

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.792 van 15 juni 2023
in de zaak A. 234.840/VII-41.226**

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 het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest van 23 augustus 2021 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.072 van 23 juni 2022 heropent de Raad van State het debat en wordt de zaak voortgezet volgens de gewone rechtspleging.

De verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 13 oktober 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 11 mei 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Benno Simon Friedberg, die 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. Feiten

3. Op 17 juli 2019, 21 augustus 2019, 18 september 2019 en 9 oktober 2019 stellen ambtenaren van Leefmilieu Brussel proces-verbaal op ten laste van 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 tien inbreuken, respectievelijk op 4 mei, 10, 22, 27 en 28 juni, 15 juli en 3 en 13 augustus 2019 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 7 augustus 2019, 9 september 2019, 25 september 2019 en 11 oktober 2019 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 12 februari 2021 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.

De verzoekende partij deelt met een aangetekende brief van 8 maart 2021 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 te wijten zijn aan 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 22 april 2021 via videoconferentie gehoord door Leefmilieu Brussel. Een 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 dus op geen enkele wijze wordt ingegaan op de door Corendon Airlines aangevoerde verweren (middelen) en op geen enkele wijze deugdelijk 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 lawaai gerelateerde operationele beperking” en in strijd is “met het huidige Europees Recht”. Zij besluit dat “het boeteregime niet uit geest van de EU-verordening betreffende geluidsbepeningen volgt en evenmin de wettelijke vereiste voor verspreiding van vliegtuigen rond Brussel en een gelijke verdeling van

geluidsbelasting”. De verzoekende partij vraagt “Leefmilieu Brussel af te zien van het opleggen van een alternatieve administratieve boete. Indien en voor zover Leefmilieu Brussel meent desondanks te moeten overgaan tot het opleggen van een boete, dan verzoekt Corendon Airlines hetgeen door haar naar voren is gebracht aan te merken als verzachtende omstandigheden en daarmee bij de bepaling van de hoogte van de boete rekening te houden”.

6. Met een beslissing van 28 april 2021 legt de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel een administratieve geldboete van 4.985 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;
- 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 studie van Envisa geen element aantoonst “dat de wetgeving omtrent geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en haar toepassing, in casu, ongeldig zou maken”;
- bij de bepaling van het bedrag van de alternatieve administratieve geldboete “geen rekening wordt gehouden met de laagste overschrijding, omdat er rekening wordt gehouden met de eenheid van de overtreding, aangezien deze overschrijdingen voortkwamen uit eenzelfde vlucht met een hogere overschrijding aan een ander meetstation” en dat “enkel rekening wordt gehouden met de overtredingen hoger dan 9 dB t.o.v. de toegelaten normen tijdens de nacht”;
- de overtreder geen uitstel inroept en dus “geen enkel element aanvoert dat van die aard is om vast te stellen dat hem uitstel moet worden toegekend”.

7. Bij aangetekend schrijven van 25 mei 2021 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 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 juni 2021 vraagt het Milieucollege bijkomende documenten aan Leefmilieu Brussel met betrekking tot de geluidsmetingen van bepaalde meetstations.

Tijdens de zitting van 12 juli 2021 maakt de verzoekende partij opnieuw “spreekaantekeningen” over.

8. Met een besluit van 23 augustus 2021 bevestigt het Milieucollege de beslissing van Leefmilieu Brussel van 28 april 2021.

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.), “ENVISA studie met

betrekking tot de wetgeving inzake geluidshinder” (2.3.) en het “[r]echt op een eerlijk proces” (2.6.) 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. 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.

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 'geluidscontrole 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 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: ‘Geluidsgelateerde 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, 11e 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 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.

[...]

(2.6.)

[...]

Dit argument betwist de grondwettelijkheid van het stelsel van administratieve geldboeten waarin het Wetboek van inspectie voorziet. Noch Leefmilieu Brussel noch het Milieucollege zijn, gezien hun hoedanigheid

van administratieve overheid, 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 [zijn] arresten nr. 201.373 van 26 februari 2010 en nr. 217.104 van 4 januari 2012.

De onafhankelijkheid en de onpartijdigheid worden gewaarborgd door de besluitvormingsprocedure als geheel. Tegen de bestreden beslissing van Leefmilieu Brussel 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, [overgaan] tot vernietiging en verwijzing voor hernieuwde beslissing.

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 Leefmilieu Brussel 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 naar rechtspraak van het Europees Hof [voor] 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.

Het middel is derhalve ongegrond”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

9. De verzoekende partij voert 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 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”.

10. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel wegens de ontstentenis van een voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregels en van de wijze waarop die rechtsregels door de bestreden beslissing werden geschonden. Zij verwijst dienaangaande naar eerdere rechtspraak van de Raad van State. Ondergeschikt betwist zij de gegrondheid van het middel.

11. De verzoekende partij antwoordt op het “het verweer van ontvankelijkheid van haar verzoekschrift” wat volgt:

“Ontvankelijkheid Corendon Airlines
[...]

4. Corendon Airlines kan zich niet vinden in de uitspraken die het Gewest maakt in haar Memorie van Antwoord betreffende het uitblijven van het verwijzen naar een rechtsregels.

5. Corendon Airlines verwijst stelselmatig naar rechtsbepalingen onder meer naar de artikelen 6, 7 en 14 EVRM. Ook licht zij uitgebreid toe op welke wijze deze bepalingen zijn geschonden.

Daarnaast wordt ook het eigendom van Corendon Airlines beperkt door haar stelselmatig te beboeten voor een vliegroute die haar op wordt gelegd. Impliciet wordt hier door Corendon Airlines verwezen naar het verbod op de beperking de volgt uit artikel 17 EU Charter of Fundamental Rights.

6. Het simpele feit dat deze wet- en regelgeving niet verder wordt beschreven in lokale wet- en regelgeving neemt niet met zich mee dat deze wet- en regelgeving buiten beschouwing mag/kan worden gelaten door het Gewest.

7. Corendon Airlines is hierbij niet de eerste, en waarschijnlijk ook niet de laatste, die dit ter sprake brengt bij uwer raad. Zo bleek onder andere uit wetenschappelijk onderzoek, zo oud als 2007, dat al werd verricht onder toezicht van prof. A. Alen met betrekking tot de handhaving op geluidsoverlast van overvliegend luchtverkeer geschreven:

‘Uit dit onderzoek blijkt dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever historische fouten hebben gemaakt bij de bevoegdheidsverdeling naar aanleiding van de opeenvolgende staatsvormingen.’¹

8. Daarnaast heeft het Europees Hof heeft de staat België meerdere malen veroordeeld op het te ver doorgevoerd formalisme voor toegang tot de Raad van State (ECHR, Ronald Vermeulen v. Belgique, 17 juli 2018, no 5475/06, ECHR, Dakir v. Belgium, 11 juli 2017, no 4619/12). In deze zaken behandelde de Raad van State zaken betreffend de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten en verklaarde de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk op grond dat niet was voldaan aan louter formele/formalistische voorwaarden om toegang te krijgen tot de Raad van State.

9. Corendon Airlines verzoekt Uw Raad van State dan ook om niet mee te gaan in het verweer van Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de zaak op louter formele gronden af te doen, maar verzoek uw Raad van State om tot een inhoudelijke beoordeling te komen. De door Corendon Airlines aangevoerde gronden en de overtreding van de regels kunnen eenvoudig uit haar processtukken worden afgeleid en zijn als zodanig ook door Brussel Hoofdstedelijk Gewest zo opgevat. Zij heeft immers verweer gevoerd en weet dus heel goed wat er speelt.

10. Het specifiek noemen van overtreden wetsregels is evenmin een vereiste die is neergelegd in artikel 2 paragraaf 1 van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de (afdeling bestuursrechtspraak) van de Raad van State. Dit artikel stelt slechts dat het voorwerp van de eis, aanvraag of beroep en een uiteenzetting van de feiten en de middelen uiteen wordt gezet. Aan dit vereiste heeft Corendon Airlines in haar verzoek tot nietigverklaring (en eerdere verzoeken reeds) voldaan.

Partijen hebben er dan ook immers baat bij dat Uwer Raad inhoudelijk een oordeel gaat vellen”.

Specifiek wat betreft haar eerste middel antwoordt 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”.

Beoordeling

12. 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 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.

13. Een uiteenzetting die op basis van enkele verwijzingen naar een bijgebrachte milieueffectenstudie van studiebureau Envisa niet verder komt dan de algemene stelling 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.

De verzoekende partij komt in het middel niet tot het formuleren van een concrete schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel die zij aan de bestreden beslissing moet toeschrijven.

14. Zij kan dit gebrek 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. Uit niets blijkt dat zij die concrete schendingen niet eerder in haar verzoekschrift kon aanvoeren.

15. Het eerste middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

16. De verzoekende partij voert de “[s]chending [aan] van 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”.

Zij licht toe dat de Brusselse regelgeving indruist 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 geluidsgerelateerde 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 geluidsgerelateerde 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 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”. Zij stelt dat de vraag rijst “wat het karakter van de aan Corendon Airlines opgelegde boetes is” en steunt 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 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”.

17. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel omdat het geen voldoende duidelijke omschrijving omvat van de geschonden geachte rechtsregels en van de wijze waarop die rechtsregels door de bestreden beslissing werden geschonden. Zij verwijst dienaangaande naar eerdere rechtspraak van de Raad van State. Ondergeschikt betwist zij de gegrondheid van het middel.

18. De verzoekende partij antwoordt op het “het verweer van ontvankelijkheid van haar verzoekschrift” (randnr. 11).

In haar memorie van wederantwoord stelt zij verder 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

19. Het tweede middel dat eveneens steunt op de voormelde studie van Envisa voor de stelling dat de aan de verzoekende partij door het Milieucollege opgelegde administratieve geldboete “een feitelijk lawaaigerelateerde operationele beperking” is die strijdig is met Europese regelgeving, kan evenmin worden beschouwd als een middel in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement. In de mate dat verzoekende partij in haar uiteenzetting van het 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 evenmin 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 toegelicht. 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.

De verzoekende partij komt in het middel niet tot het formuleren van een concrete schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel die zij aan de bestreden beslissing moet toeschrijven.

20. Zij 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. Uit niets blijkt dat zij die schendingen niet eerder in haar verzoekschrift kon aanvoeren.

De verzoekende partij slaagt er in haar memorie van wederantwoord overigens niet in concreet uiteen te zetten hoe de aangehaalde bepalingen en beginselen volgens haar door de bestreden beslissing zouden zijn geschonden. In de mate dat van het argument van de verzoekende partij dat het “inroepen van [immissienormen], waar de wereldwijde praktijk [het heeft] over emissienormen gepaard met gedragsregels [...] duidelijk onredelijk” is, zou kunnen worden aangenomen dat zij daarmee een schending van het redelijkheidsbeginsel opwerpt, moet toch worden vastgesteld dat dit argument niet is aangevoerd in het inleidende 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.

21. Het wederantwoord van de verzoekende partij omtrent de ontvankelijkheidskwestie doet niet anders besluiten. Waar zij stelt dat zij uitgebreid heeft toegelicht op welke wijze de door haar aangehaalde bepalingen geschonden zijn, blijkt immers uit drie arresten (nrs. 249.660, 249.661 en 249.662) van 1 februari 2021 van de Raad van State dat de verzoekende partij haar tweede

middel in quasi gelijke bewoordingen heeft gesteld als haar tweede middel in deze gelijkaardige zaken waarover de Raad van State heeft geoordeeld 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 en evenmin een duidelijke uiteenzetting geeft van de wijze waarop deze rechtsregels of rechtsbeginselen door de bestreden beslissing zijn geschonden” en dat de uiteenzetting in het tweede middel “niet [kan] worden beschouwd als een middel in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement”. Er valt in deze omstandigheden niet in te zien dat daar thans anders zou over kunnen worden geoordeeld.

22. In zoverre de verzoekende partij nog opwerpt dat haar eigendom beperkt wordt doordat zij stelselmatig wordt beboet voor een vliegroute die haar wordt opgelegd en zij aldus impliciet heeft verwezen naar het verbod op de beperking die volgt uit artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, geeft zij een nieuwe wending aan haar middelen die zij heeft uiteengezet in haar inleidend verzoekschrift waartegen verwerende partij overigens geen verweer heeft gevoerd. Daaraan moet nog worden toegevoegd dat de omschrijving van de beweerd impliciet aangevoerde schending van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de gegeven omstandigheden bezwaarlijk voldoende duidelijk kan worden geacht.

23. Het argument van de verzoekende partij van de veroordelingen van de Staat België, door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, wegens een “te ver doorgevoerd formalisme voor toegang tot de Raad van State”, is niet dienend aangezien in dit geval niet het debat over de toegang tot de Raad van State maar wel het debat over de vereisten waaraan een middel moet voldoen, wordt beslecht. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig in het inleidend verzoekschrift te formuleren, is ten andere geen louter formeel vereiste, maar strekt ertoe het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de overige partijen in het geding te waarborgen.

24. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

C. Derde middel

Standpunten van de partijen

25. De verzoekende partij voert de “[s]chending [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”.

Zij 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 strafrechtelijk te vervolgen. Voorts mag het onderhavig annulatieberoep, op grond van artikel 6 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.

26. De verwerende partij antwoordt dat de Europese lidstaten niet verplicht zijn ervoor te zorgen dat de rechtsmiddelen tegen door het bestuur opgelegde boetes een strafrechtelijke procedure volgen. In dit 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 biedt 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 op de beslissing in eerste aanleg en de beroeper 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, meer bepaald 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.

27. De verzoekende partij voegt in de laatste memorie toe dat indien de Raad van State “Corendon Airlines niet ontvankelijk zal verklaren”, hij “in strijd handelt met [...] artikel 6 EVRM” en dat de procureur des Konings “het huidige boete regiem in stand [houdt] wat “door vele airliners als een verkapte vorm van belasting wordt ervaren”.

Beoordeling

28. In zijn arrest 234.060 van 8 maart 2016 omtrent een middel waarin de schending van de artikelen 6 EVRM en 14 BUPO werd aangevoerd, heeft de Raad van State geoordeeld wat volgt:

“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^o) 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 rechtscollège 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.

aangezien in dit geval niet het debat over de toegang tot de Raad van State maar wel het debat over de vereisten waaraan een middel moet voldoen, wordt beslecht.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.

[...]

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”.

29. Dezelfde overwegingen gelden ook in deze zaak, met dien verstande dat inmiddels het Wetboek van inspectie (met vernummerde artikelen en enkele, voor de beoordeling van het middel minder relevante, wijzigingen ten opzichte van de bedoelde ordonnantie) in voege is getreden en dat verwijzingen naar het “BIM” thans moeten worden gelezen als verwijzingen naar “Leefmilieu Brussel”.

30. Hoe dan ook vindt artikel 6 EVRM in beginsel geen toepassing op procedures voor organen van het actief bestuur, zoals Leefmilieu Brussel of het Milieucollege. De waarborgen die artikel 6 EVRM biedt, onder meer voor het

recht op een eerlijk proces en de toegang tot een onafhankelijke rechter, zijn van toepassing op gerechtelijke beslissingen en kunnen niet betrokken worden op een beslissing van een administratieve overheid die optreedt als orgaan van het actief bestuur. Het is voldoende, vanuit het oogpunt van de vereisten die gesteld zijn bij artikel 6 EVRM, dat uiteindelijk een beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht die aan de bij artikel 6 EVRM gestelde vereisten voldoet. In dit verband kan erop worden gewezen dat de mogelijkheid bestaat om bij het Milieucollege een beroep in te stellen tegen de beslissing van Leefmilieu Brussel waarbij een alternatieve administratieve geldboete wordt opgelegd. Tegen de beslissing van het Milieucollege kan worden opgekomen met een beroep bij de Raad van State.

31. Het argument van de verzoekende partij dat, gelet op artikel 6 EVRM, “onderhavig beroep niet louter wegens het voldoen aan de daarvoor geldende formele vereisten als niet ontvankelijk [...] verklaard” mag worden, is voorts niet dienend aangezien in dit geval niet het debat over de ontvankelijkheid van het beroep maar wel het debat over de gegrondheid van het middel wordt beslecht.

32. Tot slot wordt vastgesteld dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het argument dat zij zich niet heeft kunnen verweren voor de procureur des Konings omdat hij heeft beslist om verzoekende partij niet strafrechtelijk te vervolgen.

33. 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 vijftien juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams