opgelegde boetes het gevolg zijn van het “ondoorzichtige, arbitraire, ongecoördineerde, versnipperde en partijdige karakter van de regelgeving”.

Zij besluit “dat de aan haar opgelegde boetes niet in stand kunnen blijven” en verzoekt haar geen boete op te leggen.

Met een e-mail van 16 maart 2020 vraagt het Milieucollege bijkomende documenten aan Leefmilieu Brussel met betrekking tot de geluidsmetingen van bepaalde meetstations. Het college ontvangt de gevraagde informatie nog dezelfde dag.

Tijdens de zitting van 29 juni 2020 maakt de verzoekende partij opnieuw “spreekaantekeningen” over.

8. Bij besluit van 13 juli 2020 bevestigt het Milieucollege de beslissing van Leefmilieu Brussel van 27 november 2019, maar herleidt het de alternatieve administratieve geldboete naar een bedrag van 15.955 euro.

Dit is de bestreden beslissing waarin de grieven van de verzoekende partij gesteund op “wettig bevel en onoverwinnelijke dwaling” (2.1), “ENVISA studie met betrekking tot de meetpunten” (2.2) en “ENVISA studie met betrekking tot de wetgeving inzake geluidshinder” (2.3) met redenen worden afgewezen:

“(2.1)

[...]

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 moeilijk in te schatten factoren inhoudt. De verzoekster 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 nog recent in haar arrest nr. 241.598 van 24 mei 2018 opmerkten, stelt het Milieucollege vast dat andere vliegtuigen die de luchthaven van Brussel-Nationaal aandoen de gewestelijke geluidsnormen wel naleven.

De verzoekster voert in haar beroepsverzoekschrift voor het Milieucollege geen concrete argumenten aan die aanleiding zouden moeten geven tot rechtvaardiging.

In dit geval bewijst zij niet dat de vliegroutes, -procedures en -instructies van de Belgische Staat, BAC en SKEYES de overschrijding door haar vliegtuigen begaan onafwendbaar maakte, noch dat zij als verzachtende omstandigheid zouden moeten worden aangenomen. Evenmin voert zij ten aanzien van de overtredingen concreet enige noodtoestand of wettig verzet aan.

Het middel is derhalve ongegrond.

(2.2)

[...]

In eerste instantie past het er op te wijzen dat het eerste hoofdstuk van de studie door ENVISA waarnaar de verzoekster verwijst niet definitief werd opgeleverd, noch gevalideerd.

Het meetnet van NMT's in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft niet als doelstelling om metingen voor geluidscertificatie te verrichten, maar wel om de reële hinder van vliegtuiglawaai voor de bevolking voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te meten en desgevallend te sanctioneren. De locatie en de inplanting van NMT's zijn conform het besluit van 21 november 2002. Het past ook erop te wijzen dat de stelling uit het ENVISA rapport dat de selectie van NMT's 'politiek' zou zijn gebeurd (p. 43 van het rapport) betrekking heeft op de plaatsing van de NMT's in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven van Brussel-Nationaal in het kader van 'geluidsccontrole en trajectbehoud' (NTK), en niet op het meetnet in het kader van de bescherming van de bevolking tegen geluidsoverlast veroorzaakt door vliegtuigen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het middel is derhalve ongegrond.

(2.3)

[...]

Het is correct dat de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu in België door de grondwetgever en de bijzondere wetgever werd gedelegeerd aan de gewesten. Het is vanuit deze bevoegdheid dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest haar regelgeving inzake de bestrijding van de geluidshinder, voortgebracht door het luchtverkeer, heeft uitgevaardigd met als bedoeling de hinder voor de Brusselse bevolking te beperken. Deze normen werden gebaseerd op studiewerk en op de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) ter zake, aanbevelingen die recent nog door de WGO werden aangescherpt. Het komt het Milieucollege, in haar hoedanigheid van administratief rechtscollege, niet toe de institutionele indeling van het federale België en de bevoegdheidsverdelende regels, noch de wettelijke bepalingen te beoordelen waarvan het geacht wordt de uitvoering te doen naleven.

De EU verordening waarnaar de verzoekster verwijst (Verordening (EU) Nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014) heeft geen terugwerkende kracht en dus ook geen uitwerking op de Brusselse regelgeving waarvan sprake. Artikel 14 van dezelfde verordening stelt ten andere expliciet: 'Geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen die werden ingevoerd vóór 13 juni 2016 blijven geldig totdat de bevoegde instanties besluiten deze te herzien overeenkomstig deze verordening.'

In de mate dat de verzoekster de wettigheid van de in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in voege zijnde regelgeving inzake geluidshinder veroorzaakt door vliegtuigen en de juridische basis die zij vormt om boetes op te leggen betwist, komt dit erop neer dat aan het Milieucollege wordt gevraagd toepassing te maken van artikel 159 van de Grondwet. Het Milieucollege is echter een administratief rechtscollege. Het komt het Milieucollege in deze hoedanigheid niet toe te oordelen over de wettigheid of toepasbaarheid van de regelgeving waarvan het wordt geacht de naleving te beoordelen.

Wat betreft de impact van de weersomstandigheid is het gepast eraan te herinneren dat het besluit van 27 mei 1999 immissienormen invoert, een type norm waarbij de link tussen de bron en het effect per definitie een marge van moeilijk in te schatten factoren bevat (externe factoren die het emissieniveau marginaal kunnen beïnvloeden), zoals weersomstandigheden zoals wind en neerslag. Om te voldoen aan de geluidsnormen, moeten luchtvaartmaatschappijen zich bewust zijn van deze moeilijk in te schatten factoren en, rekening houdende met deze factoren, het gedrag van hun vliegtuigen aanpassen (RvSt, arresten nr. 217.243 van 16 januari 2012, 11^e blad, nr. 240.019 van 28 november 2017, nr. 241.602 van 24 mei 2018). Artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999 bepaalt overigens dat de geluidsnormen moeten worden gerespecteerd ‘ongeacht de weersomstandigheden’.

Met andere woorden, luchtvaartmaatschappijen moeten een veiligheidsmarge ten opzichte van normen in hun gedrag opnemen, aangezien bepaalde externe factoren het immissieniveau marginaal kunnen beïnvloeden.

Bovendien kan, voor zover nodig, worden opgemerkt dat de verzoekster in concreto zich niet beroept op uitzonderlijke weersomstandigheden die zich tijdens de betwiste vluchten zouden hebben voorgedaan en waarmee bij de beoordeling van het boetebedrag rekening zou moeten worden gehouden. Het middel is derhalve ongegrond”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

9. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat “beide middelen onontvankelijk” zijn, wat ertoe leidt dat het beroep zelf onontvankelijk is.

Zij zet uiteen dat het eerste middel waarin de “schending van rechten/of verzuim van vormen, waarvan de niet-inachtneming nietigheid met zich meebrengt” wordt aangevoerd, niet voldoet aan de vereiste van een voldoende

duidelijke omschrijving van de geschonden rechtsregel en bijgevolg onontvankelijk is. De “rechtspraak van [de Raad van State] verzet zich ertegen dat een verwerende partij -en vervolgens het Auditoraat en [de Raad van State]- de facto zelf zouden moeten nagaan welke concrete bepalingen de verzoekende partij inroept of geschonden acht. Het komt niet toe aan [de Raad van State] om een middel te construeren in de plaats van de verzoekende partij”. Zij werpt om dezelfde reden de onontvankelijkheid op van het tweede middel waarin de schending wordt aangevoerd “van recht en/of verzuim van vormen, waarvan de niet-inachtneming nietigheid met zich meebrengt” en van “de Europese Regelgeving”. Zij voegt toe dat in zoverre de verzoekende partij zou wensen te verwijzen naar richtlijn 2002/30/EG of naar verordening (EU) nr. 598/2014 “haar grief evenmin duidelijk [is], vermits de verzoekende partij in haar middel niet naar een specifieke bepaling ervan verwijst” en niet aangeeft “welke bepaling(en) van deze Richtlijn en Verordening zou(den) worden geschonden”. Hetzelfde geldt voor “de formulering dat de bestreden beslissing ‘indruist op de federale en Vlaamse bevoegdheden’”. Ook in “zoverre de verzoekende partij verwijst naar ‘de algemene beginsels van (h)et strafrecht zoal[s] verwoord in de Grondwet onder meer artik(e)l 14 en het EVRM-verdrag, onder meer artikel 7’, verduidelijkt zij in haar middel niet op welke wijze deze rechtsregels of rechtsbeginselen zouden worden geschonden”.

10. De verzoekende partij antwoordt dat zij in “eerdere stadia van het traject bij Leefmilieu Brussel en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest [...] eveneens ontvankelijk [was] in haar verdediging”. De verzoekende partij ziet niet in waarom zij bij de Raad van State “niet ontvankelijk zou zijn”. Zij stelt ook nog dat er “geen onduidelijkheid [bestaat] over de geschonden rechtsregel(s) waarop Corendon Airlines zich beroept; in het verlengde van de administratieve procedure heeft het Gewest de middelen perfect begrepen en heeft die kunnen proberen te weerleggen”.

Met betrekking tot het eerste middel antwoordt zij nog dat de geluidsmetingen niet correct en volgens de regels van de kunst zijn verricht, “hetgeen een schending meebrengt van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, inzonderheid op artikel 9

VII-40.902-9/17

en van het besluit van 27 mei 1999 in de mate dat dit besluit een correcte uitvoering zou uitmaken van de ordonnantie en dat de bevoegdheidsdelegatie aanvaardbaar zou zijn, bij gebreke waarvan het moet noch mag worden toegepast. De weigering om het onafhankelijke Envisa-verslag in aanmerking te nemen maakt verder een schending uit van de zorgvuldigheidsplicht en het beginsel van behoorlijk handelen”.

Met betrekking tot het tweede middel repliceert zij dat de Brusselse overheid zich er perfect van bewust is dat er sprake is van een feitelijke exploitatiebeperking, maar dat zij “in alle talen [weigert] om uit te leggen hoe haar regels kunnen worden nageleefd. Zij wenst de luchtvaartmaatschappijen onder druk te zetten opdat die op hun beurt de andere regeringen -federale en Vlaamse- onder druk zouden zetten. Dat zijn eigenaardige grondwettelijke technieken, die niets te maken hebben met een deugdelijke opvatting van het strafrecht. De weigering om overleg te plegen met de luchtvaartmaatschappijen over de gedragingen die overtredingen zouden vermijden maakt verder een schending uit van de zorgvuldigheidsplicht en het beginsel van behoorlijk handelen. En indien die weigering wordt uitgelegd door de onmogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te treffen met de federale staat en het Vlaams gewest, dan is het het mooiste bewijs dat de problematiek niets te maken heeft met het gedrag van de luchtvaartmaatschappijen, die de slachtoffer of gijzelaar niet moeten zijn van de Belgische grondwettelijke problemen. [...] Bij dit alles -en dit geldt eveneens voor het eerste middel- verrast het Corendon Airlines dat het Gewest zich nauwelijks tot niets aantrekt van het Europees recht, de in Europees verband gemaakte afspraken en verordeningen, terwijl het overgrote deel van het Europees recht uit Brussel afkomstig is”.

11. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middel toe dat zij in haar verzoekschrift “expliciet [heeft] verwezen naar [de] rapportage van ENVISA [...] welke eveneens door haar is bijgevoegd” waarin “een uitgebreid juridisch kader [wordt] toegelicht” en verwezen wordt “naar Europese wet- en regelgeving welke van toepassing zijn” en besluit hieruit dat “alle instanties [...] zondermeer [begrijpen] waarom het in deze gaat”. Met betrekking tot het tweede middel stelt zij nog dat zij “ook helder [heeft]

VII-40.902-10/17

uiteen gezet en onderbouwd en daarmee voldaan aan de criteria die dienaangaande in deze procedure gelden”. Ondergeschikt vraagt zij om de procedure op te schorten “tot aan het moment dat het Europees Hof een oordeel over de zaken [...] onder nummer G/A 227.924/VII-40.530, G/A 228.683/VII-40.590 & G/A 229.649/VII-40.709 heeft geveld”.

12. De verwerende partij stelt in de laatste memorie dat er geen reden is tot schorsing van de procedure en voegt toe dat als de verzoekende partij het in het verzoekschrift aangevoerde middel verduidelijkt zou hebben in latere memories door de geschonden geachte rechtsregels klaar en duidelijk toe te lichten, “zou dit nog onontvankelijk zijn, aangezien het verzoekschrift zelf de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden rechtsregel moet bevatten en niet de latere procedurestukken”.

Beoordeling

13. De exceptie van onontvankelijkheid van het beroep hangt samen met de exceptie van onontvankelijkheid van beide middelen. Hierna wordt bijgevolg de onontvankelijkheid van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen onderzocht.

14. Aan deze vaststelling van samenhang doet niet af het feit dat de verdediging door de verzoekende partij in de administratieve beroepsprocedure werd ontvangen door het bevoegde bestuur.

15. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) vereist immers dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. Onder middel in de zin van voormelde bepaling wordt verstaan: een voldoende duidelijke omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

De uiteenzetting van een middel is een essentieel onderdeel van de inleidende akte omdat ze de verwerende partij moet toelaten zich te verdedigen tegen de grieven die ten aanzien van haar bestreden beslissing worden aangevoerd en ze tevens de Raad van State in staat moet stellen de gegrondheid van die grieven te beoordelen.

Opdat een door haar aangevoerd middel ontvankelijk zou zijn, dient een verzoekende partij niet alleen duidelijk te maken welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel zij geschonden acht, maar ook op welke wijze, naar haar oordeel, die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt miskend. Het verzoekschrift dient ten minste één ontvankelijk middel te bevatten. Het ontbreken van een middel in het verzoekschrift heeft de onontvankelijkheid van het beroep tot gevolg.

16. In dit geval heeft de verzoekende partij in haar verzoekschrift twee “middelen tot nietigverklaring” aangevoerd.

In een eerste middel voert zij de “schending [aan] van recht en/of verzuim van vormen, waarvan de niet-inachtneming nietigheid met zich meebrengt, omdat de meetpunten die worden gebruikt om het geluid van passerende vliegtuigen, waaronder de vliegtuigen van Corendon Airlines te meten, niet in overeenstemming zijn met de manier waarop geluid wordt gemeten”. In de toelichting van het middel verwijst de verzoekende partij naar de door haar bijgevoegde milieueffectenstudie van studiebureau Envisa waaruit zij opmaakt dat het “[v]aststaat dat ten aanzien van de meting van overtreding van de geluidsnormen de daaruit voortvloeiende -en door het Milieucollege [...] bevestigde boetes- niet gebaseerd zijn op internationaal overeengekomen geluidcertificering” en besluit zij dat de “meetpunten [...] geen deugdelijke juridische basis [kunnen] vormen voor het opleggen van sancties aan Corendon Airlines als gevolg van het overtreden van de geluidsnormen”.

De verzoekende partij voert in een tweede middel de “[s]chending [aan] van recht en/of verzuim van vormen, waarvan de niet-inachtneming nietigheid met zich meebrengt, omdat Corendon Airlines niet

VII-40.902-12/17

verantwoordelijk kan worden gehouden voor overschrijding van de geluidsnormen en de daarop gebaseerde boetes, temeer nu de aan Corendon Airlines opgelegde boetes in strijd zijn met de Europese Regelgeving”. De Brusselse regelgeving druist volgens haar in tegen “hogere normen” en strijdt “met de Europese Richtlijnen over luchtverkeer (onder meer Richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap en voor zover als nodig Verordening (EU) Nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30 EG) en met de Grondwet, daar het indruist op de federale en Vlaamse bevoegdheden”. De regelgeving druist volgens de verzoekende partij eveneens in tegen de “algemene beginsels van [h]et strafrecht zoals verwoord in de Grondwet onder meer artikel 14 en het EVRM-verdrag, onder meer artikel 7”. In de toelichting van het middel stelt de verzoekende partij dat de vraag rijst “wat het karakter van de aan Corendon Airlines opgelegde boetes is” en steunt zij op de door haar aangehaalde milieueffectenstudie van studie bureau Envisa om te besluiten dat er “sprake [is] van een feitelijk lawaaigerelateerde operationele beperking, waarbij Corendon Airlines slechts de keuze heeft tussen het accepteren van boetes, omdat deze onmogelijk zijn te voorkomen, of haar dienstverlening vanaf de luchthaven Brussel staken. Een dergelijke beperking is strijdig met de Europese Regelgeving”. Zij steunt verder nog op deze studie om te besluiten dat “[d]e regelgeving [niet] kan en mag [...] de juridische basis vormen om aan Corendon boetes op te leggen” en “dat het gehele boeteregime ten aanzien van de overtreding van de geluidsnormen geen sanctie behel[z]en, maar moeten worden gekwalificeerd als een feitelijk lawaaigerelateerde operationele beperking, waarmee de aan Corendon Airlines opgelegde boetes strijdig zijn met de Europese regelgeving”.

17. Er moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet met de voor een middel minimaal vereiste precisie, de rechtsregels of rechtsbeginselen aanwijst die volgens haar door de bestreden beslissing worden geschonden, dan wel dat zij geen duidelijke uiteenzetting geeft

VII-40.902-13/17

van de wijze waarop de aangehaalde rechtsregels of rechtsbeginselen door de bestreden beslissing zijn geschonden.

Een uiteenzetting die op basis van enkele verwijzingen naar een bijgebrachte milieueffectenstudie van studiebureau Envisa niet verder komt dan de algemene stelling in het eerste middel dat de boetes van het Milieucollege op grond van de metingen van overtredingen van de geluidsnormen niet gebaseerd zijn op internationaal overeengekomen geluidcertificering en dat de meetpunten geen deugdelijke juridische basis kunnen vormen voor het opleggen van sancties aan de verzoekende partij als gevolg van het overtreden van de geluidsnormen, kan niet worden beschouwd als een middel in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement.

Hetzelfde geldt voor de uiteenzetting die eveneens steunt op voormelde studie voor de stelling in het tweede middel dat de aan de verzoekende partij door het Milieucollege opgelegde administratieve geldboete “een feitelijk lawaaigerelateerde operationele beperking” is die strijdig is met Europese regelgeving. In de mate dat de verzoekende partij in het tweede middel toelicht dat de Brusselse regelgeving strijdt met “onder meer Richtlijn 2002/30/EG” en “voor zover als nodig Verordening (EU) Nr. 598/2014”, duidt zij geen specifieke bepaling aan die zij door de bestreden beslissing geschonden acht. Hetzelfde geldt voor haar stelling dat de Brusselse regelgeving strijdt “met de Grondwet, daar het indruist op de federale en Vlaamse bevoegdheden”. Zij verduidelijkt verder overigens niet op welke wijze de bevoegdheidsverdelende regelen volgens haar worden geschonden. Ook de aangevoerde schending van artikel 14 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, die beide het legaliteitsbeginsel in strafzaken waarborgen, wordt niet nader geduid. De vaststelling van de verzoekende partij dat zij “in Hoofdstuk 2 van het Envisa rapport de bevestiging [ziet] van het standpunt dat zij steeds heeft ingenomen, te weten dat alle inspanningen ten spijt toch boetes wegens overschrijding van de geluidsnormen krijgt opgelegd”, dat dit te wijten is aan het “ondoorzichtige, arbitraire, ongecoördineerde, versnipperde en partijdige karakter van de regelgeving” en dat

die regelgeving “niet de juridische basis [kan en mag] vormen om aan Corendon Airlines boetes op te leggen”, voldoet daartoe niet.

In geen van beide middelen komt de verzoekende partij tot het formuleren van een concrete schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel die zij aan de bestreden beslissing moet toeschrijven.

Uit wat voorafgaat volgt dat het verzoekschrift geen ontvankelijk middel bevat, hetgeen de onontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring tot gevolg heeft.

In zoverre de opmerking van de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift “[v]oorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van” haar middelen, dat aan haar “verdedigingsmiddelen [...] door [...] het Milieucollege [...] niet of nauwelijks overwegingen worden gewijd aan de vraag of en zo nee, waarom deze verdedigingsmiddelen niet opgaan”, als een middel zou moeten geïnterpreteerd dient, daargelaten de vaststelling dat deze bewering feitelijke grondslag mist gelet op de hiervoor aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit, het volgende te worden vastgesteld: Niet enkel wordt deze voorafgaande opmerking van de verzoekende partij door haarzelf niet als een middel aangevoerd, bovendien heeft de verwerende partij deze opmerking niet als een middel gezien, laat staan beantwoord, en tot slot laat de verzoekende partij na om de concreet door de bestreden beslissing geschonden geachte rechtsregel of rechtsbeginsel te vermelden.

18. De verzoekende partij kan het gebrek aan rechtsmiddelen in het oorspronkelijk ingediende verzoekschrift niet goedmaken door voor het eerst in de memorie van wederantwoord de geschonden geachte rechtsregels en rechtsbeginselen te vermelden of uiteen te zetten hoe deze volgens haar werden geschonden door de bestreden beslissing.

Ook in de memorie van wederantwoord slaagt de verzoekende partij er overigens niet in concreet uiteen te zetten hoe de aangehaalde bepalingen en beginselen volgens haar door de bestreden beslissing zouden zijn geschonden.

VII-40.902-15/17

In de mate dat van het argument van de verzoekende partij bij het tweede middel dat het “inroepen van [immissienormen], waar de wereldwijde praktijk [het heeft] over emissienormen gepaard met gedragsregels [...] duidelijk onredelijk” is, al kan worden aangenomen dat zij daarmee een schending van het redelijkheidsbeginsel opwerpt, moet worden vastgesteld dat dit argument niet vervat lag in de uiteenzetting in het verzoekschrift, zodat het, nog daargelaten dat de verzoekende partij zich niet met zoveel woorden op een schending van het redelijkheidsbeginsel beroept, hoe dan ook laattijdig is.

19. Uit wat voorafgaat volgt dat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie gegrond is.

Bijgevolg moet worden besloten dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk is ingesteld.

20. Er is geen reden om in te gaan op het “ondergeschikt” geformuleerde verzoek om de procedure op te schorten. De verzoekende partij laat niet alleen na enige rechtsgrond hiervoor aan te voeren, maar legt evenmin enig bewijs voor van een door haar ingestelde procedure voor het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig januari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys