

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.414 van 12 juli 2016
in de zaak 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
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 februari 2014, strekt tot de
nietigverklaring 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. Bij arrest nr. 228.004 van 8 juli 2014 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben 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 Meindert Gees, die tevens *loco* advocaat Steve Ronse verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bastiaan Schelstraete, die *loco* advocaten Jan Bouckaert, Marc Baetens-Spetschinsky en Guan Schaiko, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Voor een samenvatting van de feiten kan worden verwezen naar arrest nr. 228.004 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 een ander beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld tegen dezelfde beslissing (zaak gekend onder rolnummer A. 211.766/IX-8331). 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 bestreden besluit en het eerste bestreden besluit 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 geen reden om beide zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

6. In haar inleidend verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit 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.

7.1. De verwerende partij werpt op dat het beroep laattijdig is aangezien de vervaltermijn van zestig dagen waarbinnen de verzoekende partij beroep kon instellen tegen het bestreden besluit, is beginnen lopen vanaf 29 november 2013 en is verstreken op 28 januari 2014.

Zij licht haar exceptie toe als volgt:

“54. Een vordering tot nietigverklaring bij Uw Raad is slechts ontvankelijk indien het binnen de artikel 4, §1, lid 3 Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna genoemd: ‘Procedurereglement’) bepaalde termijn van zestig dagen wordt ingediend. deze bepaling luidt als volgt:

‘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 deze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis heeft van gehad.’

Artikel 4 van het Procedurereglement maakt een onderscheid tussen de bekendmaking, betekening en feitelijke kennisname.

De betekening van een beslissing is enkel vereist wanneer het om een administratieve rechtshandeling gaat die ‘op individuele wijze een element van de juridische positie van de persoon bepaalt of wijzigt’.

De bekendmaking van een beslissing betreft enkel wanneer dit volgt uit de wet of indien dit kan afgeleid worden uit een constante praktijk.

Indien er geen verplichting tot bekendmaking of betekening is, gaat de termijn in met de feitelijke kennisname, zelfs al wordt de beslissing in kwestie toch betekend of bekendgemaakt. De feitelijke kennisname is de datum waarop de betrokkene kennis krijgt van de kwestieuze administratieve rechtshandeling.

De termijnregeling raakt de openbare orde, zodat Uw Raad zelfs ambtshalve tot de onontvankelijkheid *ratione temporis* kan beslissen.

55. De luchtverkeersinlichtingen die van blijvende aard en essentieel zijn voor het vliegverkeer, worden gepubliceerd in de Luchtvaartgids of de ‘Aeronautical Information Publication’, afgekort AIP. De publicatie gebeurt door Belgocontrol onder verantwoordelijkheid van het Bestuur der Luchtvaart, overeenkomstig de internationale standaarden neergelegd in Bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago van 7 december 1944.

De AIP bestaat uit drie delen: General (GEN), En-route (ENR) en Aerodromes (AD), waarbij elk deel nog eens is onderverdeeld in secties en

subsecties.

Alle administratieve en operationele informatie met betrekking tot een bepaalde luchthaven, zoals de officiële naam van de luchthaven, de geografische gegevens, de operationele uren, de diensten en faciliteiten op de luchthaven, de vluchtprocedures, landings- en vertrekroutes, etc., worden opgenomen in het AD-deel van de AIP. Ook de vluchtroutes rond de luchthaven maken deel uit van de informatie die moet zijn opgenomen in de AIP.

De informatie die betrekking heeft op de luchthaven Brussel-Nationaal wordt aangeduid als 'EBBR'.

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 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.

56. Vermits luchtvaartinstructies voortdurend kunnen wijzigen, voorziet Bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago in een uniforme procedure. De AIP moet worden geamendeerd als nodig om actueel te blijven.

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 de 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.

57. 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.”

7.2. Concreet toegepast voor het thans bestreden besluit betekent dit volgens de verwerende partij het volgende:

“58. Verzoekende partij verwijst naar de publicatie van de bestreden beslissing in de AIP van 26 december 2013 als begin van de vervaltermijn van zestig dagen binnen dewelke zij haar beroep diende in te stellen. Zij voegt daartoe een stuk toe (stuk 1 van verzoekende partij), waaruit zou moeten blijken dat de publicatie van de bestreden wijziging van de vluchtroutes op 26 december 2013 plaatsvond.

59. Het standpunt van verzoekende partij mist feitelijke grondslag en is bovendien misleidend.

Het stuk dat verzoekende partij aanvoert, betreft geenszins de publicatie die was opgenomen in de AIRAC AIP Amendment van 26 december 2013. Verwerende partij voegt ter duidelijkheid als nieuw stuk de integrale AIRAC AIP Amendment van 26 december 2013 toe (stuk xxiv). Uw Raad zal merken dat het door de verzoekende partij gevoegd stuk daarin niet is opgenomen. Dit is ook logisch, vermits de bestreden wijzi[gi]ngen, geheel volgens de

AIRAC-procedure, minstens 42 dagen vóór de inwerkingtreding ervan op 9 januari 2014 en meer bepaald in de AIRAC AIP Amendment van 28 november 2013, zowel in elektronische (stuk b.s) als papieren (stuk b.t) vorm door Belgocontrol werden gepubliceerd. De 'AIRAC AIP amendment nr. 01/2014' van 28 november 2013, waarvan de inwerkingtreding werd voorzien op 9 januari 2014, geeft uitdrukkelijk aan dat CIV3C, DENUT 5C en HELEN 5C worden geüpdatet.

Het stuk van verzoekende partij betreft daarentegen een louter uittreksel van een kopie van de integrale AIP zoals die gold op het ogenblik dat verzoekende partij er een kopie van nam (volgens verzoekende partij aldus op 26 december 2013). Op dat ogenblik maakten de wijzigingen die voordien reeds waren gepubliceerd, in het bijzonder de wijzigingen van de bestreden vliegroutes in de AIRAC AIP Amendment van 28 november 2013, daar uiteraard deel van uit. Een en ander blijkt ook duidelijk uit het door de verzoekende partij gevoegde stuk zelf. De gewijzigde vliegroutes bevinden zich op de pagina's AD.2 EBBR-39 en 40 van het door de verzoekende partij gevoegd stuk. De datum van publicatie die onderaan de bladzijden staan is AIRAC AMDT 01/2014, d.i. de AIRAC AIP Amendment van 28 november 2013 (zie stuk b.t).

De wijzigingen aan de vluchtroutes zoals gepubliceerd in de 'AIRAC AIP Amendment nr. 02/2014' van 26 december 2013 traden pas in werking op 6 februari 2014. Een vergelijking tussen de 'AIRAC AIP amendment nr. 01/2014' van 28 november 2013 en de 'AIRAC AIP Amendment nr. 02/2014 van 26 december' toont overigens aan dat thans aangevochten routewijzigingen niet worden gewijzigd in het latere Amendement.

Uit een en ander volgt aldus dat het stuk 1 van verzoekende partij misleidend is en het standpunt van verzoekende partij dat de publicatie zou dateren van 26 december 2013 feitelijke grondslag mist.

60. Ten overvloede toont de elektronische publicatie aan dat het verzoekschrift laattijdig is. De elektronische publicatie is gebeurd in de versie van een cd-rom, en werd aan de abonnees overgemaakt op 29 november 2013 (poststempel, stuk u). De cd-rom (stukken s-t) bevat eveneens de informatie omtrent de gewijzigde vliegroutes.

Dat de cd-rom 13/2013 de wijzigingen die vanaf 9 januari 2014 als 'AIRAC preview' vermeldt, wil niet zeggen dat het slechts om een 'vooruitblik' gaat. Uit de term AIRAC preview mag niet worden afgeleid dat het om een loutere aankondiging ging of een 'vooruitblik' van een later nog te verrichten bekendmaking. De term preview verduidelijkt enkel dat het amendement nog niet in werking is getreden.

Wanneer de AIRAC AIP Amendment wordt gepubliceerd, verschijnt deze trouwens ook meteen online op de website van Belgo[co]ntrol.

61. In casu begon de vervaltermijn van zestig dagen binnen dewelke de verzoekende partij haar vordering tegen de bestreden beslissing diende in te stellen derhalve te lopen vanaf 29 november 2013 en verstreek aldus op 28 januari 2014.

Het verzoekschrift werd echter pas op 24 februari 2014, dit is de 88e dag na de datum van de bekendmaking, ingediend.

Het beroep is onontvankelijk want laattijdig.

Uw Raad oordeelde in zijn arrest van 8 juli 2014, nr. 228.004, terecht in dezelfde zin.”

8.1. In antwoord op de exceptie van de verwerende partij stelt de verzoekende partij vooraf dat het Verdrag van Chicago en zijn bijlagen geen directe werking hebben in de Belgische rechtsorde en derhalve niet kunnen worden tegengeworpen aan haar. Zij licht dit toe als volgt:

“23. Het Verdrag van 7 december 1944 inzake de internationale burgerlijke luchtvaart heeft tot doel om een aantal beginselen te voorzien die de veilige en ordelijke ontwikkeling van de burgerlijke luchtvaart moeten verzekeren.

24. Om deze doelstelling te bereiken, zal de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie luidens artikel 37 van het Verdrag bepaalde aanbevolen werkwijzen en methoden aanvaarden en wijzigen, o.m. voor wat betreft de luchtverkeersregelen en maatregelen voor de leiding van het luchtverkeer en opmaak en de wijziging van ‘luchtvaartkaarten’.

25. Bijlage 15 van het Verdrag vormt een directe uitwerking van deze bepaling, hetgeen uitdrukkelijk erkend wordt door de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie in een informatief document dat te vinden is op haar website:

‘The ICAO Council first adopted the original Standards and Recommended Practices in 1953. Annex 15 has its origins in Article 37 of the Chicago Convention (...)’

26. De betreffende bijlage voorziet o.m. in een aantal beginselen en aanbevelingen die toepassing vinden wanneer de ligging van vliegroutes wijzigt. Op grond van de bepalingen die vervat liggen in de bijlage, moeten belangrijke wijzigingen die worden toegebracht aan de ligging vliegroutes binnen bepaalde termijnen worden gecommuniceerd aan de belanghebbenden. Uw Raad heeft de voorziene beginselen en aanbevelingen op zeer omstandige wijze in kaart gebracht onder randnummer 9.4.3 van zijn arrest van 8 juli 2014.

27. Verwerende partij en Uw Raad zijn van oordeel dat de beginselen en aanbevelingen zoals voorzien in bijlage 15 bij het Verdrag een zeer grote juridische waarde moet worden toegekend. Er wordt immers rechtstreeks beroep gedaan op deze bepalingen om het destijds neergelegde enig verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring onontvankelijk te verklaren.

28. Verzoekende partij is van oordeel dat een rechts[t]reeks beroep doen op deze bepalingen in wezen niet mogelijk is. Het Verdrag en haar bijlagen werd immers geratificeerd met de wet van 30 april 1947, maar werd tot op de dag van vandaag niet omgezet in de nationale rechtsorde. Evenmin werden de bijlagen gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit heeft tot gevolg dat de betreffende bijlagen weliswaar een bindende kracht bezitten ten aanzien van de Belgische Staat, maar dat de inhoud hiervan niet kan wor[d]en opgeworpen ten aanzien van derden zoals het Vlaamse Gewest.

29. Het Hof van Cassatie stelde in dit verband zeer duidelijk wat volgt:

‘Attendu qu’en vertu de la loi du 30 avril 1947 la Belgique assumait l’obligation d’incorporer dans sa législation nationale certaines dispositions de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 et des annexes qui l’ont complétée; Qu’il ne résultait pas de cette loi que les servitudes à établir en vertu de ladite Convention ou des annexes devenaient de plein droit applicables en Belgique, ni que les demandeurs pouvaient en imposer le respect aux particuliers, dès avant l’adoption de la loi nationale prévue.’

30. Zeer recente rechtspraak en rechtsleer bevestigen de stelling dat het Verdrag en haar bijlagen geen directe werking hebben in de Belgische rechtsorde en derhalve niet kunnen worden tegengeworpen aan derden. De discussie of de publicatie van de thans aangevochten beslissing in overeenstemming met het bepaalde in bijlage 15 bij het Verdrag gebeurde, vertoont, gelet op de voorgaande vaststelling, aldus weinig relevantie en kan in ieder geval niet tegen verzoekende partij worden opgeworpen.”

8.2. Gelet op de afwezigheid van directe werking in de Belgische rechtsorde van de beginselen en aanbevelingen waarin is voorzien in bijlage 15 bij het Verdrag, rijst volgens de verzoekende partij de vraag wanneer zij voor het eerst kennis heeft genomen van de definitieve ligging van de thans aangevochten vliegroutes:

“32. Bij het beantwoorden van deze vraag moet in eerste orde worden opgemerkt dat de AIP cd-rom 13/2013, waarvan de betekening door verwerende partij en Uw Raad wordt aanzien als het startpunt van de termijn om een beroep in te stellen, inderdaad een ‘Aeronautical Information Package’ bevatte die gelding zou vinden vanaf 9 januari 2014. Dit ‘Aeronautical Information Package’ ging echter gepaard met de vermelding van de tekst dat het slechts om een ‘preview’ ging die, naar alle waarschijnlijkheid, nog zou worden aangepast in de daaropvolgende periode:

‘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 issues. A new eAIP will be made available in time.’

33. Deze ‘preview’ kon aldus niet gezien worden als het startpunt van de termijn om beroep aan te tekenen, dit omwille van volgende redenen:

- De term ‘preview’ wordt in wezen voldoende uitgelegd in de beveiligingswaarschuwing op de betreffende cd-rom om de draagwijdte hiervan te begrijpen. Er wordt gesteld dat het om een louter informatief document gaat, dat bovendien meer dan waarschijnlijk in de toekomst zal worden aangepast. Daarbij wordt ook nog aangegeven dat een nieuw, en aldus definitief, eAIP ‘binnen afzienbare tijd’ zal worden bekendgemaakt. Aldus wordt naar oordeel van verzoekende partij met de betreffende passus niet minder dan 3 keer in dezelfde zin aangegeven dat de vliegroutes die op de betreffende cd-rom voorkomen en op 9 januari 2014 in werking zouden treden niet definitief zijn. Het gegeven dat middels de rode banner ook nog uitdrukkelijk wordt gemeld

dat de versie voor 9 januari 2014 niet mag gebruik[t] worden voor operationele doeleinden, d.i. dus voor het vliegen zelf, spreekt uiteraard ook boekdelen.

- De redenering als zou uit de bepalingen van bijlage 15 bij het Verdrag blijken dat de preview weldegelijk als een definitief en officieel document moet worden aanzien, kan niet aan verzoekende partij worden tegengeworpen wegens gebrek aan directe werking van de betreffende bepalingen.

- De redenering als zou uit de bepalingen van bijlage 15 bij het Verdrag blijken dat de preview weldegelijk als een definitief en officieel document moet worden aanzien, is bovendien geenszins correct. De procedure tot wijziging van het AIP zoals voorzien in bijlage 15 bij het Verdrag voorziet immers nergens in de mogelijkheid om een 'preview' te publiceren, zodat men hieruit ontegensprekelijk kan en moet afleiden dat de juridische waarde van een dergelijk publicatie onbestaande is. Van een rechtsonderhorige kan niet verwacht worden dat hij juridische waarde hecht aan een loutere preview van een bepaald document zonder dat enige decretale, wettelijke of verdragsrechtelijke norm hier deze waarde aan schenkt.

34. De preview van de thans aangevochten vliegroutes zoals gepubliceerd op de AIP cd-rom 13/2013 betreft niet meer dan een 'voorbeslissing' die niet op een ontvankelijke wijze kan worden aangevochten en die geenszins het startpunt van de termijn voor het toezenden van een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring kan uitmaken.

35. De vliegroutes zoals deze vanaf 9 januari 2014 worden gevlogen en die door verzoekende partij worden aangevochten met het voorliggend verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring werden voor het eerst in hun definitieve vorm gepubliceerd op AIP cd-rom 01/2014, betekend aan verzoekende partij op 26 december 2013. De termijn voor het toezenden van een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring aan de griffie van Uw Raad is zodoende beginnen te lopen op 27 december 2014 [lees: 2013] en is verstreken op 24 februari 2014. Het verzoekschrift dateert van 24 februari 2014 en werd zodoende tijdig toegezonden."

9. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij hieraan nog toe:

"4. Het Auditoraat is van oordeel dat het verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring laattijdig werd ingediend. In het verslag wordt in dit verband zeer uitvoerig verwezen naar de publicatievereiste van de gewijzigde vliegroutes, die in overeenstemming zou zijn met een door Belgocontrol meegedeelde 'werkwijze'.

5. Verzoekende partij betwist in eerste orde niet dat de gewijzigde vliegroutes dienen gepubliceerd te worden. De vraag stelt zich echter of deze publicatie aan verzoekende partij kan worden tegengeworpen om het door haar ingestelde beroep als laattijdig aan te merken.

6. In dit verband blijft verzoekende partij benadrukken dat de werkwijze om tot de eigenlijke publicatie te komen, met inbegrip van de diverse publicatiedata die het voorwerp vormen van het voorliggende debat,

rechtstreeks volgen uit bijlage 15 bij het Verdrag van 7 december 1944 inzake de internationale burgerlijke luchtvaart. De betreffende bijlage kan echter niet aan verzoekende partij worden tegengeworpen, gelet op het gegeven dat het Verdrag van 7 december 1944 nog niet is omgezet in de nationale rechtsorde. Evenmin werd de betreffende bijlage gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

7. Het gegeven dat Belgocontrol zelf alle nodige informatie omtrent de door haar gehanteerde werkwijze heeft gepubliceerd op haar website, doet aan deze vaststelling geenszins afbreuk en heeft niet tot gevolg dat de publicatiedata plots bindend zijn voor verzoekende partij. Verzoekende partij verklaart zich nader:

- De betreffende informatie gaat rechtstreeks terug op bijlage 15 bij het Verdrag van 7 december 1944. Dit blijkt uit de tekst bovenaan de richtlijnen: 'The service is provided in accordance with the provisions contained in ICAO Annex 15 - Aeronautical Information Service'. De betreffende bijlage is, zoals hierboven reeds werd aangegeven, geenszins bindend ten aanzien van het Vlaamse Gewest;

- Deze informatie heeft voorts geen enkele juridische waarde. Nog afgezien van het gegeven dat ook deze informatie niet werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, moet er in dit verband zonder meer rekening mee worden gehouden dat Belgocontrol uitdrukkelijk aangeeft dat de door haar aangereikte informatie mogelijkerwijze niet correct of onvolledig is: 'Although Belgocontrol undertakes best efforts for this information to be up-to-date and correct, Belgocontrol does not guarantee that such information is right, correct, complete or up-to-date, or that the website is comprehensive or appropriate to be used for a particular purpose.' Informatie zonder juridische waarde kan uiteraard niet dienen om de voorliggende vordering als onontvankelijk aan te merken.

8. Aanvullend hierbij moet worden opgemerkt dat de beleidslijn of de gekozen werkwijze zeer onzorgvuldig zijn opgesteld en onduidelijkheid in de hand werken. Zelfs in de veronderstelling dat deze werkwijze aan verzoekende partij zou kunnen worden tegengeworpen, moet bijvoorbeeld vastgesteld worden dat er nergens voorzien wordt in het maken van een onderscheid tussen een HTML-versie en een PDF-versie van het eAIP. Het is naar oordeel van verzoekende partij niet meer dan logisch dat beide documenten met elkaar overeenkomen op het vlak van inhoud. In ieder geval opent de HTML-versie van het AIP bij het opstarten van de CD-Rom, dit met inbegrip van de banner die hieronder wordt besproken. Zodoende geniet deze versie voorrang.

9. Gelet op de afwezigheid van directe werking in de Belgische rechtsorde van de beginselen en aanbevelingen zoals voorzien in bijlage 15 bij het Verdrag en de door Belgocontrol aan[ge]geven werkwijze, stelt zich vervolgens de vraag wanneer verzoekende partij voor het eerste kennis heeft genomen van de definitieve ligging van de thans aangevochten vliegroutes.

10. Bij het beantwoorden van deze vraag moet in eerste orde worden opgemerkt dat de AIP cd-rom 13/2013, waarvan de betekening door verwerende partij en Uw Raad wordt aanzien als het startpunt van de termijn om een beroep in te stellen, inderdaad een 'Aeronautical Information Package' bevatte die gelding zou vinden vanaf 9 januari 2014. Dit 'Aeronautical Information Package' ging echter gepaard met de vermelding van de tekst dat

het slechts om een 'preview' ging die, naar alle waarschijnlijkheid, nog zou worden aangepast in de daaropvolgende periode:

'The HTML version of the eAIP effectieve 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 issues. A new eAIP will be made available in time.'

11. Deze melding slaat, zoals duidelijk blijkt uit de tekst, op het volledige eAIP dat in principe in werking zou treden op 9 januari 2014. Er wordt niet naar bepaalde amendementen of onderdelen verwezen, dit in tegenstelling tot hetgeen het Auditoraat stelt.

12. Deze 'preview', die het gehele pakket omvatte, kon aldus niet gezien worden als het startpunt van de termijn om beroep aan te tekenen, dit omwille van volgende redenen:

- De term 'preview' wordt in wezen voldoende uitgelegd in de beveiligingswaarschuwing op de betreffende cd-rom om de draagwijdte hiervan te begrijpen. Er wordt gesteld dat het om een louter informatief document gaat, dat bovendien meer dan waarschijnlijk in de toekomst zal worden aangepast. Daarbij wordt ook nog aangegeven dat een nieuw, en aldus definitief, eAIP 'binnen afzienbare tijd' zal worden bekendgemaakt. Aldus wordt naar oordeel van verzoekende partij met de betreffende passus niet minder dan 3 keer in dezelfde zin aangegeven dat de vliegroutes die op de betreffende cd-rom voorkomen en op 9 januari 2014 in werking zouden treden niet definitief zijn. Het gegeven dat middels de rode banner ook nog uitdrukkelijk wordt gemeld dat de versie voor 9 januari 2014 niet mag gebruik[t] worden voor operationele doeleinden, d.i. dus voor het vliegen zelf, spreekt uiteraard ook boekdelen.

- De redenering als zou uit de bepalingen van bijlage 15 bij het Verdrag blijken dat de preview weldegelijk als een definitief en officieel document moet worden aanzien, kan niet aan verzoekende partij worden tegengeworpen wegens gebrek aan directe werking van de betreffende bepalingen.

- De redenering als zou uit de bepalingen van bijlage 15 bij het Verdrag blijken dat de preview weldegelijk als een definitief en officieel document moet worden aanzien, is bovendien geenszins correct. De procedure tot wijziging van het AIP zoals voorzien in bijlage 15 bij het Verdrag voorziet immers nergens in de mogelijkheid om een 'preview' te publiceren, zodat men hieruit ontegensprekelijk kan en moet afleiden dat de juridische waarde van een dergelijk publicatie onbestaande is. Van een rechtsonderhorige kan niet verwacht worden dat hij juridische waarde hecht aan een loutere preview van een bepaald document zonder dat enige decretale, wettelijke of verdragsrechtelijke norm hier deze waarde aan schenkt.

13. De preview van de thans aangevochten vliegroutes zoals gepubliceerd op de AIP cd-rom 13/2013 betreft niet meer dan een 'voorbeslissing' die niet op een ontvankelijke wijze kan worden aangevochten en die geenszins het startpunt van de termijn voor het toezenden van een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring kan uitmaken. Het loutere gegeven dat nadien geen bevestiging van de ligging van de vliegroutes werd gegeven, doet aan deze stelling geen afbreuk.

14. De vliegroutes zoals deze vanaf 9 januari 2014 worden gevlogen en die door verzoekende partij worden aangevochten met het voorliggend

verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring werden voor het eerst in hun definitieve vorm gepubliceerd op AIP cd-rom 01/2014, betekend aan verzoekende partij op 26 december 2013. De termijn voor het toezenden van een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring aan de griffie van Uw Raad is zodoende beginnen te lopen op 27 december 2014 [lees: 2013] en is verstreken op 24 februari 2014. Het verzoekschrift dateert van 24 februari 2014 en werd zodoende tijdig toegezonden.”

Beoordeling

10.1. 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 ervan kennis heeft 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 partij reeds vóór de bekendmaking ervan al dan niet feitelijke kennis kreeg.

10.2. Luidens artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 14 september 1994 ‘tot vaststelling van de vliegverkeersregelen’ dat ten tijde van het bestreden besluit 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 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.

10.3. 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.

10.4. 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. De 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.

10.5. De verzoekende partij werpt op dat het Verdrag van Chicago en zijn bijlagen geen directe werking hebben en haar derhalve niet kunnen worden tegengeworpen. Bovendien werpt zij op dat bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago nooit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Hoewel zij niet betwist dat de vluchtroutes moeten worden bekendgemaakt, argumenteert zij dat deze bekendmaking haar niet kan worden tegengeworpen om het beroep als laattijdig aan te merken, omdat de werkwijze om tot de eigenlijke publicatie van het AIP te komen met inbegrip van de diverse publicatiedata, rechtstreeks volgt uit die bijlage 15.

De verzoekende partij gaat er echter aan voorbij dat de vluchtroutes die van blijvende aard zijn, moeten worden opgenomen in de luchtvaartgids of AIP krachtens een bepaling van intern recht, namelijk artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 15 september 1994.

10.6. 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*”).

10.7. 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.

10.8. 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.

10.9. 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.

11.1 In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat de “preview van de thans aangevochten vliegroutes zoals gepubliceerd op de AIP cd-rom 13/2013 [...] niet meer dan een ‘voorbeslissing’ [betreft] die niet op een ontvankelijke wijze kan worden aangevochten en die geenszins het startpunt van de termijn voor het toezenden van het verzoekschrift tot [...] nietigverklaring kan uitmaken. Het loutere gegeven dat nadien geen bevestiging van de ligging van de vliegroutes werd gegeven, doet aan deze stelling geen afbreuk”.

11.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, 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.

12. Het voorgaande 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 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.

13. Hiervóór is vastgesteld dat de bekendmaking van het 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 de bestreden beslissing in de luchtvaartgids, is het bijgevolg laattijdig ingediend.

14. De exceptie is gegrond.

15. Het beroep tegen het bestreden besluit is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 375 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