

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.304 van 10 mei 2012
in de zaak A. 191.770/IX-6262**

In zake : 1. Annick WEYNS
 2. Katrien COLENBIE
 3. Anne JACOBS
 4. Philippe HUTSEBAUT
 5. de VZW BOREAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Isabelle Larmuseau en Tania Van Laer
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Jan Roggen
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 maart 2009, strekt tot de nietigverklaring van:

“1. de beslissingen, vermoedelijk daterend van 19 december 2008, van de ministerraad inzake het beheer van de geluidshinder op de luchthaven Brussel Nationaal [...],

2. de beslissing van onbekende datum van de staatssecretaris van mobiliteit, houdende de eerste implementatie van de sub 1. genoemde beslissingen van de Ministerraad, met name houdende wijziging van het baangebruik, zoals gepubliceerd in de AIP (Aeronautical Information Publication Belgium and G.D. of Luxembourg) versie maart 2009, opgemaakt

9 februari 2009, ontvangen door de vzw BOREAS op 27 februari 2009, datum inwerkingtreding 12 maart 2009”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 198.860 van 11 december 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 23 april 2012.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Isabelle Larmuseau en Tania Van Laer, die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaat Pieter Vandenheede, die loco advocaat Jan Bouckaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur 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. Het gebruik van de start- en landingsbanen op en van de vluchtroutes van en naar de luchthaven Brussel-Nationaal, en meer in het bijzonder de regels die de federale overheid heeft opgelegd met het oog op de beperking van de geluidshinder voor de omwonenden, kwamen reeds meermaals aan bod voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dienaangaande kan worden verwezen naar het arrest nr. 187.998 van 17 november 2008, gewezen in algemene vergadering, voor een overzicht van de feiten en van de verscheidene betwistingen (zie de nrs. 1.1 tot 4.4 van dat arrest). Bij dat arrest werden de beroepen tot nietigverklaring verworpen die waren ingesteld tegen het zogenaamde “spreidingsplan Anciaux bis”, ook het “spreidingsplan A34” genoemd.

Aan dat overzicht kan volledigheidshalve nog worden toegevoegd dat inmiddels bij de arresten nr. 196.666 van 6 oktober 2009, nr. 204.258 van 25 mei 2010 en nr. 204.447 van 28 mei 2010 de in dat overzicht aangehaalde en toentertijd nog hangende annulatieberoepen werden verworpen omdat het voorwerp van het beroep teniet is gegaan of omdat de verzoekende partijen niet langer bleken te beschikken over het vereiste actueel belang.

3.2. Kennelijk naar aanleiding van hetgeen de verwerende partij omschrijft als “wijzigende gegevens en verwachtingen van de evolutie van het luchtverkeer op de nationale luchthaven en [...] de op dat ogenblik hangende gerechtelijke procedures” werden vanaf januari 2008 nieuwe maatregelen voorbereid ter bestrijding van de geluidshinder.

Op 19 december 2008 keurt de Ministerraad een nota goed van de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit van 17 december 2008. Deze maatregelen in de nota worden ook wel aangehaald als het “spreidingsplan Schouppe”. De Ministerraad beslist hierover het volgende:

“[...] De Staatssecretaris voor Mobiliteit krijgt de opdracht om zo snel mogelijk:

1. in overeenstemming met punt 2, de regelgeving te voorzien om het jaarlijkse aantal slots op luchthaven Brussel-Nationaal tot 16.000 te beperken tussen 23u. en 6u vanaf 1 januari 2009;

2. in overeenstemming met de eisen van de Europese richtlijn 2002/30, de regelgeving te voorzien om de in punt 2 (periodes zonder opstijgingen) en § 1.2 (aanpassing van het systeem van geluidsquota) voorziene exploitatiebeperkingen in te voeren;

3. in overeenstemming met punt 2, de opdracht te geven aan Belgocontrol om wijzigingen aan te brengen aan het systeem voor het preferentiële banengebruik;

4. in overeenstemming met het punt 2, een voorstel van wet voor te bereiden dat het exploitatiekader van de luchthaven vastlegt en dit aan de Ministerraad voor te leggen;

5. in overeenstemming met punt 2, een werkgroep op te richten die tegen 30 juni 2009 de mogelijkheden moet onderzoeken om wijzigingen aan te brengen aan het statuut van de zones van het luchtruim, voorbehouden voor militairen;

6. in overeenstemming met punt 2 een werkgroep op te richten die tegen 30 september 2009 de vliegroutes moet evalueren. Die werkgroep zal tevens een bestek opstellen en zal als begeleidingscomité fungeren voor het uitvoeren van een impactstudie over de wijziging van de windcomponenten, zoals voorzien in punt 2. Deze studie moet in september 2009 worden afgesloten en opnieuw worden voorgelegd aan de Ministerraad voor een eventuele wijziging van de huidige toegepaste windnormen;

7. het overlegplatform, samengesteld zoals voorzien in punt 2, opnieuw op te starten;

8. een specifieke cel binnen het DGLV-Directie Inspectie op te richten om de controle op de naleving van de reglementering met betrekking tot luchtvaart (geluidsquota's, slots, vliegroutes, procedures ter vermindering van het geluid) en de beteugeling van de overtredingen uit te voeren.

9. aan het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te suggereren om een samenwerkingsakkoord af te sluiten inzake de harmonisering van de geluidsnormen, de ruimtelijke ordening en een isolatieplan alsook [de] oprichting van een onafhankelijk instituut dat instaat voor de objectivering van de geluidsdrukniveaus (door metingen en een strategische cartografie van het geluid) en voor het informeren van het publiek”.

Deze beslissing van de Ministerraad is de eerste bestreden beslissing.

3.3. Op 19 december 2008 geeft de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit in twee verschillende brieven aan Belgocontrol instructies om het preferentieel baangebruik aan te passen, enerzijds voor de daluren tijdens het weekend, anderzijds voor de nachtperiode (van 23 uur tot 6 uur). Voor de daluren tijdens het weekend is het nieuwe preferentiële baangebruik als volgt (vertaling uit het Frans):

- “- zaterdag van 6u tot 15u59 lokale tijd en zondag van 16u tot 22u59 lokale tijd: opstijgen 25R, landen 25R, 25L
- zaterdag van 16u tot 22u59 lokale tijd en zondag van 6u tot 15u59 lokale tijd (voor zover het verkeer het toelaat):
- opstijgen 25R voor de opstijgingen in de richting van de bakens NIK, HELEN, KOK, ELSIK, DENUT en CIV, landen 25R, 25L
- opstijgen 20 voor de opstijgingen in de richting van de bakens LNO, SPI, SOPOK, ROUSY en PITES, landen 25R, 25L”.

Voor de nachtperiode is het nieuwe preferentiële baangebruik (vertaling uit het Frans):

- “- de nachten van maandag tot vrijdag tussen 23u en 5u59 lokale tijd:
- opstijgen 25R voor de opstijgingen in de richting van de bakens NIK, HELEN, KOK, ELSIK, DENUT en CIV, landen 25R, 25L
- opstijgen 20 voor de opstijgingen in de richting van de bakens LNO, SPI, SOPOK, ROUSY en PITES, landen 25R, 25L.
- de nacht van vrijdag op zaterdag tussen 23u en 5u59: opstijgen 25R, landen 25R
- de nacht van zaterdag op zondag tussen 23u en 5u59: opstijgen 25L, landen 25L
- de nacht van zondag op maandag tussen 23u en 5u59: opstijgen 20, landen 20”.

Deze instructies vormen de tweede bestreden beslissing. Belgocontrol neemt deze instructies over in de AIP (Aeronautical Information Publication Belgium and G.D. of Luxembourg), opgemaakt op 9 februari 2009. Ze treden in werking op 12 maart 2009. Blijkbaar werden door Belgocontrol reeds eerder instructies doorgegeven via de zogenaamde NOTAM (Notice to Airmen).

3.4. Er werden naderhand nog andere besluiten genomen, kennelijk ter uitvoering van de voormelde beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008.

Bij het ministerieel besluit van 21 januari 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal wordt een stelsel van zogenaamde nachtslots ingevoerd en wordt bepaald dat er maximaal 16.000 slots per jaar kunnen worden toegekend, waarvan maximaal 5000 voor vertrekkende vliegtuigen.

Bij het ministerieel besluit van 6 april 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal wordt voorzien in periodes zonder opstijgingen. Een nieuw artikel 7quater dat bij dit besluit wordt ingevoegd in het ministerieel besluit van 3 mei 2004, luidt als volgt:

“Onverminderd de al toegewezen slots voor het IATA-zomerseizoen 2009, en met uitzondering van de vrijgestelde bewegingen, mag de coördinator van de luchthaven Brussel-Nationaal geen enkel slot voor opstijgingen tijdens de volgende periodes toewijzen:

1° de nacht van vrijdag op zaterdag tussen 2 u. en 6 u. vanaf het IATA-zomerseizoen 2009 en tussen 1 u. en 6 u. vanaf het IATA-winterseizoen 2009-2010;

2° de nacht van zaterdag op zondag tussen 0 u. en 6 u.;

3° de nacht van zondag op maandag tussen 0 u. en 6 u”.

Bij het ministerieel besluit van 27 juli 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal wordt het tot dan enkel voor de nacht geldende stelsel van geluidsquota uitgebreid naar de dag en de avond, en worden de quota voor de nacht verstrengd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ontvankelijkheid voor wat betreft de eerste bestreden beslissing

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betoogt dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, namelijk de beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008. Aangezien die beslissing niet meer is dan een politieke beslissing over het beleid dat door de staatssecretaris zal worden gevoerd, gaat het niet om een administratieve rechtshandeling waarvan de schorsing of nietigverklaring door de Raad van State kan worden bevolen. De eerste bestreden beslissing heeft immers geen rechtsgevolgen en er worden geen rechtstoestanden of rechtsregels gewijzigd. Enkel de concrete administratieve rechtshandelingen van de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit ter uitvoering van de eerste bestreden beslissing kunnen rechtsgevolgen hebben.

5. De verzoekende partijen formuleren in de memorie van wederantwoord noch in de laatste memorie opmerkingen over deze exceptie.

Beoordeling

6. De punten 1 en 2 van de eerste bestreden beslissing behelzen een opdracht van de Ministerraad aan de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit om bepaalde regelgeving uit te werken. Deze opdrachten hebben op zich geen rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen en beletten ook niet dat bepaalde

rechtsgevolgen tot stand zouden kunnen komen. De eventuele rechtsgevolgen zullen er pas zijn wanneer de concrete rechtsregels tot stand zijn gekomen, waarna die rechtsregels voor de geëigende rechtscolleges kunnen worden aangevochten. Hetzelfde is het geval voor punt 4 van de eerste bestreden beslissing, waarbij de staatssecretaris belast wordt met het voorbereiden van een voorstel (lees: voorontwerp) van wet. Eerst wanneer de betrokken wet tot stand is gekomen, ontstaan er eventueel rechtsgevolgen ten aanzien van de verzoekende partijen en kunnen zij deze wet aanvechten met een vordering tot schorsing en met een beroep tot nietigverklaring voor het Grondwettelijk Hof.

Bij punt 3 van de eerste bestreden beslissing wordt aan de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit opgedragen om aan Belgocontrol de opdracht te geven om wijzigingen aan te brengen aan het systeem voor het preferentiële banengebruik. Daargelaten de vraag of de regeling inzake het preferentiële banengebruik overeenkomstig artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen bij een beslissing van de minister belast met het bestuur van de luchtvaart, dan wel bij een beslissing van de directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart kan worden vastgesteld, kunnen uit een opdracht van de Ministerraad aan de staatssecretaris om wijzigingen aan te brengen in die regeling, op zich geen rechtsgevolgen worden afgeleid voor de verzoekende partijen en wordt het ontstaan van bepaalde rechtsgevolgen ook niet verhinderd. Eerst wanneer die wijzigingen als formele rechtsregels zijn uitgevaardigd, ontstaan er eventueel rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen.

Bij de punten 5 en 6 van de eerste bestreden beslissing worden twee werkgroepen ingesteld die op zich geen beslissingsbevoegdheid, maar enkel een beleidsvoorbereidende taak hebben. Bij punt 7 wordt beslist tot het opnieuw opstarten van een overlegplatform waarvan niet blijkt dat het over enige beslissingsbevoegdheid beschikt.

Uit de oprichting - bij punt 8 van de eerste bestreden beslissing - van een specifieke cel binnen het Directoraat-Generaal Luchtvaart - Directie Inspectie met het oog op controle van de naleving van de reglementering en beteugeling van de overtreding kan evenmin worden afgeleid dat nieuwe rechtsgevolgen ontstaan of dat bepaalde rechtsgevolgen zouden worden verhinderd, althans indien een dergelijke maatregel een louter organisatorische maatregel is binnen het kader van de bestaande regelgeving. Indien deze maatregel daarentegen een aanpassing van die regelgeving veronderstelt, kunnen er pas rechtsgevolgen ontstaan door de totstandkoming van de wijzigingen van die regelgeving.

Bij punt 9 van de eerste bestreden beslissing wordt door de Ministerraad beslist aan het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest “te suggereren om een samenwerkingsakkoord af te sluiten”. Een dergelijke intentieverklaring om andere overheden aan te sporen over te gaan tot een beleidsmatig optreden kan evenmin rechtsgevolgen inhouden voor de verzoekende partijen en verhindert ook niet dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan.

7. De conclusie is dat de eerste bestreden beslissing in al haar onderdelen geen rechtsgevolgen heeft en ook het ontstaan van bepaalde rechtsgevolgen niet verhindert. Aangezien de beslissing op zich beschouwd de rechtstoestand van de verzoekende partijen aldus niet beïnvloedt, kan zij niet als een uitvoerbare handeling worden beschouwd die op ontvankelijke wijze met een beroep tot nietigverklaring kan worden aangevochten.

Het beroep is onontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing. In wat volgt wordt aan de tweede bestreden beslissing gerefereerd als “de bestreden beslissing”.

B. Tijdigheid van het beroep

Standpunt van de partijen

8. In hun verzoekschrift stellen de verzoekende partijen aangaande de tijdigheid van het door hen ingestelde annulatieberoep dat zij einde december 2008 via de pers kennis kregen van de beslissingen van de Ministerraad en dat die beslissingen reeds op 24 december 2008 door hun raadsman werden opgevraagd. Eerst op 19 januari 2009 kregen zij door een e-mail van de federale ombudsdienst voor de luchthaven Brussel-Nationaal specificaties inzake de “recente beslissingen van de federale regering”. Eerst in de publicatie van AIP van maart 2009 vernamen de verzoekende partijen de implementatie van de wijzigingen van het baangebruik. Het beroep werd ingesteld binnen de termijn van zestig dagen, te rekenen vanaf het e-mailbericht van 19 januari 2009.

9. De verwerende partij argumenteert dat het beroep tot nietigverklaring laattijdig werd ingesteld. De verzoekende partijen houden voor dat zij op 19 januari 2009 kennis hebben genomen van de bestreden beslissing. Reeds op 19 december 2008 werd de inhoud van de nota aan de Ministerraad en de daarin opgenomen beslissingen, waaronder de bestreden beslissing, bekendgemaakt middels een persbericht. Dit persbericht werd onmiddellijk overgenomen op de website van de vijfde verzoekende partij (www.actienoordrand.be) en de dag erna, op 20 december 2008 verscheen op die website een bericht waarin de bestreden beslissing uitvoerig werd besproken. Hieruit blijkt dat de vijfde verzoekende partij reeds uiterlijk op de laatstgenoemde dag kennis had van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de bestreden beslissing. Dit geldt ook voor de eerste en de tweede verzoekster, die deel uitmaken van de raad van bestuur van de vijfde verzoekende partij. Aangezien de derde verzoekster en de vierde verzoeker samen met de andere verzoekende partijen hun verzoekschrift hebben ingediend en daarvoor dezelfde raadsman onder de arm hebben genomen, is aan te nemen dat ook zij reeds lang vóór 19 januari 2009 kennis hadden van de bestreden beslissing. Het gegeven dat niet

werd geantwoord op een e-mail van de raadsman van de verzoekende partijen van 24 december 2008 doet daarbij niet ter zake, evenmin als de argumentatie van de verzoekende partijen dat zij pas op 19 januari 2009 kennis zouden hebben genomen van de essentiële elementen van de bestreden beslissing door toedoen van de federale ombudsdienst voor de luchthaven Brussel-Nationaal. De “nadere specificaties” die zij via de ombudsdienst verkregen, voegen immers niets toe aan het eerder aangehaalde persbericht van 19 december 2008 waarvan de verzoekende partijen uiterlijk op 20 december 2008 kennis hebben genomen.

10. De verzoekende partijen formuleren in de memorie van wederantwoord noch in de laatste memorie bijkomende opmerkingen over deze exceptie.

Beoordeling

11. Uit het persbericht van 19 december 2008 kan weliswaar worden afgeleid wat de inhoud zou zijn van de instructies aan Belgocontrol over het preferentieel baangebruik, maar anders dan de verwerende partij voorhoudt, kan uit een persbericht niet zonder meer worden besloten dat de verzoekende partijen kennis hadden van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de bestreden beslissing. De regeling inzake het preferentieel baangebruik wordt in dat persbericht weliswaar in grote lijnen beschreven, maar die regeling moest juridisch nog haar beslag krijgen, zonder dat in het persbericht werd verduidelijkt wanneer en in welke juridische vorm dit zou gebeuren. De verwerende partij toont voorts niet aan dat zij is ingegaan op de herhaaldelijke vraag van de raadsman van de verzoekende partijen om een afschrift te krijgen van de beslissingen met betrekking tot het preferentieel baangebruik.

Eerst uit een e-mailbericht van de federale ombudsdienst voor de luchthaven Brussel-Nationaal van 19 januari 2009 konden de verzoekende partijen voldoende gedetailleerde elementen halen om de aard en de draagwijdte van de bestreden beslissing met voldoende zekerheid te kunnen inschatten, nog

afgezien van de vraag of uit dat e-mailbericht kan worden opgemaakt wanneer de nieuwe regeling inzake het preferentieel baangebruik al effectief was uitgevaardigd en in werking getreden.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de verzoekende partijen alleszins niet vóór 19 januari 2009 geacht kunnen worden kennis te hebben gekregen van de bestreden beslissing. Aangezien het verzoekschrift op 12 maart 2009 werd ingediend, is het beroep tot nietigverklaring tijdig ingesteld.

De exceptie op grond van laattijdigheid is niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

12. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 8 EVRM, de artikelen 10, 11, 22, 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van milieubeleid.

De verzoekende partijen argumenteren dat met de bestreden beslissing zonder enige aanleiding en studie lijnrecht wordt ingegaan tegen de nota van 5 juni 2008 van de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit en tegen de inhoud van het arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 van de algemene vergadering van de Raad van State, waarin het spreidingsplan A34 wettig wordt bevonden. Door de bestreden beslissing wordt elke rust- en recuperatieperiode voor de verzoekende partijen als inwoners van zone 1 en de noordrand gedurende vijf opeenvolgende nachten en gedurende het hele weekend afgeschaft, zonder dat er enige andere meteorologische of geografische spreidingsmaatregel in de plaats is gekomen of dat er rust- of recuperatieperiodes voor de inwoners van

zone 1 en van de noordrand in werking zijn getreden. De doelstelling van een evenwichtige verdeling van de hinder wordt geenszins verwezenlijkt op een wijze die, gelet op de grondwettelijk gewaarborgde gelijkheid van eenieder voor de openbare lasten, minst schadelijk is voor de grondrechten van de verzoekende partijen.

Aan de bestreden beslissing moet een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen. Dit impliceert een zorgvuldig besluitvormingsproces en een zorgvuldig opgebouwde inhoud van de bestreden beslissing, waarbij een evenwicht wordt nagestreefd tussen de rechten van de verzoekende partijen als individuele inwoners die geluidshinder ondergaan en de rechten van derden en de maatschappij in het algemeen en waarbij het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State wordt gerespecteerd. De bestreden beslissing gaat in tegen het doel dat de overheid, mede in het licht van de arresten van de Raad van State van 13 juni 2005, 14 juli 2005 en 17 november 2008, moet nastreven om de hinder evenwichtig te verdelen met het gelijkheidsbeginsel en de “hinder per individu” als criterium. Door de bestreden beslissing neemt het gebruik van de zwaarst belaste baan 25R als startbaan immers toe, uiterekend tijdens de rusturen in het weekend en tijdens de week gedurende de nacht. De onderzoeksverplichting die op de overheid rust en die een wezenlijk deel uitmaakt van de rechtsbescherming geboden door artikel 8 EVRM werd volstrekt niet nageleefd, terwijl in recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het belang tot uiting is gekomen van voorbereidende studies die de mensenrechtenimpact van verschillende beleidsopties moeten onderzoeken, en die een toetsingscriterium uitmaken dat de appreciatiemarge van de overheid aanzienlijk beperkt (EHRM, Hatton t. Verenigd Koninkrijk, 2 oktober 2001; EHRM, Gr. Kamer, Hatton t. Verenigd Koninkrijk, 8 juli 2003). De staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit en de Ministerraad hebben bij het bepalen van het evenwicht tussen het individueel belang en het gemeenschappelijk belang, onvoldoende rekening gehouden met het arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 en hebben hun beperkte beleidsrange onjuist, namelijk onzorgvuldig, kennelijk onredelijk en onwettig

ingevuld. Van een billijke afweging tussen het individueel belang en het gemeenschappelijk belang en van een respect voor de grondrechten van de verzoekende partijen is er geenszins sprake.

De bestreden beslissing is in tegenspraak met het beginsel van een evenwichtige spreiding, zoals dat werd uitgewerkt in het op 3 november 2003 voorgestelde “spreidingsplan Anciaux”, dat werd gevalideerd door Eurocontrol en in het spreidingsplan A34 dat bij het voormelde arrest van 17 november 2008 door de Raad van State wettig werd bevonden. In het spreidingsplan Anciaux en - in mindere mate - in het spreidingsplan A34 waren alle mogelijke criteria (bestemming, bevolkingsdichtheid, hinder per individu) objectief en redelijk verwerkt: er werd voorzien in een wisselend baangebruik, alle routes werden vastgelegd aan de hand van hun bestemming en voor het “afdraaien” van de routes werden verschillende hoogtes gehanteerd, zodat er ook een spreiding in de afdraaihoogtes bestond. De vraag rijst dan ook welke redelijke verantwoording kan worden aangevoerd om het spreidingsplan A34 te schrappen, uitgerekend één maand na het voormelde arrest van 17 november 2008.

Door het haast exclusieve gebruik van baan 25R als enige startbaan op een luchthaven met meer dan 250.000 vliegbewegingen per jaar en door op kennelijk onredelijke wijze geen bestemmingscriterium te hanteren, zijn de tweede, de derde en de vierde verzoekende partij permanent het slachtoffer van “omleidingsroutes”, worden de verzoekende partijen in elk geval geconfronteerd met een onredelijk groter aantal weekdag-, weekenddag- en nachtvluchten dan eender wie in de nabijheid van de luchthaven moet ondergaan. De bestreden beslissing is manifest in tegenspraak met het criterium “hinder per individu”, dat in het licht van de door de verzoekende partijen aangehaalde grondrechten het enige criterium is, om de eenvoudige reden dat de overheid onmogelijk ziekmakende en zelfs dodelijke hinder op een beperkte groep inwoners kan leggen, ten voordele van een grotere groep niet-gehinderde inwoners, terwijl geen enkele inwoner ziek zou worden of zou sterven indien de hinder gelijk wordt verdeeld per individu. Dit beginsel werd ook uitdrukkelijk

bijgetreden in het arrest van 21 maart 2006 van het hof van beroep te Brussel. Uit metingen blijkt dat de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie voor wat betreft de verzoekende partijen reeds vóór de bestreden beslissing ruim werden overschreden.

Bij de beoordeling van het gelijkheidsbeginsel kan er niet aan worden voorbijgegaan dat er in deze zaak niet eens een conflict voorligt tussen het algemeen belang en een grondrecht, aangezien de manifest onnodige bijkomende opstijgende vluchten tijdens de nacht en tijdens het weekend boven de woningen van de reeds onevenredig zwaar belaste verzoekende partijen niets met het algemeen belang te maken hebben, maar wel met het kennelijk onzorgvuldig, onredelijk en onevenredig vrijwaren van de individuele belangen van andere omwonenden dan de verzoekende partijen. Uit de inhoud van het voormelde arrest van 17 november 2008 blijkt duidelijk dat de omwonenden van zone 3 hun deel van de vluchten niet willen opnemen binnen het kader van een spreidingsmodel, terwijl deze omwonenden, mede in het licht van de grondwettelijk gewaarborgde gelijkheid van eenieder voor de openbare lasten, niet in hun grondrechten worden getroffen.

13. De verwerende partij betwist vooreerst de ontvankelijkheid van het middel in de mate dat niet wordt aangetoond op welke wijze de artikelen 22 en 23 van de Grondwet en het voorzorgsbeginsel door de bestreden beslissing zouden zijn geschonden.

Ten gronde stelt de verwerende partij dat het middel feitelijke grondslag mist, omdat de bestreden beslissing is voorafgegaan door overleg met alle betrokkenen waaronder ook vertegenwoordigers van de noordrand. Vanaf januari 2008 werd een nieuwe aanpak voorbereid voor de geluidshinder als gevolg van de luchthaven Brussel-Nationaal. Deze nieuwe aanpak beoogde een antwoord op de talloze klachten en juridische procedures met betrekking tot de bestaande aanpak met betrekking tot de geluidshinder rond de luchthaven, waaronder ook verschillende klachten en procedures van de verzoekende partijen.

Door een verfijning van het beleid wenste men te komen tot een verbetering van de situatie voor alle omwonenden van de luchthaven. Vanaf januari 2008 werden besprekingen gehouden met alle actiegroepen, waaronder de actiegroep noordrand, de betrokken burgemeesters en de economische actoren. Deze besprekingen namen bijna drie maanden in beslag. Vervolgens werd binnen de regering en met de luchtvaartsector gedurende tien maanden overlegd. Het onderwerp is veelvuldig aan bod gekomen in het kernkabinet en ondertussen werden details verder uitgewerkt in talrijke werkgroepen. Nadat de KU Leuven een studie uitvoerde waarin de impact van verscheidene scenario's op de geluidshinder voor de omwonenden van de luchthaven werd onderzocht, werd op 19 december 2008 politieke overeenstemming bereikt omtrent het door de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit te voeren beleid.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen in hun verzoekschrift aanvoeren, waren er wel degelijk redenen om af te wijken van het spreidingsplan A34 en een beleid te ontwikkelen dat zou leiden tot een verbetering van de situatie voor alle omwonenden van de luchthaven. Dat het beoogde beleid inderdaad dit resultaat heeft, blijkt uit de studie van de KU Leuven van 2 december 2008 waarbij de geluidsimpact van 3 verschillende scenario's werd onderzocht. De zogenaamde nota van 5 juni 2008 is niet meer dan een beleidsvoorbereidend werkdocument. De zogenaamde nota van 5 juni 2008 van de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit waar de verzoekende partijen naar verwijzen, is in werkelijkheid niet meer dan een werkdocument in het kader van de voorbereiding en totstandkoming van het beleid van de staatssecretaris met betrekking tot de luchthaven Brussel-Nationaal waarover uiteindelijk politieke overeenstemming werd bereikt tijdens de Ministerraad van 19 december 2008.

De bestreden beslissing is ook niet in strijd met het voormelde arrest van 17 november 2008. In dit arrest wordt inderdaad bevestigd dat niet was aangetoond dat de overheid, door het goedkeuren van het spreidingsplan A34, onzorgvuldig of kennelijk onredelijk had gehandeld, maar daar volgt nog niet uit

dat de overheid per definitie onzorgvuldig of kennelijk onredelijk zou handelen indien zij beslist een ander beleid te voeren. Overigens voeren de verzoekende partijen in hun middel niet de schending aan van het gezag van gewijsde van dit arrest. Om dezelfde reden ligt ook geen schending voor van het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel.

14. De verzoekende partijen verduidelijken in hun memorie van wederantwoord bij het overzicht van de feitelijke gegevens nog de bijkomende hinder die zij ondergaan ten gevolge van de bestreden beslissing. Zij zetten uiteen welke periodes van rust (dit wil zeggen periodes waarin ze niet worden overvlogen) wegvallen door de wijziging van het preferentieel baangebruik. Door de bestreden beslissing worden zowel in het weekend als 's nachts rustperiodes weggenomen, met als bijkomend gevolg het verdwijnen van de enige aaneengesloten rustperiode van 18 opeenvolgende uren die de verzoekende partijen vóór de inwerkingtreding van de bestreden beslissing hadden, met name van zaterdag 23 uur lokale tijd tot zondag 17 uur lokale tijd. Die rustperiode was een compensatie voor de vijf weekdays waarin de verzoekende partijen zonder enige rustperiode worden overvlogen. Uit de medische attesten van professor Verbraeken blijkt dat de verzoekende partijen gezondheidsschade lijden door het inperken van hun rustperiodes, omdat voldoende lange rustperiodes (van méér dan 7 opeenvolgende uren) essentieel zijn voor de gezondheid van de verzoekende partijen. Uit een vergelijking van de vroegere en de huidige regeling blijkt wel degelijk dat de wijziging van het preferentieel baangebruik door de bestreden beslissing tot een toename van hinder leidt, met name door het verdwijnen van rustperiodes.

15. In hun laatste memorie gaan de verzoekende partijen nog uitvoerig in op de studie van de KU Leuven van 2 december 2008, waar de verwerende partij in haar memorie van antwoord naar verwees. De studie kan alleszins niet volstaan om de bestreden beslissing te dragen, omdat ze beperkt is tot een analyse van slechts drie scenario's. Een alternatieve oplossing wordt niet onderzocht en de geluidsimpact van de wijziging van het baangebruik op zich

wordt niet onderzocht. Bovendien wordt door de gebruikte methodiek de geluidsimpact op foutieve of minstens misleidende wijze weergegeven. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van een eenvormige dagindeling, waardoor bepaalde verschuivingen van vluchten niet worden gedetecteerd, door het verouderd karakter van de gebruikte geluidsindicatoren en door niet-representatieve meteorologische omstandigheden van de uitgangspunten van de studie. De studie toont voorts aan dat de inwoners van zone 1 en van de noordrand door de bestreden beslissing een onevenredig deel van de geluidshinder voor hun rekening moeten nemen.

Met betrekking tot het voormelde arrest van de Raad van State van 17 november 2008 stellen de verzoekende partijen niet dat elke afwijking van het spreidingsplan A34 onwettig zou zijn, maar wel dat het gezag van gewijsde van dat arrest geschonden wordt nu de verwerende partij de hinder evenwichtig moet verdelen met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de hinder per individu als uitgangspunt.

Voor wat betreft de rustperiodes wijzen de verzoekende partijen er op dat de inwoners van zone 3, in tegenstelling tot de inwoners van zone 1 en van de noordrand wel langere rustperiodes kennen, zelfs wanneer men rekening houdt met “onrechtstreekse” overvluchten.

Beoordeling

16. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat in het verzoekschrift niet wordt toegelicht hoe de artikelen 22 en 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, alsook het voorzorgsbeginsel zouden zijn geschonden. In hun memorie van wederantwoord noch in hun laatste memorie zetten de verzoekende partijen ook niet uiteen hoe, in weerwil van hetgeen de verwerende partij hierover heeft opgeworpen, uit de ontwikkeling van het middel toch zou kunnen worden afgeleid hoe deze bepalingen en dit beginsel zouden zijn geschonden.

Het middel is onontvankelijk in zoverre de schending van de artikelen 22 en 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet en van het voorzorgsbeginsel wordt aangevoerd.

17. De verzoekende partijen gaan in hun middel uit van een vergelijking van de bestreden beslissing, die een gedeeltelijke concrete implementatie inhoudt van de beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008 (het spreidingsplan Schouppe), enerzijds, en de beslissingen van de minister bevoegd voor Mobiliteit van 28 februari 2004, waarover de algemene vergadering van de Raad van State zich in het arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 heeft uitgesproken (het spreidingsplan Anciaux bis of spreidingsplan A34), anderzijds. Die vergelijking wordt toegespitst op de regeling van het preferentieel baangebruik (“preferential runway system”) in beide spreidingsplannen. Deze regeling schrijft het gebruik voor van de verscheidene banen voor de betrokken luchthavens, per etmaal, opgedeeld in landen en opstijgen, en in dag en nacht. Deze regeling is opgenomen in de zogenaamde luchtvaartgids (Aeronautical Information Publication of AIP) bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen, zijnde een officiële publicatie die de luchtvaartinlichtingen van blijvende aard bevat die essentieel zijn voor het vliegverkeer.

18. Bij het uitwerken van een regeling inzake het preferentieel baangebruik beschikt de overheid over een discretionaire bevoegdheid (EHRM, Gr. Kamer, Hatton t. Verenigd Koninkrijk, 8 juli 2003, § 100). Dit houdt in dat verscheidene doelstellingen aangewend en gecombineerd kunnen worden volgens verschillende prioriteiten. Daarbij kan rekening worden gehouden met een spreiding van de hinder voor omwonenden, met het benutten van de meest voordelige windrichting voor landingen en opstijgingen, met de lengte, de oriëntatie, de technische uitrusting en de capaciteit van de verscheidene banen, alsook met de herkomst en de bestemming van de vluchten. Op grond van al die feitelijke gegevens en doelstellingen behoort het tot de beleidsvrijheid van de overheid om te opteren, hetzij voor een model waarbij de geluidshinder zoveel

mogelijk gedragen wordt door het geringste aantal inwoners van de omgeving rond de luchthaven en waarbij de vluchten dienvolgens geconcentreerd worden boven de gebieden met de geringste bevolkingsdichtheid (concentratiemodel), hetzij voor een model waarbij de geluidshinder zoveel mogelijk over alle inwoners van de omgeving van de luchthaven gespreid wordt en waarbij elke inwoner dienvolgens in vergelijkbare mate aan het geluid wordt blootgesteld (spreidingsmodel). Ook in de tenuitvoerlegging van het gekozen beleid, door middel van concrete maatregelen, beschikt de overheid over een discretionaire bevoegdheid.

In de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht mag de Raad van State aan het bestuur zijn beleidsvrijheid niet ontnemen. Hij mag zich dus niet in de plaats van de verwerende partij stellen, bijvoorbeeld wat betreft de keuze van het model om de geluidshinder over de inwoners te verdelen (concentratiemodel of spreidingsmodel) of wat betreft de concrete maatregelen ter uitvoering van het gekozen model. De Raad van State kan wel nagaan of de verwerende partij is gebleven binnen de grenzen die de wet aan haar optreden stelt, en met name of zij een billijk evenwicht tussen de betrokken belangen heeft bewaard.

19. De verzoekende partijen betwisten niet dat vanaf januari 2008 door de verwerende partij besprekingen zijn opgestart, onder meer met de actiegroep noordrand en de betrokken burgemeesters, over een “verfijning van het beleid” die moest leiden tot een verbetering van de situatie voor alle omwonenden van de luchthaven, gelet op “[de] wijzigingen van de vliegbewegingenbehoefte, de feitelijke elementen die aanleiding gaven tot nieuwe prognoses en de vele rechterlijke uitspraken die noopten tot ad hoc bijsturingen”. Er werd ook een studie besteld van de KU Leuven, waarin drie verschillende scenario’s werden onderzocht en die op 2 december 2008 werd afgeleverd. Dit alles heeft geleid tot de bestreden beslissing van 19 december 2008. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, kan dan ook niet worden aangenomen dat de bestreden beslissing “zonder enige aanleiding en studie” is voorbereid en tot stand gekomen.

De verzoekende partijen houden ten onrechte voor dat de bestreden beslissing strijdig zou zijn met het gezag van gewijsde van het arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 van de algemene vergadering van de Raad van State. Zoals hiervóór werd uiteengezet (nr. 18) berust een dergelijke zienswijze op een verkeerd begrip van de rol van de Raad van State. Het verwerpen van een beroep tot nietigverklaring, gericht tegen de beslissingen die het spreidingsplan A34 implementeren, betekent enkel dat die beslissingen niet onwettig werden bevonden. Hieruit kan allerminst worden afgeleid dat die oorspronkelijke beslissingen de enige denkbare en wettige beslissingen kunnen vormen aangaande een spreidingsplan en dat het nadien uitwerken van een aangepast spreidingsplan zou indruisen tegen hetgeen werd overwogen in het voormelde arrest. Het gegeven dat de bestreden beslissing tot stand is gekomen na dat arrest, doet daar geen afbreuk aan.

20. De verzoekende partijen voeren niet ten onrechte aan dat de impact van de bestreden beslissing slechts een fase is in een complex en gerechtelijk omstreden proces van besluitvorming waarbij zone 1 en de noordrand in verscheidene fasen met meer vliegbewegingen werden geconfronteerd, afgezien van de vraag of andere gebieden in verhouding meer of minder vliegbewegingen moesten dragen. De impact van de bestreden beslissing moet dan ook worden beoordeeld in een ruimer perspectief dan enkel in vergelijking met de toestand die gold ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing. Om die reden wordt het spreidingsplan A34, waarover de Raad van State zich reeds heeft uitgesproken in het voormelde arrest nr. 187.998 van 17 november 2008, mee in de beoordeling betrokken, ook al werd dit spreidingsplan naderhand op een aantal punten gewijzigd.

Omgekeerd kunnen ook ontwikkelingen die zich zeer kort na de bestreden beslissing hebben voorgedaan, niet buiten beschouwing worden gelaten bij de beoordeling van de impact van de bestreden beslissing op de inwoners van de noordrand. Het ministerieel besluit van 6 april 2009 (zie het

feitenrelaas, nr. 3.4) waarbij voor bepaalde nachten een principieel opstijgverbod wordt uitgevaardigd, wordt om die reden ook bij de hierna volgende beoordeling betrokken.

21. De verzoekende partijen baseren hun grieven ten aanzien van de regeling inzake het preferentieel baangebruik in wezen op de wijzigingen die de bestreden beslissing aanbrengt in de bestaande regeling en die voor wat betreft de impact op de verzoekende partijen als volgt kunnen worden samengevat:

Voor wat betreft opstijgingen in de richting van zone 1 en de noordrand (op de banen 25R en 25L) komen die wijzigingen erop neer dat:

- in de nacht van maandag op dinsdag en in de nacht van vrijdag op zaterdag tussen 23 uur en 6 uur voortaan de banen 25R en 20 worden gebruikt in plaats van baan 20 (tussen 23 uur en 3 uur) en de banen 07R, 07L en 02 (tussen 3 uur en 6 uur);
- in de nacht van woensdag op donderdag tussen 3 uur en 6 uur voortaan de banen 25R en 25L worden gebruikt in plaats van de banen 07R, 07L en 02;
- zondag tussen 6 uur en 17 uur (plaatselijke tijd) voortaan de banen 25R en 20 worden gebruikt in plaats van enkel baan 20;
- in de nacht van zondag op maandag tussen 23 uur en 6 uur voortaan enkel baan 20 wordt gebruikt in plaats van de banen 25R en 20.

Bij het voormelde ministerieel besluit van 6 april 2009 (zie het feitenrelaas, nr. 3.4) werd daarenboven een opstijgverbod ingevoerd (met beperkte uitzonderingen), onder meer voor de nacht van vrijdag op zaterdag, van 2 uur tot 6 uur vanaf het IATA-zomerseizoen 2009 en van 1 uur tot 6 uur vanaf het IATA-winterseizoen 2009-2010.

Voor wat betreft landingen wordt het gebruik van de banen 25R en 25L verder veralgemeend en wordt in de nachten van maandag op dinsdag, van woensdag op donderdag en van vrijdag op zaterdag van 3 uur tot 6 uur

voortaan gebruik gemaakt van deze banen in plaats van baan 20 (of voorheen baan 02).

Bij dit alles moet worden aangestipt dat het gebruik van een baan in een bepaalde richting, hetzij voor het opstijgen, hetzij voor het landen, niet wegneemt dat het vliegtuig bij het naderen of vertrekken van een baan een bocht moet nemen, afhankelijk van de route die het volgt, waardoor uiteindelijk een andere zone wordt overvlogen. Dit gegeven geldt evenwel ook voor het gebruik van andere banen dan de banen 25R en 25L. Bovendien is het voorwerp van het onderhavig annulatieberoep beperkt tot het preferentieel baangebruik als dusdanig en kan de Raad van State de ligging van de vliegroutes niet betrekken in zijn wettigheidsoordeel.

22. Uit dit overzicht blijkt alleszins dat de bestreden beslissing niet kan worden beschouwd als een “algemene eliminatie” van het spreidingsplan A34, maar dat het veeleer gaat om een aanpassing die een zekere verschuiving inhoudt van de vliegbewegingen van en naar de luchthaven Brussel-Nationaal. Er wordt niet geopteerd voor een concentratiemodel, maar voor een andere invulling van het spreidingsmodel dan volgens het spreidingsplan A34. Het valt voorts ook niet in te zien hoe de bestreden beslissing zou ingaan tegen de nota van 5 juni 2008 van de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit, nog afgezien van de vraag hoe een veronderstelde strijdigheid met die nota een schending zou kunnen uitmaken van de in dit middel aangehaalde bepalingen en beginselen.

23. Dit neemt niet weg dat een verschuiving van vliegbewegingen binnen een spreidingsmodel onevenredig zwaardere lasten op bepaalde gebieden rond de luchthaven Brussel-Nationaal zou kunnen leggen in vergelijking met andere vergelijkbare gebieden, zoals reeds hiervóór werd uiteengezet (nr. 18), derwijze dat geen sprake meer zou zijn van een billijke verdeling van de lasten gelet op de betrokken belangen.

Uit de zo-even geschetste wijzigingen van de regeling inzake het preferentiële baangebruik als dusdanig (nr. 21) kan immers worden afgeleid dat de bestreden beslissing voor de inwoners van zone 1 en van de noordrand overwegend minder gunstig is dan de voordien bestaande regeling in het spreidingsplan A34, ook indien rekening wordt gehouden met de wijzigingen die nadien aan dat plan A34 werden aangebracht, voor zover die wijzigingen al niet werden ingetrokken of geschorst.

De Raad van State houdt bij de beoordeling van de billijke verdeling van de lasten niettemin rekening met het geheel van de vliegbewegingen over zone 1 en over de noordrand, en niet alleen met de relatieve toename ervan door de bestreden beslissing in vergelijking met het spreidingsplan A34. Er anders over oordelen zou immers tot gevolg hebben dat, zoals de verzoekende partijen ook argumenteren, het stapsgewijze verschuiven van vliegbewegingen naar zone 1 en naar de noordrand, uiteindelijk tot gevolg kan hebben dat reeds onevenredig zware lasten aan de inwoners ervan worden opgelegd, zonder dat de verschuiving die door de laatste wijziging wordt bewerkstelligd, op zich beschouwd onevenredig zou zijn. Anderzijds moet de Raad van State er rekening mee houden dat het relatief grote aantal vliegbewegingen over zone 1 en over de noordrand een reeds langdurig historisch gegeven uitmaakt en dat de eerste tot de vierde verzoekende partijen niet aantonen en ook bezwaarlijk zouden kunnen aanvoeren dat zij hun woning destijds hebben betrokken zonder dat zij op de hoogte waren van de geluidshinder die toentertijd reeds werd veroorzaakt door de vliegbewegingen over deze gebieden (vergelijk EHRM, Zammit Maempel t. Malta, 22 november 2011, § 72).

24. Zoals zo-even reeds werd vastgesteld (nr. 19), werd de bestreden beslissing niet zonder aanleiding genomen en werd ze voorafgegaan door een periode waarin besprekingen met pressiegroepen, lokale overheden en betrokken bedrijven hebben plaatsgevonden. Bovendien werden in een wetenschappelijke studie van 2 december 2008 van het Laboratorium voor Akoestiek en Thermische Fysica van de KU Leuven in opdracht van de federale

overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer de geluidscontouren berekend van het luchtverkeer op en rond de luchthaven Brussel-Nationaal. Daarbij werden twee scenario's met elkaar vergeleken: naast een referentiescenario, uitgaande van de situatie in 2007 en gebaseerd op het spreidingsplan A34, werden twee scenario's voor het jaar 2020 onderzocht, uitgaande van een toename van het aantal vliegbewegingen tijdens de operationele dagperiode van 1,5 procent per jaar. Het eerste scenario is nog steeds gebaseerd op het spreidingsplan A34. In het tweede scenario worden een aantal wijzigingen aan dit spreidingsplan aangebracht die in grote mate overeenstemmen met de wijzigingen die de bestreden beslissing met zich meebracht ten aanzien van het spreidingsplan A34 (blz. 14-20 van de studie), zoals door de verzoekende partijen in hun laatste memorie ook wordt beaamd.

De geluidscontouren die resulteren uit de scenario's 1 en 2 worden in de studie grafisch vergeleken, zowel onderling als met de geluidscontouren in het referentiescenario, telkens uitgetekend op een kaart waarop ook de bevolkingsdichtheid wordt weergegeven (alsook op een gewone topografische kaart). Die geluidscontouren worden afzonderlijk weergegeven voor het geluidsdrukniveau over een periode van 24 uur (L_{den}), voor het geluidsdrukniveau tussen 23 uur en 7 uur (L_{night}) en voor het aantal overschrijdingen, van de waarde 70 dB(A), afzonderlijk tussen 7 uur tot 23 uur en tussen 23 uur en 7 uur ($n \times L_{Amax} > 70 \text{ dB(A)}$). Over het algemeen beschouwd blijken die geluidscontouren voor elk van deze weergaven minder ver te reiken en blijken minder inwoners getroffen te worden in scenario 2 dan in scenario 1.

Daaruit komt naar voor dat scenario 2, dat in beduidende mate overeenstemt met de regeling in de bestreden beslissing, lichtjes beter scoort dan scenario 1, en wel in alle betrokken gebieden, waaronder ook zone 1 en de noordrand.

De argumentatie van de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat de betrokken studie een te beperkte omvang zou hebben, kan niet worden gevolgd. De overheid moet weliswaar bij het uitwerken van een nieuwe

regeling inzake het preferentieel baangebruik op gepaste wijze nagaan of de nadelige gevolgen ervan voorspeld en vooraf geëvalueerd kunnen worden en of een billijke verdeling tussen de betrokken belangen kan worden bereikt (EHRM, Gr. Kamer, Hatton t. Verenigd Koninkrijk, 8 juli 2003, § 128). Dit betekent evenwel niet dat de overheid enkel beslissingen kan nemen wanneer voldoende omvattende en meetbare gegevens bestaan over elk mogelijk scenario (EHRM, Giacomelli t. Italië, 2 november 2006, § 82; EHRM, Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk, 14 februari 2012, § 219). Zo-even werd vastgesteld dat het onderzochte scenario 2 in zeer grote mate overeenstemt met de regeling in de bestreden beslissing. Dat er daarbuiten geen andere scenario's werden onderzocht, zoals de verzoekende partijen opmerken, kan op zich geen schending uitmaken van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel of de in het middel aangehaalde bepalingen. Overigens laten de verzoekende partijen na een voorbeeld uit te werken van een dergelijk alternatief scenario dat in hun ogen onderzocht moest worden.

Voorts valt ook niet in te zien hoe de argumentatie van de verzoekende partijen met betrekking tot de in de studie gehanteerde dagindeling, waarbij de periode van 6 uur tot 7 uur als een deel van de nacht wordt beschouwd, terwijl die volgens de bestreden beslissing als een deel van de dag wordt beschouwd, in die mate de resultaten zou vertekenen dat de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze tot stand zou zijn gekomen. De verzoekende partijen verwijzen dienaangaande naar een “maskering” van vluchten die plaatsvinden tussen 6 uur en 7 uur en waarvoor overwegend baan 25R wordt gebruikt, maar zij laten na aan te tonen dat die “maskering” een beduidend effect heeft op de vergelijking van de contouren voor scenario 2 tussen zone 1 en de noordrand enerzijds en de andere zones anderzijds.

Ook de argumentatie van de verzoekende partijen over het verouderde karakter van de geluidsindicatoren kan niet overtuigen. Vooreerst is niet duidelijk welke methode volgens de verzoekende partijen dan wel als een adequate methode kan worden aanvaard om te bepalen wat de weerslag is van de

twee scenario's op de slaapverstoring van de omwonenden. Bovendien wordt in de studie ook een bijkomende methodiek aangewend, namelijk het aantal overschrijdingen van de waarde 70 dB(A) tijdens de nacht, die door de verzoekende partijen niet wordt bekritiseerd.

De kritiek van de verzoekende partijen dat de meteorologische omstandigheden die als uitgangspunt worden gebruikt, niet voldoende representatief zijn, neemt niet weg dat voor elke baan, en niet alleen voor de banen 25R en 25L, wordt uitgegaan van een kopwind met een bepaalde snelheid. Dat bij het gebruik van elk van die banen mogelijkerwijze een rugwind kan heersen in plaats van een kopwind, is een onzekerheid die de resultaten kan beïnvloeden en die misschien meer in het nadeel kan spelen van de inwoners van zone 1 en van de noordrand. De verzoekende partijen tonen evenwel niet aan dat de frequentie van die gevallen van die aard zal zijn dat de resultaten van de studie er op beduidende wijze door worden vertekend.

25. Het gegeven dat de verzoekende partijen als inwoners van zone 1 en van de noordrand in ruimere mate dan de inwoners van de andere zones rond de luchthaven Brussel-Nationaal geconfronteerd worden met vliegbewegingen en met nachtvluchten kan aan de hand van de beschikbare gegevens niet worden weerlegd. Tegelijkertijd zijn er echter objectieve gegevens die tot op zekere hoogte kunnen verantwoorden dat de banen 25R en 25L (en vooral dan de eerstgenoemde baan) in beduidend ruimere mate worden gebruikt voor opstijgingen en landingen, zowel overdag als 's nachts.

Vooreerst blijkt de overheersende windrichting nu eenmaal het gebruik van deze banen in de hand te werken, aangezien om veiligheidsredenen opgestegen en geland wordt tegen de windrichting in. Dat hiervan enkel wordt afgeweken bij sterke wind uit een andere richting (bijvoorbeeld oostenwind) en niet bij lichte wind uit die richting, kan worden verantwoord omwille van de rechtszekerheid, omdat niet al te vaak moet worden afgeweken van de regeling inzake het preferentiële baangebruik. Er kan dan ook geredelijk worden

aangenomen dat de overheid deze veiligheidsargumenten, gebaseerd op meteorologische feitelijkheden, mee in overweging neemt en zelfs tot op zekere hoogte laat voorgaan op argumenten inzake een gelijke verdeling van geluidshinder.

Voorts blijkt uit de kaarten met de bevolkingsdichtheid, waarop de geluidscontouren van de twee scenario's worden uiteengezet, dat alleszins voor de landingen het gebruik van de banen 25R en 25L met zich meebrengt dat gebieden worden overvlogen met een aanzienlijk lagere bevolkingsdichtheid dan voor de overige banen het geval is. Volgens elk van de aangewende methodes (L_{den} , L_{night} en $n \times L_{Amax} > 70 \text{ dB(A)}$) blijkt het aantal door geluidshinder getroffen inwoners lager te liggen in scenario 2 dan in scenario 1. Dat de overheid met dergelijke overwegingen rekening houdt, kan evenmin als kennelijk onredelijk worden aangemerkt.

Ten slotte blijkt uit de voormelde studie dat scenario 2 ook voor de inwoners van zone 1 en van de noordrand een zekere vermindering van de geluidsoverlast met zich zou meebrengen, ook al houdt dit scenario in dat het aantal vliegbewegingen in zone 1 en in de noordrand zou toenemen in vergelijking met de andere zones. In hun laatste memorie wijzen de verzoekende partijen nog op dit aantal vliegbewegingen van en naar de banen 25R en 25L, dat zij op meer dan 80 procent ramen in scenario 2 en op iets minder dan 80 procent in scenario 1. Zij komen er evenwel niet toe om de resultaten voor wat betreft de geluidshinder op overtuigende wijze te weerleggen.

Rekening houdend met die objectieve gegevens en met de resultaten van de voormelde wetenschappelijke studie, kan de bestreden beslissing met betrekking tot het preferentiële baangebruik niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd. De overheid heeft in de bestreden beslissing een billijk evenwicht tussen de betrokken belangen bewaard, waarbij met name het algemeen belang tot op zekere hoogte voorrang kreeg op het belang van de inwoners van zone 1 en van de noordrand, zonder dat die inwoners op kennelijk

onevenredige wijze werden benadeeld door deze beleidskeuze, zoals kan worden opgemaakt uit de voormelde studie inzake de verdeling van de geluidshinder.

26. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

27. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het “rechtstreeks werkende” artikel 3, lid 1 en lid 2, a, van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, gelezen in samenhang met bijlage I, punt 7, a, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, alsook van artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu.

De verzoekende partijen stellen dat de beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008 moet worden beschouwd als een plan of programma dat voorbereid wordt met betrekking tot vervoer en dat het kader vormt voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor een in bijlage I van richtlijn 85/337/EEG genoemd project, meer bepaald voor de toekenning van een milieuvergunning voor de exploitatie van de luchthaven, waardoor er overeenkomstig artikel 3, lid 1 en lid 2, van richtlijn 2001/42/EG een plan-MER moest worden opgemaakt. De voormelde beslissing van de Ministerraad moet tevens worden beschouwd als een plan of programma dat het kader bepaalt waarin de uitvoering van projecten kan worden toegestaan en dat aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu, waardoor er overeenkomstig artikel 6, § 1, 3°,

van de wet van 13 februari 2006 een beoordeling vereist was van de effecten voor het milieu, met inspraak van het publiek.

28. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat de afwezigheid van een wettelijk of bestuursrechtelijk kader voor de voormelde beslissing van de Ministerraad nog niet tot gevolg heeft dat deze beslissing onttrokken is aan de plan-MER-plicht. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat lidstaten bepaalde plannen voor altijd zouden kunnen onttrekken aan een strategische milieueffectenbeoordeling, namelijk door nooit in een dergelijk wettelijk of bestuursrechtelijk kader te voorzien. Dit zou neerkomen op een uitholling van de richtlijnbeoordeling. Het begrip “kader” in richtlijn 2001/42/EG moet bovendien zeer ruim worden geïnterpreteerd; het vereist geen definitieve voorschriften en omvat ook vormen van beïnvloeding die nog speelruimte laten.

Beoordeling

29. Het onderhavige annulatieberoep werd hiervóór (nrs. 6-7) onontvankelijk bevonden in zoverre het gericht is tegen de beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008.

Bovendien wordt door de verzoekende partijen niet aangetoond dat een eventuele strijdigheid van de voormelde beslissing met de in dit middel aangehaalde bepalingen leidt tot de onwettigheid van de bestreden beslissing van de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit. De Raad van State ziet zelf ook niet in hoe een dergelijk juridisch verband zou kunnen worden gelegd tussen beide beslissingen.

Het tweede middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1750 euro, elk voor één vijfde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 mei 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche, kamervoorzitter,

Daniël Moons, staatsraad,

Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

André Vandendriessche