

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.891 van 22 juni 2023
in de zaak A. 236.332/VII-41.981**

In zake : de GmbH EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG,
 vennootschap naar Duits recht
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tamara Leidgens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 65, bus 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 mei 2022, strekt tot de intrekking, bij toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ (hierna: bijzondere wet), van het arrest van de Raad van State nr. 219.901 van 21 juni 2012 waarbij het beroep tot nietigverklaring van de beslissing van 23 mei 2006 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: Milieucollege) om aan de nv European Air Transport een administratieve geldboete op te leggen ten belope van 46.030 euro wegens inbreuken op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 ‘betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’ wordt verworpen, en tot de nietigverklaring bijgevolg van voormelde beslissing van het Milieucollege.

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 29 december 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 25 mei 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Tamara Leidgens en Philippe Malherbe, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaten François Tulkens en Laure Proost, die verschijnen 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 en regelgevend kader

3. Artikel 42 van de ten tijde van het bestreden arrest geldende ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 maart 1999 ‘betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van

misdrijven inzake leefmilieu’ (hierna: de ordonnantie van 25 maart 1999), bepaalde wat volgt:

“Indien binnen drie jaar na de datum van het proces-verbaal een nieuw misdrijf wordt vastgesteld, worden de bedragen vastgesteld in de artikelen 32 en 33, verdubbeld”.

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

Bij het bestreden arrest nr. 219.901 van 21 juni 2012 verwerpt de Raad van State de twaalf middelen en bijgevolg het annulatieberoep van de verzoekende partij.

5. Bij arrest nr. 73/2020 van 28 mei 2020, gewezen op een prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State, heeft het Grondwettelijk Hof met betrekking tot voormeld artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 voor recht gezegd:

“Artikel 42 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 ‘betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu’, geïnterpreteerd in die zin dat het de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande administratieve geldboete, die met andere woorden niet langer het voorwerp uitmaakt van een beroep of daarvoor niet meer vatbaar is, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet”.

6. Bij arrest nr. 125/2021 van 30 september 2021 vernietigt het Grondwettelijk Hof, naar aanleiding van het beroep van de verzoekende partij,

“artikel 42 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 ‘betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu’, in de versie die van toepassing is vóór de wijziging en de hernummering ervan bij artikel 61 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 8 mei 2014

‘tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’, in zoverre het de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande administratieve geldboete, waartegen met andere woorden niet langer beroep is ingesteld of kan worden ingesteld”.

Het Grondwettelijk Hof besluit dat de gevolgen van de vernietigde bepaling niet dienen te worden gehandhaafd, om volgende reden:

“B.4.2. Het feit dat administratieve beroepen kunnen worden ingesteld tegen beslissingen waarbij administratieve geldboetes zijn opgelegd waarvan het bedrag is verhoogd op grond van de in het geding zijnde bepaling en dat eveneens verzoekschriften tot intrekking van arresten van de Raad van State waarbij beroepen tegen zulke beslissingen zijn verworpen, kunnen worden ingesteld op grond van de artikelen 17 en 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, vormt op zich geen risico op verstoring van de rechtsorde waardoor de handhaving van de gevolgen van de bestreden bepaling verantwoord is. Het gaat om het normale gevolg dat de bijzondere wetgever heeft verbonden aan de vernietigingsarresten. Het Hof merkt overigens op dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in haar memorie met verantwoording de omvang van het financieel nadeel dat uit de vernietiging zou voortvloeien, onvoldoende aantoot. Bovendien blijkt uit die memorie dat de terug te betalen bedragen kunnen worden geïdentificeerd”.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van de vordering tot intrekking

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij zet in het inleidende verzoekschrift uiteen dat het beroep *ratione materiae* ontvankelijk is omdat het bestreden arrest het annulatieberoep verwerpt dat gericht was tegen de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006. Met die beslissing had het Milieucollege haar een administratieve geldboete opgelegd, waarvan het bedrag werd verhoogd op grond van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Die bepaling werd vervolgens retroactief vernietigd bij arrest nr. 125/2021 van het Grondwettelijk Hof “in zoverre het de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een

definitieve voorafgaande administratieve geldboete, waartegen met andere woorden niet langer beroep is ingesteld of kan worden ingesteld”.

8. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat niet zou zijn voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 17 van de bijzondere wet.

In eerste instantie werpt zij op dat een procedure op grond van voormeld artikel 17 slechts mogelijk is in zoverre de Raad van State een op geldige wijze aangevoerd middel heeft verworpen dat gegrond zou zijn verklaard indien de vernietigde wetgevende bepaling niet had bestaan op het ogenblik waarop de Raad van State zijn arrest heeft uitgesproken. In andere gevallen kan, in toepassing van artikel 18 van de bijzondere wet, een nieuw annulatieberoep worden ingesteld tegen de betrokken administratieve rechtshandeling zelf. Zij staft haar standpunt aan de hand van de parlementaire handelingen van de Senaat bij de invoering van de voormelde procedures.

Vervolgens leidt de verwerende partij uit de rechtspraak van de Raad van State af dat enkel arresten die rechtstreeks op de vernietigde bepaling zijn gebaseerd voor intrekking in aanmerking komen. Dat is niet het geval wanneer in het arrest enkel toepassing wordt gemaakt van een procedureregel, wanneer de inhoudelijke kritiek een op zichzelf staand oordeel betreft dat los staat van de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheid of wanneer de opgeworpen middelen geen verband houden met het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof.

Tot slot argumenteert de verwerende partij dat het bestreden arrest niet is gebaseerd op het door het Grondwettelijk Hof vernietigde artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999. De verzoekende partij had destijds, in het kader van het annulatieberoep, geen middel aangevoerd waarin zij zich beriep op een schending van de algemene beginselen van het strafrecht met betrekking tot recidive. De verwerende partij ziet dan ook niet in hoe het arrest nr. 125/2021 van het Grondwettelijk Hof een impact kan hebben op het bestreden arrest van de Raad van State, dat niet is gesteund op het voormeld artikel 42, in de mate dat het door

het Grondwettelijk Hof is vernietigd. De Raad van State gaat in het arrest op geen enkel ogenblik in op de regelmatigheid van de toegepaste recidive.

9. De verzoekende partij wederantwoordt vooreerst dat artikel 17 van de bijzondere wet als enige voorwaarde stelt dat het bestreden arrest gesteund moet zijn op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetgevende norm. Die bepaling vereist daarentegen niet dat de middelen geldig werden aangevoerd, noch dat zij gegrond zouden zijn bevonden indien de vernietigde norm niet had bestaan ten tijde van de uitspraak door de Raad van State. Zij staft haar stelling als volgt:

- In de eerste plaats wijst ze erop dat de door de verwerende partij aangehaalde voorwaarden niet voortvloeien uit de tekst van artikel 17 van de bijzondere wet en het haar niet toekomt voorwaarden toe te voegen aan deze die door de bijzondere wetgever werden opgelegd.
- Vervolgens merkt ze op dat de interpretatie van de verwerende partij artikel 17 van de bijzondere wet uitholt. Een middel genomen uit de ongrondwettigheid van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 zou niet gegrond zijn verklaard na de vernietiging ervan door het Grondwettelijk Hof, aangezien die vernietiging net voor gevolg heeft dat die bepaling wordt geacht nooit te hebben bestaan. De enige middelen die ingevolge de vernietiging van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 wel gegrond zouden zijn verklaard, betreffen het ontbreken van een rechtsgrond en een schending van de formelemotiveringsplicht, omdat het bestreden besluit is gebaseerd op een niet-bestaande bepaling. In zoverre onder het “geldig” aanvoeren van een middel zou moeten worden begrepen dat het om een “ontvankelijk en gegrond” middel moet gaan, wijst de verzoekende partij erop dat deze middelen ten tijde van het annulatieberoep nooit op een “geldige” manier konden worden aangevoerd, vermits artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 op dat moment deel uitmaakte van de rechtsorde. In die zin is het dan ook niet mogelijk om te voldoen aan de dubbele voorwaarde, gesteld door de verwerende partij. In zoverre onder het “geldig” aanvoeren zou moeten worden begrepen dat het om een “ontvankelijk” middel moet gaan, moet worden opgemerkt dat de toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet afhankelijk zou zijn van de voorwaarde dat de verzoekende partij anticipeert op de nietigverklaring met terugwerkende kracht en zonder handhaving van de

gevolgen van de betrokken bepaling, wat niet blijkt uit de bewoordingen van het voormelde artikel 17.

- Onder een derde punt zet de verzoekende partij uiteen dat de bijzondere wetgever, door te eisen dat het bestreden arrest gebaseerd moet zijn op een naderhand door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetsbepaling, niet de bedoeling heeft gehad om de ontvankelijkheid van het beroep tot intrekking te beperken tot de gevallen waarin de ongrondwettigheid van die naderhand vernietigde bepaling werd aangevoerd in het oorspronkelijke beroep tot nietigverklaring. Bovendien beoogt artikel 17 van de bijzondere wet niet de weigering te verhelpen om een prejudiciële vraag te stellen die later aanleiding zou hebben gegeven tot een ongrondwettigheidsverklaring, maar wel om het recht van de burger op wettigheid te herstellen door aan de Raad van State de mogelijkheid te bieden het betrokken besluit opnieuw te beoordelen in het licht van een nieuw rechtsgegeven, namelijk de latere nietigverklaring van een wettelijke bepaling.
- Verder betwist de verzoekende partij de lezing die de verwerende partij geeft aan het arrest van het Hof van Cassatie van 26 februari 2001. Ze repliceert dat het Hof van Cassatie in dit arrest oordeelt dat het in artikel 16 van de bijzondere wet bedoelde beroep tot intrekking veronderstelt dat de motieven van de beslissing van de hoven en rechtbanken gebaseerd zijn op een wetgevende norm die later door het Grondwettelijk Hof is vernietigd. Die rechtspraak kan bovendien niet worden toegepast op beroepen tot intrekking van arresten van de Raad van State die zich uitspreekt in een objectief contentieux.
- Tot slot gaat de verzoekende partij in op de door de verwerende partij aangehaalde rechtsleer. De aangehaalde auteur heeft tevens gesteld dat wanneer een verzoeker in de procedure tot nietigverklaring de ongrondwettigheid van de later door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetsbepaling heeft aangevoerd, het arrest geacht moet worden te zijn gebaseerd op de nietigverklaarde bepaling, minstens indien die nietigverklaring gevolgen heeft voor de betrokken administratieve rechtshandeling. Wanneer de bestuurde de ongrondwettigheid niet heeft aangevoerd voor de Raad van State, moet hij zich opnieuw tot de Raad van State kunnen wenden om de bestreden administratieve rechtshandeling zonder rechtsgrond te laten verklaren. Dit kon immers niet worden voorzien ten tijde van het annulatieberoep. Die hypothese is volkomen

verenigbaar met de logica die ten grondslag ligt aan de uitwerking van artikel 17 van de bijzondere wet.

De verzoekende partij besluit op dit punt dat een arrest waarbij het beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling, gesteund op een naderhand door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetsbepaling, wordt verworpen, noodzakelijkerwijze zelf op die vernietigde wetsbepaling steunt.

In een volgend onderdeel weerspreekt de verzoekende partij de conclusies die de verwerende partij trekt uit de in de memorie van antwoord aangehaalde rechtspraak van de Raad van State. Zij betwist vooreerst dat de toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet zou vereisen dat het bestreden arrest op rechtstreekse wijze steunt op de door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetsbepaling. De eerste serie arresten waaraan de verwerende partij refereert, bevestigt integendeel de stelling van de verzoekende partij dat bij verwerping van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een administratieve rechtshandeling die steunt op een nadien door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetsbepaling, het arrest op die vernietigde wetsbepaling steunt. De verzoekende partij verwijst op haar beurt naar arrest nr. 233.312 van de Raad van State van 18 december 2015 en leest daarin dat de toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet veronderstelt dat de nietigverklaring de geldigheid van de rechtsgrond van het bestreden arrest aantast en dat de geldigheid van de rechtsgrond van het arrest is gekoppeld aan de rechtsgrond van het bestreden besluit. Vervolgens werpt de verzoekende partij op dat de aangehaalde rechtspraak waarin de Raad van State zich beperkt tot het toepassen van een procedureregels niet dienstig kan worden aangehaald. Dit gaat immers niet op voor het thans bestreden arrest dat een beroep tot nietigverklaring verwerpt, waarbij de wettigheid van het destijds bestreden besluit is aangetast door de retroactieve vernietiging van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Voorts stelt de verwerende partij onterecht dat destijds enkel beroepen ingeleid op grond van artikel 18 van de bijzondere wet werden verworpen omdat de bestreden administratieve rechtshandelingen niet gesteund waren op het vernietigde artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999. De verzoekende partij brengt in herinnering dat een groot aantal beroepen ingeleid op grond van artikel 17 van de bijzondere wet “om dezelfde reden” werden verworpen.

Ten slotte argumenteert de verzoekende partij nog dat het bestreden arrest is gesteund op artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999, aangezien het een beroep tot nietigverklaring verwerpt gericht tegen een op die bepaling gebaseerde administratieve rechtshandeling. Het gegeven dat het destijds bestreden besluit op artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 steunt, wordt door de verwerende partij niet betwist. De gevolgen van de nietigverklaring van voormeld artikel 42 voor de geldigheid van de rechtsgrond van het eerder bestreden besluit en het thans bestreden arrest staan niet ter discussie. De Raad van State heeft deze bepaling reeds onwettig verklaard in zijn arrest nr. 249.923 van 25 februari 2021, waarbij hij heeft geoordeeld dat niet met zekerheid kon worden vastgesteld, net zoals in deze zaak, dat in het kader van de beoordeling van recidive enkel inbreuken in rekening werden genomen die niet het voorwerp uitmaakten van een beroep of die niet meer vatbaar waren voor een beroep. De verzoekende partij herinnert er nog aan dat de Raad van State omgekeerd heeft geoordeeld dat de ongrondwettigheid van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999, dat niet toestaat dat verzachtende omstandigheden in aanmerking worden genomen om een lagere boete dan de minimumboete op te leggen, geen gevolgen had voor de besluiten waarbij aan luchtvaartmaatschappijen administratieve boetes werden opgelegd, behalve wanneer het bedrag van de opgelegde boete overeenkomt met het wettelijke minimum en dat om dezelfde reden de nietigverklaring van die bepaling geen afbreuk doet aan de geldigheid van de rechtsgrond van de aangevochten besluiten, noch aan de rechtsgrond van het arrest. Dit is volkomen logisch, aangezien het verwerpingsarrest van de Raad van State voor gevolg heeft dat het bestreden besluit definitief wordt.

In ondergeschikte orde betoogt de verzoekende partij dat, indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat zij een beroep had moeten doen op artikel 18 van de bijzondere wet, het voorliggende beroep tevens strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het Milieucollege van 23 mei 2006 en dat het beroep binnen de in artikel 18 van de bijzondere wet voorziene termijn is ingesteld, zodat het beroep voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden in artikel 18 van de bijzondere wet. Specifiek stipt zij nog aan dat deze bepaling niet de uitdrukkelijke vermelding van deze procedure in het verzoekschrift vereist.

10. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij op de arresten van de Raad van State van 20 oktober 2022 die 21 beslissingen van het Milieucollege nietig hebben verklaard omdat het in de beslissingen toegepaste artikel 52 van het Wetboek ‘van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’, zoals artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999, ongrondwettig is.

Zij benadrukt dat uit artikel 17 van de bijzondere wet volgt dat het noodzakelijk is maar ook volstaat dat het in te trekken arrest direct of indirect, expliciet of impliciet gegrond is op een naderhand vernietigde wetgevende norm. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereidingen waaruit zij afleidt dat niet het verband tussen de vernietigde wetgevende norm en de motieven van het in te trekken arrest of het verband tussen de vernietigde wetgevende norm en de middelen van de verzoekende partij in haar annulatieberoep, maar het verband tussen de vernietigde wetgevende norm en het in te trekken arrest de rechtsmacht verleent aan de Raad van State om dat arrest in te trekken. De ontvankelijkheid van de vordering tot intrekking van het bestreden arrest kan dus niet afhankelijk worden gemaakt van het feit dat de middelen die volgen uit de retroactieve vernietiging van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 door de verzoekende partij waren aangevoerd en beslecht door de Raad van State in het kader van de initiële vernietigingsprocedure. Er is in dit geval een verband tussen het dispositief van het bestreden arrest en het vernietigde artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Het bestreden arrest is impliciet maar zeker gegrond op het naderhand vernietigde artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 waarvan toepassing werd gemaakt in de beslissing van het Milieucollege. Indien deze bepaling reeds uit de rechtsorde was weggenomen had de Raad van State moeten vaststellen dat de beslissing van het Milieucollege geen wettelijke grondslag had. Door het bestreden verwerpingsarrest is de beslissing van het Milieucollege definitief geworden.

Ondergeschikt, indien de Raad van State aanneemt dat de voorwaarden van artikel 17 van de bijzondere wet niet zijn vervuld, is het beroep van de verzoekende partij, in zoverre zij de nietigverklaring van de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 vordert, ontvankelijk op grond van artikel 18

van de bijzondere wet. Zij merkt op dat de beschikking van de Voorzitter van de Raad van State van 4 juni 2013 dat artikel 2, § 1, 1° en 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’ zoveel als mogelijk wordt toegepast op de procedures tot behandeling van de beroepen tot intrekking bedoeld in artikel 17 van de bijzondere wet, niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven. Voorts dat de verwerende partij er een andere interpretatie van artikel 18 van de bijzondere wet op nahield voor het Grondwettelijk Hof dat het arrest nr. 125/2021 heeft gewezen, dan in de huidige procedure.

11. De verwerende partij repliceert in haar laatste memorie dat de verzoekende partij in haar procedurestukken na het inleiden van haar verzoekschrift thans poogt de draagwijdte van haar vordering tot intrekking op grond van artikel 17 van de bijzondere wet, aan te passen door enerzijds het toepassingsgebied van deze laatste bepaling uit te breiden en door anderzijds het toepassingsgebied van artikel 18 van de bijzondere wet te herleiden. Zij wijst erop dat zij voor het Grondwettelijk Hof dat arrest nr. 125/2021 heeft gewezen, geen andere positie heeft ingenomen dan in de huidige procedure.

Zij benadrukt dat een arrest van de Raad van State dat een beroep tot nietigverklaring verwerpt van een administratieve rechtshandeling die gegrond is op een naderhand vernietigde wetgevende norm, niet gegrond is op deze wetgevende norm zoals bedoeld in artikel 17 van de bijzondere wet. Een dergelijk arrest verleent geen definitief karakter van (grond-)wettelijkheid aan de administratieve rechtshandeling aangezien in het objectief contentieux de Raad van State enkel gevraagd wordt zich te buigen en derhalve zich enkel uit te spreken over de middelen die de partijen aanvoeren. De toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet vereist meer dan een verband tussen de vernietigde wetgevende norm en het dispositief van een arrest van de Raad van State. Het voormelde formalisme van het objectief contentieux, dat in dat opzicht grondig verschilt van de strafrechtspleging, heeft overigens aanleiding gegeven tot het invoeren van artikel 18 van de bijzondere wet teneinde een verzoeker die in een annulatieberoep had nagelaten om een middel aan te voeren dat steunt op de ongrondwettigheid van een naderhand vernietigde wetgevende norm, de mogelijkheid te verlenen een

nieuw annulatieberoep tegen de administratieve rechtshandeling in te stellen. Een arrest van de Raad van State kan dus slechts ingetrokken worden wanneer het een juridische fout bevat en om die reden uit de rechtsorde moet verdwijnen. Dat is niet het geval wanneer de Raad van State een procedureregel toepast om een middel wegens laattijdigheid te verwerpen of, zoals blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State, wanneer geen enkel middel over de ongrondwettigheid die het Grondwettelijk Hof naderhand heeft vastgesteld, werd aangevoerd en ten gronde onderzocht. Arrest nr. 233.312 van de Raad van State legt, anders dan de verzoekende partij dat stelt, geen intrinsiek verband tussen een arrest en een administratieve rechtshandeling. Opdat een arrest van de Raad van State gegrond is, in de zin van artikel 17 van de bijzondere wet, op een naderhand vernietigde wetgevende norm, is het noodzakelijk dat deze wetgevende norm door een verzoekende partij in een middel werd aangevoerd en dat dit middel ten gronde werd onderzocht en verworpen door de Raad van State. Aangezien artikel 17 van de bijzondere wet toelaat een jurisdictionele uitspraak met gezag van gewijsde in te trekken, moet deze bepaling in het licht van de rechtszekerheid restrictief worden gelezen.

Zij stelt voorts dat de verzoekende partij een beperkende lezing geeft aan artikel 18 van de bijzondere wet door te vergeten dat een verzoeker een nieuw beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling kan instellen op grond van deze bepaling wanneer een vordering tot intrekking op grond van artikel 17 van de bijzondere wet om voormelde redenen niet mogelijk is. De bijzondere wet vereist dus niet, zoals de verzoekende partij stelt, dat een rechtzoekende anticipeert op de vernietiging van een wetgevende norm. Anders dan de verzoekende partij dat ziet, laat artikel 18 van de bijzondere wet toe dat in voorkomend geval een tweede annulatieberoep tegen een administratieve rechtshandeling wordt ingesteld niettegenstaande de annulatietermijn is verstreken. Die mogelijkheid is derhalve niet beperkt tot verzoekers die geen annulatieberoep tegen een administratieve rechtshandeling hebben ingediend. Artikel 18 van de bijzondere wet heeft derhalve een subsidiair karakter ten opzichte van artikel 17 van de bijzondere wet. Het is dus soms noodzakelijk dat een arrest van de Raad van State wordt ingetrokken om te kunnen komen tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling. Dat subsidiair karakter

van een nieuw beroep op grond van artikel 18 van de bijzondere wet beoogt enkel te vermijden dat een nieuw vernietigingsarrest dat steunt op een naderhand vernietigde wetgevende norm zou komen te staan tegenover een eerder arrest dat een middel niet gegrond heeft verklaard. In dit geval bestaat er geen enkele contradictie tussen een arrest van de Raad van State die de middelen die vreemd zijn aan de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van een wetgevende norm, of die zo'n middelen om procedurele redenen verwerpt, en een potentieel tweede vernietigingsarrest naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 18 van de bijzondere wet. De verzoekende partij heeft in deze zaak geen middelen aangevoerd wegens schending van het algemeen strafrechtsbeginsel inzake recidive in haar initieel annulatieberoep tegen de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006. Het bestreden arrest is dan ook niet gegrond op artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in de mate dat het vernietigd werd door het Grondwettelijk Hof. Er is dan ook niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 17 van de bijzondere wet.

De verwerende partij wijst er voorts op dat artikel 18 van de bijzondere wet niet werd ingeroepen in het inleidende verzoekschrift van de verzoekende partij die nochtans door arrest nr. 125/2021 van het Grondwettelijk Hof op de hoogte is van het bestaan van de bijzondere rechtsmiddelen van de artikelen 17 en 18 van de bijzondere wet. De verzoekende partij kan in geen geval de intrekking van een arrest van de Raad van State verkrijgen middels een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 18 van de bijzondere wet. In de mate dat de verzoekende partij de nietigverklaring vraagt van de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 dan is dat een bijkomend gevolg van de intrekking van het bestreden arrest op grond van artikel 17 van de bijzondere wet.

Beoordeling

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

“Een arrest van de Raad van State kan, in zoverre het gegrond is op een bepaling van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel die vervolgens door het Grondwettelijk Hof is vernietigd, of

op een verordening ter uitvoering van zodanige norm, geheel of ten dele worden ingetrokken.

De termijn van beroep is zes maanden te rekenen van de dag waarop het arrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt”.

Deze bepaling is in essentie een overname van artikel 9 van de wet van 10 mei 1985 ‘betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten’ (*Parl.St.* Senaat, 1988-89, nr. 483/1, 8). Het bijzonder rechtsmiddel van artikel 17 van de bijzondere wet is uitdrukkelijk beperkt tot de arresten van de Raad van State die “gegrond” zijn op een bepaling van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel die vervolgens door het Grondwettelijk Hof is vernietigd. Het moet derhalve om arresten van de Raad van State gaan “die voortvloeien uit de vernietigde norm en die er noodzakelijkerwijze mee verbonden zijn” (*Parl.St.* Senaat, 1983-84, nr. 579/3, 31-32). De vernietiging door het Grondwettelijk Hof van zo’n wetgevende norm moet een verzoeker derhalve in een situatie brengen die hem toelaat zich op artikel 17 van de bijzondere wet te beroepen om aldus, in voorkomend geval, de intrekking te verkrijgen van een arrest waarmee de Raad van State bijvoorbeeld de door een verzoeker ingediende vordering tot schorsing had verworpen (GwH 105/2011, 16 juni 2011, B.3.1).

13. Het bestreden arrest kan bijgevolg op grond van artikel 17 van de bijzondere wet slechts worden ingetrokken “in zoverre het gegrond is” op artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 dat bij arrest nr. 125/2021 van het Grondwettelijk Hof voorwaardelijk werd vernietigd. Aangezien het bestreden arrest, om in toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet te kunnen worden ingetrokken, moet voortvloeien uit voormelde vernietigde bepaling en er noodzakelijk mee moet verbonden zijn, moet de verzoekende partij aantonen dat de Raad van State zich met het bestreden arrest heeft uitgesproken over de toepassing van deze vernietigde bepaling in het kader van haar annulatieberoep tegen de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 dat in voorkomend geval toepassing heeft gemaakt van deze vernietigde bepaling. Zulks betekent op zijn minst dat de Raad van State zich heeft uitgesproken over enig middel waarin de toepassing van deze vernietigde bepaling op de een of de andere wijze om haar

ongrondwettigheid werd bekritiseerd of dat de Raad van State bij de beoordeling van een middel motieven heeft aangewend die gesteund zijn op deze vernietigde bepaling. Zoals reeds in arrest nr. 230.836 van 15 april 2015 werd gesteld voor de toepassing van een andere naderhand door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling van de ordonnantie van 25 maart 1999, volstaat het loutere feit dat de door de verzoekende partij bestreden administratieve geldboete van het Milieucollege werd opgelegd met toepassing van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 en haar annulatieberoep werd verworpen door de Raad van State, niet om het bijzonder rechtsmiddel van artikel 17 van de bijzondere wet ontvankelijk in te kunnen zetten. De stelling van de verzoekende partij dat het volstaat dat het bestreden arrest direct of indirect maar impliciet gegrond is op artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999, volstaat dus niet om het bijzonder rechtsmiddel van artikel 17 van de bijzondere wet ontvankelijk aan te wenden. Evenmin slaagt de stelling van de verzoekende partij dat het bestreden arrest expliciet gegrond is op artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Geen van de twaalf middelen die de verzoekende partij heeft aangevoerd in haar annulatieberoep dat geleid heeft tot het bestreden arrest, bekritisieren de toepassing door het Milieucollege van voormeld artikel 42. Uit het bestreden arrest blijkt ook niet dat de Raad van State in zijn overwegingen ter verwerping van het annulatieberoep van de verzoekende partij grond heeft gevonden bij dat naderhand vernietigde artikel 42. De vordering op grond van artikel 17 van de bijzondere wet is dan ook niet ontvankelijk. De verwijzing door de verzoekende partij naar arrest nr. 255.395 van 27 december 2022 van de Raad van State als cassatierechter doet niet anders besluiten.

14. Waar de verzoekende partij in haar procedurestukken na het inleiden van haar verzoekschrift aanvoert dat, wanneer de Raad van State van oordeel is dat haar vordering tot intrekking op grond van artikel 17 van de bijzondere wet niet ontvankelijk is, haar verzoekschrift ook geldt als een beroep tot nietigverklaring van de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 dat werd ingediend bij toepassing van artikel 18 van de bijzondere wet, gaat zij voorbij aan het feit dat de rechtsmiddelen in de artikelen 17 en 18 van de bijzondere wet onderscheiden bijzondere rechtsmiddelen zijn en dat zij in haar verzoekschrift uitdrukkelijk en herhaaldelijk heeft gesteld dat zij de intrekking van het bestreden arrest vraagt in toepassing van artikel 17 van de bijzondere wet. Het feit dat zij ook

de nietigverklaring vraagt van de beslissing van het Milieucollege van 23 mei 2006 doet niets af van deze vaststelling, te meer omdat de verzoekende partij zelf in haar verzoekschrift de gevraagde nietigverklaring van de beslissing van het Milieucollege terecht beschouwt als het logische gevolg van de gevorderde intrekking van het bestreden arrest. De Raad van State leest in het inleidende verzoekschrift, evenmin als de verwerende partij in haar memorie van antwoord, nergens dat de verzoekende partij ook, maar dan ondergeschikt, een beroep heeft ingesteld overeenkomstig artikel 18 van de bijzondere wet.

Nog daargelaten dat de verzoekende partij beide bijzondere rechtsmiddelen zou kunnen aanwenden in één en hetzelfde verzoekschrift of in één en dezelfde procedure, stelt de Raad van State hoe dan ook vast dat, voor zover zou kunnen worden aangenomen dat de verzoekende partij naderhand ook in ondergeschikte orde in de procedure die zij heeft ingeleid op grond van artikel 17 van de bijzondere wet, een beroep op grond van artikel 18 van de bijzondere wet heeft ingesteld, zij dat buiten de in artikel 18 van de bijzondere wet gestelde termijn heeft gedaan. Het ondergeschikte beroep op grond van artikel 18 van de bijzondere wet is niet ontvankelijk.

15. De vordering wordt verworpen.

BESLISSING

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig juni 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