

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.805 van 24 juni 2014
in de zaak A. 212.764/IX-8405**

In zake: 1. Boudewijn BAUDRU
2. Luc COOSEMANS
3. Eric VAN ROMPUY
4. Gaspar Roger WITHOFS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8210 Zedelgem, Spoorwegstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 juni 2014, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de ministeriële instructie van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, van vermoedelijk 8 mei 2014 waarbij aan Belgocontrol instructie wordt gegeven inzake de keuze van het gebruik van de start- en landingsbanen van de luchthaven Brussel-Nationaal en waarbij onder meer het preferentieel baangebruik dat tijdens de nachtperiode verdeeld wordt over de banen 25R en 19, uitgebreid wordt naar de dalperiode tijdens de dag en naar het avonduur (22-23 uur) en het ochtenduur

(06-07 uur), alsook om deze instructies te publiceren in de volgende AIP (Aeronautical Information Publication)''.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2014, om 15 uur.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Jan Bouckaert, Bastiaan Schelstraete en Guan Schaiko, die verschijnen 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, kwam reeds meermaals aan bod voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dienaan-

gaande kan worden verwezen naar arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 inzake Coomans en anderen, 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).

Ook nadien zijn in deze aangelegenheid nog arresten gewezen, zie bijvoorbeeld de arresten nr. 196.666 van 6 oktober 2009 inzake Cornelis en anderen, nr. 204.258 van 25 mei 2010 inzake De Becker en anderen en nr. 204.447 van 28 mei 2010 inzake Van Doren en anderen.

3.2. Kort na arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 beslist de federale Regering tot een beleidswijziging. De Ministerraad keurt op 19 december 2008 ter zake een nota van de staatssecretaris voor Mobiliteit van 17 december 2008 goed.

Bij arrest nr. 219.304 van 10 mei 2012 inzake Weyns en anderen wordt een annulatieberoep onontvankelijk bevonden in zoverre het gericht was tegen deze beslissing van de Ministerraad.

3.3. Bij die beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008 wordt aan de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit onder meer de opdracht gegeven een werkgroep op te richten die de vliegroutes moet evalueren. Er worden meerdere zogenaamde ‘vooruitgangsrapportages’ gemaakt. Er wordt overleg gepleegd en Belgocontrol onderzoekt verschillende mogelijkheden tot wijziging van baangebruik en vluchtroutes.

3.4. Op 15 maart 2012 geeft de staatssecretaris voor Mobiliteit aan Belgocontrol instructies tot wijzigingen van vluchtroutes, en op 21 juni 2012 geeft de staatssecretaris aanvullende instructies.

Over de daadwerkelijke implementatie van deze instructies volgt verder overleg, onder meer in de genoemde werkgroep, alsook verder studiewerk

door Belgocontrol. De implementatie van de instructies gebeurt volgens de verwerende partij in zeven fases.

3.5. Op 6 februari 2014 geeft de staatssecretaris voor Mobiliteit instructie om het baangebruik en de vluchtroutes te wijzigen. Dit vormt de zesde fase van de wijziging aan de vliegprocedures.

Die wijziging leidt evenwel tot klachten van inwoners en gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest omdat blijkt dat de vliegtuigen vooral over de gemeenten Etterbeek – Oudergem – Watermaal-Bosvoorde (de zogenaamde Etterbeekroute) en de wijken rond het Kanaal (de zogenaamde Kanaalroute) vliegen. Dit zou gebeuren doordat de vliegtuigmaatschappijen (en Belgocontrol) een zekere appreciatiebevoegdheid hebben om bij de vertrekken van baan 25R, hetzij de route boven Etterbeek (Etterbeekroute) hetzij de route boven de ring (Ringroute) te kiezen indien zij naar het zuiden vliegen. Uit de praktijk blijkt dat de vliegtuigmaatschappijen voornamelijk voor de Etterbeekroute kiezen omwille van haar kortere afstand.

3.6. Op 6 mei 2014 houdt de staatssecretaris voor Mobiliteit een persconferentie waarin hij aankondigt het baangebruik te wijzigen, meer bepaald het gebruik van de banen en de routes naar het zuiden te optimaliseren, teneinde de geluidshinder voor de inwoners in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te verminderen.

3.7. Op 8 mei 2014 neemt de staatssecretaris voor Mobiliteit de met de huidige vordering aangevochten instructie betreffende ‘het preferentieelbaangebruik op Brussel-Nationaal – selectieprincipes van de banen PRS’. Deze omvat onder meer de volgende te nemen acties:

- “- de wijziging van het preferentieel baangebruik van de vertrekpistes tussen 22 en 23u en tussen 6 en 7u. Gedurende deze tijdstippen zal voor het opstijgen gebruik worden gemaakt van de banen 19 en 25R. Baan 25R zal worden gebruikt voor het luchtverkeer richting de bakens ELSIK, NIK, HELEN, DENUT, KOK en CIV. Baan 19 zal worden gebruikt voor het

luchtverkeer richting de bakens LNO, SPI, SOPOK, PITES en ROUSY. De piloten van vliegtuigen met een gewicht tussen 80 en 200 ton zullen een vrije keuze wat betreft het baangebruik hebben. De zware vrachtvliegtuigen zullen daarentegen (>200 ton) uitsluitend (ongeacht de bestemming) gebruik mogen maken van de baan 25R;

- de wijziging van het preferentieel baangebruik tussen 7u en 22u (week). Gedurende deze tijdstippen zal voor het opstijgen gebruik worden gemaakt van de banen 19 en 25R op voorwaarde dat de capaciteit van de luchthaven het toelaat ('Low traffic hours'). Baan 25R zal worden gebruikt voor het luchtverkeer richting de bakens ELSIK, NIK, HELEN, DENUT, KOK en CIV. Baan 19 zal worden gebruikt voor luchtverkeer richting de bakens LNO, SPI, SOPOK, PITES en ROUSY. De piloten van vliegtuigen met een gewicht tussen 80 en 200 ton zullen een vrije keuze wat betreft het baangebruik hebben. De zware vrachtvliegtuigen daarentegen (>200 ton) zullen uitsluitend (ongeacht de bestemming) gebruik mogen maken van de baan 25R."

Diezelfde dag geeft de staatssecretaris voor Mobiliteit opdracht aan de gedelegeerd bestuurder van Belgocontrol om uitvoering te geven aan de instructie en om onverwijld over te gaan tot publicatie van de voormelde twee bestreden wijzigingen middels NOTAM en hen vervolgens op permanente wijze in de luchtvaartgids of *Aeronautical Information Publication* (AIP) op te nemen. Beide NOTAM worden door Belgocontrol gepubliceerd.

3.8. Tegen de instructie van 8 mei 2014 wordt diezelfde dag nog door de Vlaamse Regering een belangenconflict aanhangig gemaakt bij het Overlegcomité, waardoor de uitvoering van die instructie met toepassing van artikel 32, § 2, van de gewone wet van 9 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' is geschorst voor zestig dagen.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zou alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Onderzoek van de vordering

Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de vordering tot schorsing.

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

6. Verzoekers motiveren de uiterst dringende noodzakelijkheid van hun zaak als volgt:

“20. Zonder schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid zouden de verzoekende partijen blootgesteld worden aan de onherroepelijke schadelijke gevolgen ten gevolge van de bijkomende vluchten onder meer op het vlak van de aantasting van hun leefomgeving, de geluidshinder, hun gezondheidssituatie, hun nachtrust en het rustig genot en hun veiligheid.

Vanaf 8 juli 2014 dreigen de verzoekende partijen immers daadwerkelijk geconfronteerd te worden met een uitbreiding van het preferentieel baangebruik over de baan 19 via de IKEA-route tijdens het avonduur (22-23 uur) en het ochtenduur (06-07 uur), alsook tijdens de dagperiode in de week ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Op die datum eindigt immers de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingevolge het aanhangig maken van het belangconflict.

21. Hierbij dient aangestipt te worden dat de in het vooruitzicht gestelde toename van de hinder geen marginaal gegeven is, maar zeer ernstig en zwaarwichtig van aard is.

- Wat de dagvluchten betreft, wordt het gebruik van de baan 19 uitgebreid tot de volledige week (waar dit nu slechts 2 dagen is).
- De baan 19 zal ook preferentieel gebruikt worden tijdens het avonduur (22-23 uur) en ochtenduur (06-07 uur), wat de facto neerkomt op een verlenging van de nachtperiode.
- Waar vandaag alle vluchten vertrekken van de baan 25R, valt te verwachten dat gedurende deze uren na toepassing van de instructie 45% hiervan zal vertrekken op baan 19.

22. Deze toename is bovendien geen geïsoleerd gegeven. Ze komt bovenop de aanzienlijke hinder (zie hoger)- waarmee verzoekende partijen nu reeds geconfronteerd worden en zal aldus een gecumuleerd nadelig effect hebben op hun leefomgeving, nachtrust en gezondheid.

Zoals hierboven reeds aangestipt, kan ook herhaald worden dat het frequenter gebruik van de baan 19 – als kortste baan van de luchthaven – ook veiligheidsrisico's met zich meebrengt.

23. Daarenboven zullen de verzoekende partijen voor een voldongen feit gesteld worden die niet – minstens zeer moeilijk – omkeerbaar is wanneer de instructie in werking treedt. Eens de instructie uitwerking krijgt, dreigt deze voor lange tijd 'gebetonneerd' te worden gelet op de politieke gevoeligheid en het gebrek aan politieke consensus om de instructies te wijzigen. De status quo speelt in deze aldus in het nadeel van verzoekende partijen, hetgeen eens te meer het ernstig en uiterst dringend karakter van de vordering aantoonst.

24. Het mag duidelijk zijn dat enkel een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid deze ernstige krenkingen van de belangen van de verzoekende partijen afdoende kan vrijwaren. Een gewone vordering tot schorsing zou onmogelijk tijdig tot een arrest kunnen leiden zodat de vrijwaring van haar belangen onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing."

Beoordeling

7. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, of door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 'tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State', bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe "een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen".

Dit laatste impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aantoont dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

8. Op verzoekers, die menen een beroep te mogen doen op de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, rust met andere woorden de bewijslast om onder meer aan de hand van precieze, pertinente en concrete gegevens aannemelijk maken dat de schorsing van de tenuitvoerlegging volgens de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen om nog soelaas te bieden.

9.1. Verzoekers wonen in Sterrebeek (Zaventem) in het gebied ten zuiden van baan 19. Zij stellen dat zij worden geconfronteerd met de nadelige gevolgen van het luchtverkeer van en naar baan 19. Volgens hen zullen zij vanaf 8 juli 2014, dit is de datum waarop de schorsing van de bestreden instructie ingevolge het aanhangig gemaakte belangenconflict eindigt, blootgesteld worden “aan de onherroepelijke schadelijke gevolgen ten gevolge van de bijkomende vluchten onder meer op het vlak van de aantasting van hun leefomgeving, de geluidshinder, hun gezondheidssituatie, hun nachtrust en het rustig genot en hun veiligheid”.

9.2. Het kan niet worden ontkend dat wie in de buurt van een luchthaven woont daarvan hinder kan ondervinden. Verzoekers wijzen in dat verband op de achteruitgang van hun “leefkwaliteit” ten gevolge van de bestreden instructie. Zij blijven evenwel in gebreke dat nader te concretiseren of uit te werken. Zo maken zij niet aannemelijk dat de hinder die uit de bestreden instructie zal voortvloeien, zonder de afloop van de gewone schorsingsprocedure af te wachten, onherroepelijke of zwaarwichtige schadelijke gevolgen met zich zal meebrengen voor hun persoon individueel beschouwd en zij, elk wat hen betreft, daardoor in hun psychische en fysieke integriteit worden getroffen.

Zelfs indien verzoekers aannemelijk zouden kunnen maken dat de hinder van die aard is dat zij niet de uitkomst van een annulatieprocedure kunnen afwachten, tonen zij niet aan waarom een schorsing volgens de gewone procedure hen geen soelaas kan bieden en waarom zij de korte periode die de uitspraak in een gewone schorsingsprocedure voorafgaat, niet zonder onherstelbare of ingrijpende schade kunnen overbruggen. Wat dit laatste betreft, wenst de Raad van State er trouwens op te wijzen dat op het ogenblik van het indienen van de voorliggende vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging, de bestreden instructie is geschorst en verzoekers *hic et nunc* erdoor geen nadeel kunnen ondervinden. De Raad wijst er voorts op, dat de wijziging van het preferentieel baangebruik overdag tijdens de week onderworpen is aan de “voorwaarde dat de capaciteit van de luchthaven het toelaat (‘Low traffic hours’)”, zodat de hinder daarenboven vooralsnog ten dele hypothetisch is.

9.3. Daarnaast wijzen verzoekers erop dat zij voor een voldongen feit gesteld worden dat niet – minstens zeer moeilijk – omkeerbaar is wanneer de instructie in werking treedt. Eens de instructie uitwerking krijgt, dreigt deze voor lange tijd “gebetonneerd” te worden gelet op de politieke gevoeligheid en het gebrek aan politieke consensus om de instructie te wijzigen.

Dat standpunt kan niet worden bijgevalen. Verzoekers brengen geen bijzondere gegevens aan die verantwoorden waarom dat de dringende behandeling van hun vordering zou rechtvaardigen en zij niet kunnen wachten op de afloop van een gewone schorsingsvordering.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat de uiterst dringende noodzakelijkheid niet kan worden aanvaard.

11. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn om de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid te kunnen bevelen.

VI. Kosten

12.1. De verwerende partij vraagt dat de verzoekers zouden worden veroordeeld tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

12.2. Er is grond om het door de verwerende partij gevorderde basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding toe te kennen, nu zij door de verwerping van de vordering tot schorsing als in het gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 800 euro rolrecht en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij en dit elk voor één vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 juni 2014,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bruno Seutin,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Van Haegendoren