

Rolnummer 6124
Arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016

## ARREST

---

*In zake* : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het « Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid », zoals gewijzigd bij de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 8 mei 2014, ingesteld door de vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 december 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 december 2014, heeft de vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Malherbe, Mr. F. Judo en Mr. T. Leidgens, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 4, 10°, 14, § 4, 15, § 1, 2°, 20, 24, 27, 28, 31, 37, 42, 45, derde lid, 49 en 53 van het « Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid », zoals gewijzigd bij de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 8 mei 2014 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 juni 2014).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. E. Wagnon, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 3 november 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 25 november 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 25 november 2015 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De verzoekende partij is een vennootschap naar Duits recht die over een Belgisch filiaal beschikt. Zij zet uiteen dat zij regelmatig het voorwerp uitmaakt van de vervolging en administratieve sancties waarin is voorzien bij de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu.

A.1.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwist niet het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden.

## *Ten gronde*

### *Wat het eerste middel betreft*

A.2.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 15, § 1, 2°, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid ingesteld bij de ordonnantie 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 » (hierna : het Wetboek van inspectie), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partij vordert de vernietiging, in die bepaling, van de woorden « in voorkomend geval ». Zij voert aan dat men niet kan uitsluiten dat de bestreden bepaling in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij de vervolgende overheid de absolute verplichting ontnemt om de luchtgesteldheid te vermelden waarin de misdrijven inzake vliegtuiglawaai werden geregistreerd. Zij is van mening dat die vermelding essentieel is voor de uitoefening van de rechten van de verdediging.

A.2.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat de lezing die de verzoekende partij van artikel 15, § 1, 2°, maakt, verkeerd is. Zij zet uiteen dat die bepaling de inhoud regelt van elk verslag over metingen van verontreiniging, op basis waarvan milieumisdrijven van diverse aard worden vastgesteld, waarbij de met toezicht belaste personeelsleden ertoe worden gebracht metingen van trillingen, elektromagnetische velden en licht uit te voeren, monsters van ggo's te nemen, enz. Zij geeft aan dat de uitdrukking « in voorkomend geval » moet worden begrepen ten aanzien van die diversiteit van metingen die in de bestreden bepaling zijn beoogd, waarbij de vermelding van de luchtgesteldheid voor sommige metingen van verontreiniging vereist is, terwijl zij voor andere niet relevant is. Zij leidt daaruit af dat de bestreden bepaling niet tot gevolg heeft dat bij het meten van het door vliegtuigen veroorzaakte lawaai de vermelding van de luchtgesteldheid een facultatieve vermelding wordt. Zij voegt eraan toe dat die interpretatie bevestigd wordt door artikel 12 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen, dat eist dat het meetverslag de vermelding bevat van de weersomstandigheden op het ogenblik van de metingen en dat van toepassing blijft.

A.2.3. De verzoekende partij gaat ervan uit dat de interpretatie die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan de woorden « in voorkomend geval » wordt gegeven, niet blijkt uit de tekst van de bestreden bepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding, noch uit de gebruikelijke betekenis die aan die bewoordingen dient te worden gegeven. Zij voegt eraan toe dat het argument dat de Regering uit het besluit van 21 november 2002 haalt, niet overtuigt want de wettigheid van een wet kan niet worden verzekerd door de uitvoeringsverordeningen ervan en de bestreden bepaling zou bovendien in die zin kunnen worden geïnterpreteerd dat zij impliciet artikel 12 van het voormelde besluit heeft opgeheven.

A.2.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering erkent dat de wettigheid van een ordonnantie niet kan worden beoordeeld aan de hand van een uitvoeringsverordening, maar is van mening dat zulks de vaststelling dat de betrokken verordening een correcte toepassing van de ordonnantie verzekert, niet tegenspreekt.

### *Wat het tweede middel betreft*

A.3.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door de artikelen 20 en 31, § 2, van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij voert aan dat artikel 31, § 2, van het Wetboek van inspectie een vermoeden van schuld instelt dat de bewijslast omkeert, hetgeen een schending van het recht op het vermoeden van onschuld en een schending van de rechten van de verdediging met zich meebrengt. Zij voegt eraan toe dat die schendingen onevenredig zijn aangezien het plegen zelf van de bij artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 strafbaar gestelde feiten afhangt van onvoorspelbare factoren.

A.3.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zet uiteen dat aangezien het milieustrafrecht de schending bestraft van zeer precieze normen die zich voor het merendeel tot professionelen richten, de Brusselse gewestwetgever ervan kon uitgaan dat het feit een handeling te stellen of een verzuim te plegen met schending van die normen het mogelijk maakt een nalatigheid vanwege de dader te vermoeden. Zij onderstreept dat het betrokken vermoeden van nalatigheid weerlegbaar is en verwijst naar het arrest nr. 27/2000.

Zij voegt eraan toe dat de situatie van de luchtvaartmaatschappijen die worden vervolgd wegens overtreding van artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving in werkelijkheid door de bestreden ordonnantie niet wordt gewijzigd. Zij geeft aan dat vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen de Brusselse wetgeving geen precisering bevatte ten aanzien van het morele element van de bij artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 beoogde overtreding, maar dat zulks niet betekende dat geen enkel moreel element was vereist. Zij stelt dat het vanuit een bekommernis om duidelijkheid en rechtszekerheid is dat ervoor is gekozen voortaan het vereiste morele element, namelijk de nalatigheid, te preciseren en dat de precisering dat de nalatigheid vaststaat door het plegen zelf van de strafbare feiten gemotiveerd wordt door de specifieke kenmerken van het milieurecht.

A.3.3. De verzoekende partij voert aan dat vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling de bewijslast van het morele element op de vervolgende overheid rustte, maar zij werd verlicht in zoverre de rechter het bestaan van een nalatigheid kon, maar niet moest, afleiden uit de werkelijkheid van de feiten, terwijl de rechter thans de nalatigheid moet afleiden uit de werkelijkheid van de feiten, hetgeen een omkering van de bewijslast uitmaakt.

#### *Wat het derde middel betreft*

A.4.1. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending, door artikel 31 van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid van de strafwet. Zij verwijt de Brusselse gewestwetgever een misdrijf te hebben ingesteld waarvan het morele element onvoorzienbaar is, in zoverre artikel 31, § 2, van het Wetboek van inspectie bepaalt dat de nalatigheid volstaat opdat het gedrag, beschreven in artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, laakbaar is en dat de nalatigheid vaststaat door het plegen zelf van de strafbare feiten, terwijl het misdrijf bepaald bij dat artikel 20 onvoorzienbaar is. Zij zet uiteen dat de geluidsnormen vastgelegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer immisiesnormen zijn, die overeenstemmen met de geluidshinder die op de grond wordt waargenomen bij het overvliegen van een vliegtuig, dat de meting van die geluidshinder per definitie afhangt van parameters die onafhankelijk zijn van de wil van de maatschappijen, en dat de overschrijding van die normen dus per definitie onvoorzienbaar is. Zij voegt eraan toe dat de verwezenlijking van het misdrijf ook afhangt van variabelen die ontsnappen aan de controle van de luchtvaartmaatschappijen, en in de eerste plaats van de bindende instructies van de federale autoriteiten ten aanzien van de te volgen route en de weersomstandigheden.

A.4.2. In hoofdorde is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mening dat het middel onontvankelijk is in zoverre de kritieken die het bevat, uitsluitend gericht zijn tegen artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997. Zij geeft aan dat de bestreden ordonnantie het morele element van het misdrijf heeft gepreciseerd en de straf heeft gewijzigd, maar dat zij het materiële element van het misdrijf, vervat in het 4° van artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997, dat geen enkele wetswijziging heeft ondergaan en evenmin aan een nieuwe stemming in het Parlement is onderworpen, niet heeft gewijzigd.

A.4.3. De verzoekende partij voert aan dat haar kritieken betrekking hebben op de wezenlijke wijzigingen die bij de bestreden ordonnantie van 8 mei 2014 zijn aangebracht aan de vroegere bepalingen, aangezien zij het morele element van de misdrijven en niet uitsluitend het materiële element ervan betreffen.

A.4.4. In ondergeschikte orde verwijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar de vaste rechtspraak van de Raad van State, die van oordeel is dat bij de definitie van het feit, beoogd in artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997, het beginsel van de wettigheid van de misdrijven en van de straffen in acht wordt genomen. Zij voegt eraan toe dat de luchtvaartmaatschappijen de parameters kennen die de op de grond waargenomen geluidsimmissie kunnen beïnvloeden, en hun gedrag dienovereenkomstig kunnen regelen, zodat ze de controle behouden over de overtredingen van de geluidsnormen. Zij gaat bovendien ervan uit dat de weersomstandigheden vóór het opstijgen gekend zijn en dat de piloten in staat zijn hun gedrag eraan aan te passen en zij geeft daarenboven aan dat diverse door het Brussels Instituut voor Milieubeheer gemaakte analyses aantonen dat die omstandigheden geen significante ongunstige invloed hebben op het op de grond gemeten geluidsniveau. Zij betwist de bewering dat de instructies van de controleautoriteiten de oorzaak zouden zijn van de schendingen van de geluidsnormen.

A.4.5. De verzoekende partij voert aan dat zij de Raad van State herhaaldelijk, tevergeefs, heeft verzocht aan het Hof een vraag te stellen over artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997. Zij gaat ervan uit dat door te oordelen dat met die bepaling het beginsel van de wettigheid van de misdrijven en van de straffen in acht wordt genomen, de Raad van State de bevoegdheid van het Hof heeft geïsurpeerd. Zij voegt eraan toe dat de Raad van State zich daarenboven nooit heeft uitgesproken over het onvoorzienbare karakter van het betrokken misdrijf. Zij betwist de bewering dat de piloten hun gedrag zouden kunnen aanpassen aangezien alle vliegtuigen die boven Brussel vliegen, dat op automatische piloot doen teneinde de inachtneming van de bindende instructies van de federale autoriteiten met betrekking tot de te volgen routes te optimaliseren, en gaat ervan uit dat hoewel het mogelijk is over het Gewest te vliegen zonder een overtreding te begaan, dat een kwestie van geluk is.

A.4.6. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering antwoordt dat het Brussels Instituut voor Milieubeheer heeft kunnen vaststellen dat van de eerste 50 maatschappijen die op de luchthaven Brussel-Nationaal landen of opstijgen, 17 de laatste vijf jaar geen enkel proces-verbaal hebben gekregen, 16 voor minder dan 0,1 pct. van hun vluchten een proces-verbaal hebben gekregen, 11 voor minder dan 1 pct. van hun vluchten een proces-verbaal hebben gekregen en 6 maatschappijen voor meer dan 1 pct. van hun vluchten een proces-verbaal hebben gekregen. Zij is van mening dat het, na inzage van die cijfers, niet mogelijk is te spreken van geluk of van een onvoorzienbare overtreding.

#### *Wat het vierde middel betreft*

A.5.1. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending, door de artikelen 31 en 45, derde lid, van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en van het beginsel van de voorzienbaarheid van de straffen. Zij verwijt de Brusselse gewestwetgever de strafrechtelijke en administratieve sancties te hebben gewijzigd die worden opgelopen door diegene die zich schuldig maakt aan het misdrijf bepaald in artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 en artikel 31 van het Wetboek van inspectie zonder de onvoorzienbaarheid van de opgelopen straffen te hebben verholpen. Zij is van mening dat de vork van de strafrechtelijke geldboete, tussen 50 en 100 000 euro, te breed is opdat de geldboete als « voorzienbaar » kan worden beschouwd, temeer omdat in de bestreden bepalingen geen enkel element wordt gegeven dat kan bepalen hoe het tarief van de geldboete binnen de vork moet worden vastgelegd. Zij gaat ervan uit dat hetzelfde geldt voor de vork van de administratieve geldboete, die begrepen is tussen 50 en 62 500 euro.

A.5.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zet uiteen dat vóór de inwerkingtreding van de bestreden ordonnantie, de ordonnantie van 25 maart 1999 op zichzelf niet de strafrechtelijke sancties verduidelijkt die werden opgelopen in geval van schending van de in artikel 2 ervan beoogde wetgevingen, aangezien de strafbaarstellingen en de straffen in elk van die wetgevingen zijn bepaald. Zij legt uit dat de wetgever beslist heeft de strafrechtelijke sancties die van toepassing zijn op de milieumisdrijven uniform te maken, net zoals hetgeen door het Waalse en het Vlaamse Gewest is gedaan, en een doeltreffend, afschrikkend en evenredig karakter eraan te verlenen, zoals de richtlijn 2008/99/EG van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht oplegt. Zij geeft aan dat de door de Brusselse gewestwetgever in aanmerking genomen sancties en vorken de rechtbank de mogelijkheid bieden de straf vast te leggen na de ernst van het milieumisdrijf te hebben bepaald, rekening houdend met de elementen van de zaak. Zij voegt eraan toe dat de sancties waarin de bestreden bepaling voorziet, verband houden met de schendingen van zeer precieze milieunormen die meestal door professionelen worden begaan, en dat na verscheidene ingebrekestellingen en waarschuwingen, die personen in staat zijn de ernst van de handelingen die zij stellen of het verzuim waaraan zij zich schuldig maken, te beoordelen en de impact ervan op het milieu in te schatten, en dat zij dus in staat zijn in redelijke mate de sancties die zij oplepen in geval van overtreding, te beoordelen. Zij is bijgevolg van mening dat noch de vork van de strafrechtelijke sancties, noch die van de administratieve geldboetes het beginsel van de wettigheid van de straffen schendt. Zij voegt eraan toe dat de administratieve geldboetes door de administratie worden bepaald op basis van een door de luchtvaartmaatschappijen gekende wiskundige formule.

A.5.3. De verzoekende partij gaat ervan uit dat de vork van de straffen zo breed is waardoor aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten die kennelijk onredelijk is. Zij is van mening dat hetzelfde geldt voor de vork waarbinnen de administratieve overheid het bedrag van de administratieve geldboete moet bepalen. Zij besluit daaruit dat het voor de luchtvaartmaatschappijen niet mogelijk is om, op het ogenblik dat zij een gedrag aannemen, de eventueel opgelopen straf te voorzien. Ten aanzien van de toepassing, door het Brussels Instituut voor Milieubeheer, van een door de maatschappijen gekende formule, gaat zij ervan uit dat de wet dient te voldoen aan de vereiste van wettigheid en voorzienbaarheid van de straffen, dat het Instituut die formule zou

kunnen wijzigingen en dat het Milieucollege zich bovendien niet gebonden acht door het aldus ingestelde barema.

A.5.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwijst naar de arresten nrs. 13/2015 en 41/2015, waarin geldboetes in het geding waren waarvan de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat ruimer bepaald werd.

#### *Wat het vijfde middel betreft*

A.6.1. De verzoekende partij leidt een vijfde middel af uit de schending, door de artikelen 31 en 45, derde lid, van het Wetboek van inspectie, gelezen in het licht van artikel 2 van hetzelfde Wetboek, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van evenredigheid van de straffen, met name verankerd in artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zij verwijst de bestreden bepalingen een regeling van één enkele straf in te stellen, zonder verband van evenredigheid met de ernst van de misdrijven die zij bestraffen en zonder enig element te geven dat kan bepalen hoe het tarief van de geldboete moet worden vastgelegd binnen de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat, die, volgens haar, overdreven breed is.

A.6.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering geeft aan dat de sancties en marges tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat waarin de bestreden bepalingen voorzien, werden uitgedacht, met inachtneming van de specifieke kenmerken van het milieustrafrecht en dat die bepalingen precies tot doel hebben de rechter of de administratieve overheid de mogelijkheid te bieden de sanctie op te leggen die het meest passend is ten aanzien van de feiten, de ernst van het misdrijf en de gevolgen ervan voor het milieu. Zij voegt eraan toe dat de rechter of de administratieve overheid in elk voorliggend geval de gekozen sanctie en de maat ervan moeten motiveren.

A.6.3. De verzoekende partij voert aan dat de regeling van één enkele straf, verantwoord door het feit dat het moeilijk is *a priori* de schade te voorzien die wordt veroorzaakt door een milieumisdrijf, niet overtuigt aangezien de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat overdreven breed is en zij van toepassing is op diverse misdrijven waarvan de ernst klaarblijkelijk verschilt. Zij voegt eraan toe dat het bijvoorbeeld niet verantwoord is geen onderscheid te maken in de strafmaat naargelang het misdrijf al dan niet opzettelijk is gepleegd.

A.6.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwijst naar de arresten nrs. 13/2015 en 41/2015, waarin geldboetes in het geding waren waarvan de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat ruimer bepaald werd.

#### *Wat het zesde middel betreft*

A.7.1. De verzoekende partij leidt een zesde middel af uit de schending, door artikel 49 van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 16 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijst die bepaling de personen die het voorwerp uitmaken van een procedure van alternatieve administratieve geldboete hun recht op een beroep met volle rechtsmacht te ontzeggen door tegen de beslissingen van het Milieucollege slechts een beroep bij de Raad van State te organiseren. Zij voegt eraan toe dat dienaangaande rekening dient te worden gehouden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens na het arrest nr. 44/2011 van het Hof alsook met de wijze waarop de Raad van State sinds datzelfde arrest zijn bevoegdheden ter zake *in concreto* uitoefent. Zij verwijst ook naar de arresten nrs. 112/2013 en 88/2014 van het Hof. Zij voert aan dat de Raad van State geen toetsing met volle rechtsmacht uitoefent ten aanzien van de administratieve beslissingen waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, en dat hij evenmin een wijzigingsbevoegdheid uitoefent aangezien hij niet over de bevoegdheid beschikt om de zaak te verwijzen naar een onafhankelijk en onpartijdig orgaan met volle rechtsmacht, hetgeen het Milieucollege klaarblijkelijk niet is.

A.7.2. In hoofdorde gaat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ervan uit dat het middel onontvankelijk is in zoverre de bestreden ordonnantie de rechtsmiddelen niet wijzigt die openstaan tegen de beslissingen genomen door het Milieucollege, waartegen, zoals in het verleden, beroep bij de Raad van State kan worden ingesteld.

A.7.3. De verzoekende partij voert aan dat haar kritieken betrekking hebben op de substantiële wijzigingen die zijn aangebracht bij de bestreden ordonnantie van 8 mei 2014.

A.7.4. In ondergeschikte orde voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat luidens een vaste rechtspraak het Hof van oordeel is dat de Raad van State een bevoegdheid met volle rechtsmacht uitoefent in de zin van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij haalt dienaangaande inzonderheid het arrest nr. 44/2011 aan.

A.7.5. De verzoekende partij herhaalt dat vastgesteld dient te worden dat in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en rekening houdend met de wijze waarop de Raad van State zijn toetsing uitoefent, het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State geen beroep met volle rechtsmacht is zoals vereist bij de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

#### *Wat het zevende middel betreft*

A.8.1. De verzoekende partij leidt een zevende middel af uit de schending, door de artikelen 42 en 49 van het Wetboek van inspectie, in samenhang met artikel 20, 4<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 17 juli 1997, van de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet. Zij verwijt de bestreden bepalingen de personen die het voorwerp uitmaken van de procedure van alternatieve administratieve geldboete het recht te ontzeggen om tot de sluiting van de debatten alle middelen van verdediging aan te voeren. Zij zet uiteen dat de bron van de discriminatie die zij aanklaagt zich wel degelijk in de bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999 bevindt, in zoverre zij een procedure van administratieve geldboete organiseren zonder erin te voorzien dat de personen die door de administratieve overheid schuldig worden verklaard, over een buitengewoon rechtsmiddel beschikken dat het recht waarborgt om tot de sluiting van de debatten nieuwe middelen te doen gelden.

A.8.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering herinnert eraan dat tegen de beslissingen van het Milieucollege over de alternatieve administratieve geldboetes beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, beroep dat ten volle voldoet aan de vereisten van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Voor het overige gaat zij ervan uit dat de door de verzoekende partij aangevoerde schending geenszins voortvloeit uit de bestreden bepalingen, maar wel uit de procedureregels die van toepassing zijn op de Raad van State en uit de door die laatste ontwikkelde rechtspraak, zodat het middel onontvankelijk is.

A.8.3. De verzoekende partij is van mening dat de bron van de discriminatie die zij aanklaagt zich niet bevindt in het besluit van de Regent houdende organisatie van de procedure voor de Raad van State of in de rechtspraak ervan maar wel in artikel 49 van het Wetboek van inspectie, in zoverre de Brusselse gewestwetgever bij het herzien, in het bestreden decreet, van het systeem van beroep tegen de beslissingen waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, niet uitdrukkelijk heeft voorzien in een ander beroep tegen de beslissingen van het Milieucollege dan het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

#### *Wat het achtste middel betreft*

A.9.1. De verzoekende partij leidt een achtste middel af uit de schending, door artikel 45 van het Wetboek van inspectie, gelezen in het licht van artikel 42 ervan, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij verwijt die bepaling dat zij aan de personen op wie de erin georganiseerde procedure van alternatieve administratieve geldboete van toepassing is, de mogelijkheid ontzegt om de opschorting of het uitstel van de strafuitvoering te vragen. Zij haalt dienaangaande de arresten nrs. 105/2004, 44/2011 en 134/2012 van het Hof aan.

A.9.2. In hoofdorde is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mening dat het middel onontvankelijk is omdat de artikelen 35 en 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999, die de bestreden bepalingen zijn geworden, niet werden gewijzigd met betrekking tot de ontstentenis van mogelijkheid voor de administratieve overheid om bij het opleggen van alternatieve administratieve geldboetes maatregelen te bevelen die gelijkwaardig zijn met die waarin is voorzien bij de wet van 29 juni 1964, en dat de gewestwetgever bij het aannemen van de bestreden ordonnantie geenszins zijn voornemen te kennen heeft gegeven om in die aangelegenheid wetgevend op te treden.

A.9.3. De verzoekende partij voert aan dat een beroep tot vernietiging het bestreden artikel 45, dat artikel 38bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 wijzigt, tot voorwerp kan hebben, in zoverre de aangebrachte wijziging de aangeklaagde discriminatie niet verhelpt.

A.9.4. In ondergeschikte orde is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mening dat het feit dat de gewestwetgever, die dienaangaande een aanzienlijke beoordelingsbevoegdheid geniet, heeft beslist om niet te voorzien in de mogelijkheid voor de administratieve overheden om een opschorting of uitstel te bevelen voor de alternatieve administratieve geldboetes verantwoord is door het feit dat die maatregelen werden bedacht als maatregelen die nauw verbonden zijn met de door de hoven en rechtbanken uitgesproken strafrechtelijke sancties. Zij voegt eraan toe dat zulks geen onevenredige gevolgen heeft voor diegenen aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, aangezien andere maatregelen de administratieve overheid de mogelijkheid bieden de geldboetes te individualiseren.

A.9.5. De verzoekende partij gaat ervan uit dat het verschil in behandeling tussen de persoon die het voorwerp uitmaakt van een administratieve geldboete en de persoon die voor dezelfde feiten strafrechtelijk wordt vervolgd, des te minder te verantwoorden is omdat het ertoe leidt dat de persoon wiens overtreding ernstiger is, aangezien de procureur des Konings gemeend heeft dat jegens hem strafrechtelijke sancties moesten worden genomen, gunstiger wordt behandeld.

*Wat het negende middel betreft*

A.10.1. De verzoekende partij leidt een negende middel af uit de schending, door artikel 49 van het Wetboek van inspectie, vergeleken met artikel 45, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijt de bestreden bepaling het mechanisme van de stilzwijgende beslissing van het Milieucollege te handhaven, mechanisme dat niet waarborgt dat de administratieve geldboete het voorwerp uitmaakt van een met redenen omklede beslissing nadat aan betrokkene de mogelijkheid werd geboden zijn middelen uit te drukken omdat dat mechanisme het Brussels Instituut voor Milieubeheer niet de verplichting oplegt na te gaan of de persoon die het via administratieve weg wil vervolgen, wel degelijk zijn uitnodiging om zijn middelen van verdediging voor te stellen, heeft ontvangen.

A.10.2. In hoofdorde is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mening dat het middel onontvankelijk is aangezien de bestreden ordonnantie het systeem van de stilzwijgende bevestiging van de beslissingen van het Brussels Instituut voor Milieubeheer inzake administratieve geldboetes niet heeft gewijzigd.

A.10.3. De verzoekende partij voert aan dat naar aanleiding van de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie de Brusselse gewestwetgever zich vragen heeft gesteld over de gegrondheid van het systeem van stilzwijgende bevestiging van de beslissingen van het Brussels Instituut voor Milieubeheer waarin is voorzien bij het bij de bestreden ordonnantie vervangen en gewijzigde artikel 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999.

A.10.4. In ondergeschikte orde herinnert de Brusselse hoofdstedelijke Regering eraan dat de rechtsonderhorigen de mogelijkheid hebben om op verschillende ogenblikken in de loop van de procedure van alternatieve administratieve geldboete hun middelen van verdediging voor te stellen en dat die geldboete slechts kan worden opgelegd nadat de overtreder in staat is gesteld zijn middelen van verdediging te doen gelden. Voor het overige gaat zij ervan uit dat er voor het Hof geen reden is om zich vragen te stellen over de wijze waarop het Brussel Instituut voor Milieubeheer artikel 45, § 1, van het Wetboek van inspectie in de praktijk toepast. Ten slotte voert zij aan dat de beslissingen het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep bij de Raad van State en dat die in de mogelijkheid is om een schending van de rechten van de verdediging te bestraffen, indien in een specifiek geval zou blijken dat de adressaat van een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, niet in de mogelijkheid is geweest zijn middelen van verdediging aan de overheid uiteen te zetten.

*Wat het tiende middel betreft*

A.11.1. De verzoekende partij leidt een tiende middel af uit de schending, door artikel 53, laatste lid, van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij verwijt de bestreden bepaling dat zij de personen die het voorwerp uitmaken van een administratieve procedure het voordeel ontzegt van de verjaring van de hun verweten misdrijven, zodra een beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen binnen de verjaringstermijn door de in laatste aanleg bevoegde instantie is genomen, terwijl de regels inzake strafrechtelijke verjaring die beperking niet kennen.



A.11.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de redenering van de verzoekende partij geen rekening houdt met het verschil dat bestaat tussen de Raad van State en de strafrechter. Zij zet uiteen dat in het kader van de administratieve procedure de beslissing om een geldboete op te leggen door de administratieve overheid wordt genomen en dat de wettigheid van die beslissing vervolgens voor het administratieve rechtscollege kan worden betwist, terwijl in het strafrecht er een continuüm in de strafprocedure is, die begint met een proces-verbaal en voortgaat tot de uitspraak van de straf door de strafrechter. Zij onderstreept dat de bestreden bepaling ertoe leidt dat zowel in strafzaken als inzake administratieve geldboetes de sancties moeten worden uitgesproken binnen een termijn van vijf jaar vanaf het plegen van het misdrijf, zodat de aangevoerde discriminatie onbestaande is.

A.11.3. De verzoekende partij is van mening dat het onderscheid dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering maakt, zuiver kunstmatig is en dat het geenszins het verschil in behandeling verantwoordt dat zij aanklaagt. Zij voegt eraan toe dat het perfect mogelijk zou zijn geweest in een administratieve verjaring te voorzien. Zij betoogt dat de Brusselse gewestwetgever in werkelijkheid de verjaring heeft willen vermijden van de misdrijven die worden bestraft met een alternatieve administratieve geldboete die het voorwerp uitmaakt van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, waar het onderbemande auditoraat soms pas na tien jaar, in de loop waarvan geen enkele verjaringstuitende handeling wordt gesteld, in de mogelijkheid is om zijn verslag uit te brengen. Zij is van mening dat een dergelijke doelstelling niet gewettigd is.

#### *Wat het elfde middel betreft*

A.12.1. De verzoekende partij leidt een elfde middel af uit de schending, door de artikelen 4, 10°, 20, 24, 27, 28 en 31, § 1, 2°, van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijt de ordonnantiegever erin te hebben voorzien dat de toepassing van de bestreden bepalingen het bestaan veronderstelt van een « onmiddellijke dreiging van schade », begrip dat niet duidelijk en nauwkeurig is gedefinieerd.

A.12.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zet uiteen dat het begrip « onmiddellijke dreiging van schade » de herhaling is van hetzelfde begrip vervat in de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. Zij geeft aan dat noch de activiteiten van de verzoekende partij, noch de daaraan verbonden luchtvervuiling of geluidshinder door die Europese regelgeving worden beoogd en besluit daaruit dat het middel op een verkeerde lezing van de materiële en personele werkingssfeer van de bestreden bepalingen berust.

A.12.3. De verzoekende partij wijst erop dat de in het middel beoogde bepalingen op haar activiteiten van toepassing zouden kunnen zijn in geval van een luchtvaartongeval of nog in zoverre zij het vervoer van gevaarlijke of verontreinigende goederen beogen.

A.12.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst erop dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij transporten van gevaarlijke of verontreinigende goederen uitvoert.

#### *Wat het twaalfde middel betreft*

A.13.1. De verzoekende partij leidt een twaalfde middel af uit de schending, door artikel 31 van het Wetboek van inspectie, gekoppeld aan artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 en aan artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 4 en 6 van de 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. Zij voert aan dat het Hof, krachtens het arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011 (zaak C-120/10), dient na te gaan of, vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden, de Brusselse regeling dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven. Zij is van mening dat zulks wel degelijk het geval is aangezien de overschrijding van de immissienormen op het vlak van lawaai, die een marge van onvoorspelbare factoren bevatten, een misdrijf vormt, waarbij voor de luchtvaartmaatschappijen de enige manier om zich ervan te verzekeren dat zij geen misdrijf zullen plegen, erin bestaat ervan af te zien te vliegen vanuit of naar de luchthaven Brussel-Nationaal. Zij voegt eraan toe dat ook vanuit een technisch standpunt er geen modelgedrag bestaat dat het mogelijk maakt zich ervan te vergewissen dat de Brusselse geluidsnormen volledig

in acht worden genomen, zodat de enige manier om aan overtredingen te ontsnappen erin bestaat zijn activiteiten naar elders te verplaatsen.

A.13.2. In hoofdorde gaat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ervan uit dat het middel onontvankelijk is omdat de kritieken van de verzoekende partij niet de bestreden bepaling beogen, maar alleen artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 en het besluit van 27 mei 1999, dat wil zeggen de Brusselse regelgeving over geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

A.13.3. De verzoekende partij is van mening dat het misdrijf slechts definitief kan zijn door de gecombineerde lezing van de bepaling die zij aanvecht en de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beoogde bepalingen. Zij voegt eraan toe dat door een vermoeden van nalatigheid vanwege diegene die de in het besluit van 27 mei 1999 vastgelegde geluidsnormen overschrijdt, in te stellen, de bestreden bepaling de juridische context verstrengt waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of de Brusselse regeling dezelfde werking kan hebben als een exploitatiebeperking in de zin van artikel 2 van de richtlijn 2002/30/EG.

A.13.4. In ondergeschikte orde geeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich in zijn arrest van 8 september 2011 reeds heeft uitgesproken over de overeenstemming van het besluit van 27 mei 1999 met de richtlijn 2002/30/EG en dat ingevolge dat arrest de Raad van State in zijn arrest nr. 217.243 van 16 januari 2012, bevestigd door andere latere arresten, heeft geoordeeld dat dat besluit niet dezelfde werking heeft als een toegangsverbod tot de luchthaven Brussel-Nationaal. Zij legt studies voor die aantonen dat de grote meerderheid van de luchtvaartmaatschappijen van de luchthaven opstijgen en landen zonder de geluidsnormen te overtreden en dat de verzoekende partij zelf het percentage van haar vluchten die bestraft worden, jaar na jaar ziet verminderen. Zij besluit daaruit het klaarblijkelijk verkeerd is te betogen dat de Brusselse regelgeving een dermate restrictieve werking zou hebben dat zij een luchtvaartmaatschappij zou beletten haar activiteiten uit te oefenen op de luchthaven Brussel-Nationaal of dat zij de voortzetting of de leefbaarheid van die activiteiten in het gedrang zou brengen.

A.13.5. De verzoekende partij is van mening dat het het Hof toekomt na te gaan of vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden de in het geding zijnde Brusselse regeling dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven. Zij gaat ervan uit dat de rechtspraak van de Raad van State het Hof niet bindt, dat zij daarenboven niet kan worden gevolgd en herinnert eraan dat het bestreden artikel 31, dat de te onderzoeken juridische context wijzigt, niet in werking was getreden op het ogenblik waarop de Raad van State zich heeft uitgesproken. Zij stelt vast dat het Brussels Instituut voor Milieubeheer nooit het bewijs heeft geleverd dat sommige maatschappijen nooit de Brusselse geluidsnormen zouden hebben overschreden en verzoekt het Hof aan het Instituut te vragen dat bewijs te leveren. Zij voegt eraan toe dat het feit dat een meerderheid van de vluchten niet op een overtreding zouden zijn betrap in elk geval niet bewijst dat een luchtvaartmaatschappij zich op een manier tegen het risico van overschrijding van de geluidsnormen zou kunnen indekken dan door haar activiteiten stop te zetten. Zij voert aan dat de maatschappijen wel over het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moeten vliegen aangezien zij onderworpen zijn aan de bindende instructies van de federale Staat op dat punt, dat het vaststaat dat het gebruik van de minst lawaaierige vliegtuigen op de markt de maatschappijen niet de mogelijkheid biedt zich in te dekken tegen het risico overtredingen te begaan en dat vaststaat dat alle vliegtuigen boven het Gewest op automatische piloot vliegen zodat de wijze waarop het vliegtuig wordt bestuurd geen enkele weerslag heeft op het begaan van overtredingen.

#### *Wat het dertiende middel betreft*

A.14.1. De verzoekende partij leidt een dertiende middel af uit de schending, door artikel 14, § 4, van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 tot 6.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijt de bestreden bepaling de verplichte aanwezigheid van de persoon tegen wie het resultaat van de uitgevoerde meting kan worden aangevoerd of van een getuige af te schaffen, hetgeen het contradictoire karakter van de meting beperkt.

A.14.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst erop dat de metingen van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer continu worden uitgevoerd op negen meetstations verspreid over het grondgebied van het Gewest, dat die metingen betrekking hebben op geluidshinder waarvan de bron niet statisch is en bijgevolg analyses achteraf en vergelijkingen met door derden verstrekte gegevens vergen teneinde de bron van de geluidshinder en de personen die ervoor verantwoordelijk zijn te identificeren, zodat het niet mogelijk is de personen tegen wie de gegevens zullen kunnen worden aangevoerd, uit te nodigen de geluidsmetingen bij te wonen. Zij preciseert dat het dus is omdat de vereiste van de verplichte aanwezigheid van de betrokken personen

klaarblijkelijk onaangepast was aan de realiteit op het terrein dat die vereiste is herzien bij de aanneming van de bestreden ordonnantie. Zij voegt eraan toe dat die opheffing geen achteruitgang met zich meebrengt ten opzichte van de vorige situatie aangezien nagenoeg systematisch gebruik werd gemaakt van de in de vroegere wetgeving bepaalde mogelijkheid van uitzondering op de aanwezigheid van de betrokken personen.

A.14.3. De verzoekende partij is van mening dat niets vereist dat de geluidsmetingen continu worden uitgevoerd op negen meetstations en dat het integendeel aan de overheden toekomt de metingen te organiseren onder omstandigheden die het mogelijk maken ze tegen te spreken. Zij leidt daaruit af dat in plaats van de aanwezigheid van de getuige af te schaffen, men het systeem van metingen had dienen aan te passen aan de vereisten van het beginsel van de tegenspraak en van de rechten van de verdediging.

A.14.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de argumentatie van de verzoekende partij geen rekening houdt met de ruime beoordelingsvrijheid waarover elke wetgever beschikt.

#### *Wat het veertiende middel betreft*

A.15.1. De verzoekende partij leidt een veertiende middel af uit de schending, door artikel 15 van het Wetboek van inspectie, in die zin geïnterpreteerd dat het niet langer de aanwezigheid van een ambtenaar bij de metingen vereist, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 6.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij voert aan dat de bestreden bepaling, aldus geïnterpreteerd, de waarborgen ten aanzien van het bewijs van de vaststellingen en de rechten van de verdediging van de personen die kunnen worden vervolgd zeker beperkt.

A.15.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat, in tegenstelling met hetgeen de verzoekende partij betoogt, de wetgeving vóór de bestreden bepaling geenszins de aanwezigheid van een ambtenaar vereist bij elke meting van verontreiniging, aangezien de metingen konden worden geregistreerd door middel van automatisch werkende toestellen in afwezigheid van een ambtenaar. Zij wijst daarenboven erop dat de bestreden ordonnantie in het Wetboek van inspectie nieuwe bepalingen heeft ingevoerd die bedoeld zijn om de betrouwbaarheid te waarborgen van de metingen die via automatisch werkende toestellen zijn geregistreerd, zodat het Wetboek een versterking oplevert en niet een vermindering van de bescherming van de rechten van de verdediging.

A.15.3. De verzoekende partij betoogt dat vóór de inwerkingtreding van het Wetboek van inspectie de geluidsmetingen dienden te worden geregistreerd in aanwezigheid van een ambtenaar, ongeacht of die metingen via een automatisch werkend toestel en al dan niet continu werden uitgevoerd. Zij is van mening dat de aanwezigheid van een ambtenaar het minimale beschermingsniveau is dat de persoon die van een misdrijf wordt verdacht, kan genieten ten aanzien van het correcte verloop van de metingen die tot het opleggen van zware administratieve geldboetes kunnen leiden.

- B -

#### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. Het beroep beoogt verscheidene bepalingen van de ordonnantie 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 ».

Uit de memorie van toelichting van de bestreden ordonnantie blijkt dat de vorm van een Wetboek is aangewend om diverse al bestaande ordonnanties eenvormig te maken en te coördineren, teneinde « de eenvoud, de doeltreffendheid en de leesbaarheid te verzekeren van het systeem dat de doeltreffendheid van het milieurecht waarborgt » :

« De ordonnantie van 25 maart 1999 wordt niet door een nieuwe ordonnantie vervangen, teneinde de basisbepalingen die deze bevat en die als basis hebben gediend voor de voordien gedane vaststellingen van inbreuken niet nutteloos op te heffen. De ordonnantie wordt herbenoemd tot ‘ wetboek voor de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van de inbreuken en voor de milieuaansprakelijkheid ’ en haar beschikkingen worden gewoon gewijzigd en hernummerd » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/1, p. 6).

B.1.2. Het Hof onderzoekt de veertien middelen, waarbij het die middelen groepeert volgens het onderwerp ervan en de bepalingen die zij betreffen.

#### *Ten gronde*

#### *Wat de metingen van verontreiniging betreft (eerste, dertiende en veertiende middel)*

B.2.1. De artikelen 13 tot 15 van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid (hierna: het Wetboek van inspectie) houden bepalingen in met betrekking tot de metingen van verontreiniging uitgevoerd in het kader van de inspectie.

B.2.2. Het eerste en het veertiende middel beogen sommige bepalingen van artikel 15 van het Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 26 van de ordonnantie van 8 mei 2014, waarvan de inhoud vóór de inwerkingtreding van die laatste in artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999 was opgenomen.

Dat artikel 15 bepaalt inzonderheid :

« § 1. Elke meting van de verontreiniging wordt opgenomen in een meetverslag opgesteld door het met het toezicht belaste personeelslid, door de deskundige of door het erkend laboratorium dat de volgende gegevens bevat :

[...]

2° in voorkomend geval, de luchtgesteldheid op het moment van de metingen;

[...]

8° de namen en hoedanigheid van de personeelsleden, van het erkend laboratorium of van de deskundige die de metingen hebben uitgevoerd;

[...].

§ 3. De door de audiovisuele apparaten opgeslagen gegevens maken het voorwerp uit van een verslag opgesteld door de verantwoordelijke voor de verwerking, dat de volgende aanwijzingen bevat :

[...]

- in voorkomend geval, de identificatie van de personen aanwezig op het ogenblik van de opname;

[...] ».

B.2.3. Het dertiende middel beoogt artikel 14, § 4, van het Wetboek van inspectie, ingevoerd bij artikel 25 van de ordonnantie van 8 mei 2014.

Dat artikel 14 bepaalt :

« § 1. De metingen van de verontreiniging zijn ogenblikkelijk of permanent.

§ 2. Het met het toezicht belaste personeelslid, het personeelslid, de deskundige of het erkend laboratorium belast met de meting van de verontreiniging controleert de goede werking van de apparaten :

1° vóór hun gebruik, voor elke ogenblikkelijke meting; of

2° periodiek, voor elke permanente meting.

§ 3. De personen zoals bedoeld in § 2 stellen een analyseverslag op dat, in voorkomend geval, een lijst van de disfuncties bevat, overeenkomstig § 6.

Tussen het moment waarop de disfunctie van het apparaat wordt vastgesteld en het moment waarop ze werd verholpen, kunnen de resultaten van de metingen niet worden gebruikt.

§ 4. De natuurlijke persoon of rechtspersoon, tegen wie het resultaat van de uitgevoerde meting kan worden aangevoerd, wordt enkel verwittigd en zijn aanwezigheid is enkel vereist voor het geval zijn tussenkomst nodig blijkt te zijn.

[...] ».

B.3.1. Het eerste middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, heeft betrekking op de woorden « in voorkomend geval » in het bestreden artikel 15, § 1, 2°, die volgens de verzoekende partij het met het toezicht belaste personeelslid de mogelijkheid zouden bieden de vermelding van de weersomstandigheden op het ogenblik van de metingen van de geluidshinder veroorzaakt door de vliegtuigen die boven het Gewest vliegen, weg te laten, terwijl de vermelding van die omstandigheden een belangrijk element kan vertegenwoordigen voor de verdediging van de luchtvaartmaatschappijen die worden vervolgd wegens overtreding van de geluidsnormen.

B.3.2. Artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999 legde de gegevens vast die dienden te worden opgetekend in de meetverslagen van luchtverontreiniging of van geluidshinder. Met toepassing van het laatste lid van die bepaling, dat de Regering toestond de inhoud van het meetverslag aan te vullen, voegt artikel 12, § 1, 1°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen, aan de gegevens die krachtens artikel 17, § 1, van de voormelde ordonnantie in het meetverslag moeten staan, de vermelding van de weersomstandigheden op het ogenblik van de metingen toe.

B.4.1. Artikel 15 van het bestreden Wetboek van inspectie legt de gegevens vast die moeten voorkomen in de verslagen opgesteld door de personeelsleden en deskundigen die ermee belast zijn het toezicht uit te oefenen. In artikel 3, § 1, 18°, van het Wetboek wordt verontreiniging gedefinieerd als zijnde « de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van elementen, substanties of energievormen zoals warmte, stralingen, licht, geluid of andere trillingen in de atmosfeer, de bodem of het water, die de mens of het leefmilieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden ».

In de memorie van toelichting bij de bestreden ordonnantie wordt bevestigd dat « sinds het aannemen van de ordonnantie van 25 maart 1999 [...] het type metingen aanzienlijk [is] gediversifieerd » en dat de met het toezicht belaste personeelsleden kunnen « overgaan tot metingen van vibraties, elektromagnetische velden, licht, de monsternemingen van GGO's,

van pathogenische organismen, van afgewerkte producten, etc. » (*ibid.*, p. 11). Daaruit volgt dat de metingen van verontreiniging diverse fenomenen betreffen en dat de weerslag van de weersomstandigheden niet noodzakelijk relevant is voor elk van die metingen.

B.4.2. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangeeft, heeft de invoeging van de woorden « in voorkomend geval » in de bestreden bepaling tot doel de vermelding van de weersomstandigheden op het ogenblik van de metingen slechts aan het personeelslid op te leggen wanneer die vermelding relevant is, rekening houdend met het voorwerp van de betrokken meting van verontreiniging. Aangezien de vermelding van de weersomstandigheden relevant is voor wat betreft de metingen van geluidshinder veroorzaakt door het overvliegen van vliegtuigen boven het Gewest, moet die vermelding in het verslag staan en kunnen de woorden « in voorkomend geval » in de bestreden bepaling niet in die zin worden geïnterpreteerd dat zij het personeelslid dat het verslag opstelt, de mogelijkheid zou bieden die vermelding discretionair weg te laten.

B.4.3. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.4.2, is het eerste middel niet gegrond.

B.5.1. Het dertiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en verwijt artikel 14, § 4, van het Wetboek van inspectie de verplichte aanwezigheid van de persoon tegen wie het resultaat van de uitgevoerde meting kan worden aangevoerd, of van een getuige, niet op te leggen.

B.5.2. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling voorzag de wetgeving erin dat de metingen dienden te worden uitgevoerd in aanwezigheid van de persoon tegen wie de resultaten konden worden aangevoerd, of van een getuige, behalve wanneer dat onmogelijk was.

In de memorie van toelichting bij de bestreden ordonnantie worden de redenen aangegeven waarom de Brusselse ordonnantiegever heeft gemeend die regel te moeten wijzigen :

« Het huidig ontwerp vereist onder meer niet meer de aanwezigheid van de persoon tegen wie de resultaten van de metingen en analyses kunnen worden aangevoerd, noch de aanwezigheid van een getuige tijdens de uitvoering van de metingen van verontreiniging, hetzij omwille van de materiële onmogelijkheid om deze vereiste na te leven, hetzij wegens het gebrek aan effectiviteit van de metingen indien deze voorwaarde zou worden gerespecteerd.

Dit is bijvoorbeeld het geval voor geluidsmetingen, of zij nu permanent of gericht zijn.

Aldus beschikt het BIM thans over 8 vaste stations voor geluidsmeting die de geluidsniveaus veroorzaakt door het luchtvaartverkeer meten. Met behulp van gegevens ontvangen na de gecontroleerde geluidsevenementen, kan het BIM het verband verifiëren tussen een geluidsevenement en het overvliegen van een bepaald vliegtuig, teneinde :

- te weten of het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer van toepassing is; en

- de luchtvaartmaatschappij te identificeren en bijgevolg de dader van de eventuele inbreuk.

Het gaat in dit verband om een permanente geluidsmeting. In het kader hiervan is het onmogelijk om de eventuele personen, tegen wie de metingen zouden kunnen worden aangevoerd, uit te nodigen om de metingen bij te wonen omwille van de volgende redenen :

- deze personen worden pas bekend na het verrichten van de meting;

- zij zouden 24u op 24u en 7 dagen op 7 aanwezig moeten zijn bij de meetstations;

- de aanwezigheid van een aanzienlijk aantal personen in de nabijheid van de meetapparatuur riskeert het resultaat van de metingen te beïnvloeden. Het is ook onmogelijk om de aanwezigheid van een getuige permanent te voorzien bij elk meetstation » (*ibid.*, pp. 11-12).

B.6.1. Uit die uitleg blijkt dat het, gelet op het aantal luchtvaartmaatschappijen waarvan de vliegtuigen boven het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kunnen vliegen en dus *a priori* geluidshinder kunnen veroorzaken die de door de Gewestregering vastgelegde normen overschrijdt, totaal irrealistisch zou zijn te eisen dat in de nabijheid van elk van de meettoestellen een vertegenwoordiger van elk van die maatschappijen permanent aanwezig is. Zelfs al zou een dergelijke aanwezigheid kunnen worden georganiseerd, zou zij bovendien slechts weinig belang hebben aangezien de precieze bron van de gemeten geluidshinder pas achteraf bekend is, wanneer de correlatie met diverse gegevens verstrekt door Belgocontrol en BIAC is uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van getuigen. Voor het overige blijkt uit verscheidene arresten, die onder de gelding van de vroegere wetgeving door de Raad van State zijn gewezen, dat systematisch gebruik werd gemaakt van de uitzondering op de



aanwezigheid van de geïncrimineerde persoon of van een getuige wegens de onmogelijkheid om die aanwezigheid te organiseren (inzonderheid, RvSt, 3 juli 2013, nr. 224.230; 28 november 2014, nr. 229.395; 11 maart 2015, nr. 230.478).

B.6.2. Voor het overige heeft de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen voor de rechten van de verdediging van de rechtsonderhorigen aangezien het contradictoire karakter van de metingen wordt verzekerd door het feit dat een afschrift van het proces-verbaal, opgesteld door de met het toezicht belaste personeelsleden, binnen tien werkdagen na de vaststelling van het misdrijf aan de in het geding gebrachte luchtvaartmaatschappijen wordt bezorgd (artikel 23 van het Wetboek van inspectie) en aangezien zij vanaf dat ogenblik de betrouwbaarheid of de geldigheid van de uitgevoerde metingen kunnen betwisten.

B.6.3. De bestreden bepaling is niet zonder redelijke verantwoording. Het dertiende middel is niet gegrond.

B.7.1. Het veertiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en verwijt artikel 15 van het Wetboek van inspectie toe te laten dat de geluidsmetingen door vaste toestellen worden geregistreerd buiten de aanwezigheid van het met het toezicht belaste personeelslid. De verzoekende partij is van mening dat de ordonnantiegever aldus de waarborgen ten aanzien van het bewijs van de vaststellingen en, bijgevolg, de rechten van de verdediging van de personen die kunnen worden vervolgd op basis van de bepalingen van het Wetboek van inspectie, vermindert aangezien alleen het personeelslid in staat is na te gaan of de geregistreerde geluidshinder wel degelijk veroorzaakt is door een burgervliegtuig en niet, bijvoorbeeld, door een legerhelikopter die of een legervliegtuig dat op hetzelfde ogenblik boven het meettoestel vliegt.

B.7.2. In de memorie van toelichting bij de bestreden ordonnantie wordt bevestigd dat de acht vaste stations voor geluidsmeting die de door het luchtverkeer veroorzaakte geluidsniveaus meten « op automatische wijze [functioneren], zelfs in afwezigheid van een personeelslid » (*ibid.*, p. 12).

B.8.1. Wanneer, zoals het geval is voor de metingen van de geluidshinder veroorzaakt door het overvliegen van vliegtuigen, de meettoestellen permanent werken, is het materieel moeilijk om zeven dagen op zeven en 24 uur op 24 te voorzien in de aanwezigheid van een personeelslid naast elk registreertoestel.

B.8.2. De afwezigheid van een personeelslid en, bijgevolg, de ontstentenis van onmiddellijke waarnemingen door een persoon van de precieze omstandigheden op het ogenblik van de opname kunnen worden gecompenseerd door de latere analyse die van de door het BIM verzamelde gegevens wordt gemaakt, door ze in verband te brengen met de door diverse organen en instellingen verstrekte gegevens.

B.8.3. Het veertiende middel is niet gegrond.

*Wat het misdrijf van overschrijding van de geluidsnormen betreft (tweede en derde middel)*

B.9.1. Het tweede middel heeft betrekking op artikel 2 van het Wetboek van inspectie, vervangen bij artikel 5 van de bestreden ordonnantie van 8 mei 2014, en op artikel 31, § 2, van het Wetboek van inspectie, ingevoerd bij artikel 35 van de ordonnantie van 8 mei 2014. Het derde middel heeft betrekking op artikel 31 van het Wetboek van inspectie.

B.9.2. Artikel 2 van het Wetboek van inspectie bepaalt :

« § 1. Dit Wetboek regelt de milieuaansprakelijkheid alsook de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van de misdrijven, enerzijds van de miskennis van de hiernavolgende bepalingen van de verordeningen van de Europese Unie, en anderzijds, van de misdrijven voorzien in het onderhavige Wetboek en in de volgende wetten en ordonnanties en hun uitvoeringsbesluiten :

[...]

2° de volgende wetten en ordonnanties, alsook hun uitvoeringsbesluiten :

[...]

- de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen de geluidshinder in een stedelijke omgeving;

[...] ».

#### B.9.3. Artikel 31 van het Wetboek van inspectie bepaalt :

« § 1. Wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met een geldboete van 50 tot 100.000 euro, of met slechts één van die straffen alleen :

[...]

3° diegene die, minstens wegens nalatigheid, een bepaling van een verordening van de Europese Unie zoals voorzien in artikel 2 overtreedt, voor zover het niet reeds door een andere ordonnantie strafbaar wordt gesteld, of, tenminste wegens nalatigheid, behoudens een andersluidende bepaling, feiten pleegt, die door of krachtens een wet of ordonnantie voorzien in artikel 2 en niet zoals voorzien in de paragrafen 3 en 4 van huidig artikel, strafbaar worden gesteld.

§ 2. De nalatigheid bepaald in paragraaf 1 staat vast door het plegen zelf van de strafbare feiten, ongeacht of het gaat om een handeling of een verzuim, behoudens tegenbewijs.

[...] ».

#### B.9.4. Artikel 20 van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt :

« Met de straf voorzien in artikel 31, § 1, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid wordt gestraft al wie :

[...]

4° rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;

[...] ».

B.9.5. Uit de combinatie van de voormelde bepalingen volgt dat het feit rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder, die de toegestane normen overschrijdt, te veroorzaken, of te laten voortduren, feit dat, behoudens tegenbewijs, wordt geacht te zijn gepleegd wegens nalatigheid vanwege de dader ervan, een strafrechtelijk misdrijf vormt dat strafbaar is met de sancties bepaald bij artikel 31 van het Wetboek van inspectie. Zoals in de memorie van toelichting bij de bestreden ordonnantie wordt verduidelijkt :

« Noch het bewustzijn of de wil om de overtreding te willen plegen, noch de wil om het nalaten of de strafbare feiten te plegen, is vereist opdat het misdrijf tot stand komt : een louter nalaten volstaat.

Het Brussels milieustrafrecht bestraft inderdaad de schending van de bepalingen voorzien door het administratief milieurecht. Het feit dat een persoon handelt of nalaat en hierbij een verbod of een verplichting schendt die hem krachtens deze bepalingen werden opgelegd, impliceert een nalatigheid in zijn hoofde. [...]

Het onderhavig ontwerp leidt dan ook in hoofde van de dader van een verboden handeling of nalaten, een nalatigheid af louter uit het plegen van deze handeling of nalaten door de dader. Het bewijs van het ontbreken van enige nalatigheid kan geleverd worden » (*ibid.*, p. 26).

B.10. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het door artikel 31, § 2, van het Wetboek van inspectie ingestelde vermoeden van onschuld, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op het vermoeden van onschuld dat wordt gewaarborgd bij artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11.1. Artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet bewezen wordt ».

Die bepaling verbiedt de Staten niet in het strafrecht vermoedens te gebruiken. Wanneer zij dat doen, moeten zij echter « een afweging maken tussen het belang van wat op het spel staat en de rechten van de verdediging; met andere woorden, de gebruikte middelen moeten een redelijk verband van evenredigheid vertonen met het nagestreefde wettige doel » (EHRM, 23 juli 2002, *Janosevic t. Zweden*, § 101).

B.11.2. Op grond van artikel 31, § 1, van het Wetboek van inspectie wordt de luchtvaartmaatschappij die door een handeling of verzuim de daarin bedoelde geluidsnormen overtreedt, geacht nalatig te zijn geweest.

B.11.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling blijkt dat de ordonnantiegever rekening heeft gehouden met het feit dat de sancties waarin het Wetboek voorziet, samenhangen « met de overtreding[en] van zeer precieze milieunormen die meestal worden begaan door professionals na verschillende ingebrekestellingen en waarschuwingen » en dat hij daaruit heeft besloten dat « onder deze voorwaarden [...] men er niet van [kan]

uitgaan dat de overtreder niet op de hoogte is van de regel van het administratief milieurecht » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/2, p. 18).

B.12.1. Aangezien de luchtvaartmaatschappijen en hun personeelsleden professionelen zijn van wie mag worden verwacht dat zij het bestaan en de inhoud kennen van de door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vastgestelde geluidsnormen, is het niet onredelijk om in geval van niet-naleving van die normen een nalatigheid van hunnentwege te vermoeden.

B.12.2. Op grond van artikel 31, § 2, van het Wetboek van inspectie wordt het tegenbewijs toegelaten, hetgeen de rechtsonderhorige de mogelijkheid biedt aan te tonen dat geen enkele nalatigheid werd begaan. Daarenboven kan hij ook de verschillende rechtvaardigingsgronden aanvoeren die zijn opgenomen in boek I van het Strafwetboek, zoals de noodtoestand of de dwang.

Ten slotte sluit niets uit dat de luchtvaartmaatschappij die wordt vervolgd wegens overschrijding van de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgelegde geluidsnormen melding maakt van de « onvoorspelbare » factoren die, volgens de verzoekende partij, een invloed zouden hebben op de verwezenlijking van het materiële element van het misdrijf, zoals de weersomstandigheden, teneinde het bewijs te leveren dat zij zich niet schuldig heeft gemaakt aan nalatigheid.

B.12.3. Bij gebrek aan tegenbewijs wordt de conclusie van de vervolgende overheid toereikend geacht om te voldoen aan de vereisten van de bewijslast, die blijft rusten op de vervolgende overheid. De bestreden bepaling is verantwoord door de noodzaak het nuttig effect van de geluidsnormen te waarborgen, aangezien bij het ontbreken ervan het leveren van het bewijs van een inbreuk in de praktijk uiterst moeilijk of onmogelijk zou kunnen worden.

B.12.4. De bestreden bepaling doet niet op onverantwoorde wijze afbreuk aan het vermoeden van onschuld, gewaarborgd bij artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het tweede middel is niet gegrond.

B.13.1. In het derde middel van het verzoekschrift voert de verzoekende partij aan dat het misdrijf van overschrijding van de geluidsnormen, waarvan het morele element wordt bepaald bij artikel 31 van het Wetboek van inspectie, een « onvoorzienbaar » misdrijf is, waarvan de verwezenlijking afhangt van elementen die ontsnappen aan de controle van de rechtsonderhorige, zodat het onbestaanbaar zou zijn met het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid van de strafwet, dat wordt gewaarborgd bij de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.13.2. De verzoekende partij verwijt de ordonnantiegever in essentie, wanneer hij het morele element van het misdrijf van overschrijding van de door de Regering vastgelegde geluidsnormen opnieuw bepaalde, « de onvoorzienbaarheid » van dat misdrijf niet te hebben « verholpen ».

B.14.1. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over het al dan niet « voorzienbare » karakter van het misdrijf van overschrijding van de geluidsnormen, dient te worden vastgesteld dat de kritiek van de verzoekende partij gericht is tegen het materiële element van dat misdrijf, namelijk het feit geluidshinder te veroorzaken die de normen overschrijdt, aangezien zij betoogt dat de verwezenlijking van de overschrijding afhangt van onvoorzienbare factoren die ontsnappen aan de controle van de luchtvaartmaatschappijen, zoals de weersomstandigheden of de bindende instructies van de federale autoriteiten.

B.14.2. Het misdrijf dat erin bestaat geluidshinder te veroorzaken die de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgelegde geluidsnormen overschrijdt, is ingesteld bij het in B.9.4 aangehaalde artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen de geluidshinder in een stedelijke omgeving. Die bepaling is niet gewijzigd bij artikel 35 van de bestreden ordonnantie dat artikel 31 van het Wetboek van inspectie invoegt en waarvan de vernietiging wordt gevorderd in het derde middel.

B.15. Daaruit volgt dat het derde middel onontvankelijk is.

*Wat de administratieve straffen en sancties betreft (vierde, vijfde en achtste middel)*

B.16.1. Het vierde en het vijfde middel beogen de artikelen 31 en 45, derde lid, van het Wetboek van inspectie. Het achtste middel beoogt artikel 45 van hetzelfde Wetboek, « gelezen in het licht van artikel 42 ervan ».

B.16.2. Artikel 31 van het Wetboek van inspectie, ingevoerd bij artikel 35 van de ordonnantie van 8 mei 2014, is geciteerd in B.9.3.

Artikel 42 van het Wetboek van inspectie, gewijzigd en hernummerd bij artikel 51 van de ordonnantie van 8 mei 2014, bepaalt :

« De misdrijven bedoeld in artikel 31 kunnen strafrechtelijk worden vervolgd of met alternatieve administratieve geldboetes worden bestraft ».

B.16.3. Het derde en het vierde lid van artikel 45 van hetzelfde Wetboek zijn in die bepaling ingevoerd bij artikel 54 van de ordonnantie van 8 mei 2014.

Artikel 45 van het Wetboek van inspectie bepaalt :

« Nadat de persoon die met een alternatieve administratieve geldboete strafbaar is, zich heeft kunnen verdedigen, beslist de leidend ambtenaar van het [Brussels] Instituut [voor Milieubeheer], van het GAN [Gewestelijk Agentschap voor Netheid] of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of voor het misdrijf een alternatieve administratieve geldboete dient te worden opgelegd.

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

De alternatieve administratieve geldboete bedraagt tussen 50 en 62.500 euro.

Dit bedrag kan verminderd worden tot onder het wettelijke minimumbedrag in geval van verzachtende omstandigheden.

[...] ».

B.17.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending door de voormelde artikelen 31 en 45, derde lid, van het Wetboek van inspectie, van het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid van de straffen, dat wordt gewaarborgd bij de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De grief heeft betrekking op de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat waarbinnen de rechter, wanneer hij een strafrechtelijke geldboete oplegt, of de administratieve overheid, wanneer zij een alternatieve administratieve geldboete oplegt, het bedrag van de genoemde geldboete bepaalt. De verzoekende partij is van mening dat die marges, die respectievelijk zijn ingesteld bij artikel 31, § 1, eerste lid, van het Wetboek van inspectie, wat de strafrechtelijke geldboete betreft, en bij artikel 45, derde lid, van datzelfde Wetboek, wat de alternatieve administratieve geldboete betreft, te ruim zijn opdat de geldboetes als voorzienbaar kunnen worden beschouwd vanaf het ogenblik dat het strafbaar gestelde gedrag wordt aangenomen.

B.17.2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».



Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.17.3. De alternatieve administratieve geldboete die is ingesteld bij artikel 45 van het Wetboek van inspectie is, wegens het overheersende repressieve karakter ervan, een straf in de zin van artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de omschrijving van de geldboete moet voldoen aan het beginsel van de voorzienbaarheid van de straf.

B.18.1. In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan de voormelde regel van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen een onlosmakelijk geheel.

B.18.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden

gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollèges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.18.3. Op dezelfde wijze dient, teneinde te bepalen of de marges tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat die de ordonnantiegever ten aanzien van de straffen in aanmerking heeft genomen zo ruim zijn dat zij het beginsel van voorzienbaarheid van de straf zouden schenden, rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de misdrijven waarmee die straffen verbonden zijn.

B.19.1. Uit de memorie van toelichting van de bestreden ordonnantie blijkt dat, wat de straffen betreft die vroeger van toepassing waren op de misdrijven inzake milieuaangelegenheden blijkt dat de volgende vaststellingen zijn gedaan :

« Welnu, op dit ogenblik zijn de strafsancities verspreid over de sectorale milieuwetgevingen. De minimale en maximale bedragen voor de voorziene straffen zijn vaak te zwak en zijn vaak sterk verschillend, hetgeen nutteloos is » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/1, p. 5).

Het blijkt ook dat de straffen worden verhoogd om « zoveel mogelijk de verschillen tussen de gewesten te vermijden », aangezien de sancties die voor dezelfde misdrijven in het Waalse Gewest en in het Vlaamse Gewest zijn bepaald, aanzienlijk hoger zijn dan die waarin was voorzien in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (*ibid.*, p. 27).

B.19.2. Met betrekking tot de enige schaal van straffen voor alle milieumisdrijven geeft de memorie van toelichting aan :

« In principe is het niet aangewezen om een onderscheid te maken tussen de straffen in functie van de sector van het milieurecht of zelfs in functie van de betreffende inbreuk omdat :

– De concrete ernst van de inbreuk *in concreto* zal worden bepaald door de rechtbank in functie van het opzet van de dader ervan en van de gevolgen ervan, hetgeen een diversiteit van de maximale straffen naargelang de betreffende milieuwetgeving, in principe, weinig pertinent maakt.

– De diversiteit van de minimale straffen naargelang de sector van het milieurecht of van de inbreuken eveneens weinig opportuun is, doordat de rechtbank in het geval van verzachtende omstandigheden in ieder geval een lagere straf kan toepassen dan de wettelijk bepaalde minimumstraf » (*ibid.*, p. 33).

B.19.3. In antwoord op het advies van de Raad van State vermeldt de memorie van toelichting :

« Ook beantwoordt deze unieke vork aan het vereiste van de voorzienbaarheid van de straffen. [...] Aangezien het Wetboek voorziet in een enkele straf van 50 tot 100.000 euro voor milieumisdrijven, beschikt elke eventuele overtreder over genoeg informatie om te weten dat hij zichzelf, wanneer hij een misdrijf zou plegen, blootstelt aan straffen die relatief zwaar kunnen zijn » (*ibid.*, p. 39).

B.20.1. De beoordeling van de ernst van een misdrijf en van de strengheid waarmee het misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever. Hij kan bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de misdrijven ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap. Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de rechter en die van de administratie moeten worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk zou zijn.

B.20.2. De ordonnantiegever kan niet worden verweten dat hij het in het Gewest van kracht zijnde milieustrafrecht heeft willen rationaliseren en vereenvoudigen. Om die doelstelling te bereiken kon hij een enkele en voldoende ruime marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat bepalen, zowel wat de strafrechtelijke sancties als wat de alternatieve administratieve geldboetes betreft, teneinde de rechter of de administratieve overheid de mogelijkheid te bieden de straf of de alternatieve administratieve geldboete aan te passen aan de ernst van het misdrijf.

B.20.3. Wat specifiek het misdrijf van overschrijding van de door de Regering vastgelegde geluidsnormen betreft, zijn de bestreden bepalingen tot rechtsonderhorigen gericht, die professionelen zijn en met voldoende nauwkeurigheid de ernst van het misdrijf dat zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, kunnen beoordelen. Daarenboven moet de keuze van de sanctie worden gemotiveerd, ofwel door de rechter, ofwel door de administratieve overheid. In dat laatste geval staat tegen de beslissing een jurisdictioneel beroep open.

B.20.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepalingen de rechter of de administratieve overheid geen beoordelingsbevoegdheid toekennen die de grenzen van hetgeen het beginsel van voorzienbaarheid van de straf toelaat, zou overschrijden.

B.21. Het vierde middel is niet gegrond.

B.22. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending door de voormelde artikelen 31 en 45, derde lid, van het Wetboek van inspectie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de evenredigheid van de straffen.

B.23.1. De verzoekende partij verwijt de bestreden bepalingen geen enkele aanwijzing te bevatten die het mogelijk maakt te bepalen hoe de strafrechtelijke geldboete of de alternatieve administratieve geldboete moet worden vastgelegd binnen de door de ordonnantiegever ingestelde ruime marges tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat.

B.23.2. Het beginsel van de evenredigheid van de strafrechtelijke of administratieve sancties impliceert dat de door de rechter of door de administratieve overheid uitgesproken sanctie in een redelijke verhouding moet staan tot het misdrijf dat ermee wordt bestraft,

rekening houdend met de elementen van de zaak. Dat beginsel zou door de wetgever kunnen worden geschonden indien hij aan de beoordelingsbevoegdheid van de rechter of van de administratieve overheid al te enge grenzen zou stellen die het niet mogelijk maken rekening te houden met de relevante elementen van de zaak of indien hij één enkele sanctie zou opleggen die kennelijk onevenredig is ten opzichte van de ernst van het gedrag dat hij wil bestraffen.

B.24. Uit de memorie van toelichting van de bestreden bepalingen blijkt dat de keuze voor tamelijk ruime marges tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat, zowel wat de strafrechtelijke sancties als wat de alternatieve administratieve geldboetes betreft, die bijgevolg aan de rechter of de administratie die de sanctie oplegt, een uitgebreide beoordelingsbevoegdheid laten, het gevolg is van de inaanmerkingneming van de specifieke kenmerken van het milieustrafrecht :

« In tegenstelling tot de inbreuken op eigendom en op personen waarop het strafwetboek traditioneel betrekking heeft, kan de ernst van milieu-inbreuken sterk verschillen. Zo kan eenzelfde handeling een zeer grote of een erg kleine impact hebben. In het strafwetboek wordt bijvoorbeeld bepaald dat de straffen voor slagen en verwondingen zwaarder zijn naarmate de slagen en verwondingen opzettelijk worden toegediend, en naarmate ze een tijdelijke of permanente arbeidsongeschiktheid tot gevolg hebben. Voor milieu-inbreuken is het veel moeilijker om *a priori* de precieze gevolgen en de ernst van een handeling te bepalen. Zo kan het belemmeren van het toezicht, naargelang het geval, geen enkele weerslag hebben op het leefmilieu, of juist grote gevolgen hebben. Evenzo kan het niet aan de overheden melden van een onmiddellijke dreiging van schade, een beperkte invloed hebben op het leefmilieu, maar is het ook mogelijk dat ons Gewest er juist een aanzienlijke schade door ondervindt. De rechter de mogelijkheid geven om een straf uit te spreken overeenkomstig de ernst van de situatie die is ontstaan door een milieumisdrijf, zorgt er net voor dat het beginsel van de evenredigheid van de straffen wordt gerespecteerd » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/1, p. 38).

« Een enkele bestraffing wordt voorzien, maar met een voldoende ruime ‘vork’ om de administratieve overheid toe te laten - weliswaar, in voorkomend geval, met mogelijkheid van toezicht achteraf door het Milieucollege en vervolgens door de Raad van State - te opteren voor de meest doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie » (*ibid.*, p. 42).

B.25.1. Er kan worden aangenomen dat de specifieke kenmerken van de misdrijven inzake milieuaangelegenheden de ordonnantiegever ertoe brengen de rechter of de administratie een ruime waaier van sancties ter beschikking te stellen. De omvang van het verschil tussen de minimale bestraffing en de maximale bestraffing biedt de rechter of de administratie precies de mogelijkheid om de sanctie op te leggen die het meest passend is ten

opzichte van de gepleegde inbreuk en de gevolgen ervan voor het leefmilieu, en bevordert derhalve de inachtneming van het beginsel van de evenredigheid van de straffen.

B.25.2. Het vijfde middel is niet gegrond.

B.26.1. In het achtste middel wordt artikel 45 van het Wetboek van inspectie verweten de personen aan wie een alternatieve administratieve geldboete wordt opgelegd de mogelijkheid te ontzeggen het uitstel of de opschorting van de uitspraak van de geldboete te vragen, terwijl een dergelijke mogelijkheid bestaat ten gunste van de personen die, voor hetzelfde misdrijf, het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke procedure. De verzoekende partij voert aan dat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit, in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.26.2. Door artikel 54 van de ordonnantie van 8 mei 2014 aan te nemen, heeft de ordonnantiegever niet alleen de bepaling in artikel 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999 hernummerd, maar heeft hij die bepaling ook gewijzigd, door drie nieuwe leden eraan toe te voegen. Het middel waarbij hem wordt verweten bij die gelegenheid te hebben nagelaten te voorzien in de mogelijkheid om de alternatieve administratieve geldboete gepaard te doen gaan met uitstel of opschorting van de uitspraak, terwijl hij in de mogelijkheid voorzag om rekening te houden met eventuele verzachtende omstandigheden, is ontvankelijk.

B.27. Het vierde lid van artikel 45 van het Wetboek van inspectie, dat de administratieve overheid de mogelijkheid biedt het bedrag van de alternatieve administratieve geldboete te verminderen wanneer er verzachtende omstandigheden bestaan, is overgenomen van artikel 40bis van de ordonnantie van 25 maart 1999, ingevoegd bij de ordonnantie van 24 november 2011. Het is ingevoerd om te beantwoorden aan het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 (*ibid.*, p. 34), waarin het Hof had geoordeeld :

« Artikel 33, 7°, b), 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, zoals gewijzigd bij artikel 10 van de ordonnantie van 28 juni 2001, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet toelaat rekening te houden met verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen die lager is dan het daarin vastgelegde minimumbedrag van de geldboete ».

Met dat arrest heeft het Hof zich niet uitgesproken over het verschil in behandeling dat het voorwerp uitmaakt van het achtste middel.

B.28.1. De ordonnantiegever heeft te dezen gekozen voor een alternatief systeem (artikel 42 van het Wetboek van inspectie). Het komt de procureur des Konings toe te beslissen om de vermoedelijke plegers van overtredingen van artikel 31 van het Wetboek al dan niet te vervolgen. Zijn beslissing om de overtreder te vervolgen sluit de toepassing van een alternatieve administratieve geldboete uit. Zijn beslissing om niet te vervolgen biedt de bevoegde administratieve overheid de mogelijkheid om een alternatieve administratieve geldboete toe te passen (artikel 44 van het Wetboek). Voor eenzelfde overschrijding van de door de Regering vastgelegde geluidsnormen kan de dader ervan dus ofwel naar de correctionele rechtbank worden verwezen, ofwel een alternatieve administratieve geldboete opgelegd krijgen. In dat laatste geval kan hij tegen de beslissing waarbij hem die geldboete wordt opgelegd, een beroep instellen bij het Milieucollege (artikel 49 van het Wetboek van inspectie). De beslissing van dat College kan het voorwerp uitmaken van een beroep bij de Raad van State.

B.28.2. Wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, zoals te dezen, heeft het Hof geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen van individualisering van de straf: wanneer voor dezelfde feiten de correctionele rechtbank een boete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijk minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (artikel 85 van het Strafwetboek) of wanneer uitstel kan worden toegekend (wet van 29 juni 1964), moet het niet-strafgerecht, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf beschikken (arresten nrs. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 42/2009 en 44/2011).

B.29.1. Zoals in B.27 is vermeld, heeft de ordonnantiegever met die rechtspraak rekening gehouden wat de verzachtende omstandigheden betreft. Daarentegen heeft hij de administratieve overheid die de alternatieve administratieve geldboete oplegt, de bevoegde ambtenaar of het Milieucollege niet de mogelijkheid geboden uitstel of de opschorting van de uitspraak toe te kennen.

B.29.2. Hoewel, volgens de memorie van toelichting van de bestreden ordonnantie, waarin wordt gepreciseerd dat « de strafvervolgning dient voorbehouden te worden voor de meest ernstige gevallen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/1, p. 22), de persoon die het voorwerp uitmaakt van een alternatieve administratieve sanctie, verondersteld wordt een minder ernstig feit te hebben gepleegd dan diegene die voor de correctionele rechtbank wordt gedaagd, is het redelijkerwijze verantwoord dat die persoon geen opschorting van de uitspraak van de veroordeling kan genieten, aangezien een dergelijke maatregel moeilijk verzoenbaar is met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd.

De opschorting van de uitspraak van de veroordeling strekt voornamelijk ertoe bepaalde aan de strafrechtelijke veroordelingen verbonden gevolgen te vermijden: ze wordt ingeschreven in het centraal strafregister (artikel 590, 2°, van het Wetboek van strafvordering), maar ze wordt noch vermeld bij de in het strafregister opgenomen gegevens waartoe bepaalde administratieve overheden toegang kunnen hebben (artikel 594, 3°, van hetzelfde Wetboek), noch bij de gegevens die worden genoteerd op het uittreksel uit het strafregister dat, op verzoek van de betrokkene, aan hem wordt uitgereikt (artikel 595, 1°, van hetzelfde Wetboek); de wet maakt het mogelijk te vragen dat de opschorting niet wordt uitgesproken ter openbare terechtzitting (artikelen 4 en 5, § 2, van de wet van 29 juni 1964).

B.30.1. De voorgaande redenering geldt niet voor het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen. Die maatregel, die bestaat sinds de wet van 31 mei 1888 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het strafstelsel, had oorspronkelijk tot doel de nadelen die inherent zijn aan de strafuitvoering te verminderen, met name korte gevangenisstraffen, en de reïntegratie van de betrokkene niet in het gedrang te brengen. Die maatregel is evenwel uitgebreid tot de geldstraffen, wat wordt bevestigd in artikel 8, § 1, laatste lid, van de wet van 29 juni 1964, en hij is door de wetgever niet onverenigbaar geacht met een administratieve geldboete die wordt uitgesproken door een andere overheid dan een strafgerecht (zie artikel 141, § 7, derde lid, dat bij de programmawet van 24 december 2002 is ingevoerd in de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen).

Ongeacht of het uitstel wordt toegekend door de correctionele rechtbank, door een ander rechtscollege of zelfs door een administratieve overheid, te dezen de bevoegde ambtenaar of



het Milieucollege, kan het in de beide gevallen op dezelfde wijze de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, mocht hij recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren.

B.30.2. In zoverre het niet de mogelijkheid biedt de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen gepaard te doen gaan met uitstel, roept artikel 45 van het Wetboek van inspectie een verschil in behandeling in het leven dat niet redelijk kan worden verantwoord.

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de ordonnantiegever om te bepalen onder welke voorwaarden of op basis van welke criteria uitstel kan worden toegekend en de voorwaarden en de procedure voor de intrekking ervan vast te leggen. De gedeeltelijke vernietiging van de bestreden bepaling heeft niet tot gevolg dat die bepaling, in afwachting van een optreden van de wetgever, niet meer zou kunnen worden toegepast door de administratieve overheden of door de Raad van State wanneer zij vaststellen dat de overtredingen vaststaan, dat het bedrag van de geldboete niet onevenredig is met de ernst van de overtreding en dat er geen reden zou zijn geweest om uitstel te verlenen zelfs indien de wet in die maatregel had voorzien.

B.31. In die mate is het middel gegrond. Artikel 45 van het Wetboek van inspectie, zoals hernummerd en gewijzigd bij artikel 54 van de ordonnantie van 8 mei 2014, dient te worden vernietigd, maar alleen in zoverre het niet de mogelijkheid biedt de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, met uitstel gepaard te doen gaan.

*Wat betreft het beroep tegen de beslissing waarbij een alternatieve administratieve geldboete wordt opgelegd (zesde, zevende en negende middel)*

B.32.1. Het zesde middel heeft betrekking op artikel 49 van het Wetboek van inspectie, zoals hernummerd en gewijzigd bij artikel 57 van de ordonnantie van 8 mei 2014. Het zevende middel betreft artikel 42 van hetzelfde Wetboek, zoals hernummerd en gewijzigd bij artikel 51 van de ordonnantie van 8 mei 2014, en artikel 49 van hetzelfde Wetboek. Het negende middel betreft ook artikel 49 van hetzelfde Wetboek.

B.32.2. Artikel 42 van het Wetboek van inspectie is geciteerd in B.16.2.

Artikel 49 van hetzelfde Wetboek bepaalt :

« Iedereen 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.

Het Milieucollege hoort de eiser of zijn raadsman op hun verzoek en de leidend ambtenaar van het Instituut of van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie die de alternatieve administratieve geldboete heeft opgelegd. Deze laatste kan zich laten vertegenwoordigen door een personeelslid van, naargelang het geval, het Instituut of het GAN.

Het Milieucollege bevestigt of wijzigt de beslissing genomen in eerste aanleg. Het beschikt eveneens over de bevoegdheden voorzien in artikelen 45, vierde lid, en 46.

Het Milieucollege geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Deze termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord. Hij wordt overigens verlengd met vijfenveertig dagen wanneer het beroep ingediend is in de periode van 15 juni tot 15 augustus.

Bij gebreke van een beslissing binnen de in het vorige lid gestelde termijn wordt de beslissing waartegen een beroep is ingesteld, geacht bevestigd te zijn ».

B.33. Het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is bij artikel 79 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen opgericht om kennis te nemen van de beroepen tegen beslissingen met betrekking tot administratieve vergunningen en tegen maatregelen die werden genomen ten aanzien van overtreders van milieunormen, zoals de bevelen tot staking van activiteiten en van sluiting.

De bevoegdheid van het Milieucollege is uitgebreid tot de beroepen gericht tegen de administratieve geldboetes bij artikel 13 van de ordonnantie van 28 juni 2001 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, dat het bestreden artikel 39*bis* in de ordonnantie van 25 maart 1999 heeft ingevoegd.

Volgens de parlementaire voorbereiding bestond het belang van een beroep bij het Milieucollege erin dat het een vrij onafhankelijke instantie is die over een

appreciatiebevoegdheid beschikt inzake milieuvergunningen, waarbij het College zich zonder meer in de plaats kan stellen van de voor de beslissing bevoegde overheid, en zich niet alleen over de wettigheid maar ook over de opportuniteit van de beslissing uitspreekt.

De procedure voor de Raad van State, tot dan het enige rechtscollege dat bevoegd was om kennis te nemen van de beroepen gericht tegen de met toepassing van de ordonnantie opgelegde geldboetes, werd niet beschouwd als de meest geschikte, gelet op de duur ervan en op de kosten die zij met zich kon meebrengen, alsook op de aard van de door het hoge rechtscollege uitgeoefende controle, die zich enkel beperkt tot de wettigheid en niet de grond van de zaak betreft (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2000-2001, A-176/2, p. 16).

B.34. In het negende middel, dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, verwijt de verzoekende partij artikel 49, vijfde lid, van het Wetboek het systeem van stilzwijgende beslissing genomen door het Milieucollege te handhaven. Zij voert aan dat hoewel artikel 45, eerste lid, van het Wetboek, aangehaald in B.16.3, de administratieve overheid die bevoegd is om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, ertoe verplicht de betrokken persoon de mogelijkheid te bieden « zich [te] kunnen verdedigen », daarentegen niets haar ertoe verplicht na te gaan of de uitnodiging om te worden gehoord wel degelijk door de geadresseerde ervan in ontvangst is genomen, zodat in geval van stilzwijgende bevestiging bij het Milieucollege van de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, niet is gewaarborgd dat de geldboete het voorwerp heeft uitgemaakt van een met redenen omklede beslissing na de betrokkene zijn middelen te hebben laten naar voren brengen.

B.35.1. Artikel 49, vijfde lid, van het Wetboek van inspectie is bij artikel 57 van de ordonnantie van 8 mei 2014 niet gewijzigd. Die laatste bepaling heeft artikel 49 hernummerd en heeft nieuwe leden erin ingevoerd, zodat zij op de bestreden bepaling geen ander effect heeft gehad dan de nummering ervan te wijzigen.

De omstandigheid dat de ordonnantiegever bij een andere bepaling van de bestreden ordonnantie het mechanisme van stilzwijgende beslissing bij het Milieucollege heeft opgeheven wanneer het zich uitspreekt over een bevel om een activiteit stop te zetten of voort te zetten of over een maatregel met gelijke werking, terwijl hij niet tot dezelfde opheffing is

overgegaan wanneer een beroep over een alternatieve administratieve geldboete bij het College aanhangig is gemaakt, heeft niet tot gevolg een nieuwe termijn te openen voor beroep tot vernietiging van de bestreden bepaling, die niet is gewijzigd.

B.35.2. Daaruit volgt dat het beroep te laat is ingesteld in zoverre het artikel 49, vijfde lid, van het Wetboek van inspectie beoogt en dat het negende middel bijgevolg onontvankelijk is.

B.36.1. In het zesde middel verwijt de verzoekende partij de ordonnantiegever zich ervan te hebben onthouden, terwijl hij tegelijkertijd erin voorziet dat bij het Milieucollege beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, tegen de beslissingen van dat College een beroep met volle rechtsmacht te openen door slechts een beroep bij de Raad van State te organiseren. In die mate zou artikel 49 van het Wetboek van inspectie, dat het beroep bij het College organiseert, in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.36.2. In tegenstelling tot hetgeen de Regering betoogt, heeft de ordonnantiegever, door artikel 57 van de ordonnantie van 8 mei 2014, dat artikel 49 van het Wetboek van inspectie wijzigt en hernummert, aan te nemen, duidelijk zijn wil bevestigd om een beroep tegen de alternatieve administratieve geldboetes mogelijk te maken bij het Milieucollege, wiens beslissingen op hun beurt het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep bij de Raad van State. In zoverre het betrekking heeft op de ontstentenis van een beroep met volle rechtsmacht tegen de beslissingen waarbij een alternatieve administratieve geldboete wordt opgelegd, is het middel ontvankelijk.

B.37.1. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt een recht op toegang tot de rechter. Artikel 13 van hetzelfde Verdrag waarborgt voor personen van wie de rechten en vrijheden vermeld in dat Verdrag zijn geschonden, een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een beslissing van een administratieve overheid kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht. Dat geldt des te meer omdat het te dezen de beslissing om

een alternatieve administratieve geldboete op te leggen betreft, die als een straf in de zin van artikel 6 van het Verdrag moet worden beschouwd.

B.37.2. Bij zijn arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 heeft het Hof, over het beroep bij de Raad van State tegen de door het Milieucollege genomen beslissingen inzake administratieve sancties wegens overschrijding van de geluidsnormen, geoordeeld :

« 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.38. De verzoekende partij is echter van mening dat dat oordeel zou moeten worden herzien, enerzijds, ten aanzien van de latere evolutie van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en, anderzijds, ten aanzien van de wijze waarop de Raad van State zijn bevoegdheden ter zake *in concreto* uitoefent.

B.39.1. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld :

« een systeem van administratieve geldboetes [...] is niet strijdig met artikel 6.1 van het Verdrag voor zover de belastingplichtige elke aldus tegen hem genomen beslissing voor een rechtbank kan brengen die de waarborgen van dat artikel biedt [...].

De inachtneming van artikel 6.1 van het Verdrag veronderstelt immers dat de beslissing van een administratieve overheid die zelf niet aan de voorwaarden van dat artikel voldoet, *a posteriori* de toetsing ondergaat van een jurisdictioneel orgaan met volle rechtsmacht [...]. Tot de karakteristieken van een dergelijk jurisdictioneel orgaan behoort de bevoegdheid om de bestreden beslissing die door het lagere orgaan is gewezen in alle opzichten te herzien. Het moet met name bevoegd zijn om zich te buigen over alle feitelijke kwesties en rechtsvragen

die relevant zijn voor het geschil dat aan het orgaan is voorgelegd » (EHRM, 7 juni 2012, *Segame SA* t. Frankrijk, §§ 54 en 55, zie ook 27 september 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L.* t. Italië, § 59).

B.39.2. Met het voormelde arrest *A. Menarini Diagnostics S.R.L.* heeft het Europees Hof gepreciseerd :

« Daarenboven herinnert het Hof eraan dat de aard van een administratieve procedure op verschillende punten kan verschillen van de aard van een strafprocedure in de strikte zin van het woord. Hoewel die verschillen de Verdragsluitende Staten niet kunnen vrijstellen van hun verplichting om alle door het strafrechtelijk deel van artikel 6 geboden waarborgen in acht te nemen, kunnen zij niettemin de voorwaarden inzake de toepassing ervan beïnvloeden [...] » (§ 62).

In die zaak is het Europees Hof op basis van de volgende vaststellingen tot het besluit gekomen dat de beslissing van de administratieve overheid *a posteriori* is onderworpen aan de toetsing door jurisdictionele organen die over een bevoegdheid met volle rechtsmacht beschikken : de administratieve rechtscolleges hadden zich « over de verschillende feitelijke en juridische beweringen van de verzoekende vennootschap gebogen », zij hadden « de bewijselementen onderzocht », de Italiaanse Raad van State had eraan herinnerd dat de administratieve rechter kon « nagaan of de administratie een gepast gebruik van haar bevoegdheden had gemaakt », zodat « de administratieve rechtscolleges [hadden] kunnen nagaan of [de administratieve overheid], ten opzichte van de bijzondere omstandigheden van de zaak, een gepast gebruik van haar bevoegdheden had gemaakt [...] [en] de gegrondheid en de evenredigheid van de keuzes van [de administratieve overheid] hadden kunnen onderzoeken en zelfs haar beoordelingen van technische aard hadden kunnen controleren » (§§ 63-64).

Het Europees Hof voegde eraan toe :

« Bovendien is de op de sanctie uitgevoerde controle met volle rechtsmacht gebeurd in zoverre de administratieve rechtbank van Latium en de Raad van State het afgestemd zijn van de sanctie op het gepleegde misdrijf hebben kunnen nagaan en in voorkomend geval de sanctie hadden kunnen vervangen [...]. In het bijzonder heeft de Raad van State, door verder te gaan dan een ‘ externe ’ controle op de logische samenhang van de motivering van [de administratieve overheid], een gedetailleerde analyse gemaakt van het afgestemd zijn van de sanctie ten opzichte van de relevante parameters, met inbegrip van de evenredigheid van de sanctie zelf » (§§ 65-66).

B.40.1. Hoewel de Raad van State zijn beslissing niet in de plaats kan stellen van de beslissing van het Milieucollege en hij de alternatieve administratieve geldboete die door dat laatste is uitgesproken of bevestigd dus niet kan wijzigen, controleert hij daarentegen of zij adequaat en evenredig is. Dienaangaande kan hij rekening houden met eventuele verzachtende omstandigheden om te oordelen dat de beslissing niet correct gemotiveerd is. Evenzo gaat hij na of de beslissing op relevante bewijselementen berust. Indien hij van mening is dat de uitgesproken administratieve sanctie nietig dient te worden verklaard, verwijst hij de zaak naar het Milieucollege, dat gebonden is door de motivering van het vernietigingsarrest.

B.40.2. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de Raad van State bij de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht niet enkel onderzoekt of er sprake is van kennelijke beoordelingsfouten. Hij dient daarentegen daadwerkelijk een grondig toezicht te verrichten, in rechte en in feite, van de bestreden beslissing en van de evenredigheid ervan. De loutere omstandigheid dat hij niet over een wijzigingsbevoegdheid beschikt, volstaat in die omstandigheden niet om te besluiten dat de controle die hij uitoefent, niet beantwoordt aan de vereisten van de toetsing met volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.40.3. Voor het overige behoort het niet tot de bevoegdheid van het Hof om te onderzoeken hoe de Raad van State zijn bevoegdheid met volle rechtsmacht *in concreto* zou hebben uitgeoefend of waarom hij geen prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Hof in de zaken die de verzoekende partij betreffen.

B.41. Het zesde middel is niet gegrond.

B.42. In het zevende middel verwijt de verzoekende partij de ordonnantiegever de personen aan wie een alternatieve administratieve geldboete is opgelegd, het recht te ontzeggen om tot de sluiting van de debatten alle middelen van verweer aan te voeren. Aangezien ervan moet worden uitgegaan dat het beroep bij de Raad van State voldoet aan de vereisten van het beroep met volle rechtsmacht, staat dat middel, dat de procedureregels betreft die van kracht zijn bij de Raad van State, los van de bestreden bepalingen en is het om die reden onontvankelijk.

*Wat de verjaring betreft (tiende middel)*

B.43. In het tiende middel vordert de verzoekende partij de vernietiging van artikel 53, laatste lid, van het Wetboek van inspectie. Zij is van mening dat die bepaling een met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet bestaanbaar verschil in behandeling instelt tussen de personen die, voor dezelfde feiten, het voorwerp uitmaken van strafvervolging of van een administratieve procedure, in zoverre het misdrijf dat de procureur des Konings beslist te vervolgen na vijf jaar verjaard is, terwijl het misdrijf dat door de procureur wordt geseponneerd niet kan verjaren zodra de administratieve geldboete door het Milieucollege wordt bevestigd.

B.44.1. Artikel 53 van het Wetboek van inspectie, ingevoegd bij artikel 62 van de ordonnantie van 8 mei 2014, bepaalt :

« De alternatieve administratieve geldboete kan niet meer worden opgelegd na een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf het plegen van het misdrijf.

In geval van een voortdurend misdrijf, is de eerste datum van de termijn bedoeld in het eerste lid de dag waarop het misdrijf heeft opgehouden.

Wanneer verscheidene misdrijven de opeenvolgende en voortgezette uiting zijn van hetzelfde misdadig opzet, zal de eerste dag van deze termijn, ten opzichte van het geheel van de constitutionele feiten van het misdrijf, de dag van het plegen van het laatste misdrijf zijn op voorwaarde dat deze feiten niet worden gescheiden door een periode langer dan vijf jaar, rekening houdend met de oorzaken van stuiting.

De termijn bedoeld in het eerste lid wordt gestuit iedere keer dat er een onderzoeksdaad of een daad van administratieve vervolging met betrekking tot het misdrijf wordt gesteld voor zover deze daad gesteld wordt vooraleer de initiële termijn van vijf jaar bedoeld in het eerste tot het derde lid verstreken is. De stuiting van de verjaringstermijn doet een nieuwe termijn van vijf jaar ingaan, te rekenen vanaf de daad die er aan de oorsprong van ligt. Zij geldt voor alle daders van en medeplichtigen aan het misdrijf, zelfs diegenen die niet door de daad van stuiting worden gevisieerd.

Zodra een beslissing door de in laatste aanleg bevoegde instantie is genomen om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen binnen de termijn bedoeld in het eerste lid, kan hierop niet meer worden teruggekomen wegens het later verstrijken van deze termijn ».



B.44.2. In de memorie van toelichting van de bestreden ordonnantie wordt aangegeven :

« Teneinde de oplegging van een administratieve geldboete onmogelijk te maken na het verstrijken van een abnormaal lange termijn, voorziet het ontwerp van wetboek een administratieve verjaringstermijn.

Deze termijn bedraagt 5 jaar, hetgeen overeenkomt met de termijn die van toepassing is voor de strafrechtelijke verjaring van de inbreuken hernomen in huidig ontwerp. Huidig ontwerp voorziet inderdaad dat al deze inbreuken als misdrijven beschouwd worden [...] Een minstens gelijkwaardige termijn moet dus voorzien worden voor de administratieve geldboeten, die als alternatief gelden voor deze strafrechtelijke vervolgingen, die dezelfde inbreuken bestraffen.

[...]

Eens de in laatste aanleg bevoegde instantie de beslissing heeft genomen om een alternatieve administratieve geldboete [op te leggen] binnen de verjaringstermijn, kan deze naderhand niet meer in vraag worden gesteld op basis van de verjaring » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/1, pp. 19-21).

B.45.1. Wanneer het misdrijf het voorwerp uitmaakt van strafvervolging, wordt de straf aan het eind van de procedure door de rechter uitgesproken. De beslissing van de rechter moet worden uitgesproken vóór de verjaringstermijn van vijf jaar wordt bereikt. Op die manier heeft de rechtsonderhorige binnen een termijn van vijf jaar kennis van de straf die hem wordt opgelegd.

Wanneer, bij ontstentenis van strafvervolging, het misdrijf het voorwerp uitmaakt van een procedure van administratieve sanctie, moet de alternatieve administratieve geldboete binnen dezelfde termijn van vijf jaar worden uitgesproken door het Milieucollege, dat de in laatste aanleg bevoegde instantie is. Ook in dat geval heeft de rechtsonderhorige binnen een termijn van vijf jaar kennis van de straf die hem wordt opgelegd. Daaruit volgt dat in beide gevallen de straf slechts binnen een identieke termijn van vijf jaar aan de rechtsonderhorige kan worden opgelegd.

B.45.2. Voor het overige verschillen de beide procedures aanzienlijk. Voor het instellen van het beroep tot nietigverklaring tegen een administratieve beslissing bestaat in de strafrechtspleging geen equivalent. De ordonnantiegever kon derhalve, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, erin voorzien dat het instellen van dat beroep niet ertoe

kan leiden de pleger van een misdrijf waarvoor in laatste aanleg een alternatieve administratieve geldboete was opgelegd, een verjaring te laten verkrijgen.

B.46. Het tiende middel is niet gegrond.

*Wat het begrip « onmiddellijke dreiging van schade » betreft (elfde middel)*

B.47. Het elfde middel heeft betrekking op de artikelen 4, 10°, 20, 24, 27, 28 en 31, § 1, 2°, van het Wetboek van inspectie, in zoverre de toepassing ervan het bestaan van een « onmiddellijke dreiging van schade » veronderstelt. De verzoekende partij is van mening dat dat begrip niet voldoende duidelijk en nauwkeurig is gedefinieerd, zodat die bepalingen de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zouden schenden.

B.48.1. In artikel 4, 10°, van het Wetboek van inspectie, vervangen bij artikel 7 van de ordonnantie van 8 mei 2014, wordt de « onmiddellijke dreiging van schade » gedefinieerd als « een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen ». Het begrip « milieuschade » omvat, krachtens het 1° van dezelfde bepaling, schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, schade aan wateren en bodemschade.

De artikelen 20, 24, 27 en 28 van het Wetboek van inspectie staan in een nieuw hoofdstuk 3, dat het opschrift « Preventie, vaststelling van de misdrijven en milieuaansprakelijkheid » draagt, van titel II van het Wetboek, ingevoerd bij artikel 33 van de ordonnantie van 8 mei 2014. Artikel 20 voorziet, in geval van een onmiddellijke dreiging dat zich milieuschade voordoet, in de verplichting voor de exploitant om de nodige preventieve maatregelen te nemen en de bevoegde instanties op de hoogte te brengen; artikel 24 biedt de overheid de mogelijkheid om de exploitant te verplichten informatie te verstrekken in geval van een onmiddellijke dreiging van milieuschade; artikel 27 stelt de exploitant vrij van de kosten van de preventie maatregelen wanneer hij kan bewijzen dat de onmiddellijke dreiging van schade veroorzaakt is door een derde of het gevolg is van het opvolgen van een bevel of instructie; artikel 28 biedt de overheid de mogelijkheid om, behoudens toepassing van artikel 27, bij de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt, de kosten terug te vorderen die zij heeft gedragen.

In artikel 31, § 1, 2°, ingevoegd in het Wetboek van inspectie bij artikel 35 van de ordonnantie van 8 mei 2014, wordt met name het feit dat de bij de artikelen 20 en 24 opgelegde verplichtingen niet worden nagekomen of dat geen adequate financiële waarborg wordt gesteld wanneer die, met toepassing van artikel 28, door de overheid is opgelegd, als misdrijf aangemerkt.

B.48.2. Het niet bestreden artikel 57 van het Wetboek van inspectie bepaalt :

« § 1. De artikelen 20 en 21, § 1, zesde lid en de artikelen 24 tot en met 30 zijn uitsluitend van toepassing op :

1° milieuschade die wordt veroorzaakt door een van de beroepsactiviteiten, opgesomd in bijlage 3, alsook op een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade als gevolg van een van die activiteiten; of

2° schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door een andere dan de in bijlage 3 opgesomde beroepsactiviteiten, en op een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade ten gevolge van een van die activiteiten, wanneer de exploitant een fout of nalatigheid kan worden verweten.

[...] ».

B.48.3. In de memorie van toelichting van de bestreden ordonnantie wordt aangegeven dat de voormelde bepalingen hun oorsprong vinden in de ordonnantie van 13 november 2008 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade :

« [Die ordonnantie] voorziet [...] dat de bevoegde overheid inzake milieuaansprakelijkheid (de leidende ambtenaar van het BIM) preventiemaatregelen kan treffen of opleggen in geval van een ernstige dreiging van milieuschade. Het concept van milieuschade is beperkt tot schade aan het water, de bodem, natuurlijke habitats en beschermde soorten die de graad van ernst vertoont zoals voorzien door deze ordonnantie en die onder het toepassingsgebied ervan valt. Slechts in deze hypothese zijn specifieke bepalingen voorzien inzake het recht tot tussenkomst van belanghebbende derden en inzake de recuperatie van kosten door de ordonnantie teneinde de richtlijn ‘ milieuaansprakelijkheid ’ [richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade] om te zetten » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-524/1, p. 14).

B.49.1. De verzoekende partij is een luchtvaartmaatschappij. Zij verantwoordt haar belang om de vernietiging te vorderen van de bepalingen die zij beoogt, door uiteen te zetten dat zij regelmatig het voorwerp uitmaakt van vervolgingen en alternatieve administratieve geldboetes voor overtredingen van de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgelegde geluidsnormen. Geluidshinder valt niet onder het begrip « milieuschade » in de zin van artikel 4, 1°, van het Wetboek van inspectie.

Daarenboven betoogt de verzoekende partij niet « vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren, over zee of door de lucht van gevaarlijke goederen of verontreinigende goederen » te verrichten (bijlage 3 bij het Wetboek van inspectie, 8°). In de veronderstelling, ten slotte, dat zij in geval van een luchtvaartongeval gehouden kan zijn tot vergoeding van milieuschade in de voormelde zin, zou een dergelijk geval milieuschade zijn die zich heeft voorgedaan en niet onder het begrip « onmiddellijke dreiging van schade » vallen, dat het voorwerp uitmaakt van de grief die zij uitdrukt.

B.49.2. De in het elfde middel beoogde bepalingen zijn niet van toepassing op de situatie van de verzoekende partij, zodat zij niet doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging ervan te vorderen.

Het elfde middel is onontvankelijk.

*Wat de beperkingen inzake toegang tot de luchthaven betreft (twaalfde middel)*

B.50.1. Het twaalfde middel beoogt het in B.9.3 geciteerde artikel 31 van het Wetboek van inspectie, gelezen in samenhang met artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving en met artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

B.50.2. De verzoekende partij gaat ervan uit dat, door de overschrijding van de geluidsnormen als misdrijf aan te merken, die bepalingen « een onwettige beperking inzake toegang tot de luchthaven bevestigen », zodat zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 4 en 6 van de 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, zouden schenden.

B.51.1. Artikel 4 van de richtlijn 2002/30/EG bepaalt :

*« Algemene regels voor beheer van vliegtuiggeluid*

1. De lidstaten volgen voor de geluidsproblematiek van luchthavens op hun grondgebied een evenwichtige aanpak. Daarbij kunnen zij als maatregelen voor het beheer van vliegtuiggeluid ook economische stimulansen overwegen.

2. Bij het overwegen van exploitatiebeperkingen houden de bevoegde instanties rekening met de te verwachten kosten en baten van de diverse ter beschikking staande maatregelen, alsook met de specifieke kenmerken van de betrokken luchthaven.

3. De krachtens deze richtlijn genomen maatregelen of combinaties van maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk is om de voor een specifieke luchthaven vastgestelde milieudoelstelling te halen. Zij mogen evenmin discriminerend zijn op grond van de nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappen of vliegtuigfabrikanten.

4. Geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993) ».

B.51.2. Artikel 6 van dezelfde richtlijn bepaalt :

*« Regels voor de invoering van op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen*

1. Indien uit de evaluatie van alle beschikbare maatregelen, uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 5 en, nadat eerst partiële exploitatiebeperkingen in overweging zijn genomen, blijkt dat voor de realisering van de doelstellingen van deze richtlijn [op] de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen moet[en] worden ingevoerd, gelden in plaats van de procedure van artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de volgende regels ten aanzien van de betrokken luchthaven :

a) zes maanden na de afronding van de evaluatie en het besluit over de invoering van een exploitatiebeperking, mogen op de betrokken luchthaven geen door marginaal conforme vliegtuigen te verrichten diensten worden toegestaan, boven die welke in de overeenkomstige periode van het vorige jaar werden verricht;

b) minimaal zes maanden daarna kan van elke exploitant van luchtvaartuigen worden verlangd dat hij het aantal vliegbewegingen met marginaal conforme vliegtuigen uit zijn vloot vermindert in een jaarlijks tempo van maximaal 20 % van het aanvankelijke totale aantal van deze vliegbewegingen.

2. Met inachtneming van de in artikel 5 opgenomen evaluatieregels kunnen de in bijlage I vermelde grootstedelijke luchthavens maatregelen treffen die stringenter zijn wat betreft de definitie van marginaal conforme vliegtuigen, mits deze maatregelen niet van invloed zijn op civiele subsonische straalvliegtuigen die, hetzij op grond van de oorspronkelijke certificering, hetzij na hercertificering voldoen aan de geluidsnormen van boekdeel 1, deel II, Hoofdstuk 4, van bijlage 16 bij het verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart ».

B.52.1. In antwoord op door de Raad van State gestelde prejudiciële vragen over de interpretatie van, onder meer, die bepalingen, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in verband met de Brusselse regeling die in sancties voorziet in geval van overschrijding van de geluidsnormen, geoordeeld :

« Een milieuregeling als aan de orde in het hoofdgeding, die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt echter als zodanig geen toegangsverbod tot de betrokken luchthaven.

[...]

Het is echter niet uitgesloten dat deze regelingen vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden waarvan zij deel uitmaken dezelfde werking kunnen hebben als een toegangsverbod.

Indien de in deze regelingen vastgelegde limieten zo strikt zijn dat zij vliegtuigexploitanten ertoe verplichten af te zien van de uitoefening van hun economische activiteit, zouden deze regelingen immers moeten worden beschouwd als toegangsverboden en dus ‘ exploitatiebeperkingen ’ in de zin van artikel 2, *sub e*, van deze richtlijn vormen.

In het hoofdgeding staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest genomen maatregelen dergelijke gevolgen hebben » (HvJ, 8 september 2011, C-120/10, *European Air Transport SA t. Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punten 29 en 31 tot 33).

B.52.2. Bij zijn arrest nr. 217.243 van 16 januari 2012 heeft de Raad van State geoordeeld dat « de Brusselse regelgeving inzake geluidshinder [...] niet ‘ dezelfde werking ’ heeft ‘ als een toegangsverbod tot de luchthaven ’ in de zin waarin het Hof [van Justitie van de Europese Unie] erover heeft geoordeeld ».

B.53.1. Door aan het Hof te vragen « na te gaan of, vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden, de in het geding zijnde Brusselse regelgeving dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven », vraagt de verzoekende partij het Hof in werkelijkheid de geluidsnormen zelf te onderzoeken. Het is immers slechts in het geval dat de vastgelegde normen zo streng zouden zijn dat zij niet in acht zouden kunnen worden genomen, dat zij een werking zouden hebben die gelijkwaardig is met een toegangsverbod tot de luchthaven die dicht bij het Gewest gelegen is.

B.53.2. De geluidsnormen waarvan de overschrijding een misdrijf vormt dat aanleiding kan geven tot de strafrechtelijke sancties waarin is voorzien bij de bestreden bepaling, zijn 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, waarvan de controle buiten de bevoegdheid van het Hof valt.

B.54. Daaruit volgt dat het middel onontvankelijk is.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 45 van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid, zoals hernummerd en gewijzigd bij artikel 54 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 », maar alleen in zoverre het niet de mogelijkheid biedt de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, met uitstel gepaard te doen gaan;

- onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.4.2, verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 februari 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels