

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.788 van 16 december 2010
in de zaak A. 190.798/VII-37.298.**

In zake : de NV BEN AIR FLIGHT ACADEMY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Arn Calewaert en tevens door
advocaat Christiaan Lesaffer
kantoor houdend te Antwerpen
Oudeleeuwenrui 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steve Ronse
kantoor houdend te Kortrijk
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst :
de VZW VERLENGING NOOIT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Hendrik Schoukens
kantoor houdend te Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 24 oktober 2008 waarbij aan de Internationale Luchthaven Antwerpen de vergunning wordt verleend om tot 17 juni 2024 het vliegveld te Deurne, Borsbeek en Mortsel verder in bedrijf te houden en te veranderen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 192.260 van 8 april 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De verzoekende partij in tussenkomst heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. Het verzoek tot tussenkomst is afgewezen bij beschikking van 3 september 2010.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdts heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 november 2010.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annelies Vanherck, die loco advocaat Christiaan Lesaffer verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Karel-Jan Vandormael, die loco advocaat Steve Ronse verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert 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 een vennootschap met als maatschappelijk doel het exploiteren van een school voor de opleiding van privé- en beroepspiloten en het opleiden van boordpersoneel voor luchtvaartuigen, het organiseren en afnemen van alle mogelijke checks en examens dienstig voor de vergunning van piloot, instructeur-piloot en boordpersoneel en het organiseren van refresher cursussen en seminars.

De verzoekende partij is gevestigd op de Internationale Luchthaven Antwerpen.

3.2. Op 24 februari 2004 dient de Internationale Luchthaven Antwerpen een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder in bedrijf houden en veranderen door wijziging en toevoeging van een luchthaven gelegen te Deurne, Borsbeek en Mortsel. Het betreft een vliegveld en aanhorigheden met een start- en landingsbaan van 1.510 meter en met een gras piste met een totale lengte van 1.070 meter.

3.3. Bij besluit van 17 juni 2004 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de gevraagde vergunning te verlenen voor een termijn van twintig jaar, zij het mits oplegging van een hele reeks bijzondere voorwaarden. Een van die voorwaarden is dat het aantal trainings- en touringvluchten (op jaarbasis) op termijn moet worden beperkt. Tegen 2010

mogen nog 23.000 trainingsvluchten en 13.000 touringvluchten plaatsvinden op jaarbasis, tegen 2023 respectievelijk nog 19.500 en 10.000.

3.4. Tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 juni 2004 wordt administratief beroep ingesteld door de exploitant, de gemeente Borsbeek en de stad Mortsel.

De exploitant vraagt onder meer om de beperkingen in aantal en in tijd die betrekking hebben op de touringvluchten te schrappen.

3.5. Op 30 december 2004 beslist de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur de beroepen gedeeltelijk gegrond te verklaren en een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 juni 2004. De wijzigingen hebben betrekking op de opgelegde bijzondere voorwaarden. Een van die wijzigingen bestaat erin dat de beperking van het aantal touringvluchten ongedaan wordt gemaakt. De beperking van het aantal trainingsvluchten blijft evenwel behouden.

3.6. Met het arrest van de Raad van State nr. 182.767 van 8 mei 2008 wordt het ministerieel besluit van 30 december 2004 vernietigd in toepassing van artikel 14quinquies van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.7. Na dit vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen. In dit kader worden een aantal adviezen uitgebracht en brengt de exploitant van de luchthaven een aantal bijkomende opmerkingen aan.

3.8. Op 24 oktober 2008 wordt de thans bestreden beslissing genomen. Voor de onderhavige zaak zijn enkel de overwegingen met betrekking tot de beperking van het aantal vluchten van belang. Zij luiden :

"Overwegende dat in het bestreden besluit als bijzondere voorwaarde een afbouw werd opgelegd van het aantal trainingsvluchten en het aantal touringvluchten; dat eveneens werd opgelegd dat de trainings- en touringvluchten op zaterdag en zondag enkel toegelaten zijn tussen 9.00u en 12.00u en tussen 14.00u en 18.00u; dat tijdens de hoorzitting op de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie door de exploitant werd voorgesteld om de lokale trainingsvluchten (zogenaamde 'touch-go's') te verbieden op zondag en vóór 9.00u en na 18.00u op andere dagen; dat verder wordt voorgesteld om deze vluchten alleen zaterdag toe te laten mits er gebruik wordt gemaakt van toestellen met een geluidscertificaat van < 75 dB(A);

Overwegende dat de exploitant in een e-mail van 24 oktober 2008 aan de voorzitter van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie de volgende bemerkingen maakt :

'Op het ogenblik van indienen van het verzoekschrift werd een materiële fout gemaakt inzake de gebruikte tijdseenheid waar het de touch and go trainingsvluchten betrof. Aangezien bij het opstellen van het verzoekschrift het zomertijd van toepassing was, werd voor het einduur van dergelijke vluchten 18.00u weergegeven. Deze tijdsaanduiding is echter weergegeven in UTC-tijd (Universal Time Coordination) wat gebruikelijk is in de luchtvaart en waar twee uur moet bijgerekend worden om de lokale Belgische tijd op dat ogenblik weer te geven. Het verzoek van de exploitant betrof zodoende de mogelijkheid om deze vluchten toe te laten tot 20.00u lokale tijd. Deze vraag wordt hierbij bevestigd.

Op het ogenblik van indienen van het verzoekschrift kreeg de exploitant alleen mondelinge informatie betreffende het geluidsniveau van de trainingstoestellen (Piper PA-28-161) nadat deze uitgerust zouden zijn met een geluidsdemper. De informatie welke toen aan de luchthaven werd bezorgd stelde dat het geluidsniveau zou dalen tot 'om en bij de 75 dBA'. Op dit ogenblik zijn de officiële geluidscertificaten van de betrokken toestellen wel beschikbaar en worden u heden nog gefaxt. Uit deze certificaten - afgeleverd door het Directoraat-generaal luchtvaart van de FOD Mobiliteit - blijkt dat voorafgaand aan de plaatsing van de geluidsdempers het geluidsniveau 78,7 dBA bedroeg en na de installatie nog maar 75,9 dBA. Wij verzoeken u dan ook het in de milieuvergunning opgelegde maximum geluidsniveau voor deze vluchten op zaterdag te bepalen op 76 dBA'.

Overwegende dat het gepast is rekening te houden met de bemerking inzake het einduur voor de trainingsvluchten in zoverre dat 18.00u UTC overeenkomt met lokale tijd 19.00u (zomertijd) of 20.00u (wintertijd); dat de algemene regel conform het VLAREM is dat luidruchtige activiteiten zoveel mogelijk moeten vermeden worden na 19.00u; dat het derhalve aangewezen is de trainingsvluchten toe te laten tot 19.00u lokale tijd (zomer en winter);

Overwegende dat voor trainingsvluchten (touch-and-go) het gepast is het maximale geluidsniveau te beperken tot 76 dB(A), i.e. het geluidsniveau dat gehaald kan worden met een geluidsdemper bij vliegtuigen met een hoogst toegelaten vertrekmasse van 2000 kg;

Overwegende dat de exploitant niet akkoord is met de opgelegde beperkingen inzake de touringvluchten; dat het begrip 'touringvluchten' niet internationaal gedefinieerd is; dat de verschillende vluchten internationaal ingedeeld zijn in verschillende categorieën; dat de touringvluchten behoren tot de categorie 'algemene luchtvaart' (G); dat de luchthaven van Antwerpen een internationale luchthaven is, wat betekent dat ook buitenlandse vliegtuigen de luchthaven aandoen; dat het bijgevolg noodzakelijk is dat gewerkt wordt met internationaal geldende afspraken en classificaties omtrent de soorten vluchten; dat de exploitant in het toekomstscenario wel een afbouw van de trainingsvluchten, maar niet van de touringvluchten voorziet; dat de touringvluchten geen aanleiding geven tot bovenmatige hinder; dat het aangewezen is de beperking op de touringvluchten uit de bijzondere voorwaarden te schrappen;

Overwegende dat de luchthaven een rol speelt in de opleiding voor piloten; dat hiertoe onder meer trainingsvluchten worden georganiseerd waarbij geoefend wordt op het gebruik van instrumenten die nodig zijn bij het landen; dat op deze luchthaven een instrument-landing-system (ILS) aanwezig is; dat landingsbanen uitgerust met een ILS slechts beperkt beschikbaar zijn;

Overwegende dat in het bestreden besluit het aantal trainingsvluchten werd vastgesteld op 23 000 per jaar in 2010 en dat een vermindering van dit aantal werd voorzien tegen 2023 tot een maximum van 19 500 trainingsvluchten per jaar;

Overwegende dat de hinder die door de omwonenden wordt aangeklaagd, vooral gerelateerd is aan deze trainingsvluchten (touch and go);

Overwegende dat de luchthaven gelegen is in een dichtbevolkt gebied en dat het derhalve aangewezen is het aantal trainingsvluchten te herleiden tot een noodzakelijk minimum om de rol die de luchthaven heeft inzake opleiding, te blijven garanderen; dat dergelijke afbouw van de vluchten redelijkerwijze gefaseerd moet gebeuren, mede in functie van het zoeken naar alternatieven; dat het derhalve gepast is volgend afbouwscenario vast te leggen:

'Het totaal aantal vluchten voor training wordt beperkt als volgt :

In 2009 en 2010: maximaal 23.000 vluchten per jaar

In 2011 en 2012: maximaal 21.000 vluchten per jaar

In 2013: maximaal 19.000 vluchten

Van 2014 tot en met 2018: maximaal 12.000 vluchten per jaar

Van 2019 tot en met 2022: maximaal 10.000 vluchten per jaar

Vanaf 2023: maximaal 8.000 vluchten per jaar".

De voorwaarde in verband met de vluchten luidt blijkens het beschikkend gedeelte als volgt :

""Het aantal vluchten voor training wordt beperkt als volgt:

1. Op zon- en feestdagen zijn geen touch-and-go vluchten (circuitvliegen) toegelaten.

2. Het totaal aantal vluchten voor training wordt beperkt als volgt:

a. In 2009 en 2010: maximaal 23.000 vluchten per jaar

- b. In 2011 en 2012: maximaal 21.000 vluchten per jaar
- c. In 2013: maximaal 19.000 vluchten
- d. Van 2014 tot en met 2018: maximaal 12.000 vluchten per jaar
- e. Van 2019 tot en met 2022: maximaal 10.000 vluchten per jaar
- f. Vanaf 2023: maximaal 8.000 vluchten per jaar.

3. Op werkdagen (van maandag tot vrijdag) en op zaterdag zijn trainingsvluchten toegelaten vanaf 9 uur tot 19 uur, lokale tijd.

Elke individuele touch-and-go wordt als vlucht beschouwd'.

(...)

(...) in artikel 3, §3, bijzondere voorwaarden, wordt het dertiende streepje geschrapt en vervangen door :

'Voor het uitvoeren van touch-and-go vluchten (circuitvliegen) moeten de vliegtuigen met een toegelaten opstijgmassa (MTOW - maximum take off weight) kleiner dan 2000 kg vanaf 2009 uitgerust zijn met een geluidsdemper en een maximum geluidsniveau hebben van 76 dB(A), gecertificeerd door het Directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit'.

IV. Tussenkoms

4. De VZW Verlenging Nooit heeft bij verzoekschrift van 11 februari 2009 gevraagd om in de debatten te mogen tussenkomen ter "ondersteuning" van het verzoekschrift. Deze VZW behartigt de belangen van de inwoners die hinder ondervinden of zouden kunnen ondervinden van de luchthaven te Deurne. Zij wil, blijkens haar statuten, onder meer al het mogelijke doen om de uitbreiding van de luchthaven, de verlenging van de startbaan en de ondertunneling van de Krijgsbaan te verhinderen en zich partij stellen in elke procedure aangaande de uitbatings- en exploitatievoorwaarden of in eender welk dossier met betrekking tot de luchthaven Deurne-Antwerpen.

5. Het verzoek tot tussenkomst in de annulatieprocedure werd afgewezen bij beschikking van 3 september 2010.

Het verzoek tot tussenkomst strekt er niet toe het annulatieberoep en met name de daarin aangevoerde middelen te verduidelijken of te ondersteunen. De verzoekende partij bestrijdt de milieuvergunning immers in de mate dat zij voorziet in een voor haar nadelig afbouwscenario van de trainingsvluchten, terwijl de verzoekende partij in tussenkomst zich kant tegen de exploitatie als dusdanig en

met dat doel andere middelen aanvoert. Aangezien het belang van de verzoekende partij in tussenkomst niet gelijklopend is met dat van de verzoekende partij en die belangen zelfs tegen elkaar indruisen, geeft de verzoekende partij in tussenkomst aan de rechtsstrijd een totaal andere inzet die niet overeenstemt met het voorwerp van het beroep.

De tussenkomst is niet ontvankelijk.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

6. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij, onder verwijzing naar het arrest nr. 192.260 van 8 april 2009 waarbij de vordering tot schorsing van de bestreden beslissing werd verworpen, dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partij de vereiste hoedanigheid ontbeert.

7. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat de hoedanigheid geen autonome ontvankelijkheidsvereiste is, dat de hoedanigheid een niet-afsplitsbaar deel is van het belang en van de bekwaamheid, dat het bestreden besluit een reeks voorwaarden bevat die een nadelige impact hebben op haar activiteiten als vliegschool, dat zij er persoonlijk belang bij heeft dat die voorwaarden verdwijnen, dat een verzoekschrift bij de Raad van State het enige rechtsmiddel is dat zij kan aanwenden om de nadelige voorwaarden direct en op de meest proceseconomische wijze aan te vechten, dat zij in voorliggend geding optreedt in haar hoedanigheid van derde met de daaraan verbonden vorderingsrechten, dat de desbetreffende vergunningsvoorwaarden in se niets te maken hebben met de activiteiten van de vergunningsaanvrager zelf maar dat zij wel nadelige hebben voor derden-gebruikers van de luchthaven, dat zij derhalve niet het vorderingsrecht van de aanvrager van de vergunning uitoefent en dat het ontzeggen van de vereiste hoedanigheid tot gevolg heeft dat haar de toegang tot de rechter wordt ontnomen wat in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag

voor de Rechten van de Mens (hierna : EVRM).

In ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij dat er sprake is van een ongelijke behandeling. Dienaangaande suggereert zij de volgende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen :

"Schendt artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat een verzoekende partij bij een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, niet alleen moet doen blijken van een belang of benadeling, maar ook van hoedanigheid, net zoals artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek uitdrukkelijk aan de eisende partij voor de gewone hoven en rechtbanken het bewijs van een belang en hoedanigheid oplegt, waardoor twee verschillende categorieën van rechtzoekenden - de rechtzoekenden voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak en de rechtszoekenden voor de gewone en rechtbanken - gelijk behandeld worden ?

Schendt artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat een verzoekende partij bij een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, niet alleen moet doen blijken van een belang of benadeling, maar ook van hoedanigheid, wanneer die hoedanigheid ontzegd wordt aan een verzoekende partij die geen aanvrager is van een milieuvergunning en dus ten opzichte ervan een derde is, maar er de vernietiging van nastreeft om reden dat de inhoud ervan haar benadeelt omdat de voorwaarden erin voor haar te streng zijn, terwijl die hoedanigheid wel erkend wordt in hoofde van een verzoekende partij die tevens een derde is t.a.v. de bestreden vergunning en deze aanvecht op grond van het argument dat de voorwaarden voor exploitatie niet streng genoeg zijn ?".

8. In haar laatste memorie voert de verzoekende partij bijkomend aan dat de verwijzing naar de rechtspraak over de vereiste hoedanigheid bij het instellen van een beroep tegen een beslissing tot weigering van een vergunning niet relevant is, dat haar band met het bestreden besluit voldoende nauw is om haar de vereiste hoedanigheid bij het bestrijden ervan te verlenen en dat de conclusies in het auditoraatsverslag leiden tot een schending van artikel 13 van de Grondwet daar zij van de rechter wordt onttrokken die de wet haar toekent. Voorts dringt de verzoekende partij er op aan dat de in de memorie van wederantwoord gesuggereerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof zouden worden voorgelegd.

Beoordeling

9. Het beroep van de verzoekende partij is erop gericht een nieuwe beslissing te verkrijgen waarin de trainingsvluchten op een voor haar voordelige wijze worden geregeld.

Het is de exploitant, in de betekenis van artikel 2, 3°, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), die uitsluitend de adressaat is van de rechten en de verplichtingen die voortspuiten uit het milieuvergunningsdecreet. Derhalve is alleen de "exploitant", als titularis van de uit het milieuvergunningsdecreet voortspuitende rechten, titularis van de vorderingsrechten die in verband daarmee ten bate van de inrichting die hij exploiteert kunnen worden uitgeoefend. Hij is dan ook de enige die de vereiste kwaliteit en hoedanigheid heeft om de daarop betrekking hebbende rechtsvorderingen in te stellen.

De verzoekende partij is geen exploitant van de vergunde luchthaven. De vergunningsaanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, werd ook niet door haar ingediend. Als organisator van vliegopleidingen en aanverwante activiteiten is zij een loutere gebruiker van de luchthaven. Een gebruiker, die noch de aanvrager is van de in het geding zijnde vergunning noch de exploitant van de kwestieuze inrichting, beschikt niet over de vereiste hoedanigheid. Met de beoogde wijziging in minder strenge zin van de opgelegde bijzondere voorwaarden wordt immers een voordeel beoogd waarop enkel de houder van de milieuvergunning aanspraak kan maken. Te dezen heeft de vergunninghouder geen annulatieberoep ingesteld zodat aangenomen moet worden dat hij akkoord kan gaan met de betrokken bijzondere vergunningsvoorwaarden. De omstandigheid dat de tenuitvoerlegging van de milieuvergunningsvoorwaarden tastbare repercussies heeft voor diegenen die voor hun bedrijfsactiviteiten aangewezen zijn op de luchthaven, verleent hen niet de vereiste hoedanigheid om in de plaats van de exploitant, en gebeurlijk zelfs tegen zijn belangen als houder van de vergunning in, een versoepeling van de

vergunningsvoorwaarden na te streven.

Artikel 6 van het EVRM verzekert de toegang tot de rechter niet in de zin dat de verzoekende partij aan geen enkele voorwaarde om in rechte te treden onderworpen is. In dit verband weze overigens opgemerkt dat de afwijzing van het beroep van de verzoekende partij, niet impliceert dat de bestreden milieuvergunning volledig aan de controle van de rechter wordt onttrokken. Het vorderingsrecht van de houder van de vergunning blijft immers onaangetast.

Artikel 13 van de Grondwet waarborgt tegen het ingrijpen van de uitvoerende macht in het uitoefenen van de rechtsprekende functie. Er valt niet in te zien hoe een arrest van de Raad van State waarbij wordt geoordeeld dat een bepaalde verzoeker niet over de vereiste hoedanigheid beschikt om in rechte te treden, strijdig zou kunnen zijn met de bij artikel 13 van de Grondwet geboden waarborg dat alle personen die zich in dezelfde toestand bevinden het recht hebben om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht.

De door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vragen hebben in wezen betrekking op de rechtspraak van de Raad van State omtrent de vereiste hoedanigheid. Over die rechtspraak van de Raad van State is het Grondwettelijk Hof niet bevoegd uitspraak te doen. Het verzoek tot het stellen van prejudiciële vragen wordt dan ook afgewezen.

Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin