

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 239.869 van 14 november 2017  
in de zaak A. 221.646/IX-9021**

In zake: de NV ABELAG AVIATION  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Pierre Frühling  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Louizalaan 326 bus 19  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

Tussenkommende partijen:

1. de WEST-VLAAMSE INTERCOMMUNALE  
VLIEGVELD WEVELGEM-BISSEGEM  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees  
kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
Beneluxpark 27B  
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de NV FLANDERS INTERNATIONAL AIRPORT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Piet Lombaerts  
kantoor houdend te 8530 Harelbeke  
Kortrijksesteenweg 387  
bij wie woonplaats wordt gekozen

## *I. Voorwerp*

1. Het verzoekschrift, ingediend op 7 maart 2017, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van “[d]e beslissing van het Directoraat Generaal voor de luchtvaart waarbij bevestigd wordt dat instructie werd gegeven aan de uitbater van de luchthaven Kortrijk-Wevelgem om CNS diensten (LLZ, DME en NDB) en het verschaffen van Meteo diensten stop te zetten”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2017.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Elisabeth Decat en Aurélie Fobe, die *loco* advocaat Pierre Frühling verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Michelle Decruy, die *loco* advocaat Steve Ronse verschijnt voor de eerste tussenkomende partij en advocaat Piet Lombaerts, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

### *III. Feiten*

3.1. De eerste tussenkomende partij is een dienstverlenende vereniging die belast is met de uitbating en ontwikkeling van de luchthaven Kortrijk-Wevelgem. Zij heeft in dat verband in 1991 een concessieovereenkomst gesloten met de tweede tussenkomende partij.

3.2. Op 28 augustus 2012 dient de eerste tussenkomende partij een aanvraag in bij het directoraat-generaal voor de Luchtvaart (hierna: DGLV) om erkend te worden als verlener van luchtvaartnavigatiediensten.

3.3. De Belgische toezichthoudende instantie voor luchtvaartnavigatiediensten (“Belgian Supervisory Authority for Air Navigation Services” (BSA-ANS)), onderdeel van het DGLV dat bevoegd is voor het verlenen van de door de eerste tussenkomende partij gevraagde erkenning, stelt een eerste verslag (“Document Review Report”) op over deze aanvraag. Er wordt vastgesteld dat de aanvraag van de eerste tussenkomende partij meerdere grote en kleine niet-conformiteiten bevat. Er wordt beslist om de aanvraagprocedure voorlopig stop te zetten in afwachting van het verhelpen van deze niet-conformiteiten door de eerste tussenkomende partij.

Met een brief van 27 oktober 2014 wordt aan de eerste tussenkomende partij onder meer het volgend meegedeeld:

“De BSA-ANS komt [...] tot de conclusie dat de W.I.V.W.B. op dit moment navigatie- en meteodiensten verleent zonder hiervoor gecertificeerd en

benoemd te zijn. Dit is in strijd met verordening EG 550/2004 van het Europees Parlement.

Het DGLV-management heeft beslist dat de W.I.V.W.B. deze dienstverlening enkel kan verderzetten op voorwaarde dat vastgestelde non-conformities binnen een vooraf vastgestelde termijn gecorrigeerd worden.

Mag ik u dan ook verzoeken om mij zo snel mogelijk een plan te bezorgen waarin u beschrijft welke corrigerende maatregelen genomen zullen worden en tegen welke datum deze voltooid zullen zijn? Het DGLV zal deze maatregelen en hun termijn beoordelen en goedkeuren. Daarna zal de BSA-ANS de implementatie van deze maatregelen blijven opvolgen.”

3.4. De eerste tussenkomende partij dient op 22 januari 2015 een plan met corrigerende maatregelen in bij de BSA-ANS.

3.5. Met een brief van 28 januari 2015 deelt de BSA-ANS aan de eerste tussenkomende partij mee dat dit plan werd goedgekeurd. Er wordt eveneens meegedeeld:

“Het DGLV staat hierbij ook de voorlopige verderzetting van de bestaande navigatiediensten (LLZ, DME, NDB) toe, in afwachting van het behalen van het certificaat. De voorwaarde voor deze tijdelijke toelating is dat de W.I.V.W.B. het actieplan nauwgezet uitvoert met respect voor de gestelde deadlines.

De BSA-ANS zal systematisch toezicht houden op de vooruitgang van deze acties. Mag ik u dan ook verzoeken de dienst voldoende bewijsmateriaal te bezorgen van de implementatie van alle correctieve acties. Indien vastgesteld zou worden dat er onvoldoende vooruitgang geboekt wordt, zal het DGLV zich genoodzaakt zien om de geleverde navigatiediensten te laten stopzetten, totdat voldaan wordt aan alle wettelijke vereisten.”

3.6. Eind november en begin december 2015 wordt door de BSA-ANS een audit uitgevoerd bij de eerste tussenkomende partij. Er worden tijdens deze audit opnieuw meerdere grote en kleine niet-conformiteiten vastgesteld. De BSA-ANS stelt vervolgens op 17 december 2015 een auditverslag op waarin wordt besloten dat, gelet op de vastgestelde niet-conformiteiten, de eerste tussenkomende partij niet in aanmerking komt voor de gevraagde erkenning als verlener van luchtvaarnavigatiediensten.

3.7. Op 17 mei 2016 deelt het DGLV aan de eerste tussenkomende partij mee dat het zich zorgen begint te maken over de toestand op de luchthaven Kortrijk-Wevelgem en dat er “nog steeds geen zicht is op een goede bijsturing”. Het DGLV stelt:

“Naar onze mening zijn we op een punt gekomen dat de gebruikte navigatie uitrustingen (NDB/LOC-LLZ) als onbetrouwbaar beschouwd worden. Wij vragen U dan ook met aandrang om het ‘corrective action plan’ uit te voeren en een degelijk alternatief voor de NDB/LOC-LLZ apparatuur voor te leggen vóór 07 juli 2016, limiet datum voor het indienen van veranderingen aan de AIP. Indien U hieraan geen gunstig gevolg kan geven, zullen de IFR procedures EBKT (NDB/LOC-LLZ) niet meer opgenomen worden in de AIP vanaf 21 juli 2016 en mogen deze bijgevolg ook niet meer gevlogen worden vanaf deze datum.”

3.8. Op 25 juli 2016 verlengt het DGLV de limietdatum tot 4 augustus 2016. Op een vergadering van 2 augustus 2016 wordt deze deadline nog verlengd tot 1 oktober 2016.

3.9. Op 23 augustus 2016 dient de eerste tussenkomende partij een nieuw plan met correctieve acties in.

3.10. Op 29 september 2016 beslist de BSA-ANS om de eerste tussenkomende partij niet te erkennen als verlener van luchtvaartnavigatiediensten.

Diezelfde dag wordt door het DGLV aan de eerste tussenkomende partij de volgende instructie gegeven:

“Aangezien het leveren van luchtvaartnavigatiediensten zonder een geldig certificaat niet toegelaten is volgens de Single European Sky Verordeningen, verzoek ik u om zo snel mogelijk, maar uiterlijk op 15 oktober 2016, te stoppen met het leveren van CNS en MET diensten, en dit tot nader bericht.”

3.11. In de loop van de maanden oktober en november 2016 wordt een nieuwe audit uitgevoerd door de BSA-ANS bij de eerste tussenkomende partij.

3.12. Met een e-mail van 19 december 2016 vraagt de verzoekende partij aan het DGLV inlichtingen in verband met de toestand op de luchthaven Kortrijk-Wevelgem. De verzoekende partij voert namelijk zakenvluchten uit vanop deze luchthaven.

3.13. Met een aangetekende brief van 23 december 2016 vraagt de raadsman van de verzoekende partij om inlichtingen over de toestand op de luchthaven Kortrijk-Wevelgem:

“Met verbazing hebben mijn cliënten via het W.I.V.[W.B.] moeten vernemen dat het D.G.L.V. blijkbaar een beslissing zou hebben genomen dat (i) de buitendienststelling van drie bakens voor IFR-vluchten, nl. LLZ, DMZ en NDB tot gevolg heeft op de Luchthaven Kortrijk-Wevelgem en (ii) deze als een MET ongecertificeerde luchthaven kwalificeert.

U zal begrijpen dat aangezien de activiteiten van mijn cliënten op de Luchthaven Kortrijk-Wevelgem voornamelijk draaien rond het opereren van zakenvliegtuigen en uw beslissing zakenvluchten op deze luchthaven zo goed als onmogelijk maakt, deze beslissing ontegensprekelijk schade berokkent aan mijn cliënten. Mijn cliënten zijn dan ook ernstig verontrust met deze beslissing gelet op de ingrijpende gevolgen die deze voor mijn cliënten teweegbrengt.

Er dient echter te worden vastgesteld dat mijn cliënten nooit een kopie hebben mogen ontvangen van deze beslissing en bijgevolg ook niet in kennis werden gesteld van de inhoud van deze beslissing, noch diens aard en omvang, zodat zij de maatregelen die zij eventueel nodig acht om haar rechten te vrijwaren, niet kan nemen. Nochtans kan niet worden ontkend dat mijn cliënten belanghebbende partijen zijn van deze beslissing.”

De raadsman van de verzoekende partij vraagt dan ook om inzage in deze beslissing met toepassing van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ en om uiterlijk 6 januari 2017 een afschrift daarvan te ontvangen.

3.14. Op 2 januari 2017 stelt de BSA-ANS een nieuw auditverslag op waarin, gelet op de bevindingen van de audit van oktober-november 2016, opnieuw wordt besloten dat aan de eerste tussenkomende partij geen erkenning kan worden verleend als verlener van luchtvaartnavigatiediensten.

3.15. Met een brief van 4 januari 2017 deelt de BSA-ANS het volgende mee aan de raadsman van de verzoekende partij:

“Naar aanleiding van Uw schrijven van 23 december 2016 kan ik U hierbij bevestigen dat het DGLV wel degelijk een instructie gegeven heeft aan de uitbater van de luchthaven van Kortrijk-Wevelgem om de CNS diensten (LLZ, DME en NDB) en het verschaffen van Meteo diensten stop te zetten.

De Europese regelgeving, meer bepaald het Art 7.1 van het Reglement Nr. 550/2004 van 10 maart 2004, verbiedt inderdaad elke vorm van ANS dienstverlening zonder een geldig certificaat van dienstverlener van luchtvaartnavigatiediensten.”

Dat schrijven wordt door de verzoekende partij aangemerkt als de bestreden beslissing.

3.16. Op 25 januari 2017 stelt de raadsman van de verzoekende partij de eerste tussenkomende partij en het DGLV in gebreke om “hun fouten te herstellen en IFR-vluchten toe te laten resp. mogelijk te maken ten laatste op donderdag 26 januari 2017 om 18 uur”, bij gebrek waarvan zal worden overgegaan tot dagvaarding in kortgeding en ten gronde.

3.17. Op 26 januari 2017 deelt het DGLV aan de raadsman van de verzoekende partij mee dat IFR vluchten op de luchthaven Kortrijk-Wevelgem zijn verboden om de vliegveiligheid te garanderen en dat in deze omstandigheden het DGLV de hervatting van IFR vluchten niet kan toestaan indien niet aan de nodige voorwaarden kan worden voldaan.

3.18. Op 27 januari 2017 worden de verwerende partij en de eerste tussenkomende partij door de verzoekende partij gedagvaard om te verschijnen voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, zetelend in kortgeding.

3.19. Met een beschikking van 21 maart 2017 verwerpt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, zetelend in kortgeding, de vordering als toelaatbaar doch ongegrond en stelt hij de behandeling

van de zaak uit “in afwachting van het arrest van de Raad van State omtrent het schorsingsberoep van Abelag Aviation nv en Abelag Technics nv tegen het schrijven van 4 januari 2017”.

#### *IV. Tussenkomst*

4. Met verzoekschriften van respectievelijk 27 maart 2017 en 4 april 2017 verzoeken de West-Vlaamse Intercommunale Vliegveld Wevelgem-Bissegem en de nv Flanders International Airport om in het geding te mogen tussenkomen. Er is grond om die verzoeken in te willigen.

#### *V. Ontvankelijkheid*

##### *A. Voorwerp van het beroep*

##### *Exceptie*

5. De verwerende partij en de eerste tussenkomende partij werpen een exceptie op met betrekking tot het voorwerp van het beroep. Zij stellen in essentie dat de “bestreden beslissing” – de brief van 4 januari 2017 – louter een bevestigende beslissing is die verwijst naar de beslissing van 29 september 2016 waarbij aan de eerste tussenkomende partij instructie werd gegeven om het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten stop te zetten wegens het ontbreken van het vereiste certificaat van verlener van luchtvaartnavigatiediensten. De brief van 4 januari 2017 is volgens hen dan ook geen afzonderlijk aanvechtbare rechtshandeling.

##### *Beoordeling*

6. Hoewel formeel het verzoekschrift gericht is tegen “[d]e beslissing van het Directoraat Generaal voor de luchtvaart waarbij bevestigd wordt dat instructie werd gegeven aan de uitbater van de luchthaven Kortrijk-Wevelgem

om CNS diensten (LLZ, DME en NDB) en het verschaffen van Meteo diensten stop te zetten” meegedeeld bij brief van 4 januari 2017, moet het beroep worden geacht te zijn gericht tegen de beslissing van 29 september 2016 om aan de eerste tussenkomende partij de erkenning als verlener van luchtvaartnavigatiediensten te weigeren, alsook tegen de daaruit voortvloeiende instructie om het zonder vereiste erkenning verlenen van die diensten stop te zetten. Door die beslissing van 29 september 2016 kan de verzoekende partij – zoals zij stelt – “niet langer ‘IFR’ vluchten uitvoeren op de Luchthaven Kortrijk en dient zij bij slechte zichtbaarheid, haar vluchten te annuleren dan wel af te leiden hetgeen [voor haar] zware schade tot gevolg heeft”.

7. De exceptie wordt verworpen.

#### *B. Hoedanigheid*

##### *Exceptie*

8. In haar verzoekschrift tot tussenkomst werpt de eerste tussenkomende partij een exceptie *ratione personae* op.

Zij stelt dat indien zou worden aangenomen dat de verzoekende partij de beslissing van 29 september 2016 zou viseren, de verzoekende partij dan niet beschikt over de vereiste hoedanigheid om deze beslissing op ontvankelijke wijze te bestrijden. De verzoekende partij is immers niet de adressant van de instructie opgelegd aan de eerste tussenkomende partij. Het beroep van de verzoekende partij is er in wezen op gericht een nieuwe beslissing te verkrijgen waarbij IFR vluchten alsnog worden toegestaan. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat een rechtsvordering waarvan het specifieke opzet is een voordeel te verkrijgen, enkel kan worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Te dezen is de verlener van luchtvaartnavigatiediensten in de zin van artikel 2, lid 5, van verordening 549/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 ‘tot

vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim' de uitsluitende adressant van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de toepasselijke reglementering. Uit artikel 7, lid 3, van verordening 550/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 'betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim' volgt dat alleen de verlener van luchtvaartnavigatiediensten de titularis is van de vorderingsrechten die kunnen worden uitgeoefend in verband met de inrichting die deze exploiteert. De verzoekende partij is geen verlener van luchtvaartnavigatiediensten en de erkenningsaanvraag die aanleiding heeft gegeven tot de instructie van 29 september 2016 werd ook niet door haar ingediend. Zij is louter gebruiker van de luchthaven.

### *Beoordeling*

9. Een verzoekende partij dient te beschikken over de vereiste hoedanigheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een geweigerd voordeel te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend. Een verzoekende partij kan derhalve geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt in dat geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen.

10. De verzoekende partij is niet de verlener van de luchtvaartnavigatiediensten waarvoor een erkenning is gevraagd en is geweigerd. De erkenningsaanvraag die tot de beslissing van 29 september 2016 heeft geleid, is ook niet door haar ingediend. Zij is slechts een gebruiker van de luchthaven Kortrijk-Wevelgem en van de door deze luchthaven verleende luchtvaartnavigatiediensten. Een gebruiker, die noch de aanvrager is van de in het

geding zijnde erkenning, noch zelf de betrokken luchtvaartnavigatiediensten verleent, beschikt niet over de vereiste hoedanigheid.

Met de nietigverklaring van de beslissing van 29 september 2016 wordt een voordeel beoogd waarop enkel de eventuele houder van de erkenning aanspraak kan maken. Voorts dient erop te worden gewezen dat de aanvrager van de geweigerde erkenning – de eerste tussenkomende partij – te dezen zelf geen annulatieberoep heeft ingesteld tegen de weigeringsbeslissing en de stopzettingsinstructie. Integendeel. Zij komt in het huidige geding tussen aan de zijde van de verwerende partij, zodat mag worden aangenomen dat zij akkoord kan gaan met de weigeringsbeslissing en de instructie tot stopzetting. De omstandigheid dat de tenuitvoerlegging van deze weigeringsbeslissing en instructie tastbare gevolgen heeft voor diegenen die voor hun bedrijfsactiviteiten aangewezen zijn op de luchthaven en haar luchtvaartnavigatiediensten en hen in hun belangen treft, verleent hen daarom nog niet de vereiste hoedanigheid om in de plaats van de erkenningsaanvrager, en gebeurlijk zelfs tegen diens belangen in, een rechtsstrijd te voeren en daarmee langs gerechtelijke weg een persoonlijk voordeel na te streven.

11. Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij niet beschikt over de vereiste hoedanigheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de bestreden beslissing en dat het beroep bijgevolg onontvankelijk is.

De exceptie van de eerste tussenkomende partij is gegrond.

12. In het auditorsverslag wordt terecht gesteld dat over het beroep tot nietigverklaring uitspraak kan worden gedaan met korte debatten in de zin van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

## *VI. Vordering tot schorsing*

13. De verwerping van het beroep tot nietigverklaring heeft tot gevolg dat ook de vordering tot schorsing, die er het accessorium van is, verworpen moet worden.

## *VII. Rechtsplegingsvergoeding*

### *Vraag van de verwerende partij*

14. De verwerende partij vraagt om de kosten van het beroep, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 840 euro ten laste van de verzoekende partij te leggen.

### *Beoordeling*

15. Aangezien de verwerende partij in het gelijk wordt gesteld, dient de verzoekende partij verwezen te worden in de betaling van het rolrecht, begroot op 200 euro naar aanleiding van de ingestelde vordering tot schorsing.

16. Hetzelfde geldt voor het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding.

Wat de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding betreft, is er geen reden om over te gaan tot een verhoging van het basisbedrag van 700 euro met 20% tot 840 euro. Artikel 67, § 2, eerste lid, 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 weliswaar dat het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding met 20% wordt verhoogd indien het beroep tot nietigverklaring gepaard gaat met een vordering tot schorsing. Indien evenwel – zoals te dezen – de zaak met korte debatten wordt beslecht, is een

dergelijke verhoging overeenkomstig artikel 67, § 2, derde lid, van het voornoemde besluit niet verschuldigd.

## **BESLISSING**

**1. De verzoeken tot tussenkomst van de West-Vlaamse Intercommunale Vliegveld Wevelgem-Bissegem en van de nv Flanders International Airport worden ingewilligd.**

**2. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring.**

**3. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.**

**4. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

**De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 november 2017, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                 |                                    |
|-----------------|------------------------------------|
| Bruno Seutin,   | staatsraad, waarnemend voorzitter, |
| bijgestaan door |                                    |
| Tiny Temmerman, | griffier.                          |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Bruno Seutin**