

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.951 van 11 oktober 2012
in de zaak A. 201.114/IX-7342**

In zake : Gerrit GHYLLEBERT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dominique Matthys
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Sint-Annaplein 34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 juli 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer van 6 juni 2011, waarbij de aanvraag van Gerrit Ghyllebert tot het verkrijgen van een tijdelijke toelating voor het overvliegen van het Belgisch grondgebied met de hem toebehorende in Frankrijk ingeschreven autogiro met registratiekenmerk “59 CUJ”, wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 september 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dominique Matthys, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 verzoeker is eigenaar van een “autogiro” of “gyrocopter”. Het betreft een luchtvaartuig dat zijn stuwkracht verkrijgt met behulp van een door een motor aangedreven propeller terwijl de draagkracht verkregen wordt door middel van een vrij in de wind draaiende (en dus niet door een motor aangedreven) rotor. Verzoekers autogiro is in Frankrijk ingeschreven en staat daar ook gestationeerd.

In de Belgische wetgeving wordt een autogiro niet gedefinieerd zodat deze onder geen enkele wettelijke categorie van luchtvaartuigen valt.

3.2. Op 25 maart 2008 heeft de verzoeker een aanvraag ingediend om een tijdelijke toelating te verkrijgen om met zijn autogiro over het Belgisch grondgebied te mogen vliegen. Deze aanvraag werd evenwel afgewezen.

3.3. Op 22 september 2009 verkrijgt de verzoeker van de direction générale de l'Aviation civile van de Franse Republiek een zogenaamde ULM-identificatiekaart ("Carte d'identification ULM"), geldig van 22 september 2009 tot 21 september 2011, waardoor hij in Frankrijk wordt vrijgesteld van de verplichting om een luchtwaardigheidsdocument te verkrijgen om zijn autogiro in het luchtverkeer te kunnen gebruiken.

Op 1 september 2011 verkrijgt de verzoeker een nieuwe ULM-identificatiekaart, die geldig is van 1 september 2011 tot 31 augustus 2013.

3.4. Op 5 augustus 2010 dient de verzoeker bij de verwerende partij een nieuwe aanvraag in om een tijdelijke toelating te verkrijgen om met zijn autogiro over het Belgisch grondgebied te mogen vliegen. Deze aanvraag is gesteund op het koninklijk besluit van 16 maart 2009 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer aan bepaalde luchtvaartuigen die niet beschikken over een bewijs van luchtwaardigheid (hierna: het koninklijk besluit van 16 maart 2009), op basis waarvan sommige luchtvaartuigen die niet beschikken over een bewijs van luchtwaardigheid onder bepaalde voorwaarden de toelating tot het luchtverkeer in het Belgisch luchtruim kunnen krijgen.

3.5. Op 6 juni 2011 beslist het directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer om verzoekers aanvraag van 5 augustus 2010 af te wijzen. Dit is de bestreden beslissing. Zij is als volgt gemotiveerd:

“Naar aanleiding van uw aanvraag bij het Directoraat-generaal Luchtvaart (DGLV) tot het verkrijgen van tijdelijke toelating voor het overvliegen van het Belgisch grondgebied met de in Frankrijk ingeschreven autogiro met registratiekenmerk '59CUJ' die beschikt over documenten die de technische goedkeuring betreffen van een ULM, heb ik de eer u het volgende mee te delen.

Het onderzoek voor het verlenen van dergelijke ‘tijdelijke toelating voor het overvliegen van het Belgisch grondgebied’ gebeurt bij toepassing van de bepalingen van het KB van 16 maart 2009 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer aan bepaalde luchtvaartuigen die niet beschikken over een bewijs van luchtwaardigheid.

Eén van de voorwaarden om dergelijke toelatingen te verlenen is inderdaad, zoals aangehaald in het antwoord van de Staatssecretaris voor Mobiliteit, dat de luchtvaartuigen in kwestie ‘in hun land volgens de regels moeten toegelaten zijn’.

Artikel 3, 5° van het bovenvermelde KB van 16 maart 2009 verwoordt deze voorwaarde als volgt:

‘Artikel 3. De aan dit besluit onderworpen luchtvaartuigen moeten beantwoorden aan volgende voorwaarden:

[...]

5° tot het luchtverkeer zijn toegelaten door het land dat het bewijs van inschrijving of het document dat de plaats inneemt van het bewijs van inschrijving heeft uitgereikt’.

Uit het dossier blijkt dat er een carte d’identification ULM is afgeleverd waarop uitdrukkelijk vermeld staat: ‘Ce document n’est valable que sur le territoire de la République Française’.

Deze bepaling is evenwel slechts één van de in artikel 3 van bovenvermeld KB van 16 maart 2009 bepaalde voorwaarden waaraan de luchtvaartuigen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van de gevraagde tijdelijke toelating.

Artikel 3, 1° van het KB van 16 maart 2009 bepaalt immers ook:

‘Artikel 3. De aan dit besluit onderworpen luchtvaartuigen moeten beantwoorden aan volgende voorwaarden:

1° behoren tot een type luchtvaartuig dat toelaatbaar is in het Belgisch luchtverkeer.

[...]’.

De vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering laten echter het gebruik van bovenvermelde autogiro niet toe, en bijgevolg is er niet voldaan aan de voorwaarde van artikel 3, 1° van bovenvermeld KB van 16 maart 2009.

Er kan dus geen gunstig gevolg gegeven worden aan uw aanvraag.

[...]”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord als exceptie op dat de verzoeker niet langer een actueel belang heeft bij zijn beroep omdat hij niet meer beschikt over een geldige ULM-identificatiekaart. Zij voert aan dat de door de verzoeker bij zijn verzoekschrift gevoegde ULM-identificatiekaart slechts geldig was tot 21 september 2011 en dat, nu deze geldigheidsduur inmiddels verstreken is, hij niet langer voldoet aan de voorwaarde van artikel 3, 5°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 en derhalve de door hem gewenste toelating niet meer kan verkrijgen.

Beoordeling

5. Ter terechtzitting doet de raadsman van de verwerende partij afstand van voormelde exceptie, zodat zij wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. Het middel is ontleend aan de schending van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 – inzonderheid van de artikelen 2 en 3 van dit besluit –, van de motiveringsplicht zoals omschreven in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de formele motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van het redelijkheidsbeginsel.

De verzoeker wijst er op dat de bestreden beslissing steunt op het motief dat niet voldaan is aan de voorwaarde van artikel 3, 1°, van het koninklijk

besluit van 16 maart 2009 omdat “de vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering” het gebruik van de autogiro niet toelaten.

Hij voert aan dat de verwerende partij evenwel niet specificceert om welke principes het gaat en aldus een louter willekeurige invulling geeft aan artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009, die nergens in dat besluit terug te vinden is. Dit maakt dat de bestreden beslissing inhoudelijk niet deugdelijk gemotiveerd is aangezien ze niet steunt op motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn en de bewuste motivering geenszins de redenen doet kennen die de beslissing kunnen verantwoorden. Het gebruik van een dergelijke algemene formule staat bovendien gelijk aan een motivering pro forma en kan aldus niet volstaan. Ten slotte is een op dergelijke redenering gesteunde beslissing ook volstrekt onredelijk aangezien ze niet met een correcte wettelijke of reglementaire grondslag is onderbouwd. Ter illustratie van het onredelijk karakter van de bestreden beslissing en de ondeugdelijke motivering ervan verwijst de verzoeker naar het antwoord op parlementaire vraag nr. 116 van 9 februari 2010 van volksvertegenwoordiger Renaat Landuyt aan de staatssecretaris voor Mobiliteit waarin geenszins gewag gemaakt wordt van “vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering” die als invulling van artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 een beletsel zouden kunnen vormen voor de aflevering van een tijdelijke toelating, maar integendeel ondubbelzinnig wordt gesteld dat: “Indien een partnerland een andere inschatting heeft, dan wordt deze door België niet bestreden. Bijgevolg kunnen autogiro’s die in het buitenland volgens de regels toegelaten zijn, een tijdelijke toelating krijgen tot het Belgische luchtruim” (Vr. en Antw. Kamer 2009-2010, 8 maart 2010, 97) (Vr. nr. 116 R. LANDUYT).

7. De verwerende partij antwoordt dat de weigering om de verzoeker een tijdelijke toelating te verlenen om met zijn autogiro over het Belgisch grondgebied te mogen vliegen steunt op het motief dat de vigerende reglementering autogiro’s niet in het Belgisch luchtruim toelaat, zodat niet voldaan is aan artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009. Ofschoon deze

motivering kort is vormt ze een voor de verzoeker perfect begrijpelijke uiteenzetting van het weigeringsmotief: de omstandigheid dat niet voldaan is aan één van de vijf voorwaarden van artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 moet immers noodzakelijk tot een weigering van de aanvraag leiden. Er is geen nood aan een verdere motivering; een nadere uitlegging of rechtvaardiging van het wettelijk kader valt immers niet onder de strekking van de motiveringsplicht en de formele motiveringswet. Verzoekers verwijzing naar het antwoord op parlementaire vraag nr. 116 van 9 februari 2010 is, zo stelt de verwerende partij nog, in dit verband niet pertinent aangezien antwoorden op parlementaire vragen geen juridische draagwijdte hebben.

8. De verzoeker repliceert dat opdat voldaan zou zijn aan de materiële motiveringsplicht het aangehaalde motief ook draagkrachtig en juridisch correct moet zijn, hetgeen hier geenszins het geval is. Een loutere verwijzing naar het algemeen regelgevend kader – zonder nadere verduidelijking – om te besluiten dat autogiro's niet toelaatbaar zijn in het Belgisch luchtruim volstaat niet en is bovendien niet pertinent. De verwerende partij lijkt ervan uit te gaan dat de loutere afwezigheid van reglementering voor een bepaald type luchtvaartuig automatisch zou inhouden dat een dergelijk type toestel niet toelaatbaar zou zijn, maar een dergelijke stelling kan, aldus de verzoeker, niet worden bijgevalen. De verzoeker wijst er voorts op dat de verwerende partij in 2001 en 2002 een circulaire (CIR/AIRW-21) inzake vliegtoelatingen voor lichte autogiro's liet uitvaardigen – op basis waarvan autogiro's in België wel toelaatbaar waren – en merkt op dat het standpunt dat in deze circulaire werd ingenomen haaks staat op de ongemotiveerde visie die aan de grondslag van de thans bestreden beslissing ligt. Bovendien heeft de verwerende partij reeds meerdere jaren toelatingen voor autogiro's verleend en het feit dat dit gebeurde vóór de publicatie van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 houdt in dat dit type toestellen wel toelaatbaar was. Ten slotte wijst de verzoeker er op dat zelfs na de publicatie van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 voor hetzelfde type autogiro als de zijne nog minstens één toelating werd afgeleverd – op 9 juli 2009 – en hij voegt een afschrift van deze toelating bij.

9. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij als exceptie op dat het middel onontvankelijk is omdat het niet gericht is tegen de bestreden beslissing, maar in wezen de in artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 opgenomen voorwaarde bekritiseert dat het luchtvaartuig moet behoren tot een type luchtvaartuigen dat in het Belgisch luchtverkeer toelaatbaar is. De bestreden beslissing past enkel artikel 3, 1°, toe en stelt vast dat de aanvraag van de verzoeker niet voldoet. Voorts zet de verwerende partij nog eens omstandig uiteen waarom het koninklijk besluit van 16 maart 2009 op de aanvraag van de verzoeker van toepassing is: zijn autogiro is geen luchtvaartuig dat is ingeschreven in het Belgisch luchtvaartregister of waarvoor een bewijs van luchtwaardigheid is afgegeven in toepassing van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, het betreft ook geen ULM in de zin van het koninklijk besluit van 25 mei 1999 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen en derhalve moet worden voldaan aan de voorwaarden van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 om toelating tot het luchtverkeer te verkrijgen. Vervolgens benadrukt zij dat de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd is door verwijzing naar de vaststelling dat niet voldaan is aan de voorwaarde van artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009. De verwijzing naar “de vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering” voegt, aldus de verwerende partij, aan deze vaststelling niets toe, er wordt enkel mee bedoeld dat de bestreden beslissing toepassing maakt van de huidige vigerende Belgische luchtvaartreglementering en in die zin is die verwijzing niet meer dan een overtoollig motief dat niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden. In de mate de verzoeker verwijst naar een tijdelijke toelating die op 9 juli 2009 voor een gelijkaardig luchtvaartuig zou zijn verleend, merkt de verwerende partij ten slotte nog op dat hieruit slechts enige conclusie getrokken kan worden indien de volledige technische dossiers met betrekking tot het bewuste luchtvaartuig en dat van de verzoeker vergeleken worden.

Beoordeling

10. De verzoeker heeft een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een tijdelijke toelating voor het overvliegen van het Belgisch grondgebied met de hem toebehorende in Frankrijk ingeschreven autogiro. Geen van de partijen betwist dat een dergelijke toelating slechts verleend kan worden wanneer de bewuste autogiro beantwoordt aan de vereisten van artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 maart 2009, dat luidt als volgt:

“De aan dit besluit onderworpen luchtvaartuigen moeten beantwoorden aan volgende voorwaarden :

- 1° behoren tot een type luchtvaartuig dat toelaatbaar is in het Belgisch luchtverkeer, en
- 2° niet in België ingeschreven of geregistreerd zijn, en
- 3° in het buitenland ingeschreven zijn of anders beschikken over een in het buitenland afgeleverd document dat de plaats inneemt van een bewijs van inschrijving, en
- 4° niet beschikken over een bewijs van luchtwaardigheid, en
- 5° tot het luchtverkeer zijn toegelaten door het land dat het bewijs van inschrijving of het document dat de plaats inneemt van het bewijs van inschrijving heeft uitgereikt”.

11. De verzoeker voert in essentie aan – onder meer onder de noemer van de schending van de materiële motiveringsplicht – dat de motivering van de weigering om hem een tijdelijke toelating te verlenen om met zijn autogiro over het Belgisch grondgebied te mogen vliegen – met name dat niet voldaan is aan de voorwaarde van artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 omdat “de vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering” het gebruik van de autogiro niet toelaten – niet deugdelijk is, omdat de verwerende partij niet verduidelijkt om welke principes het gaat en hoe de toepassing ervan tot het besluit moet leiden dat het gebruik van de autogiro daadwerkelijk niet toegelaten is, en tevens dat die motivering niet pertinent is gelet op een eerder standpunt dat door de administratie werd ingenomen, met de omstandigheid dat zowel vóór als na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 tijdelijke toelatingen voor gelijkaardige toestellen werden verstrekt.

12. In tegenstelling tot wat de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert stelt de verzoeker in zijn middel aldus niet de in artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 opgenomen voorwaarde in vraag. Hij bekritiseert geenszins dat luchtvaartuigen die in het buitenland zijn ingeschreven slechts tot het Belgische luchtruim toegelaten worden voor zover zij behoren tot een type dat in België toelaatbaar is. Zijn kritiek spitst zich immers toe op de deugdelijkheid van de motivering.

De exceptie van onontvankelijkheid van het middel wordt dan ook verworpen.

13. De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen, met name in redelijkheid aanvaardbaar zijn. Die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Terwijl hiervan al dan niet op afdoende wijze blijkt gegeven moet worden in de beslissing zelf, moet bovendien die grondslag blijken uit de gegevens geput uit het administratief dossier. De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt aldus in dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door deugdelijke motieven die, naar aanleiding van het wettigheidsstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd.

14. Te dezen steunt de bestreden beslissing op de volgende motivering:

“De vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaart-reglementering laten echter het gebruik van bovenvermelde autogiro niet toe, en bijgevolg is er niet voldaan aan de voorwaarde van artikel 3, 1° van bovenvermeld KB van 16 maart 2009.

Er kan dus geen gunstig gevolg gegeven worden aan uw aanvraag”.

15. De stelling dat de vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering het gebruik van de autogiro niet toelaten vormt de redengeving waarom niet voldaan is aan artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009, wat tot de conclusie leidt dat verzoekers aanvraag moet worden geweigerd. De verwijzing naar de vigerende algemene principes maakt aldus integraal deel uit van het motief om de aanvraag van de verzoeker te weigeren. Anders dan wat de verwerende partij in haar laatste memorie voorhoudt betreft het dus geenszins een overtollig motief.

16. Met de verzoeker wordt vastgesteld dat noch de bestreden beslissing, noch het administratief dossier verduidelijkt over welke vigerende algemene principes het gaat.

17. Daarenboven is het ook volstrekt onduidelijk waarom die vigerende algemene principes, toegepast op de aanvraag van de verzoeker, tot een weigeringsbeslissing moeten leiden.

In dat verband kan worden vastgesteld dat uit de vigerende regelgeving niet zonder meer kan worden afgeleid dat de toepassing van deze rechtsregels tot een weigeringsbeslissing diende te leiden. Zo kan worden verwezen naar artikel 2, eerste lid, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart. Uit dit artikel zou eerder de principiële vrijheid van het verkeer van nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied als het vigerend algemeen principe kunnen worden afgeleid:

“Het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk is vrij, behoudens de beperkingen voortvloeiende uit deze wet en die welke bij koninklijk besluit zullen uitgevaardigd worden”.

Artikel 3 geeft aan dat het verkeer van vreemde luchtvaartuigen een machtiging moet verkrijgen van de minister die met het bestuur der luchtvaart belast is:

“Het verkeer van vreemde luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk is ondergeschikt aan de machtiging van den Minister die met het bestuur der luchtvaart belast is.

Die machtiging is niet vereischt voor het verkeer van luchtvaartuigen ingeschreven in het luchtvaartuigenregister van de Staten met welke op dat gebied wederkeerigheidsovereenkomsten gesloten werden.

Vreemde militaire luchtvaartuigen mogen zonder machtiging van den Minister van Landsverdediging niet boven het grondgebied van het Rijk vliegen”.

18. Uit wat voorafgaat volgt dat er grote onduidelijkheid bestaat betreffende de vigerende algemene principes waar de verwerende partij in de bestreden beslissing naar verwijst en waarom en hoe de concrete toepassing ervan in het geval van de verzoeker tot een weigering van zijn aanvraag heeft geleid. Dit noopt dan ook tot het besluit dat de motivering van de bestreden beslissing niet deugdelijk is. Het middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer van 6 juni 2011, waarbij de aanvraag van Gerrit Ghyllebert tot het verkrijgen van een tijdelijke toelating voor het overvliegen van het Belgisch grondgebied met de hem toebehorende in Frankrijk ingeschreven autogiro met registratiekenmerk “59 CUJ”, wordt afgewezen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 oktober 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

André Vandendriessche