

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.936 van 2 maart 2023
in de zaak A. 234.839/VII-41.225**

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
 advocaten François Tulkens en Laure Proost
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 oktober 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van het Milieucollege van 23 augustus 2021 dat
het beroep aangetekend tegen de alternatieve administratieve geldboete opgelegd
door de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel voor inbreuken op het besluit
van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 ‘betreffende de
bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’, onontvankelijk
verklaart.

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 Benny De Sutter heeft op 5 mei 2022 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 26 januari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alexia Devaucleroy, die *loco* advocaten Philippe Malherbe en Benno Simon Friedberg verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Laure Proost, die 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. Verzoek tot schorsing van de procedure

3. De verzoekende partij verwijst naar de arresten van de Raad van State van 1 februari 2021 met nummers 249.660, 249.661 en 249.662. Zij stelt dat

zij “deze en andere beslissingen [zal] voorleggen aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens”. Zij verzoekt “[d]aarom [...] een schorsing van onderhavige procedures tot aan het moment dat het Europees Hof een oordeel over d[i]e zaken” zal vellen.

Beoordeling

4. De reden van het verzoek tot schorsing van de procedure - voor zover dit al processueel aanvaardbaar zou zijn - is geheel in handen van de verzoekende partij die niet beweert, laat staan aantoon, reeds een beroep bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te hebben ingediend. Er kan dan ook niet worden ingegaan op dat verzoek.

IV. Feiten

5. Op 24 mei 2019 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 de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 ‘betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’ (hierna: besluit van 27 mei 1999).

Er worden zeven inbreuken, respectievelijk op 6, 21, 29 en 30 april 2019, vastgesteld op het besluit van 27 mei 1999. De inbreuken worden omstandig omschreven in de meetverslagen die deel uitmaken van het proces-verbaal waarin de gegevens over de meetstations (meetmethode, meetvoorwaarden, kenmerken van meetapparaten) omstandig worden toegelicht.

6. Het proces-verbaal wordt 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 deelt op 24 juni 2019 mee dat de vastgestelde inbreuken niet strafrechtelijk vervolgd worden.

7. Met een aangetekende brief van 6 juli 2020 informeert Leefmilieu Brussel de verzoekende partij over het feit dat de procureur des Konings beslist heeft geen strafvervolgning in te stellen en 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.

De verzoekende partij wordt op 1 februari 2021 gehoord door Leefmilieu Brussel.

8. Met een beslissing van 8 februari 2021 legt de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel een administratieve geldboete van 4.200 euro op aan de verzoekende partij.

De beslissing van 8 februari 2021 wordt met een aangetekend schrijven met ontvangstbewijs op 10 februari 2021 verzonden aan de verzoekende partij, op het adres van haar maatschappelijke zetel. Het schrijven wordt door haar ontvangen op 15 februari 2021.

9. Vervolgens vindt correspondentie per e-mail plaats tussen de raadsman van de verzoekende partij en Leefmilieu Brussel omtrent de kennisgeving van de beslissing van 8 februari 2021, die enkel aan de verzoekende partij was gericht en niet aan haar raadsman.

De raadsman vindt de door Leefmilieu Brussel gehanteerde werkwijze “uiterst merkwaardig en zeer ongebruikelijk”. Zij zou niet stroken met “uitdrukkelijke afspraken gemaakt over de onderlinge correspondentie”, waarbij de belangrijkste afspraak was “dat de stukken niet enkel naar cliënt werden gezonden maar ook naar [diens] kantoor”.

10. Op 26 mei 2021 stelt de verzoekende partij bij het Milieucollege administratief beroep in tegen de beslissing van 8 februari 2021.

Zij stelt in haar beroepschrift onder meer dat de “verzending van 10 februari 2021 niet conform de tussen partijen gemaakte afspraken” is. Zij is evenmin “conform het EVRM artikel 6 (recht op een eerlijk proces & recht op een deugdelijke vertegenwoordiging)”. Ook had Leefmilieu Brussel, gelet op de COVID-19-pandemie moeten weten “dat door het enkel verzenden per post naar Corendon Airlines in Turkije de beslissing nooit tijdig bij de juiste persoon terecht had kunnen komen”. De verzoekende partij concludeert, primair, “dat de haar opgelegde boetes, alleen al hierdoor, niet in stand kunnen blijven” en, secundair, dat de “termijn van kennisgeving ingaat op 30 april 2021 en niet op 15 februari 2021”.

11. Bij besluit van 23 augustus 2021 verklaart het Milieucollege het administratief beroep van de verzoekende partij onontvankelijk wegens laattijdigheid:

“Artikel 45 van het Wetboek van inspectie bepaalt dat: ‘{d}e beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen of, in voorkomend geval, de beslissing om geen alternatieve administratieve geldboete op te leggen, wordt binnen tien dagen bij een ter post aangetekende brief of langs elektronische weg betekend aan: 1° de persoon die met een alternatieve administratieve geldboete strafbaar is (...)’.

Artikel 49 van het Wetboek van inspectie bepaalt ook dat: ‘{i}edereen die veroordeeld is tot de betaling van een alternatieve administratieve geldboete, (...), kan een beroep instellen bij het Milieucollege. Het beroep wordt, op straffe van verval, ingesteld bij wege van verzoekschrift binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing.’

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State, moet er, in geval van een beslissing betekend bij aangetekend schrijven, van uit worden gegaan ‘dat een ter post aangetekende zending ontvangen wordt wanneer de brief is aangeboden op de woonplaats van de geadresseerde en hem is afgegeven of dat bij diens afwezigheid een bericht is achtergelaten waarin hij ervan op de hoogte wordt gebracht dat hem een zending is aangeboden en dat hij in kennis gesteld wordt van de mogelijkheid om ze af te halen bij de post’ (RvS, 14 oktober 1998, nr. 76.436, VAN COPENOLLE Christian).

Uit het administratieve dossier blijkt dat de betwiste beslissing werd betekend op 10 februari 2021, via aangetekende zending, en dat dit schrijven op 15 februari 2021 aan de bestemming werd afgeleverd. De laatste nuttige datum om een beroep in te stellen was dus 15 april 2021.

In casu werd het beroep pas ingediend op 26 mei 2021, zodat dit laattijdig is.

Daaromtrent voert de raadsman van verzoekster aan dat er [met] Leefmilieu Brussel ‘afspraken’ zouden zijn gemaakt om de bestreden beslissing naar de raadsman van verzoekster te zenden. *In casu* heeft Leefmilieu Brussel de bestreden beslissing pas op 30 april 2021 op diens aanvraag overgemaakt aan de raadsman van verzoekster. Volgens de raadsman van verzoekster begint de termijn om een beroep in te dienen pas vanaf 30 april 2021.

Van deze ‘afspraken’ wordt evenwel geen enkel stuk voorgelegd.

Evenmin blijkt dat verzoekster ten behoeve van de administratieve procedure voor Leefmilieu Brussel keuze van woonplaats op het kantoor van haar raadsman heeft gedaan.

Hetzelfde geldt voor onderhavige procedure voor het Milieucollege, waarbij verzoekster evenmin keuze van woonplaats op het kantoor van haar raadsman deed.

De bestreden beslissing werd dan ook terecht verstuurd aan de zetel van verzoekster.

Er is zodoende evenmin sprake van een schending van het recht op een deugdelijk proces in hoofde van verzoekster.

Het beroep van verzoekster, ingesteld op 26 mei 2021, is dus laattijdig en bijgevolg onontvankelijk”.

V. Onderzoek van de middelen

A. “Voorafgaand” middel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekende partij zet in een “voorafgaand” middel uiteen:

“Het beroep ingediend op 26 mei 2021 voor het Milieucollege tegen de beslissing van 10 februari 2021 van Leefmilieu Brussel was niet laattijdig. Verzoekster is gevestigd in Turkije, alwaar de beslissing van Leefmilieu Brussel per post werd gestuurd; pas op 30 april 2021 werd zij per email aan de raadsman van verzoekster in Nederland medegedeeld.

Eerste onderdeel

Een verlenging van de termijn wegens afstand moest in acht worden genomen. Dus de termijn was niet verstreken. Verzoekster roept het algemeen beginsel van gerechtelijk en administratief gerechtelijk recht uitgedrukt in artikel 55 gerechtelijk wetboek en de discriminatie (gelijke behandeling van rechtzoekenden in ongelijke situaties) in.

Tweede onderdeel

Een verlenging van de termijnen wegens de coronapandemie had moeten worden voorzien of tenminste toegepast. Verzoekster roept de overmacht (algemeen rechtsbeginsel uitgedrukt in artikel 1148 oud burgerlijk wetboek) en de discriminatie (gelijke behandeling van rechtzoekenden in ongelijke situaties) in.

Derde onderdeel

De termijn is pas op 30 april 2021 beginnen lopen. Het beroep werd dus tijdig ingediend. Leefmilieu Brussel heeft nalatig en foutief gehandeld door de wettelijke middelen to[t] zijn beschikking niet onmiddellijk te gebruiken om zijn beslissing effectief ter kennis te brengen van verzoekster, onder meer door die per email aan de raadsman van verzoekster onverwijld te sturen. Verzoekster roept de algemene rechtsbeginsels behoorlijk bestuur en zorgvuldigheid, alsmede het algemeen rechtsbeginsel uitgedrukt in artikel 1382 oud burgerlijk wetboek in”.

13. De verwerende partij repliceert met betrekking tot het:

- eerste onderdeel dat de termijnverlenging in artikel 55 van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing is, vermits de wet waarnaar die bepaling verwijst, in dit geval artikel 49 van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid (hierna: Wetboek van inspectie), geen verlenging van de termijnen voorziet. Bijgevolg blijft de geldende termijn voor het instellen van een beroep bij het Milieucollege, op straffe van verval, twee maanden;
- tweede onderdeel dat de verzoekende partij niet uiteenzet in welke mate zij meent dat de regels inzake gelijkheid tussen rechtzoekenden geschonden zouden zijn, zodat het middelonderdeel op dit punt onontvankelijk is, dat de Raad van State in het kader van de coronapandemie reeds heeft besloten dat het aan de verzoekende partij is om aan te tonen dat zij door omstandigheden buiten haar wil om, onmogelijk een verzoek tot nietigverklaring tot de Raad van State kon richten binnen de daarvoor gestelde termijn en dat hetzelfde principe moet worden toegepast in het kader van een termijn voor het instellen van een bestuurlijk beroep bij het Milieucollege, dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij omwille van omstandigheden te wijten aan de coronapandemie in de onmogelijkheid was om tijdig een bestuurlijk beroep in te dienen bij het Milieucollege en dat zij zich bijgevolg niet kan beroepen op overmacht om te stellen dat het beroep bij het Milieucollege niet laattijdig was;
- derde onderdeel dat, in zoverre de verzoekende partij vraagt om het foutief handelen van Leefmilieu Brussel vast te stellen, het middelonderdeel niet ontvankelijk is, dat de Raad van State niet bevoegd is om onderzoek te doen naar de subjectieve verwijtbaarheid van het foutbegrip en dat burgerrechtelijke geschillen behoren tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken, dat, zoals uit de bestreden beslissing blijkt, de verzoekende partij ten behoeve van de

administratieve procedure voor Leefmilieu Brussel geen keuze van woonplaats op het kantoor van haar raadsman heeft gedaan, dat zij geen enkel bewijs bijbrengt van de beweerde “afspraken” die gemaakt zouden zijn om de bestreden beslissing naar haar raadsman te versturen en dat het bijgevolg geenszins onzorgvuldig was van de bevoegde overheid om de beslissing per aangetekende brief te versturen naar de zetel van de verzoekende partij.

14. De verzoekende partij dupliceert met betrekking tot het:

- eerste onderdeel dat er afspraken zijn gemaakt tussen haarzelf en Leefmilieu Brussel en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het toezenden van processen-verbaal, het voornemen tot het opleggen van alternatieve administratieve geldboetes, uitnodigingen voor hoorzittingen en de uiteindelijke beslissingen, dat die afspraken voortvloeien uit het feit dat de medewerkers van de verzoekende partij de Nederlandse taal niet machtig zijn, terwijl vrijwel alle correspondentie plaatsvindt in de Nederlandse taal, dat de werkwijze waarbij de correspondentie naar het kantoor van haar raadsman wordt verzonden, inmiddels bestendig in gebruik is, conform artikel 24 van het Wetboek van inspectie, dat deze afspraken dan wel het bestendig gebruik voortvloeien uit een e-mail uit april 2020, dat zij aldus niet op een juiste wijze is geïnformeerd over de Nederlandstalige beslissing van Leefmilieu Brussel, noch is zij op juiste en begrijpelijke wijze in kennis gesteld van de haar toekomende rechtsmiddelen ertegen, en, indien en voor zover de Raad van mening zou zijn dat de kennisgeving van de beslissing van Leefmilieu Brussel rechtsgeldig zou zijn geschied, dat de overschrijding van de beroepstermijn als verschoonbaar gekwalificeerd moet worden;
- tweede onderdeel dat het vast staat dat er sprake was van een pandemie als gevolg waarvan nationale overheden verregaande maatregelen hebben getroffen, zoals onder meer een verplichte quarantaine en thuiswerkverplichtingen, dat de verwerende partij er dan ook redelijkerwijze rekening mee had moeten houden dat de verzoekende partij in onvoorziene omstandigheden verkeerde en dat zij door de door de overheid opgelegde maatregelen niet op de hoogte was van de beslissing, dat de overheid er redelijkerwijze rekening mee had moeten houden dat haar beslissing bij een verzending per e-mail meer kans van slagen had om “tijdig” aan te komen, zodat de verzoekende partij ook tijdig van de inhoud van de beslissing op de hoogte was en hiertegen tijdig een middel kon instellen;

- derde onderdeel dat het niet wordt betwist dat vrijwel alle communicatie altijd per mail aan de raadsman van de verzoekende partij wordt verricht, dat het ook merkwaardig is dat de verwerende partij ten tijde van een pandemie heeft besloten af te wijken van de gemaakte afspraken tussen de partijen, met het gevolg dat haar handelen aantoonbaar een oorzakelijk verband heeft met het beweerdelijk te laat indienen van het verzoekschrift.

Beoordeling

Eerste onderdeel

15. Wat betreft de aangevoerde schending van het non-discriminatiebeginsel, laat de verzoekende partij na met concrete elementen aan te tonen waarin die schending precies gelegen is. Een “gelijke behandeling van rechtzoekenden in ongelijke situaties” noopt op zich niet tot de vaststelling van een schending van het non-discriminatiebeginsel. Daarvan zou slechts sprake zijn wanneer is komen vast te staan dat voor deze gelijke behandeling in ongelijke situaties geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partij zet in het geheel niet uiteen waaruit de “gelijke behandeling” bestaat en wat de “ongelijke situaties” zijn en maakt aldus niet aannemelijk dat de beweerde gelijke behandeling in ongelijke situaties niet op objectieve en redelijke wijze verantwoord is. In de mate dat de verzoekende partij de schending van het non-discriminatiebeginsel aanvoert, is het eerste onderdeel niet ontvankelijk, minstens niet gegrond.

Artikel 55 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet in een verlenging van de termijnen die worden verleend aan “de partij die in België noch woonplaats, noch verblijfplaats, noch gekozen woonplaats heeft”. Luidens artikel 48 van het Gerechtelijk Wetboek, is voormeld artikel 55 evenwel slechts van toepassing op “de termijnen voor het verrichten van proceshandelingen”. Het beroep bij het Milieucollege betreft een administratief beroep. Aangezien het instellen van een administratief beroep geen proceshandeling is, is artikel 55 van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing.

In de memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar afspraken met en een “bestendig gebruik” vanwege Leefmilieu Brussel omtrent de betekening van beslissingen waarbij alternatieve administratieve geldboetes worden opgelegd. De e-mails die zij ter staving bijbrengt, zijn evenwel niet dienstig. Het betreft in eerste instantie e-mails met het Milieucollege, waarbij de verzoekende partij dan nog aan dit college vraagt “alles te bevestigen”. Een bevestiging brengt zij evenwel niet bij. Verder schrijft de verzoekende partij in haar eerste e-mail van 1 april 2020 weliswaar dat de werkwijze, met verzending van beslissingen naar het kantoor van haar raadsman, “al gehanteerd [wordt] bij het Leefmilieu Brussels”, maar dit blijft uiteindelijk niet meer dan een niet-gestaafde bewering. De verzoekende partij maakt de gemaakte afspraken met Leefmilieu Brussel niet concreet aannemelijk. Daarbij komt dat de verzoekende partij niet betwist dat zij ten behoeve van de administratieve procedure voor Leefmilieu Brussel geen keuze van woonplaats op het kantooradres van haar raadsman heeft gedaan, zodat van de beslissing van Leefmilieu Brussel kennis werd gegeven aan “de persoon die met een alternatieve administratieve geldboete strafbaar is” overeenkomstig artikel 45 van het Wetboek van inspectie.

Waar de verzoekende partij er tot slot nog op wijst dat zij niet op een begrijpelijke wijze werd geïnformeerd omdat de beslissing van Leefmilieu Brussel niet naar het Turks of Engels werd vertaald, valt zij evenmin bij te treden. Uit de beslissing van Leefmilieu Brussel en het ontvangstbewijs bij de verzending ervan, blijkt afdoende dat de berichtgeving afkomstig was uit Brussel/België. Van een internationaal actieve luchtvaartmaatschappij als de verzoekende partij die in België (Brussel) actief is, mag worden verwacht dat zij de namen “Brussel” (op de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete) of “Belgium” (op het ontvangstbewijs) herkent. Verder staan op de beslissing van Leefmilieu Brussel contactgegevens vermeld. Men hoeft de Nederlandse taal niet te begrijpen om het vermelde telefoonnummer of e-mailadres te herkennen. De verzoekende partij had derhalve ofwel zelf contact kunnen opnemen met de betrokken dienst, minstens had zij contact kunnen opnemen met haar (vaste) raadsman die haar belangen ter plaatse behartigt. De verzoekende partij kan zich te dezen niet verschuilen achter het niet-begrijpen van de Nederlandse taal om zelf geen enkele verdere actie te

ondernemen en op die manier de uiterste termijn voor het indienen van een bestuurlijk beroep voor zich uit te schuiven.

Het eerste onderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

16. Wat betreft de aangevoerde schending van het non-discriminatiebeginsel, laat de verzoekende partij na met concrete elementen aan te tonen waarin die schending precies gelegen is. Een “gelijke behandeling van rechtzoekenden in ongelijke situaties” noopt op zich niet tot de vaststelling van een schending van het non-discriminatiebeginsel. Daarvan zou slechts sprake zijn wanneer is komen vast te staan dat voor deze gelijke behandeling in ongelijke situaties geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partij zet in het geheel niet uiteen waaruit de “gelijke behandeling” bestaat en wat de “ongelijke situaties” zijn en maakt aldus niet aannemelijk dat de beweerde gelijke behandeling in ongelijke situaties niet op objectieve en redelijke wijze verantwoord is. In de mate dat de verzoekende partij de schending van het non-discriminatiebeginsel aanvoert, is het tweede onderdeel niet ontvankelijk, minstens niet gegrond.

Voorts ligt de bewijslast van het bestaan van overmacht bij de verzoekende partij. De omstandigheid dat de COVID-19-pandemie heeft geleid tot maatregelen als verplichte quarantaines en thuiswerk, toont geen overmacht aan. Het gegeven dat men in quarantaine zit of van thuis uit moet werken, houdt op zich immers niet in dat men niet kan communiceren en aldus niet op de hoogte kon zijn van de beslissing van Leefmilieu Brussel. Het argument dat een verzending per e-mail meer “kans van slagen had om ‘tijdig’ aan te komen”, overtuigt evenmin. De termijn om beroep in te stellen, nam pas een aanvang bij de ontvangst van de beslissing van Leefmilieu Brussel door de verzoekende partij op 15 februari 2021. De verzoekende partij maakt geen geval van overmacht aannemelijk waarbij het voor haar onmogelijk was om, desgewenst, de ontvangen zending per post te digitaliseren en vervolgens in een digitale versie verder af te handelen, indien zij daardoor in staat zou zijn geweest om sneller op te treden.

Het tweede onderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

17. Er is de Raad van State geen algemeen rechtsbeginsel “behoorlijk bestuur” bekend. In de mate dat de verzoekende partij de schending daarvan aanvoert, is het onderdeel niet ontvankelijk.

Verder behoort de aangevoerde schending van artikel 1382 van het (oud) Burgerlijk Wetboek niet tot de rechtsmacht van de Raad van State. De beoordeling van de aangevoerde schending zou de Raad van State ertoe brengen zich uit te spreken over subjectieve burgerlijke rechten, wat tot de uitsluitende bevoegdheid van de justitiële rechter behoort.

Voorts laat artikel 45 van het Wetboek van inspectie aan Leefmilieu Brussel de keuze om de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen “bij een ter post aangetekende brief of langs elektronische weg” te betekenen aan “de persoon die met een alternatieve administratieve geldboete strafbaar is”. De verzoekende partij betwist niet dat zij in het raam van de administratieve procedure voor Leefmilieu Brussel geen keuze van woonplaats op het kantooradres van haar raadsman heeft gedaan, zodat de kennisgeving van de beslissing van Leefmilieu Brussel aan de verzoekende partij per aangetekend schrijven in overeenstemming is met artikel 45 van het Wetboek van inspectie. Een decretale regeling primeert op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel kan derhalve niet worden aangenomen.

Waar de verzoekende partij het in de memorie van wederantwoord nog merkwaardig acht “dat het Gewest ten tijde van een pandemie heeft besloten af te wijken van de gemaakte afspraken tussen partijen”, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middelonderdeel waar is vastgesteld dat de verzoekende partij het bestaan van deze afspraken niet concreet aannemelijk maakt.

Het derde onderdeel wordt verworpen.

18. Het “voorafgaand” middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

B. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

19. De verzoekende partij voert de schending aan van:

- (eerste middel) “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”. De verzoekende partij verwijst 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”;

- (tweede middel) “recht en/of verzuim van vormen, waarvan de niet-inachtneming nietigheid met zich meebrengt, omdat Corendon Airlines niet 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 het 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 studiebureau 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 Airlines 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”.

20. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de middelen omdat de verzoekende partij erin niet uiteenzet welke concrete rechtsregels of beginselen zouden worden geschonden. Zij wijst erop dat dit reeds werd bevestigd in drie arresten van de Raad van State van 1 februari 2021, waarin middelen werden geformuleerd in quasi gelijke bewoordingen. Zij voert verder ook nog aan dat de middelen niet zijn gericht tegen enige motivering van de bestreden beslissing en om die reden alleen al ongegrond moeten worden verklaard.

21. Met betrekking tot het eerste middel wederantwoordt de verzoekende partij 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 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”.

Aangaande het tweede middel wederantwoordt de verzoekende partij nog 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”.

Beoordeling

22. In de bestreden beslissing heeft de verwerende partij zich niet uitgesproken over de gegrondheid van de tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure door de verzoekende partij aangevoerde grieven. Bijgevolg is de wettigheidscontrole van de Raad van State in het kader van het voorliggend geding beperkt tot de motieven die de verwerende partij ertoe hebben gebracht het

bestuurlijk beroep onontvankelijk te verklaren. Het eerste en tweede middel zijn niet gericht tegen die motieven, maar nodigen de Raad van State uit om vast te stellen dat de bestreden beslissing tekortdoet aan “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” en “omdat Corendon Airlines niet 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 middelen kunnen aldus niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

23. Het eerste en tweede middel worden verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

24. De verzoekende partij voert de schending aan van “recht en/of verzuim van vormen, waarvan de niet-inachtneming nietigheid met zich meebrengt, omdat sprake is van strijd met hetgeen is bepaald in artikel 6 EVRM, inhoudende het recht op een eerlijk proces en toegang tot een onafhankelijke rechter”.

De verzoekende partij licht toe dat de opgelegde boetes strafmaatregelen zijn. Verder hekelt zij het feit dat zij zich niet heeft kunnen verweren bij de procureur des Konings, daar waar het de beslissing betreft om haar al dan niet te vervolgen. Voorts mag het annulatieberoep, op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en de toegang tot een onafhankelijke rechter, niet louter omwille van het niet-voldoen aan de geldende formele vereisten onontvankelijk verklaard worden. Dit geldt des te meer vermits de boetes strafmaatregelen zijn, opgelegd door een overheidsorgaan, waarbij de Raad van

State de eerste onafhankelijke rechterlijke organisatie is waar de verzoekende partij zich inhoudelijk kan verdedigen.

25. De verwerende partij repliceert dat de Europese lidstaten niet verplicht zijn ervoor te zorgen dat de rechtsmiddelen tegen door het bestuur opgelegde boetes een strafrechtelijke procedure volgen. In het voorliggende geval is er een mogelijkheid tot administratief beroep dat alle waarborgen van artikel 6 EVRM eerbiedigt. Het Milieucollege is een onafhankelijke administratieve autoriteit, zoals reeds bevestigd in de rechtspraak van de Raad van State. De verwerende partij bespreekt de “institutionele garanties” van het Milieucollege, zoals deze voortvloeien uit het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 3 juni 1993 ‘betreffende het Milieucollege’, die personen die bij het Milieucollege in beroep gaan de mogelijkheid bieden een onpartijdige beoordeling van hun zaak te krijgen, zowel in rechte als wat de opportuniteit betreft, zonder dat de leden van dit college beïnvloed worden door politieke, functionele of persoonlijke belangen die hun beslissing zouden kunnen beïnvloeden. Verder biedt het Milieucollege ook “procedurele garanties”. De beslissing van het Milieucollege heeft altijd voorrang boven de beslissing in eerste aanleg en de verzoeker wordt steeds in de gelegenheid gesteld zijn standpunt schriftelijk en mondeling kenbaar te maken. Zijn beslissing is met redenen omkleed en ertegen staat nog een rechtsmiddel ter beschikking, met name het annulatieberoep bij de Raad van State. De verzoekende partij beschikt in elke fase over waarborgen die haar in staat stellen haar verdediging schriftelijk en mondeling met volledige kennis van zaken voor te bereiden en te ondersteunen, en de uiteindelijk genomen beslissing te begrijpen. De administratieve boeteprocedure is een geoorloofde praktijk die een duidelijk doel dient, met name het strafrechtelijk proces te ontlasten, en die door zowel het Grondwettelijk Hof als het Hof van Cassatie werd geaccepteerd.

Beoordeling

26. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: 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 (artikel 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 de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ (hierna: bijzondere wet van 12 januari 1989) heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eveneens deze bevoegdheid middels ordonnanties. Hieruit volgt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de strijd tegen de geluidshinder de inbreuken tegen de ordonnantie van 25 maart 1999 ‘betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu’, thans het Wetboek van inspectie, 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.

27. 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.

Het Wetboek van inspectie 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 leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel 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^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

28. 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.

29. 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”.

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

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

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

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

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

32. 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 artikel 6 EVRM niet aannemelijk.

33. Tot slot heeft de verzoekende partij geen belang bij het argument dat zij zich niet heeft kunnen verweren voor de procureur des Konings, nu deze heeft beslist om de verzoekende partij niet strafrechtelijk te vervolgen en zij aldus in dat opzicht geen nadeel heeft geleden.

34. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams