

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.402 van 10 november 2016
in de zaak A. 220.002/VII-39.749.**

In zake : de NV BRUSSELS AIRPORT COMPANY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gauthier van Thuyne en Esther Theyskens
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 268 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten François Tulkens en Julie Vanhoenacker
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpseseenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. het BRUSSELS INSTITUUT VOOR
MILIEUBEHEER (BIM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jacques Sambon
kantoor houdend te 1030 Brussel
Wijnheuvelenstraat 227
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 augustus 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing d.d. 19 mei 2016 van Minister Céline Fremault van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest [...], alsook de beslissing van het BIM [...] tot opheffing van de tolerantie met betrekking tot de vaststelling van inbreuken op het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door luchtverkeer [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben elk een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 november 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Gauthier van Thuyne en Esther Theyskens, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaten François Tulkens en Julie Vanhoenacker, die verschijnen voor de eerste verwerende partij, en advocaat Patrick Masureel, die loco advocaat Jacques Sambon verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Artikel 34 van het koninklijk besluit betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal (Belgisch Staatsblad 15 juli 2004) luidt:

“De houder leeft de geluidsnormen na, uitgevaardigd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest, na overleg met de federale Staat, en doet deze naleven, binnen het kader van zijn uitbating van de Luchthaven Brussel-Nationaal”.

3.2. Op 27 mei 1999 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke regering op grond van artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, het besluit betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (hierna: besluit van 27 mei 1999) genomen. De artikelen 1, 2 en 5 van dit besluit van 27 mei 1999 luiden:

“Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

- 1° Equivalent geluidsdrumniveau, of $L_{Aeq,T}$: het geluidsdrumniveau, uitgedrukt in dB(A), dat wordt verondersteld dezelfde geluidsbelasting te veroorzaken als een fluctuerend geluid gedurende de meetduur T zoals bepaald in artikel 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 juli 1998 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen;
- 2° Gebeurtenis: de overvlucht van een vliegtuig waarbij een geluidsniveau van meer dan 70 dB(A) wordt geproduceerd, gemeten in $L_{Aeq,1sec}$;
- 3° t: de meetduur die overeenstemt met de duur van de gebeurtenis, verlengd met de 10 seconden onmiddellijk vóór en na de bewuste gebeurtenis;
- 4° Sound Exposure Level (SEL): het niveau van blootstelling aan geluid uitgedrukt in dB(A), berekend met de volgende formule:
$$SEL = L_{Aeq,t} + 10 \times \log_{10} t / 1sec;$$
- 5° L_{evt} : de SEL voor een bepaalde gebeurtenis;
- 6° L_{Sp} vliegtuig: het equivalent geluidsdrumniveau voor het door vliegtuigen voortgebracht geluid dat zich onderscheidt van het omgevingsgeluid en dat voor een bepaalde waarnemingsperiode wordt berekend;
- 7° Gebied 2: het gebied in het noordoosten tussen de gewestgrens en de cirkelboog met als centrum het punt met de coördinaten 50°54.2' N - 004°32.4' O en een straal van 10.000 meter;
- 8° Gebied 1: het gebied gelegen in het noordoosten tussen de gewestgrens, de grens van gebied 2 en de cirkelboog met als centrum het punt met de coördinaten 50°54.2' N - 004°32.4' O en een straal van 12.000 meter;
- 9° Gebied 0: het gebied dat buiten de gebieden 1 en 2 valt;
- 10° Dag: waarnemingsperiode tussen 07 u. en 23 u. (plaatselijke tijd);

11° Nacht: waarnemingsperiode tussen 23 u. en 07 u. (plaatselijke tijd).

Artikel 2. Ongeacht de weersomstandigheden mogen de niveaus L_{evt} en L_{Sp} vliegtuig de volgende waarden niet overschrijden:

Gebieden	L_{evt} in dB(A)		L_{Sp} vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	80	70	55	45
Gebied 1	90	80	60	50
Gebied 2	100	90	65	55

Artikel 5. Op het einde van een door de Regering vastgestelde aanpassingsperiode worden de grenswaarden per overvlucht en per periode automatisch en van rechtswege in overeenstemming gebracht met de volgende tabel:

Gebieden	L_{evt} in dB(A)		L_{Sp} vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	75	70	55	45
Gebied 1	85	75	55	45
Gebied 2	90	80	60	50

Artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (hierna: ordonnantie van 17 juli 1997) luidt:

“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;

[...]”.

De artikelen 2, § 1, 21, § 2, 31, § 1, en 42 van het voormelde wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid (hierna: wetboek van 25 maart 1999) luiden:

“Artikel 2, § 1. ‘Dit Wetboek regelt de milieuaansprakelijkheid alsook de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van de misdrijven, enerzijds van de miskening 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;

[...].

Artikel 21, § 2. ‘De met het toezicht belaste personeelsleden kunnen te allen tijde, zelfs mondeling, een waarschuwing richten tot de vermoedelijke dader van het misdrijf, of tot de eigenaar van het goed waar het feit dat het constitutief bestanddeel van het misdrijf vormt gepleegd werd of waar het zijn oorsprong vond en een termijn vastleggen waarbinnen hij zich in regel dient te stellen.

Wanneer een mondelinge waarschuwing gegeven wordt, dan dient die binnen tien werkdagen bij een ter post aangetekende brief te worden bevestigd door:

[...] of

2° de leidend ambtenaar van het Instituut [...] wanneer de waarschuwing door respectievelijk één van hun personeelsleden werd gegeven.

Deze waarschuwing kan in voorkomend geval in dezelfde aangetekende brief gepaard gaan met een krachtens § 1 genomen of opgelegde preventieve maatregel’.

Artikel 31, § 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:

[...].

Artikel 42. ‘De misdrijven bedoeld in artikel 31 kunnen strafrechtelijk worden vervolgd of met alternatieve administratieve geldboetes worden bestraft’.

3.3. Volgens het schrijven van de Directeur-generaal en de adjunct Directeur-generaal van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) aan de luchtvaartmaatschappijen, door de verzoekende partij aangeduid als de tweede bestreden beslissing, past het BIM “in overeenstemming met de richtlijnen verstrekt door [zijn] voogdijminister in 2000, [...] een tolerantiemarge toe voor de overschrijdingen van de waarden kleiner dan 9 dB(A) overdag (tussen 7u en 22u59) en kleiner dan 6 dB(A) s’ nachts (tussen 23u en 6u59)”.

Dit schrijven stelt voorts:

“Deze overschrijdingen geven aanleiding tot een waarschuwing en niet tot een proces-verbaal van overtreding; de waarschuwingen verduidelijken dat het ‘tolerantiedrempels’ betreft die worden toegepast door de Administratie. Deze

bestuurlijke praktijk had tot doel om de luchtvaartmaatschappijen te sensibiliseren met betrekking tot het geluid dat het luchtverkeer genereert en om hen toe te laten maatregelen te treffen teneinde de begane overtredingen te verhelpen”.

3.4. Op 19 mei 2016 schrijft de minister, in een brief die door de verzoekende partij wordt aangeduid als de eerste bestreden beslissing, aan de Directeur-generaal en de adjunct Directeur-generaal van het BIM, volgens de officieuze vertaling van de eerste verwerende partij, wat volgt:

“Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer voorziet, in zijn artikel 2, geluidsimmissiegrenswaarden die luchtvaartmaatschappijen die boven het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vliegen, dienen te respecteren.

In overeenstemming met de richtlijnen verstrekt door zijn voorgedijminister in 2000, past het Brussels Instituut voor Milieubeheer (B.I.M.) op heden een tolerantiemarge toe voor de overschrijdingen van de waarden kleiner dan 9 dB(A) overdag (tussen 7u en 22u59) en kleiner dan 6 dB(A) 's nachts (tussen 23u en 6u59). Deze overschrijdingen geven aanleiding tot een waarschuwing en niet tot een proces-verbaal van overtreding; de waarschuwingen verduidelijken dat het ‘tolerantiedrempels’ betreft die worden toegepast door de Administratie. Deze bestuurlijke praktijk had tot doel om de luchtvaartmaatschappijen te sensibiliseren met betrekking tot het geluid dat het luchtverkeer genereert en om hen toe te laten maatregelen te treffen teneinde de begane overtredingen te verhelpen.

Meer dan vijftien jaar na de inwerkingtreding van het vermelde besluit, is het niet langer gerechtvaardigd om bepaalde overtredingen van artikel 2 van dat besluit slechts vast te stellen door waarschuwingen.

De Brusselse reglementering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer is ondertussen immers wel bekend bij de luchtvaartmaatschappijen en deze laatste hebben de noodzakelijke maatregelen kunnen treffen om de inbreuken op de geluidsnormen te vermijden, zoals blijkt uit de graduele vermindering van het inbreukniveau over de jaren heen.

Bovendien zijn de geluidsnormen van het besluit van 27 mei 1999 vastgesteld op grond van de aanbevelingen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WGO) van 1999. Ze variëren, in functie van het gebied en de periode die in aanmerking worden genomen, tussen 70 en 100 dB(A). In haar aanbevelingen van 1999, geeft de WGO aan dat de overschrijding van een L_{Amax} 45 dB(A) in een slaapkamer (met gesloten vensters), 's nachts, een niveau van hinder vormt vanaf hetwelk de verstoringen van de slaap geacht worden matig tot zwaar te zijn. De grenswaarden die het besluit van 27 mei 1999 vaststelt, eerbiedigen de geest van de aanbevelingen van de WGO van 1999. En sedert het aannemen van de normen van het voornoemde besluit, beveelt de WGO in een rapport van 2009 (Night Noise

Guidelines for Europe, World Health Organization, Denmark, 2009), een L_Amax inside drempel van maximum 42 dB(A) aan in plaats van 45 dB(A) voor het geluid veroorzaakt door het nachtelijk luchtverkeer. De WGO beschouwt dat er, boven deze drempel, zware gevolgen voor de gezondheid en het welzijn van de bevolking vastgesteld zijn.

Bij deze nodig ik dus het BIM uit om, vanaf 1 januari 2017, de tolerantie toegepast in zake de vaststelling van de inbreuken op het besluit van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door luchtverkeer af te schaffen en te waken over de strikte naleving van de geluidsimmissiegrenswaarden zoals vastgesteld door artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999, teneinde het recht te garanderen op bescherming van een gezond leefmilieu, het privéleven, het familieleven en de woning. De luchtvaartmaatschappijen zullen bijgevolg gehouden zijn om de uitgevaardigde normen te respecteren teneinde een geluidsniveau toe te laten dat de bewoners een normaal leven en een herstellende nachtrust biedt.

Ik dank tevens het BIM de luchtvaartmaatschappijen die vluchten opereren van en naar de luchthaven van Brussel Nationaal, te willen informeren van deze beslissing en hen te wijzen op de mogelijkheid om tegen deze beslissing een annulatieberoep in te dienen bij de Raad van State, indien zij van mening zouden zijn dat deze beslissing hen grieft”.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. De eerste verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij zich op een onwettig belang beroept vermits de vernietiging en zelfs de schorsing van de “bestreden beslissingen” er zouden toe leiden dat de verwerende partijen verplicht zijn om de tolerantiemarge die de facto wordt toegepast, verder toe te passen na 1 januari 2017 waardoor de vliegtuigmaatschappijen inbreuken binnen de tolerantiemarge zouden kunnen blijven plegen op de geluidsnormen van artikel 2 van het voormelde besluit van 27 mei 1999 zonder te worden onderworpen aan repressieve maatregelen.

Beoordeling

5. Artikel 20 van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 stelt strafbaar al wie rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren, die de door de regering gestelde normen overschrijdt.

Elk overschrijden van de voormelde geluidsnormen, hoe gering ook, is een strafbare gedraging die volgens het wetboek van 25 maart 1999 strafrechtelijk of met een alternatieve administratieve geldboete kan worden gesanctioneerd.

6. De door de verzoekende partij bestreden beslissingen beogen een einde te stellen aan een op “de richtlijnen” van de “voogdijminister in 2000” gebaseerde “bestuurlijke praktijk” van een tolerantie­marge - dit is een gedoogbeleid - voor de overschrijdingen van de waarden kleiner dan 9 dB(A) overdag en kleiner dan 6 dB(A) ‘s nachts waardoor deze overschrijdingen vanaf 1 januari 2017 ook worden blootgesteld aan straf- of bestuurlijke vervolging, onverminderd de mogelijkheid voor het BIM tot preventie bedoeld in artikel 21, § 2, van het wetboek van 25 maart 1999.

7. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen beoogt aldus verder toegestaan te worden om de aangehaalde geluidsnormen ongestraft te kunnen schenden na 1 januari 2017. Het belang van de verzoekende partij bij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen komt er aldus op neer om overschrijdingen van deze geluidsnormen, kleiner dan 9 dB(A) overdag en kleiner dan 6 dB(A) ‘s nachts, in elk geval ongestraft te doen laten. Een vordering tot schorsing die essentieel strekt tot het in alle gevallen ongestraft kunnen veroorzaken of laten voortduren van rechtstreekse of onrechtstreekse geluidshinder die de door de regering gestelde normen overschrijdt met waarden die kleiner zijn dan 9 dB(A) overdag en kleiner dan 6 dB(A) ‘s nachts, is dan ook niet ontvankelijk bij ontstentenis van een wettig belang.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien november tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc