

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.413 van 12 juli 2016
in de zaak A. 211.766/IX-8331**

In zake : 1. Katrien COLENBIE
 2. Philippe HUTSEBAUT
 3. Erik PUTTEMANS
 4. Daniël VAN CAMPENHOUT
 5. Yves SERVOTTE
 6. Anna-Marie BROECKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Walter Van Steenbrugge en Pieter-Bram Lagae
 kantoor houdend te 9820 Merelbeke
 Jozef Hebbelynckstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 7. de VZW BOREAS
 woonplaats kiezend te 1853 Grimbergen
 Rijkendalstraat 12

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Mobiliteit,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Marc Baetens-Spetschinsky en Bastiaan
Schelstraete
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 februari 2014, strekt tot de
nietigverklaring van:

“1. het besluit van onbekende datum van de minister van Mobiliteit en
Vervoer, houdende onder meer de vervanging van de route CIV 2C door de
route CIV 3C, de route DENUT 4C door de route DENUT 5C en wijziging van
de route Helen, zoals gepubliceerd in de Aeronautical Information Publication

(AIP) van 26 december 2013, ter kennis gebracht van verzoekers bij brief van 6 januari 2014 en in werking getreden op 9 januari 2014 [...];

2. het besluit van onbekende datum van de minister van Mobiliteit en Vervoer, tot behoud en wijziging van de ZOULOU-routes (LNO 4Z, SPI 5Z, SOPOK 5Z, PITES 4Z, ROUSY 4Z) en herpublicatie van de route CIV 3C, zoals gepubliceerd in de Aeronautical Information Publication (AIP) van 23 januari 2014, ter kennis gebracht van verzoekers bij brief van 23 januari 2014 en in werking getreden op 6 februari 2014 [...].”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 228.003 van 8 juli 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten verworpen.

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

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

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De eerste zes verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2015.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Bram Lagae, die verschijnt voor de eerste zes verzoekende partijen en advocaat Bastiaan Schelstraete, die tevens *loco* advocaten Jan Bouckaert en Marc Baetens-Spetschinsky verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft 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. Voor een samenvatting van de feiten kan worden verwezen naar arrest nr. 228.003 van 8 juli 2014.

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 het beroep tot nietigverklaring dat door het Vlaamse Gewest is ingesteld tegen het eerste bestreden besluit (zaak gekend onder rolnummer A. 211.806/IX-8332). De samenvoeging is volgens haar noodzakelijk om tegenstrijdige rechtspraak over eenzelfde bestreden besluit te voorkomen waardoor de werking en de veiligheid op de luchthaven Brussel-Nationaal in het gedrang zouden kunnen worden gebracht.

5. Het in de voorliggende zaak eerst bestreden besluit en het besluit waartegen het Vlaamse Gewest een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, zijn hetzelfde. 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 geen reden om beide zaken samen te voegen.

V. Afstand

6. Bij arrest nr. 228.003 van 8 juli 2014 werd de door de verzoekende partijen gevorderde schorsing van de tenuitvoerlegging verworpen.

In tegenstelling tot de eerste zes verzoekende partijen, heeft de zevende verzoekende partij geen voortzetting van de rechtspleging gevraagd. Volgens artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de versie zoals het van toepassing is op deze zaak, geldt een vermoeden van afstand ten aanzien van de verzoekende partij wanneer zij na de verwerping van de vordering tot schorsing nalaat tijdig een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging in te dienen.

7. De afstand van het geding wordt in hoofde van de zevende verzoekende partij vastgesteld. Met de verzoekende partijen worden hierna de eerste zes verzoekende partijen bedoeld.

VI. Administratief dossier

8. In haar laatste memorie verklaart de verwerende partij stuk a.45 van het administratief dossier “terug te trekken”. De Raad van State houdt bijgevolg met dat stuk geen rekening en de opmerkingen van de verzoekende partijen over dit stuk worden aldus zonder voorwerp.

VII. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie met betrekking tot het eerste bestreden besluit

Standpunt van de partijen

9. In het inleidend verzoekschrift stellen de verzoekende partijen omtrent de tijdigheid van hun beroep tot nietigverklaring, dat hun verzoekschrift

“tijdig [is] ingediend, want binnen de 60 dagen na de (kennisgeving op respectievelijk 7 januari 2014 en 24 januari 2014 van de) publicatie van de bestreden besluiten in de *Aeronautical Information Publication* (AIP) van 26 december 2013 en van 23 januari 2014”.

10. Wat het eerste bestreden besluit betreft, werpt de verwerende partij in hoofddorde op dat het beroep laattijdig is aangezien de vervalt termijn van zestig dagen waarbinnen de verzoekende partijen beroep konden instellen tegen dit besluit, is beginnen lopen vanaf 29 november 2013 en is verstreken op 28 januari 2014.

De verwerende partij licht haar exceptie als volgt toe (voetnoten hier en in de volgende citaten weggelaten):

“46. Luchtverkeersinlichtingen die van blijvende aard en essentieel zijn voor het vliegverkeer, worden in de AIP gepubliceerd. Deze publicatie gebeurt door Belgocontrol onder verantwoordelijkheid van het Bestuur der Luchtvaart met inachtnaam van de internationale standaarden zoals beschreven in bijlage 15 bij het Verdrag van 7 december 1944 inzake de internationale burgerlijke luchtvaart (BS 2 december 1948, hierna: het ‘Verdrag van Chicago’).

De vliegroutes maken deel uit van de informatie die moet opgenomen zijn in de AIP.

Overeenkomstig artikel 4.2.2 van bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago wordt de AIP bij voorkeur gepubliceerd in een losbladige uitgave. In dat geval 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 van inwerkingtreding. Ook in België wordt de AIP in losbladige vorm gepubliceerd.

Zoals door het Verdrag van Chicago aanbevolen, wordt door Belgocontrol eveneens een elektronische AIP (hierna: ‘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 ervan te bekijken op een scherm en zelf af te drukken op papier. De eAIP dient bij voorkeur dan beschikbaar gesteld te worden op een fysiek medium (CD, DVD enz.) en/of op het internet.

47. De AIP moet worden geamendeerd teneinde actueel te blijven. Aangezien luchtvaartinstructies op regelmatige basis wijzigen, voorziet bijlage 15 van het Verdrag van Chicago in een uniforme procedure hiervoor. Permanente wijzigingen aan de AIP worden gepubliceerd als ‘AIP Amendments’ (‘AMDT’).

Wijzigingen die van operationeel belang zijn moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig de Aeronautical Information Regulation and Control-procedure (‘AIRAC’) als ‘AIRAC AIP Amendments’ en moeten worden geïdentificeerd door middel van dat acroniem. Ook de wijziging van

vliegroutes behoort daartoe.

Bij amendering worden de pagina's van de losbladige AIP vervangen door de wijzigende pagina's. Elke AIRAC AIP Amendment dient de datum van bekendmaking te bevatten, alsook de effectieve datum van inwerkingtreding van de wijziging.

48. De AIRAC-procedure voor amendering van de AIP kan als volgt worden samengevat.

De publicatiedatum van een AIRAC is afhankelijk van de effectieve inwerkingtreding van de gebeurlijke wijzigingen ('AIRAC effective date'). Overeenkomstig artikel 6.1.1 van bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago dienen de data van inwerkingtreding van een wijziging te bestaan uit cycli van 28 dagen, te vertrekken van 14 januari 2010. De AIRAC in papieren vorm moet door Belgocontrol overeenkomstig artikel 6.2.1 van bijlage 15 minstens 42 dagen voor de effectieve dag van inwerkingtreding worden verstuurd, opdat de bestemmingen deze minstens 28 dagen voor de inwerkingtreding van de geplande wijzi[gi]ngen ontvangen. Ook de elektronische informatie dient overeenkomstig artikel 6.3.2 op danige wijze te worden verspreid opdat het minstens 28 dagen voor de AIRAC effective date de bestemmingen bereikt.

Voor de AIRAC AIP Amendments die in 2014 in werking zouden treden, zag de cyclus er aldus als volgt uit:

Cycle nr	Latest day for data delivery	Publication	AIRAC effective date
1	31 OCT 2013	28 NOV 2013	09 JAN 2014
2	27 NOV 2013	26 DEC 2013	06 FEB 2014
3	26 DEC 2013	23 JAN 2014	06 MAR 2014
4	23 JAN 2014	20 FEB 2014	03 APR 2014
5	20 FEB 2014	20 MAR 2014	01 MAY 2014
6	20 MAR 2014	17 APR 2014	29 MAY 2014
7	17 APR 2014	15 MAY 2014	26 JUN 2014
8	14 MAY 2014	12 JUN 2014	24 JUL 2014
9	12 JUN 2014	10 JUL 2014	21 AUG 2014
10	10 JUL 2014	07 AUG 2014	18 SEP 2014
11	07 AUG 2014	04 SEP 2014	16 OCT 2014
12	04 SEP 2014	02 OCT 2014	13 NOV 2014
13	02 OCT 2014	30 OCT 2014	11 DEC 2014

De AIRAC wijzigingen die op 9 januari 2014 in werking zouden treden, dienden door Belgocontrol aldus minstens 42 dagen vóór deze datum van inwerkingtreding worden gepubliceerd, en meer bepaald op 28 november 2013.

(ii) Toepassing *in casu*

(A) De nieuwe vliegroutes CIV 3C en DENUT 5C en HELEN werden reeds op 28 november 2013 gepubliceerd in de AIP (eerste bestreden beslissing)

49. Indien een administratieve beslissing verplicht moet worden bekendgemaakt, doet deze bekendmaking ten aanzien van die personen aan wie de bestreden beslissing niet moet worden betekend de beroepstermijn ingaan. In dergelijk geval dient aldus niet te worden onderzocht op welk ogenblik verzoekende partijen feitelijk kennis hebben genomen van de bestreden beslissing.

Vliegroutes die van blijvende aard zijn, moeten ingevolge artikel 1 van het KB inzake vliegverkeersregelen worden bekendgemaakt in de AIP. De termijn om een beroep in te stellen bij Uw Raad begint aldus te lopen vanaf de bekendmaking van de vliegroutes in de AIP. Het ogenblik waarop verzoekende partijen feitelijke kennis hadden van de bestreden beslissingen, is in casu dan ook niet van belang.

50. De AIP wordt zowel uitgegeven in een papieren versie als ter beschikking gesteld in een elektronische versie (de 'eAIP'). Teneinde de eAIP actueel te houden wordt om de 28 dagen een bijgewerkte versie ervan ter beschikking gesteld op cd-rom. Wijzigingen die van operationeel belang zijn moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig de AIRAC-procedure.

Ook de bestreden wijzigingen werden overeenkomstig de AIRAC-procedure, 42 dagen vóór de inwerkingtreding ervan op 9 januari 2014 in de AIRAC AIP Amendment van 28 november 2013 gepubliceerd. Deze publicatie geschiedde zowel in elektronische (stuk b.s.) als papieren (stuk b.t.) vorm.

De gewijzigde vliegroutes waren dus vanaf 28 november 2013 meegedeeld via de AIP. Uit stukken b.s. en b.t. blijkt uitdrukkelijk dat de gewijzigde vliegroutes eveneens 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 werden (CIV 3C, DENUT 5C en gewijzigde HELEN). De cd-rom 13/2013 werd aan de abonnees op 29 november 2013 (poststempel, stuk b.u.) overgemaakt.

De bekendmaking in de AIP dateert aldus van 28 november 2013, dit is het aanvangspunt van de beroepstermijn. Het verzoekschrift van verzoekende partijen werd echter pas ingediend op 24 februari, i.e. de 88ste dag na voormelde datum van bekendmaking.

Uw Raad oordeelde dan ook in het arrest nr. 228.003 van 8 juli 2014 terecht in dezelfde zin:

‘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.

[...]

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 88^{ste} dag na de datum van die bekendmaking.’

51. Het gegeven dat de cd-rom 13/2013 de wijzigingen die vanaf 9 januari 2014 in werking zouden treden als ‘AIRAC-preview’ vermeldt, betekent overigens niet dat er geen definitieve publicatie in de AIP zou hebben plaatsgevonden. De term ‘preview’ verduidelijkt enkel dat het amendement nog niet in werking is getreden. Uw Raad kan derhalve worden gevolgd in zijn stelling dat uit het gebruik van deze term ‘niet mag worden afgeleid dat het om een loutere aankondiging ging of een vooruitblik van een later nog te verrichten bekendmaking. [...] de term preview alludeert er enkel op dat het amendement nog niet in werking is gestreden, maar doet prima facie geen afbreuk aan de officiële bekendmaking ervan’.

52. *In casu* begon de vervaltermijn van zestig dagen waarbinnen verzoekende partijen beroep konden instellen bij Uw Raad te lopen vanaf 29 november 2013 en verstreek aldus op 28 januari 2014.”

11.1. In antwoord op de exceptie van de verwerende partij stellen de verzoekende partijen vooraf het volgende:

“Niettegenstaande *in casu* strikt genomen geen sprake is van een ‘gebrekkige mededeling’ in de zin van art. 19 lid 2 RvS-wet, [wordt] gewezen op de zeer specifieke wijze waarop de bestreden beslissingen werden bekendgemaakt en werden ‘meegedeeld’ aan verzoekers.

Deze zeer specifieke wijze dient in casu als ‘gebrekkig’ te worden beschouwd, door de minstens dubbelzinnige wijze waarop de bestreden beslissingen werden ‘meegedeeld’, hetgeen in het licht van het internationaalrechtelijk beschermd recht op toegang tot de rechter in hoofde van verzoekers een belangrijke rol dient te spelen in de beoordeling van de opgeworpen tijdigheidsexceptie.”

11.2. Zij vervolgen als volgt:

“ii. Omtrent de beweerde ‘bekendmaking’ in de AIP van 28.11.2013 [...]

In het voorafgaande schorsingsarrest werd gesteld dat de ‘bekendmaking’ van de bestreden beslissingen gebeurde in de papieren versie van de AIP (middels de zogenaamde AIRAC AIP AMENDEMENT nr. 01/2014, effective date 09 jan 2014, stuk b.t. van de verwerende partij) met als datum 28.11.2013, en dat die papieren versie reeds de pagina’s bevatte die op 9 januari 2014 in de plaats zouden komen van de tot dan geldende pagina’s.

De verwerende partij bevestigde middels haar stuk b.s. evenwel zelf dat op 29.11.2013 enkel de CD-ROM 13/2013 met daarop de ‘AIRAC Preview’ voor 09.01.2014 aan de abonnees van de AIP werd verstuurd.

In het schorsingsarrest werd hieromtrent prima facie gesteld dat zelfs indien de verzending van de cd-rom 13/2013 als de datum van bekendmaking van de eAIP in aanmerking wordt genomen, de beroepstermijn inging vanaf 29.11.2013.

Verzoekers doen opmerken dat de AIP in papieren vorm nooit aan hen werd overgemaakt (noch aan VZW BOREAS). De eAIP op CD-rom werd evenmin ooit aan de verzoekers overgemaakt (doch enkel aan de voorzitter van de VZW BOREAS).

74. Wijzigingen van operationeel belang - zoals in casu wijzigingen van vliegroutes - dienen als AIRAC AIP Amendments 'bekendgemaakt' te worden overeenkomstig de zogenaamde AIRAC-procedure.

Een grondige studie van de voorgeschreven AIRAC procedure leert evenwel dat de specifieke wijze waarop een wijziging van vliegroutes ter kennis moet worden gebracht, niet duidelijk en precies is omschreven, en dat ernstige redenen bestaan om af te wijken van het 'principe' dat de bekendmaking in de voorgeschreven vorm de beroepstermijn doet ingaan ten aanzien van personen aan wie de bekendgemaakte overheidsakte niet moet worden betekend.

75. De AIRAC procedure wordt volgens verwerende partij geregeld in art. 6.2.1 van bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago.

Deze bijlage 15 is niet publiek bekend, en blijkt nergens terug te vinden.

De AIRAC procedure wordt - door verwerende partij - als volgt samengevat (zie randnummer 48 memorie van antwoord):

1) De data van inwerkingtreding van een wijziging dienen te bestaan uit cycli van 28 dagen,

2) De AIRAC in papieren vorm moet door Belgocontrol minstens 42 dagen voor de effectieve inwerkingtreding worden 'verstuurd' opdat de bestemmingen deze minstens 28 dagen voor de inwerkingtreding van de geplande wijzigingen ontvangen.

3) De elektronische AIP (eAIP) dient overeenkomstig artikel 6.3.2 op danige wijze te worden verspreid opdat het minstens 28 dagen voor de AIRAC effectieve de bestemmingen bereikt.

76. Bekendmaken volgens de AIRAC procedure betekent dus: versturen aan niet nader bepaalde bestemmingen opdat deze kennis krijgen uiterlijk 28 dagen voor de effectieve inwerkingtreding van bepaalde effectief besliste wijzigingen.

Een loutere publicatie in de papieren AIP en/of eAIP is dan ook niet voldoende als 'bekendmaking', aangezien de AIRAC procedure voorschrijft dat ook nog een tijdige 'kennisgeving' dient te gebeuren.

77. Nergens in de AIRAC procedure is evenwel bepaald wie de bestemmingen zijn van deze 'versturing' van de papieren AIRAC versie.

Stuk b.t. van verwerende partij maakt in alle geval niet duidelijk aan wie de papieren AIP werd verzonden (er staat geen enkele bestemming op vermeld). In alle geval heeft geen van de verzoekers ooit dergelijke papieren AIRAC ontvangen.

78. Evenmin is bepaald hoe de 'versturing' dient te gebeuren, meer bepaald in welke gevallen de bekendmaking via AIP in papieren vorm, dan wel via eAIP moet gebeuren.

Het is enkel duidelijk dat via 'versturing' (van de papieren versie) 42 dagen voor de effectieve dag van inwerkingtreding moet worden gezorgd dat de wijzigingen van operationeel belang minstens 28 dagen voor de effectieve inwerkingtreding ervan 'bekend gemaakt zijn' aan de niet nader geduide bestemmingen.

Bij de ‘verzending’ van de elektronische versie (via CD-rom) houdt men hetzelfde doel voor ogen.

Meteen valt op dat een ruime marge werd gerekend tussen verzending (42 dagen voor) én ontvangst (28 dagen voor).

In casu bijvoorbeeld werd eAIP van 26.12.2014 [lees: 2013] slechts per post ontvangen (door de Voorzitter van VZW Boreas) op 07.01.2014 (zie stuk 6, met verzendingsdatum 06.01.2014).

79. In dergelijke omstandigheden kan een ‘versturing’ allesbehalve gelijkgesteld worden met een ‘bekendmaking’ in de zin van art. 14 §§ 1 en 3 van de gecoördineerde wetten.

De datum van de versturing is dan ook geenszins de datum van bekendmaking/publicatie in de zin van art 4, § 1, lid 3, van het Procedurereglement (besluit van de Regent van 23.08.1948).

Een bekendmaking die de termijn doet lopen veronderstelt een mogelijkheid tot effectieve kennisname van het betreffende stuk, zodat het louter ‘versturen’ ervan niet kan gelijkgesteld worden met een ‘bekendmaking’.

Dit werd overigens ook ingevolge een arrest van het Grondwettelijk Hof op die manier verwoord in art. 53bis van het Ger.Wb. dat de termijn voor het stellen van een procedurehandeling slechts doet lopen vanaf de effectieve kennisname, of mogelijkheid daartoe.

80. In casu dient gesteld dat niet nader wordt gespecificeerd op welke wijze dit dient te gebeuren, noch aan wie de AIP verstuurd/bekendgemaakt moet worden.

De wijze waarop van de bestreden beslissingen in de praktijk kennis werd verkregen, is dan ook van groot belang.

Voor zover Uw Raad van mening zou zijn dat verzoekers via de AIP kennis zouden hebben verkregen van de bestreden maatregelen, dient gewezen op het feit dat de ‘bekendmaking’ via eAIP substantieel verschilt van de bekendmaking via de AIP in papieren vorm.

Op elke CD-rom wordt meer bepaald telkens een zeer duidelijk onderscheid gemaakt tussen ‘maatregelen in preview’, en ‘effective’ maatregelen.

In casu:

- CD rom 13/2013 (verzonden op 29.11.2013, en door de Voorzitter van VZW Boreas op 01.12.2013 ontvangen: zie bijlage 2 in aanvullend stuk 76):

- onder de hoofding ‘effective’ stonden de maatregelen die op 12.12.2013 in voege zijn getreden.

- onder de hoofding ‘preview’ de maatregelen die aangekondigd werden als nog te bevestigen bij de volgende publicatie op 26.12.2013.

- CD rom 01/2014 (verzonden op 26.12.2014 [lees: 2013] en ontvangen op 07.01.2014, zie bijlage 3 aanvullend stuk 76):

- onder de afdeling ‘effective’ stonden de bestreden maatregelen die vanaf 09.01.2014 in voege zouden treden (met uitdrukkelijke vermelding van ‘publicatiedatum 26.12.2013’).

- onder de afdeling ‘preview’ stonden de maatregelen die voor 06.02.2014 werden aangekondigd als nog te bevestigen bij een volgende publicatie.

Met andere woorden: de bestreden beslissingen werden slechts in ‘preview’ overgemaakt per CD-rom 13/2013, en als ‘effectieve’ per Cd-rom 01/2014 aan de Voorzitter van VZW BOREAS.

[iii.] Omtrent de waarde van de vermelding van een vliegroute in de AIRAC PREVIEW

[81.] Na kennisname van het auditorsverslag, en nog voor de zitting in de schorsingszaak, maakten verzoekers op 02.05.2014 een schrijven over waarin zij wezen op een feitelijke/juridische onjuistheid in het auditorsverslag van 10.04.2014.

Meer bepaald werd een technische uiteenzetting gegeven over de zogenaamde AIRAC preview (aanvullend stuk 76).

Daarbij werd uiteengezet dat een ‘preview’ niet kan worden gelijkgesteld met een definitieve AIP-publicatie, zoals onder meer blijkt uit de duidelijke rode banner op de CD-roms, onder het luik AIRAC preview (zie bijlage 3 in aanvullend stuk 76).

‘The HTML-version of the eAIP effective on 09 JAN 2014 is offered for your information only. New AMDT will probably have been added by 09 JAN 2014, therefore do not use this version for operational purposes. A new eAIP will be made available in time.’

vrij vertaald:

‘De HTML-versie van de eAIP die in werking treedt op 9 januari 2014 wordt enkel ter informatie meegedeeld. Nieuwe amendementen zullen waarschijnlijk worden toegevoegd op 9 januari 2014, gebruik dus deze versie niet voor operationele doeleinden. Een nieuw eAIP zal ten gepaste tijde beschikbaar zijn.’

Met die rode banner geeft BELGOCONTROL dus aan dat de preview-informatie onderhevig is aan amendementen.

82. Op de website <http://www.belgocontrol.be/website/eaip/eAIPMain/html/index-en-GB.html> kan worden vastgesteld dat de bewuste ‘preview’ nergens terug te vinden is.

Het op internet consulteerbare *online* deel van de website van BELGOCONTROL is overigens zeer technisch van aard en geeft géén zicht op de AIP/AIRAC previews.

Tenslotte - doch geheel ten overvloede - dient benadrukt te worden dat geen van de verzoekers een abonnement heeft op het AIP.

Verzoekers konden enkel post factum navraag doen bij de voorzitter van Actie Noordrand aan wie pas op 6 januari 2014 de CD-rom 01/2014 met het betreffende AIP werd verzonden door Belgocontrol.

83. Dat er steeds maar één definitieve beslissing is, die enkel en alleen voortvloeit uit de publicatie in de ‘AIP effective’, blijkt ook uit de voorliggende zaak, waar zich (ter illustratie) eind 2012/begin 2013 het volgende voordeed:

De preview op cd-rom 13/2012 bevatte de rode banner met melding dat de AIRAC preview enkel om informatieve doeleinden werd meegedeeld (zie bijlage 4 in aanvullend stuk 76).

Hierin werd aangekondigd dat de route CIV 2C gewijzigd zou worden naar CIV 3C, en DENUT 4C naar DENUT 5C (het betreffen hier andere omschrijvingen dan de bestreden routes CIV 3C en DENUT 5C, die op 9 januari 2014 in werking traden).

Uit een lezing van de AIP effective cd-rom 01/2013 (zie bijlage 5 in aanvullend stuk 76) blijkt dat het eerder in preview opgenomen voorstel tot wijziging van voormelde routes nooit in de AIP effective werd gepubliceerd (de CIV 2C en DENUT 4C routes werden ongewijzigd overgenomen in de AIP effective).

Dit illustreert heel duidelijk dat in preview opgenomen wijzigingen alsnog kunnen sneuvelen en niet in de AIP effective worden opgenomen.

84. Omgekeerd: soms worden in de AIP effective wijzigingen opgenomen, die niet eerder in preview werden vermeld.

Bij wijze van voorbeeld:

- Op 17.03.2005 werden nieuwe windcriteria van kracht die bepalend zijn voor het baangebruik.

De wijziging werd onmiddellijk als ‘effective’ gepubliceerd op de CD 03/2005 met publicatiedatum 03.03.2005 (aanvullend stuk 90). Dus amper 14 dagen tussen de enige publicatie op CD-rom en de inwerkingtreding.

Op CD 02/2005 zijn evenwel geen wijzigingen aangekondigd in ‘preview’ (NIL) (aanvullend stuk 89).

- Op 19.09.2013 werden wijzigingen ingevoerd waardoor de toestellen met een ‘MTOW’ tussen 80 en 200 ton die volgens het preferentieel baangebruik van baan 19 moesten opstijgen vanaf die datum ook baan 25R mogen gebruiken, en werden opnieuw wijzigingen aangebracht aan de windcriteria.

Ook deze wijziging werd onmiddellijk als ‘effective’ gepubliceerd op CD 10/2013 met publicatiedatum 05.09.2013 (aanvullend stuk 92).

Op CD 09/2013 worden deze wijzigingen niet in ‘preview’ aangekondigd (aanvullend stuk 91).

85. De informatie in ‘preview’ is dus te allen tijde onderhevig aan (al dan niet substantiële) wijzigingen.

Met andere woorden: de AIP preview was (en is) niet meer dan een voorlopige en niet bindende vooruitblik, en dus geen voor Uw Raad aanvechtbare administratieve handeling.

De uitvoerbare beslissing is die waarbij beoogd wordt wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of toestand. Maatregelen die aan de beslissing voorafgaan en deze slechts voorbereiden, zoals adviezen (R.v.St., 25 juni 1954, Oliver, nr. 3512) of maatregelen die enkel gericht zijn op de uitvoering van definitieve beslissingen (R.v.St., 29 juli 1955, Mitaine, nr. 4537), zijn niet vernietigbaar.

Enkel de zogenaamde ‘AIP effective’ bevat de definitieve beslissingen die het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep bij de Raad van State.

Hieruit volgt dat de ‘bekendmaking’ van deze AIP effective – inhoudende de definitieve beslissing – voor verzoekers het vroegste vertrekpunt is van de beroepstermijn.

Op de CD-rom effective CD 01/2014 staat duidelijk dat deze AIP ‘effective’ is op 9 januari 2014 en wordt als publicatiedatum duidelijk vermeld: 26 december 2013 (zie bijlage 4 in aanvullend stuk 76).

De beroepstermijn voor verzoekers begon dan ook slechts - ten vroegste - te lopen vanaf 26 december 2013.

Het prima facie oordeel van Uw Raad in het schorsingsarrest d.d. 08.07.2014 (arrest nr. 228.003) dient aldus te worden bijgesteld.”

11.3. Vervolgens benadrukken de verzoekende partijen dat “minstens [...] in de specifieke omstandigheden van huidige zaak toepassing [dient te] worden gemaakt van de theorie van de complexe rechtshandeling”. Met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State stellen zij in dit verband:

“In casu moeten verzoekers dan ook middels het tijdig annulatieberoep ingesteld tegen de beslissende handeling (AIRAC effective) de onwettigheid van de voorbereidende handelingen (letterlijk, preview) kunnen bestrijden.

Daar anders over oordelen is in strijd met het fundamenteel mensenrecht op toegang tot een rechter, dat nochtans de basis was voor de recente hervormingen van de RvS-wet (zie hoger).”

11.4. Ondergeschikt, wijzen de verzoekende partijen er nog op:

“dat de cd-rom 13/2013, die naar de vzw BOREAS werd verzonden op 29 november 2013, en de website <http://www.belgocontrol.be/website/eaip/eAIP> Main/html/index-en-GB.html uitsluitend Engelstalige informatie bevatten.

Deze cd-roms en website gaan uit van BELGOCONTROL, een autonoom overheidsbedrijf ressorterend onder het toepassingsgebied van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Deze wetten raken de openbare orde.

Een Engelstalige cd-rom uitgaande van BELGOCONTROL kan dus onmogelijk als uitgangspunt dienen van de termijn voor een beroep bij de Raad van State.”

11.5. Nog steeds ondergeschikt beroepen de verzoekende partijen zich op overmacht. Zij onderbouwen dit als volgt:

“88. Verzoekers doen opmerken dat Uw Raad in de vorige beroepen inzake het ‘luchthavendossier’ waarbij verzoekers Colenbie en Hutsebaut betrokken waren [voetnoot: en - voor zover verzoekers konden navragen/opzoeken - ook in de dossiers voor uw Raad van andere verzoekers, zowel burgers, als belangengroepen, als overheden zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - inzake het luchthavendossier] nooit werd uitgegaan van de datum van de ‘AIP preview’ voor het berekenen van het vertrekpunt van de beroepstermijn, maar steeds ten vroegste van de op de eAIP vermelde publicatiedatum van de ‘AIP effective’, en vaak zelfs slechts vanaf de datum van inwerkingtreding van een bepaalde AIP effective.

Zo werd onder meer in de zaak A.162.553/IX-4894, waar eveneens het verzoekschrift tot schorsing werd neergelegd binnen de 60 dagen na de publicatiedatum vermeld op de CD-rom met eAIP waarop de (eerste) bestreden maatregel als ‘effective’ werd vermeld en die ook destijds enkel aan de

voorzitter van de VZW BOREAS werd verstuurd, door de verwerende partij eveneens de exceptie van laattijdigheid ingeroepen op basis van de tussenkomst van verzoeker Colenbie in een procedure voor het Hof van Beroep te Brussel en het maatschappelijk doel van de VZW BOREAS.

Auditeur dhr. Peter Provoost schreef in zijn verslag van 28.09.2005 (aanvullend stuk 77 pp.10, 11 en 12).

Bespreking

‘Er moet worden aangenomen dat tweede verzoekende partij ten laatste bij het indienen van haar tussenkomst voor het Hof van Beroep te Brussel op de hoogte was van het bestaan van de eerste bestreden beslissing, en er binnen een redelijke termijn kennis van had kunnen nemen. Voorliggende vordering werd ingediend 85 dagen na het indienen van genoemde tussenkomst. In de mate dat haar vordering is gericht tegen de eerste bestreden beslissing is ze laattijdig.

Dat verondersteld mag worden dat de vijfde verzoekende partij vanuit haar maatschappelijk doel de instructies van de verwerende partij inzake het vliegverkeer aandachtig volgt, toont nog niet aan dat zij inderdaad meer dan 60 dagen vóór het instellen van huidige vordering kennis had van de eerste bestreden beslissing.

Wellicht zullen de verzoekende partijen voor het indienen van huidige vordering hebben overlegd. Maar zolang niet blijkt dat dit overleg is begonnen vroeger dan 60 dagen voor het indienen van de vordering, is er geen enkele grond om aan te nemen dat andere verzoekers dan de tweede verzoekende partij langs haar kennis hebben genomen van de eerste bestreden beslissing vóór de publicatie op 17 maart 2005.

De exceptie is gegrond, enkel in hoofde van de tweede verzoekende partij.’

Uit dit verslag blijkt dat toen nog werd uitgegaan van de kennisname, en niet eens van de ‘bekendmaking’ van de (gelijkaardig als in onderhavige zaak) bestreden beslissingen in de AIP.

Verzoekers vermochten er rechtsgeldig van uitgaan dat de beroepstermijn bij Uw Raad pas ten vroegste begon te lopen op 26 december 2013, gelet op:

- de vele voorgaande procedures voor Uw Raad, waarin steeds werd vertrokken van de AIP effective voor het berekenen van de beroepstermijn;
- het feit dat verzoekers steeds (in voorgaande en huidige procedures) enkel via eAIP kennis kregen van de bestreden beslissingen;
- de expliciete vermelding op de eAIP (CD-rom) als AIRAC ‘preview’, met in het oog springende rode banner;
- de expliciete vermelding van de publicatiedatum op de EAIP als 26 december 2013

Indien verzoekers hierin niet gevolgd zouden worden, dan beroepen zij zich op een situatie van overmacht waarin zij gebracht werden door de hierboven vermelde omstandigheden.”

12.1. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen hieraan nog toe:

“i. Omtrent de aanvang van de beroepstermijn *in casu*

12. De Auditeur stelt vooreerst dat de AIP zelf alle uitleg bevat die nodig is om de gehanteerde en voorgeschreven werkwijze te begrijpen (randnummer 26), doch dient - na een zeer grondige studie die wordt beschreven in niet minder dan 4 pagina's (zie randnummers 26 tot 39 van het verslag) - te erkennen 'dat de werkwijze die wordt gehanteerd bij de bekendmaking van wijzigingen aan de AIP 'een zekere mate van complexiteit vertoont' (randnummer 43).

Het aantal pagina's dat door de Auditeur dient te worden gewijd aan het uitleggen van de wijze van bekendmaking van een administratieve beslissing (die in casu nochtans een zeer zware impact heeft op het leven en de gezondheid van de rechtsonderhorigen die er mogelijks door getroffen worden, en er die dus een groot belang bij hebben om tegen die administratieve beslissing op te komen in rechte) toont op zich reeds aan dat er sprake is van een zeer grote mate van complexiteit.

Het (e)AIP is gezien zijn technische inhoud zeer duidelijk specifiek gericht op professionelen zoals piloten en verkeersleiders, en is voor burgers eigenlijk niet verstaanbaar.

Van de burgers die verzoekers zijn, kan niet verwacht worden dat zij in staat zijn om een gelijkaardige analyse als deze door de Auditeur te maken, zeker niet in het licht van de door verzoekers aangehaalde rechtspraak van het EHRM over het fundamentele recht op toegang tot de rechter (art. 13.EVRM), en de grote waarde die daaraan gehecht wordt door Uw Raad zelf ter bevordering van de toegang tot de Raad van State (zie randnummer 71 van de memorie van wederantwoord).

13. Uit de doorgedreven studie die de Auditeur maakte, blijkt het volgende omtrent de werkwijze voor bekendmaking van wijzigingen aan de AIP:

iii) Er zijn 3 verschillende soorten wijzigingen, met name:

- regular amendments (wat dat zijn, en waarin die verschillen van airac amendments wordt niet uitgelegd),

- airac amendments

- aip amendments

iv) Er zijn twee verschillende abonnees van de AIP, met name:

- deze van de papieren AIP (die ontvangen een door Belgocontrol afgeprinte versie van de pdf bestanden op een bepaalde cd-rom)

- deze van de CD-rom (die kan worden geopend in html formaat, of in pdf-bestanden)

v) Er zijn (niet minder dan) 4 soorten 'bekendmaking' (verzending) van de AIP, met name:

- de papieren AIP

- de cd-rom in html versie (doorlopend document),

- de cd-rom in pdf-versie (exacte weergave van de losbladige basisversie op papier),

- de website Belgocontrol

vi) Regular amendments dienen slechts 14 dagen voor hun effectieve datum van inwerkingtreding bekendgemaakt te worden, terwijl AIRAC Amendments 42 dagen voor hun inwerkingtreding bekendgemaakt worden (randnummer 27).

vii) Enkel de CD-rom heeft de knop AIRAC preview (de website van Belgocontrol dus niet: randnummer 34 verslag)

viii) Op de CD-rom is dan nog bijkomend een verschil wanneer men de knop AIRAC preview opent in html-weergave, of in pdf-weergave (randnummers 35 en 36 verslag).

14. Verzoekers kunnen met dergelijke complexe wijze van bekendmaking onmogelijk nog weten wat de aard, de draagwijdte en de inhoud van een bepaalde beslissing is (regular amendment, airac amendment, aip amendment?), en evenmin wanneer deze in voege zal komen, noch wanneer zij er tegen op moeten komen in rechte.

Indien men hier anders zou over oordelen, dan wordt van een burger eigenlijk verwacht dat hij/zij:

- i) De Engelse taal met inbegrip van aeronautisch jargon beheerst;
- ii) Het AIP kan lezen, en begrijpen;
- iii) Het amalgaam van radialen, tracks, bakens, etc kan integreren tot een vliegroute;

- iv) Kan interpreteren wat dit amalgaam betekent op vlak van exacte geografische ligging van de vliegroutes met betrekking tot zijn/haar woning, daarbij rekening houdend met de karakteristieken van verschillende vliegtuigtypes en de windsnelheden;

- v) op basis van deze interpretatie van het AIP kan inschatten wat de impact ervan zal zijn op zijn leefmilieu en zijn gezondheid;

- vi) kan uitmaken na het lezen van Bijlage 15 (152 pagina's) dat een rode banner 'Not for operational use' (die dan nog alleen op de html versie wordt vermeld en niet in de PDF versie) niet betekent dat dit een soort voorlopige versie is, maar wel een versie die moet voldoen aan de voorzorgsmaatregelen van Bijlage 15 om ervoor te zorgen dat in de cyclus van 28 dagen die ingaat met de 'effective date' de betrokken procedure algemeen verspreid en uniform is in alle landen die het verdrag van Chicago hebben onderschreven.

Dit kan – zeker in het licht van het fundamentele recht op toegang tot de rechter cf. art. 6 juncto art. 13 EVRM – volgens verzoekers niet van hen als gewone burger worden verwacht.

Een gewone burger wordt de impact van maatregelen zoals de bestreden beslissing (en dus hun aard, draagwijdte, en inhoud) pas gewaar op het ogenblik dat de vliegtuigen al dan niet boven zijn/haar hoofd vliegen, met name op het ogenblik dat hij/zij kennisneemt van de nieuwe route wanneer die effectief in gebruik wordt genomen.

15. Verzoekers doen in het licht van de analyse van de Auditeur nogmaals opmerken dat zij geen abonnees zijn van de AIP, en dat verwerende partij eerder erkende dat aan abonnees geen papieren versie van de AIP werd toegestuurd, doch enkel een CD-rom.

Voor het verkrijgen van info over de wijzigingen in het gebruik van de vliegroutes zijn verzoekers dan ook afhankelijk van een abonnee (in casu VZW BOREAS, wiens Voorzitter de CD-rom blijkbaar opende in html weergave en daarvan printscreens doorstuurde aan verzoekers), en/of van de voor het publiek toegankelijke website van Belgocontrol.

In randnummer 38 stelt de Auditeur omtrent de stelling van verzoekers dat de preview informatie onderhevig is aan amendementen 'is slechts correct voor de informatie onder het tabblad AIP, en enkel voor de html-versie. Ze gaat niet op voor de informatie onder het tabblad AIRAC in de pdf-versie'.

Verzoekers hebben nooit kennis genomen van de informatie onder het tabblad in de pdf-versie.

Aangezien de bekendmaking in deze vorm niet wordt voorgeschreven als verplicht (er zijn immers nog 3 andere mogelijke wijze van bekendmaking) is er ook geen reden om zomaar aan te nemen dat verzoekers wel kennis hebben genomen van de pdf-versie.

Verzoekers konden als niet-abonnee slechts post factum kennisnemen van de AIRAC preview via de printscreens van de html versie van de AIP die hen werden overgemaakt door de Voorzitter van VZW Boreas. Zelfs indien verzoekers daarvan op hetzelfde moment als de voorzitter van VZW Boreas kennis hadden kunnen nemen, dan nog hadden zij op dat ogenblik deze kennisname van de AIRAC preview niet kunnen toetsen aan de informatie op de officiële website van Belgocontrol aangezien de website geen knop AIRAC preview heeft (zie randnummer 34 van het verslag), doch slechts de knop Current Effective date (randnummer 33 van het verslag).

Deze laatste knop kon bij het aanklikken op 29.11.2013 de bestreden beslissing nog niet vermelden!

Diegene die stelt dat verzoekers meer dan 60 dagen vóór het indienen van het annulatieberoep van het bestreden besluit kennis had, moet daarvan het bewijs leveren (zie onder meer het arrest nr. 184528 d.d. 24/06/2008). Noch verwerende partij, noch het Auditoraat, slagen in dit bewijs.

16. Het is besluitend niet bewezen dat verzoekers – door de kennisname van een AIRAC preview via de printscreens van de html versie van de AIP die hen werd overgemaakt door de Voorzitter van VZW Boreas, waarop overigens werd vermeld ‘The HTML-version of the eAIP effectieve on 09 JAN 2014 is offered for your information only (...) therefore do not use this version for operational purposes. (...); en die niet eens getoetst kon worden aan de informatie op de publiek beschikbare website van Belgocontrol – op afdoende wijze kennis kregen van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de bestreden beslissing op datum van 29.11.2013.

Verzoekers kregen slechts afdoende kennis over het bestaan, de aard en de draagwijdte van de bestreden beslissing op het ogenblik dat de bestreden beslissing via de knop current effective date (AIRAC Effective) kon worden geraadpleegd, en dat was ten vroegste op 26.12.2013 (via de website van Belgocontrol), en/of op 07.01.2014 (via ter beschikking stelling van de printscreens van html-versie van de CD-rom).

ii. Ondergeschikt: wat betreft de mogelijke wijzigingen van een - via een airac preview aangekondigde - operationele wijziging

18. Door de Auditeur wordt de stelling van verzoekers betreffende het voorlopig karakter van een AIRAC Preview al te zeer verengd, als zou deze stelling erop neerkomen dat de bekendmaking van een wijziging pas definitief zou zijn wanneer er vóór de inwerkingtreding geen uitdrukkelijke nieuwe bekendmaking heeft plaatsgevonden die de beslissing intrekt of de inwerkingtreding ervan uitstelt (randnummer 39 van het verslag).

Naast het argument dat maatregelen aangekondigd in AIRAC preview niet noodzakelijk effectieve (effectief) worden, toonden verzoekers evenwel ook aan dat in het verleden tevens reeds operationele wijzigingen effectieve werden die voordien niet als AIRAC preview verschenen.

Nergens in het auditoraatsverslag vinden verzoekers enige verantwoording voor dergelijke werkwijze, en de auditeur laat deze opmerking totaal onbesproken.

19. Op basis van deze vaststelling argumenteerden verzoekers dan ook dat de informatie in ‘preview’ te allen tijde onderhevig is aan (al dan niet substantiële) wijzigingen, en dus niet méér is dan een voorlopige en niet bindende vooruitblik, en dus geen voor Uw Raad aanvechtbare administratieve handeling.

Enkel de zogenaamde ‘AIP effective’ bevat de definitieve beslissingen die het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep bij de Raad van State.

Minstens wat betreft de informatie onder het tabblad AIP, in de html-versie (en de printscreens daarvan die verzoekers in kennis stelden van de preview van de bestreden beslissing) wordt door de Auditeur overigens erkend dat de preview informatie onderhevig is aan amendementen (zie randnummer 38 van het verslag).”

12.2. Wat betreft de opgeworpen schending van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken door de bekendmaking in het Engels van het AIP, benadrukken de verzoekende partijen nog het volgende:

“21. Verzoekers verwezen in het inleidend verzoekschrift op algemene wijze naar de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, die van openbare orde zijn.

Voor zoveel als nodig, verduidelijken zij dat bedoeld werd op een schending van art. 41§ 1 van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, waarin wordt gesteld: ‘De centrale diensten maken voor hun betrekkingen met de particulieren gebruik van die van de drie talen waarvan de betrokkenen zich hebben bediend’.

22. De vergelijking met het oordeel van Uw Raad in het arrest nr. 187.998 gaat in casu niet op, om twee redenen:

1) in voornoemd arrest deed uw Raad vooreerst uitspraak over een verzoek tot nietigverklaring van een beslissing die 43 bladzijden in de Nederlandse versie en 42 bladzijden in de Franse versie omvatte. Op de laatste bladzijde kwamen Engelse termen en afkortingen voor (zie randnummer 25.1 van het kwestieuze arrest).

In casu is de CD-rom 13/2013 die werd verzonden naar de abonnees volledig in de Engelse taal opgesteld, overigens bevat ook de website van Belgocontrol uitsluitend Engelstalige informatie. Ook de kwestieuze Bijlage 15 bestaat uit 152 pagina's procedure beschrijvingen uitsluitend in het Engels.

2) Uw Raad weerhield in voornoemd arrest ten tweede dat in de aangehaalde bepalingen van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen de betrekkingen tussen de federale minister van Mobiliteit en Belgocontrol niet uitdrukkelijk wordt geregeld, en dat de bedoelde bepalingen dan ook niet waren geschonden.

In casu wezen verzoekers evenwel op de toepassing van de wetten op het gebruik der talen in de betrekking tussen een autonoom overheidsbedrijf en een

particulier.

Art. 41§ 1 van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken is ter zake duidelijk (zie hoger).

23. De sanctie voor een schending van art. 41§ 1 is in principe de nietigheid van de administratieve handelingen die naar vorm of naar inhoud strijdig is met de bepalingen van deze gecoördineerde wetten (zie art. 58 van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken).

Verzoekers stelden dan ook zeer terecht (ondergeschikt) dat de bekendmaking van de Engelstalige CD-rom 13/2013 de beroepstermijn niet vanaf datum van 29.11.2013 kon doen aanvangen, louter en alleen al omwille van het feit dat de inhoud van deze CD-rom uitsluitend in de Engelse taal werd opgesteld.

Dat verzoekers zijn uitgegaan van de bekendmaking in het Engels van de latere CD-rom 01/2014 doet daar geen afbreuk aan.

24. Het voorgaande, met name de rechtmatige eis van verzoekers om geïnformeerd te worden in minstens één van de drie landstalen, is van groot belang aangezien het in casu allemaal draait om de term ‘preview’, die in zijn letterlijke vertaling betekent ‘voorbeschouwing’, en dus iets niet definitiefs.”

12.3. Wat het beroep op overmacht betreft, waarop de verzoekende partijen zich in ondergeschikte orde beroepen, repliceren zij als volgt op het standpunt ingenomen door het auditoraat:

“26. De Auditeur bespreekt de beoordeling van de ontvankelijkheid in eerdere beroepen voor Uw Raad apart, terwijl verzoekers het gebrek aan het opwerpen van een gelijkaardige exceptie hadden ingeroepen als slechts één van de omstandigheden waardoor zij in een overmachtsituatie werden gebracht.

Het is dan ook verkeerd te veronderstellen dat verzoekers zouden suggereren dat het feit dat verweerders, noch het auditoraat in een vorige zaak bij Uw Raad (zaak A.162.553/IX-4894) een dergelijke exceptie ter zake hadden ingeroepen, zou betekenen dat de exceptie daarom zomaar hier ter zijde mag worden gelaten.

27. In eerdere zaken werd nooit uitgegaan van een airac preview, maar steeds van een effective date voor het laten aanvangen van de beroepstermijn.

Dit gegeven, samen met al het voorgaande (de term ‘preview’ in de printscreen van de html-versie, in een volledig Engelstalig document, de rode banner, de vermelding van de effectieve datum op 26 december 2013), en samen met de door de Auditeur erkende ‘zekere mate van complexiteit’ (terwijl dit in alle redelijkheid een zeer ernstige mate van complexiteit dient genoemd te worden) zorgt ervoor dat verzoekers ontegensprekelijk in een situatie van overmacht werden gebracht wat betreft de mogelijke kennis van de aard, de draagwijdte en de inhoud van de eerste beslissing op 29.11.2013.

Er was voor hen in de gegeven omstandigheden geen enkele reden om aan te nemen dat op 29.11.2013 reeds een beslissing werd getroffen door verwerende partij die voor hen aanvechtbaar was bij Uw Raad, en die de termijn voor het instellen van een beroep deed aanvangen.

Indien Uw Raad zou oordelen dat de beroepstermijn een aanvang nam op 29.11.2013, dan wijzen verzoekers op de situatie van overmacht waardoor zij meer dan 60 dagen na deze datum een beroep hebben aangetekend, en waardoor niet kan worden besloten tot een hen toerekenbare laattijdigheid van het beroep.”

13.1. In haar laatste memorie in antwoord op het argument van de verzoekende partijen dat zij geen abonnee zijn van de AIP en afhankelijk waren van ‘printscreens’ van de voorzitter van de vzw Boreas, stelt de verwerende partij dat dit argument *in casu* in geen geval dienstig is; de termijn om een beroep in te stellen nam in elk geval een aanvang vanaf 28 november 2013. De beweerde foutieve lezing van de eAIP door een derde (de voorzitter van de vzw Boreas) doet hieraan eveneens geen afbreuk.

13.2. Wat de vermeende complexiteit van de bekendmaking betreft, kan dit evenmin volgens de verwerende partij aan haar worden verweten. Die vermeende complexiteit vloeit voort uit de verplichtingen uit het Verdrag van Chicago en is bovendien eigen aan de luchtvaartsector. Bovendien steunen de verzoekende partijen zelf uitdrukkelijk de tijdigheid van hun vordering op een (latere) publicatie in het AIP.

13.3. Wat de opgeworpen schending van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken betreft, doordat de bekendmaking van de vluchtroutes in het Engels is gesteld, repliceert de verwerende partij in haar laatste memorie als volgt:

“21. Verzoekende partijen beroepen zich in hun laatste memorie met verzoek tot voorzetting op artikel 41, § 1 van de Wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. Voormelde wetsbepaling zou geschonden zijn omdat de bekendmaking in de Engelse taal heeft plaatsgevonden.

Dit artikel stelt dat: ‘de centrale diensten maken voor hun betrekkingen met particulieren gebruik van die van de drie talen waarvan de betrokkenen zich hebben bediend’.

Artikel 41, § 1 van de Wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken viseert aldus uitdrukkelijk de situatie waarbij er een rechtstreeks en wederzijds contact tussen een betrokkene en de centrale diensten is. De betrokkene (burger) wendt zich tot de centrale dienst met een vraag, de centrale dienst dient in zulk geval overeenkomstig artikel 41, § 1 van de Wetten op het gebruik der talen in

bestuurszaken te antwoorden in de door de betrokkene gekozen taal.

Het ingeroepen artikel 41, § 1 is in casu niet dienstig en mist juridische grondslag. Een publicatie in het AIP ressorteert immers niet onder het ingeroepen artikel 41, § 1 van de Wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken.

22. Voor zoveel als nodig, merkt verwerende partij op dat voor zover luchtvaartinlichtingen van blijvende aard zijn, zij worden opgenomen in de Luchtvaartgids (AIP). Dit is de ‘officiële publicatie die de luchtvaartinlichtingen van blijvende aard bevat die essentieel zijn voor het vliegverkeer’ (eigen onderlijning). Voormelde publicatie gebeurt door Belgocontrol onder verantwoordelijkheid van het Bestuur der Luchtvaart.

Het is aldus Belgocontrol en niet verwerende partij die instaat voor de publicatie.

Middels voormelde wijze van bekendmaking geeft verwerende partij uitvoering aan de op haar rustende verplichtingen die volgen uit artikel 37 van het Verdrag van 7 december 1944 inzake de internationale burgerlijke luchtvaart (BS 2 december 1948, hierna: het ‘Verdrag van Chicago’) enerzijds en bijlage 15 bij dit Verdrag anderzijds.

Uit artikel 37 van het Verdrag van Chicago en de bijlage 15 bij dit verdrag volgt een uitdrukkelijke verplichting tot bekendmaking in de specifieke vorm van een AIP.

Overeenkomstig bijlage 15 van het Verdrag van Chicago moet de Engelse taal worden gebruikt voor die delen van tekst die worden gesteld in de gewone (lees: niet-technische) taal. De bekendmaking van luchtvaartinlichtingen van blijvende aard die essentieel zijn voor het vliegverkeer geschiedt aldus niet middels publicatie in het Belgisch Staatsblad. De specifieke regels (i.c. de bekendmaking overeenkomstig artikel 1 van het KB inzake vliegverkeersregelen, genomen in uitvoering van het Verdrag van Chicago en haar bijlagen) hebben immers voorrang op de algemene rechtsregels inzake bekendmaking (i.c. de bekendmaking overeenkomstig de Taalwet Bestuurszaken).

Dit volgt uit het adagium ‘lex specialis derogat generalis’. De bestreden beslissing dient, overeenkomstig artikel 1 van het KB inzake vliegverkeersregelen, te worden bekendgemaakt in de AIP. Dit is de officiële publicatie van luchtvaartinlichtingen van blijvende aard.

Er anders over oordelen zou haaks staan op een verdragsconforme interpretatie van artikel 1 van het KB inzake vliegverkeersregelen in het licht van het Verdrag van Chicago en haar bijlagen, meer bepaald bijlage 15.

Uw Raad bevestigde hetgeen voorafgaat impliciet maar zeker in zijn schorsingsarrest 228.003 van 8 juli 2014:

‘(...) 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. (...)’.”

Boordeling

14.1. 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 partijen ervan kennis hebben 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.

14.2. Luidens artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 14 september 1994 ‘tot vaststelling van de vliegverkeersregelen’ dat ten tijde van de bestreden besluiten van kracht was, 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 besluit van de minister belast met het Bestuur van de Luchtvaart of door de directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart. Dit besluit of die

instructie heeft een gebiedend karakter en moet worden gevolgd door Belgocontrol. Hieruit volgt dat een instructie van de minister van Mobiliteit over een vluchtroute, zoals het eerste en het tweede bestreden besluit, rechtsgevolgen sorteert. Het vaststellen van vluchtroutes bij besluit van de staatssecretaris voor Mobiliteit is bijgevolg van verordenende aard en voor vernietiging vatbaar.

Dat wordt door de partijen overigens niet betwist.

14.3. Verordenende rechtsnormen moeten worden bekendgemaakt om uitvoerbaar en verbindend te zijn ten opzichte van de bestuursorganen. Die bekendmaking is een noodzakelijke voorwaarde om die rechtsnormen verbindend te maken. De regelgever kan daarbij voorzien in een bijzondere vorm van bekendmaking, op voorwaarde evenwel dat voor die bekendmaking een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

Eenmaal een verordenende rechtsnorm overeenkomstig de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, wordt iedereen geacht die norm te kennen. Het feit van de bekendmaking op zich volstaat. Dat is een onweerlegbaar vermoeden.

De wijze van feitelijke kennisname van de verordenende rechtsnorm door de bestuursorganen is daarbij niet determinerend. Van zodra de bekendmaking op een conforme wijze is gebeurd en de toegankelijkheid tot die norm zonder discriminatie wordt gewaarborgd, is de bestuursorganisatie erdoor gebonden. Dat de bestuursorganisatie een zekere inspanning moet leveren opdat hij kennis kan nemen van de norm, doet hieraan geen afbreuk.

14.4. 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.

Aangezien de vluchtroutes die van blijvende aard zijn, moeten worden bekendgemaakt in de luchtvaartgids of de AIP overeenkomstig genoemd artikel 1, begint de termijn voor het instellen van het annulatieberoep te lopen vanaf de dag volgend op de bekendmaking ervan in de luchtvaartgids.

Met deze wijze van bekendmaking in de luchtvaartgids geeft de verwerende partij niet alleen uitvoering aan het algemeen rechtsbeginsel vervat in artikel 190 van de Grondwet maar ook 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 bijlage 15. De verdragsbepalingen laten er geen twijfel over bestaan dat de door de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie aangenomen en meegedeelde bijlagen moeten worden beschouwd integraal deel uit te maken van het Verdrag van Chicago en als dusdanig rechtskracht te hebben verkregen. Uit artikel 37 van het Verdrag van Chicago en bijlage 15 volgt een uitdrukkelijke verplichting tot bekendmaking van de vluchtroutes in de specifieke vorm van een AIP.

14.5. De luchtvaartgids ‘AIP Belgium and G.D. of Luxembourg’ bevat alle uitleg die nodig is om de gehanteerde en voorgeschreven werkwijze te begrijpen (Zie “*GEN 0.1 PREFACE, 4 AIP STRUCTURE AND ESTABLISHED REGULAR AMENDMENT INTERVAL*”, waaronder wordt verwezen naar “*GEN 3.1 AERONAUTICAL INFORMATION SERVICES*,” waaronder weer “*3 AERONAUTICAL PUBLICATIONS*” en “*4 AIRAC SYSTEM*”).

14.6. De luchtvaartgids of AIP wordt op papier bekendgemaakt als een losbladige versie. Ze wordt volgens een cyclus van 28 dagen bijgewerkt,

middels een systeem van gewijzigde pagina's die op de betreffende 'effective date' in de plaats zullen komen van de eerdere versie:

- regular amendments worden bekendgemaakt 14 dagen vóór hun datum van inwerkingtreding, die de eerstvolgende effective date is;
- AIRAC amendments worden bekendgemaakt 42 dagen vóór hun datum van inwerkingtreding, die niet de eerstvolgende effective date is, maar pas de daar weer op volgende.

Bovenaan elke pagina is de datum van inwerkingtreding vermeld en onderaan de datum van bekendmaking. Die laatste wordt opgegeven door verwijzing naar het volgnummer vermeld in de publicatieschema's. Voor de 'regular amendments' staat onderaan de betreffende pagina AMDT en vervolgens het nummer van de cyclus van de bekendmaking van die regular amendments. Voor de AIRAC amendments staat onderaan de betreffende pagina AIRAC AMDT met het nummer van de cyclus van de bekendmaking van die AIRAC amendments.

De bekendmakingen van de regular amendments enerzijds, en van de AIRAC amendments anderzijds, die op dezelfde datum in werking treden, dragen bijgevolg niet hetzelfde volgnummer.

14.7. Naast de papieren versie van de luchtvaartgids of AIP bestaat er ook een elektronische luchtvaartgids of eAIP onder de vorm van een cd-rom. Het pdf-bestand van de eAIP stemt naar inhoud en voorstelling overeen met de losbladige versie op papier. Deze cd-rom komt tot stand volgens dezelfde cyclus als de versie op papier.

14.8. Daarnaast wordt op de website van Belgocontrol de bijgewerkte AIP bekendgemaakt op de dag van de inwerkingtreding ervan. Deze bekendmaking is echter louter informatief en ze is dan ook geen officiële publicatie zoals bedoeld in artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van

15 september 1994. Ze is dan ook niet relevant voor het ingaan van de beroepstermijn.

15. Dat de verzoekende partijen geen abonnement hebben op de AIP of eAIP en afhankelijk waren van *printscreens* van de voorzitter van de vzw Boreas (zevende verzoekende partij) doet hier niet ter zake. Van zodra een vluchtroute is bekendgemaakt in de luchtvaartgids, wordt iedereen geacht deze te kennen. De termijn voor het indienen van een annulatieberoep tegen de in de luchtvaartgids vastgestelde vluchtroutes begint dan ook te lopen vanaf de bekendmaking ervan in deze luchtvaartgids en het aanvangspunt is niet verschillend voor de abonnees op hetzij de papieren versie, hetzij de cd-rom of voor niet-abonnees.

16.1 De verzoekende partijen voeren nog aan dat de luchtvaartgids technisch en complex is met specifieke luchtvaartterminologie, gericht is op professionelen en in het Engels is gesteld waardoor deze voor een ‘gewone’ burger op het eerste gezicht moeilijk te begrijpen is.

16.2. In dat verband moet worden opgemerkt dat dit gegeven nu eenmaal eigen is aan de luchtvaartsector. Niets belet trouwens dat de verzoekende partijen zich laten bijstaan door een deskundige ter zake. Het technische of complexe karakter van de luchtvaartgids vermag de aanvang van de verjaringstermijn niet te beïnvloeden.

17.1. In hun memorie van antwoord beroepen de verzoekende partijen zich nog op de theorie van de complexe rechtshandeling om aan te tonen dat het annulatieberoep tijdig is ingesteld “tegen de beslissende handeling (AIRAC effective) [om] de onwettigheid van de voorbereidende handelingen (letterlijk, preview) [te] kunnen bestrijden”. Zij stellen dat “daar anders over oordelen [...] in strijd [is] met het fundamenteel mensenrecht op toegang tot een rechter”.

17.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, is de preview geen voorbereidende handeling maar wel de eindbeslissing. De omstandigheid dat daaraan wijzigingen kunnen worden aangebracht – wat te dezen niet is gebeurd – verandert daar niets aan.

18.1. De verzoekende partijen stellen voorts in hun memorie van wederantwoord dat de cd-rom 13/2013 die naar de zevende verzoekende partij werd verzonden op 29 november 2013, uitsluitend Engelstalige informatie bevat. Aangezien deze cd-roms uitgaan van Belgocontrol, dat onderworpen is aan de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken – wetten die van openbare orde zijn – kan deze Engelstalige cd-rom volgens hen onmogelijk als uitgangspunt dienen van de termijn voor een beroep bij de Raad van State. In hun laatste memorie preciseren zij dat deze publicaties in het Engels artikel 41, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken schenden.

18.2. Artikel 41, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken luidt als volgt:

“De centrale diensten maken voor hun betrekkingen met de particulieren gebruik van die van de drie talen waarvan de betrokkenen zich hebben bediend.”

Zoals de verwerende partij terecht opwerpt, viseert de geciteerde bepaling de situatie waarbij er een rechtstreeks en wederzijds contact tussen een betrokkene en de centrale diensten is, namelijk waarbij de betrokkene zich wendt tot de centrale dienst met een vraag en de centrale dienst in zulk geval overeenkomstig artikel 41, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken dient te antwoorden in de door de betrokkene gekozen taal. Deze bepaling is echter niet van toepassing op de bekendmakingen in de luchtvaartgids.

19. Het voorgaande (*sub* 14.1 tot 14.8) toegepast op de voorliggende zaak geeft het volgende.

Door de verwerende partij is stuk b.s neergelegd dat de publicatieschema's van het AIP voor 2013 en 2014 bevat. Daaruit blijkt dat:

- de regular amendments die in werking zouden treden op 9 januari 2014 werden bekendgemaakt op 26 december 2013; onderaan de betreffende pagina staat daarom AMDT 01/2014, het nummer van de cyclus van de bekendmaking van die regular amendments;
- de AIRAC amendments die in werking zouden treden op diezelfde 9 januari 2014, werden reeds bekendgemaakt op 28 november 2013; onderaan de betreffende pagina staat daarom AIRAC AMDT 01/2014, het nummer van de cyclus van de bekendmaking van die AIRAC amendments.

De bekendmaking van de regular amendments enerzijds, en van de AIRAC amendments anderzijds, die op dezelfde datum in werking treden, dragen dus niet hetzelfde volgnummer: AMDT 01/2014 wijst naar een regular amendment dat werd bekendgemaakt op 26 december 2013, terwijl AIRAC AMDT 01/2014 verwijst naar een AIRAC amendment dat werd bekendgemaakt op 28 november 2013.

Door de verwerende partij is voorts als stuk b.t de bekendmaking op 28 november 2013 als AIRAC AIP AMENDMENT voorgelegd. Daarin wordt duidelijk aangegeven welke pagina's op 9 januari 2014 moeten worden vervangen, en deze vervangende pagina's zijn ook bijgevoegd. Met de verwerende partij dient de Raad van State vast te stellen dat uit dit stuk blijkt, dat de wijziging van de vliegroutes door het eerste bestreden besluit zijn weergegeven op de pagina's AD.2 EBBR-39 en 40. De datum van bekendmaking die onderaan die bladzijden staat, is AIRAC AMDT 01/2014, dit is het AIRAC AIP amendment dat bekendgemaakt is op 28 november 2013.

De partijen betwisten niet dat de datum van bekendmaking van dat AIRAC AIP amendment dezelfde is voor de AIP als voor de eAIP.

20.1. In ondergeschikte orde beroepen de verzoekende partijen zich op overmacht omdat zij er rechtsgeldig mochten van uitgaan dat de beroepstermijn pas ten vroegste begon te lopen op 26 december 2013, gelet op de vele voorgaande procedures waarin steeds zou zijn vertrokken van de AIP effective voor het berekenen van de beroepstermijn, het feit dat de verzoekende partijen steeds (in voorgaande en huidige procedures) enkel via eAIP kennis kregen van de bestreden besluiten, de expliciete vermelding op de eAIP (cd-rom) als AIRAC ‘preview’, met in het oog springende rode banner en ten slotte de expliciete vermelding van de publicatiedatum op de eAIP als 26 december 2013.

20.2. Dat de verwerende partij in vorige procedures geen analoge exceptie als in huidig beroep heeft opgeworpen en dat het auditoraat toen evenmin ambtshalve eenzelfde exceptie ter zake heeft opgeworpen, impliceert niet dat de thans opgeworpen exceptie door de Raad terzijde mag worden gelaten.

21. Hiervóór is vastgesteld dat de bekendmaking van het eerste bestreden besluit dateert van 28 november 2013.

Overeenkomstig 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’ verjaren de beroepen bedoeld in artikel 14, §§ 1 en 3, van de gecoördineerde wetten zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt. Aangezien het verzoekschrift slechts is ingediend de achtentachtigste dag na de bekendmaking van het eerste bestreden besluit in de luchtvaartgids, is het bijgevolg wat dit besluit betreft, laattijdig ingediend.

De besproken exceptie is gegrond.

22. Het beroep tegen het eerste bestreden besluit is onontvankelijk.

B. Exceptie met betrekking tot het tweede bestreden besluit

Standpunt van de partijen

23. De verwerende partij werpt een exceptie op, die aansluit bij een door het auditoraat in het verslag over de vordering tot schorsing ambtshalve opgeworpen exceptie. De verwerende partij licht deze toe als volgt:

“60. De tweede bestreden beslissing betreft het behoud van de ZULU-RING-route. Deze route moest om veiligheids- en beschermings-overwegingen als reserveroute behouden blijven en derhalve opnieuw in de AIP worden gepubliceerd. Bij gebrek aan publicatie in de AIP kan een route immers niet worden gebruikt, ook niet als reserveroute.

61. Verwerende partij ziet niet in hoe het ongewijzigd hernemen van een eerder vastgestelde vliegroute rechtsgevolgen teweeg brengt. Ook de auditeur is in zijn verslag dd. 10 april 2014 over de vordering tot schorsing eenzelfde mening toegedaan:

‘De vluchtroutes gekend als de ZULU-routes zijn reeds langer bestaande routes, waarin ook de eerste bocht op 291° was opgenomen. De door de verzoekende partijen voorgelegde uittreksels uit de AIP, versies van de cd-roms 01/2014 en 2/2014, bevatten een identieke omschrijving van deze routes. In de versie 01/2014 zijn deze routes niet met een verticale lijn gemarkeerd als zijnde gewijzigd. In de versie 02/2014 is die markering er wel, maar die geeft daar geen wijziging aan van de routes als zodanig, maar van de omstandigheden waarin deze routes zullen worden gebruikt [...].

Het in een geactualiseerde uitgave van de AIP ongewijzigd hernemen van een eerder vastgestelde vluchtroute heeft geen rechtsgevolgen en belet ook niet dat er rechtsgevolgen tot stand komen. De vordering is onontvankelijk in zover de verzoekende partijen de schorsing vragen van het ‘behoud’ of de ‘niet-afschaffing’ van deze vluchtroutes.’

62. Een beroep waarbij een handeling zonder rechtsgevolgen of een handeling die niet belet dat rechtsgevolgen ontstaan, wordt aangevochten, is onontvankelijk.

63. Besluit: het beroep is onontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de tweede bestreden beslissing.”

Beoordeling

24.1. De vluchtroutes gekend als de ZULU-routes zijn bestaande routes, waarin ook de eerste bocht op 291° was opgenomen. De door de verzoekende partijen voorgelegde uittreksels uit de AIP, versies van de cd-roms 01/2014 en 2/2014, bevatten een identieke omschrijving van deze routes. In de

versie 01/2014 zijn deze routes niet met een verticale lijn gemarkeerd als zijnde gewijzigd. In de versie 02/2014 is die markering er wel. Deze versie behoudt de routes als zodanig maar wijzigt de omstandigheden waarin ze zullen worden gebruikt.

Wat de ‘herpublicatie’ van route CIV 3C in de AIP van 23 januari 2014 betreft, blijkt uit een vergelijking van de versies van de cd-roms 01/2014 en 02/2014 dat er een verschil is wat het gebruik van de route betreft. In de eerste versie is aangegeven ‘Not AVBL [available] during weekends from 0500 to 2159’, in de tweede ‘AVBL for light and medium aircraft from 0500 to 2159 during MON to FRI’.

24.2. Hieruit volgt, in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, dat de omstandigheden waarin de voornoemde routes mogen worden gebruikt zijn gewijzigd, welke wijzigingen rechtsgevolgen hebben. Bovendien blijkt uit deze wijzigingen een nieuwe wilsuiking van de verwerende partij met betrekking tot de bedoelde vluchtroutes als zodanig.

24.3. De exceptie is niet gegrond.

25. Aangezien het auditorsverslag wat het tweede besluit betreft, beperkt is tot het onderzoek van de exceptie en dus niet de oplossing van het geschil toelaat, is er reden tot het opstellen van een aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast in hoofde van de zevende verzoekende partij.

2. De Raad van State verwerpt het beroep in zoverre het gericht is tegen “het besluit van onbekende datum van de minister van Mobiliteit en Vervoer, houdende onder meer de vervanging van de route CIV 2C door de route CIV

3C, de route DENUT 4C door de route DENUT 5C en wijziging van de route Helen [...] in werking getreden op 9 januari 2014”.

3. Het debat wordt heropend wat het beroep betreft tegen “het besluit van onbekende datum van de minister van Mobiliteit en Vervoer, tot behoud en wijziging van de ZOULOU-routes (LNO 4Z, SPI 5Z, SOPOK 5Z, PITES 4Z, ROUSY 4Z) en herpublicatie van de route CIV 3C [...] in werking getreden op 6 februari 2014”.

4. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast een aanvullend verslag op te stellen.

5. De zevende verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing wat haar betreft, begroot op een rolrecht van 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 juli 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.
---------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren