

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.004 van 8 juli 2014
in de zaak II. A.211.806/IX-8332**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse, Meindert Gees en Gilles Dewulf
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 6/24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Marc Baetens-Spetschinsky 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 24 februari 2013, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van:

“het integrale besluit van onbekende datum houdende de vervanging
van de route CIV 2C door de route CIV 3C, de route DENUT 4C door de
route DENUT 5C en de route HELEN 4C door HELEN 5C, zoals
gepubliceerd in het AIP (Aeronautical Information Publication Belgium
and G.D. of Luxembourg), van 26 december 2013 en in werking getreden
op 9 januari 2014.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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 mei 2014.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaten Jan Bouckaert en Bastiaan Schelstraete, 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. Dienaangaande kan worden verwezen naar arrest nr. 187.998 van 17 november 2008 inzake Coomans en anderen, gewezen in algemene vergadering, voor een overzicht van eerdere feiten en betwistingen (zie de nrs. 1.1 tot 4.4 van dat arrest).

Ook nadien zijn in deze aangelegenheid nog arresten gewezen, zo 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. Met instructies van 15 maart 2012 en 21 juni 2012 van de staatssecretaris voor Mobiliteit wordt uitvoering gegeven aan voormelde beslissing van de Ministerraad van 19 december 2008 en de navolgende vooruitgangsrapportages. De implementatie hiervan gebeurt volgens de verwerende partij in zeven fases.

3.5. De bestreden beslissing vormt de vijfde fase van deze implementatie, en houdt (onder meer) in dat vanaf 9 januari 2014 de route CIV 2C wordt vervangen door een nieuwe route CIV 3C, de route DENUT 4C wordt vervangen door een nieuwe route DENUT 5C en de route Helen wordt gewijzigd.

IV. Samenvoeging

4. De verwerende partij verzoekt dat met toepassing van artikel 60 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ de samenvoeging zou worden bevolen van de voorliggende zaak met een andere vordering tot schorsing en beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld tegen dezelfde bestreden beslissing (zaak gekend onder rolnummer A. 211.766/IX-8331). De samenvoeging is volgens haar noodzakelijk om tegenstrijdige rechtspraak over eenzelfde bestreden beslissing te voorkomen waardoor de werking en de veiligheid op de luchthaven Brussel-Nationaal in het gedrang zou kunnen worden gebracht.

Beoordeling

5. De in de voorliggende zaak bestreden beslissing en de eerst bestreden beslissing in de zaak gekend onder rolnummer A. 211.766/IX-8331, zijn dezelfde. Om die reden heeft de zitting voor beide zaken op dezelfde dag plaatsgevonden en zijn ze op die zitting samen behandeld en in beraad genomen. Er wordt op dezelfde dag uitspraak over gedaan. De vrees van de verwerende partij voor tegenstrijdige uitspraken is dan ook ongegrond. Bijgevolg is er is geen reden om beide zaken thans in de kortgedingprocedure samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van de vorderingen

Exceptie

6. In haar inleidend verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing werd gepubliceerd in de *Aeronautical Information Publication* (AIP) van 26 december 2013. Volgens haar verstrijkt de termijn voor het indienen van het beroep overeenkomstig artikel 4, § 1, derde lid, van het

algemeen procedurereglement de zestigste dag na de datum van de bekendmaking, *in casu* op 24 februari 2014.

7. De verwerende partij werpt in hoofddorde op dat de verzoekende partij nog voor de publicatie van de bestreden vliegroutes kennis heeft kunnen nemen van de bestreden beslissing.

Volgens haar werd in de instructies van 15 maart 2012 en 21 juni 2012, die een concretisering van het luchthavenakkoord van 19 december 2008 en de vooruitgangsrapportages van 2009 en 2010 zijn, in de bestreden wijziging van de vliegroutes – “de vervanging van de route CIV 2C door de route CIV 3C en de route DENUT 4C door de route DENUT 5C” – uitdrukkelijk voorzien. Zij merkt daarbij op dat de verzoekende partij maar liefst twee jaar na datum wakker is geworden en nu pas de uitwerkingen van de bedoelde wijzigingen in de instructies van 15 maart 2012 en 21 juni 2012, betwist. De verzoekende partij kan daarom niet voorhouden dat zij pas op 26 december 2013 hiervan kennis zou hebben genomen.

De verwerende partij verwijst ook naar “tal van persberichten en publieke stukken” waarin de inhoud van deze instructies werd besproken. Gelet op het belang dat de verzoekende partij bij dit beroep aanvoert en haar bevoegdheden inzake bescherming van het milieu, had, aldus de verwerende partij, zij minstens met de vereiste diligentie moeten handelen op grond van de op haar rustende waakzaamheidsplicht.

Ten slotte werpt de verwerende partij op dat de gewijzigde vliegroutes reeds vanaf 29 november 2013 waren meegedeeld via de AIP. Uit de stukken (b.s) en (b.t) van het administratief dossier blijkt uitdrukkelijk dat de gewijzigde vliegroutes reeds op de cd-rom 13/2013 konden worden geraadpleegd. De cd-rom 13/2013 vermeldt als ‘AIRAC preview’ de bestreden wijzigingen die vanaf 9 januari 2014 van kracht worden (CIV 3C, DENUT 5C en gewijzigde HELEN). De cd-rom 13/ 2013 werd aan de abonnees op 29 november 2013 (stuk

b.u) overgemaakt. Volgens haar begon de beroepstermijn bijgevolg minstens te lopen vanaf 29 november 2013.

Beoordeling

8.1. Artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ bepaalt dat de beroepen bedoeld in artikel 14, §§ 1 en 3, van de gecoördineerde wetten verjaren zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt, noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoekende partij er kennis heeft van gehad.

Ter bepaling van het beginpunt van de beroepstermijn dient nagegaan te worden of de grievende administratieve rechtshandeling bekendgemaakt moet worden en in welke vorm. Indien dergelijke verplichting bestaat, doet de bekendmaking in die vorm de beroepstermijn in principe ingaan ten aanzien van personen aan wie de bekendgemaakte overheidsakte niet moet worden betekend. In dat geval moet niet worden onderzocht of de verzoekende partijen reeds vóór de bekendmaking ervan al dan niet feitelijke kennis kregen.

8.2. Luidens artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 14 september 1994 ‘tot vaststelling van de vliegverkeersregelen’ worden de ATS-routes (hierna: de vluchtroutes), dit zijn bepaalde routes bestemd om de nodige kanalisering van het verkeer te waarborgen teneinde toe te laten de luchtverkeersdienstverlening te verzekeren (artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 september 1994), vastgesteld bij beslissing van de minister belast met het Bestuur van de Luchtvaart of door de directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart. Gelet op het bepaalde in artikel 2, § 2, volgt daaruit dat een instructie van de minister van Mobiliteit over een vluchtroute, zoals de bestreden beslissing, rechtsgevolgen sorteert. Die beslissing of instructie heeft een gebiedend karakter en moet worden gevolgd door Belgocontrol. Het vaststellen van vluchtroutes bij

beslissing van de staatssecretaris voor Mobiliteit is bijgevolg van verordenende aard en voor vernietiging vatbaar.

Dat wordt door de partijen overigens niet betwist.

8.3. Verordenende rechtsnormen moeten worden bekendgemaakt om uitvoerbaar en verbindend te zijn ten opzichte van de bestuursorganen.

Voor zover vluchtroutes van blijvende aard zijn, worden deze opgenomen in de luchtvaartgids (*Aeronautical Information Publication*, afgekort AIP). Dit is de “officiële publicatie die de luchtvaartinlichtingen van blijvende aard bevat die essentieel zijn voor het vliegverkeer” aldus artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 15 september 1994. Die luchtvaartgids wordt uitgegeven door Belgocontrol onder het gezag van het Bestuur van de Luchtvaart.

Met deze wijze van bekendmaking geeft de verwerende partij uitvoering aan de op haar rustende verplichtingen die volgen uit artikel 37 van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij wet van 30 april 1947 (hierna: het Verdrag van Chicago) en zijn bijlagen, meer bepaald de bijlage 15.

Uit dat artikel 37 van het Verdrag van Chicago en de bijlage 15 volgt een uitdrukkelijke verplichting tot bekendmaking in de specifieke vorm van een AIP. De vluchtroutes rond de luchthaven maken deel uit van de informatie die aldus moet worden bekendgemaakt in de AIP.

Aangezien de vluchtroutes die van blijvende aard zijn, moeten worden bekendgemaakt in de luchtvaartgids of de AIP, begint de termijn voor het indienen van het annulatieberoep te lopen vanaf de bekendmaking ervan in de luchtvaartgids. Er dient dan ook niet te worden onderzocht of de verzoekende partij eerder feitelijk kennis kregen van de instructies ter zake aan Belgocontrol.

Evenmin moet worden onderzocht of de bestreden beslissingen inderdaad reeds volledig vervat waren in de instructies van 15 maart 2012 en 21 juni 2012.

De exceptie, in zoverre ze is afgeleid uit de beweerde feitelijke kennis in hoofde van de verzoekende partij, wordt in de huidige stand van de procedure niet bijgevalen.

9.1. Voorts werpt de verwerende partij op dat de gewijzigde vliegroutes reeds vanaf 29 november 2013 werden meegedeeld via de AIP.

9.2. Naast de papieren versie van de luchtvaartgids of AIP bestaat er echter ook een elektronische luchthavengids of eAIP, uitgegeven op cd-rom. Hiermee geeft Belgocontrol gevolg aan de aanbeveling 4.6.1 van de bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago om de luchtvaartgids ook bekend te maken in een formaat dat raadpleging toelaat op een computerscherm en het afprinten op papier.

9.3. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing werd gepubliceerd in de “*Aeronautical Information Publication (AIP)* van 26 december 2013”, meer bepaald in de cd-rom 01/2014. Volgens haar verstrijkt de termijn voor het indienen van het beroep overeenkomstig artikel 4, § 1, derde lid, van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948 de zestigste dag na de datum van de bekendmaking, *in casu* op 24 februari 2014.

9.4.1. Om dit onderdeel van de exceptie te beoordelen past het vooraf de volgende elementen met betrekking tot de procedure tot wijziging van de luchtvaartgids nader toe te lichten. Die procedure is beschreven in voormelde bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago.

9.4.2. De AIP wordt overeenkomstig artikel 4.2.2 van bijlage 15 uitgegeven in een papieren versie, meer bepaald in een losbladige uitgave of een gebonden uitgave. Iedere uitgave van de AIP dient te worden gedateerd. In het geval de AIP zoals te dezen losbladig is, dient elke pagina te worden gedateerd met

vermelding van de dag, de maand en het jaar. Die datum is de datum van bekendmaking of de effectieve datum dat de informatie is meegedeeld (artikel 4.2.3 van bijlage 15).

Er wordt, zoals aanbevolen, door Belgocontrol ook een elektronische uitvoering (*Electronic AIP*, afgekort eAIP) ter beschikking gesteld. Dit is een uitvoering van de luchtvaartgids die naar vorm en inhoud een kopie is van de versie op papier, maar die toelaat de inhoud te bekijken op een scherm en zelf af te drukken op papier (artikelen 4.6.1 en 4.6.2 van bijlage 15).

9.4.3. De informatie in de AIP geldt voor onbepaalde duur, maar de AIP moet worden geamendeerd als nodig om actueel te blijven (artikel 4.2.9 van bijlage 15). Bij amendering worden pagina's van de losbladige AIP vervangen. Om de elektronische versie actueel te houden wordt om de 28 dagen een bijgewerkte volledige eAIP ter beschikking gesteld op cd-rom.

Wijzigingen die van operationeel belang zijn moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig de AIRAC- procedure (*aeronautical information regulation and control*) en moeten worden geïdentificeerd door middel van dat acroniem (artikel 4.2.8 van bijlage 15). AIRAC is een methode die voor alle verdragspartijen gemeenschappelijke data van inwerkingtreding hanteert om voorafgaandelijk kennis te geven van omstandigheden die belangrijke wijzigingen in de operationele procedures vereisen. Wanneer het om blijvende wijzigingen gaat, worden ze bekendgemaakt als *AIP Amendments* (artikel 4.3 van bijlage 15). Deze wijzigingen moeten in beginsel in werking treden op de eerste dag van de (voor alle verdragspartijen gemeenschappelijke) AIRAC-cyclus van 28 dagen (artikel 6.1 van bijlage 15), en de informatie moet worden verspreid op zodanige wijze dat de bestemmingen deze ontvangen minstens 28 dagen voor de effectieve inwerkingtreding ervan (artikelen 6.2.1 en 6.3.2 van bijlage 15).

De voorgeschreven en door Belgocontrol gehanteerde cyclus van 28 dagen voor de actualisering, impliceert dan ook dat deze wijzigingen

vroeger moeten worden bekendgemaakt in de AIP en ook vroeger dan in de laatste bijgewerkte versie van de eAIP die de datum van inwerkingtreding ervan voorafgaat. Dit gebeurt door de bekendmaking op papier van een “AIRAC AIP AMENDEMENT” in de papieren luchtvaartgids en op cd-rom door de bekendmaking van een zogenaamde AIRAC-preview, waarbij de term *preview* aangeeft dat deze versie niet in werking treedt op de eerste dag van de eerstvolgende cyclus van 28 dagen, maar pas ten vroegste op de eerste dag van de daarop volgende cyclus.

Het is mogelijk dat er na de voorgeschreven “vroege bekendmaking” nog wijzigingen worden doorgevoerd, waardoor sommige bepalingen nooit in werking zullen treden. Men kan daaruit echter niet besluiten, zoals de verzoekende partij doet, dat bepalingen die wel ongewijzigd op de voorziene datum in werking treden, eigenlijk pas werden bekendgemaakt in de laatste daaraan voorafgaande versie van de eAIP. Bovendien kan er na de bekendmaking van de laatst bijgewerkte versie van de eAIP nog een NOTAM tussenkomen (hoofdstuk 5 van bijlage 15) – dit is een kennisgeving met inlichtingen omtrent de instelling, toestand of verandering van enige luchtvaartfaciliteit, -dienstverlening, -procedure, -gevaar, waarvan het noodzakelijk is dat operationeel luchtvaartpersoneel tijdig kennis neemt – waardoor een bepaling niet in werking treedt, zoals in de eAIP ook duidelijk wordt aangegeven door de vermelding “Consult NOTAM for latest information”.

9.4.4. Uit de stukken (b.s) en (b.t) van het administratief dossier blijkt *prima facie* dat zowel de cd-rom 13/2013 als de papieren AIP van 28 november 2013, de overeenkomstig de AIRAC-procedure bekend te maken informatie bevatte betreffende de wijziging van de vluchtroutes die de bestreden beslissing vormt en die op 9 januari 2014 in werking zou treden. Deze informatie werd in de eAIP geïdentificeerd als AIRAC-preview (cfr. artikel 4.2.8 van bijlage 15). In de huidige stand van de rechtspleging is de Raad van State van oordeel dat uit het gebruik van de term *preview*, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, niet mag worden afgeleid dat het om een loutere aankondiging ging of

een “vooruitblik” van een later nog te verrichten bekendmaking. Dat het niet om een loutere aankondiging of vooruitblik ging, blijkt op het eerste gezicht ook uit de papieren versie van de AIP die het opschrift draagt ‘AIRAC AIP AMENDEMENT nr. 01/2014 effective date 09 JAN 2014’ en gedateerd is op 28 november 2013 (zie stuk b.t. in het administratief dossier). Overeenkomstig de algemene regeling voor het amenderen van de AIP (artikel 4.2.9 van bijlage 15) en de specifieke regeling van de AIRAC-procedure (artikelen 6.2.1 en 6.3.2 van bijlage 15) bevat die papieren versie reeds de pagina’s (zie stuk b.t) die op 9 januari 2014 in de plaats zouden komen van de tot dan geldende pagina’s. De term *preview* alludeert er enkel op dat het amendement nog niet in werking is getreden, maar doet *prima facie* geen afbreuk aan de officiële bekendmaking ervan.

9.4.5. Blijft nog de vraag of als startpunt van de beroepstermijn tegen een AIRAC AIP AMENDEMENT enkel de bekendmaking in de papieren AIP of ook de bekendmaking in de eAIP in aanmerking moet worden genomen. Die vraag mag echter voor de beoordeling van de opgeworpen exceptie onbeantwoord blijven. De cd-rom 13/2013 werd immers aan de abonnees verzonden op 29 november 2013, zoals blijkt uit stuk (b.u) van het administratief dossier. De bekendmaking in de AIP dateert van 28 november 2013 maar zelfs indien de verzending van de cd-roms als de datum van bekendmaking van de eAIP in aanmerking wordt genomen, moet worden vastgesteld dat het verzoekschrift werd ingediend op 24 februari 2014, dit is pas de 88ste dag na de datum van die bekendmaking. Alle mogelijke marges in acht genomen, moet dan ook worden aangenomen dat de bestreden beslissing langer dan zestig dagen voor het indienen van het verzoekschrift werd bekendgemaakt. Het verzoekschrift lijkt bijgevolg laattijdig ingediend.

10. De exceptie opgeworpen tegen de bestreden beslissing vertoont in de huidige stand van het geding voldoende ernst opdat ze kan worden aangenomen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 juli 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Van Haegendoren