

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.171 van 30 januari 2025
in de zaak A. 240.174/IX-10.346**

In zake: het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306A
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 1160 Brussel
Herrmann-Debrouxlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 11 juni 2023 ‘tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter 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 16 december 2024.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Laurent Delmotte en Maximilien Storme, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 en rechtskader

3.1. In Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG’ (hierna: Verordening (EU) nr. 598/2014) worden voor

luchthavens met een geluidsprobleem regels vastgesteld inzake de procedure die moet worden gevolgd voor de coherente invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen, per individuele luchthaven, teneinde de geluidsomgeving te verbeteren en het aantal mensen dat aanzienlijke hinder ondervindt van de mogelijk schadelijke gevolgen van vliegtuiglawaai te beperken of te doen afnemen, overeenkomstig de evenwichtige aanpak (artikel 1, lid 1, van Verordening (EU) nr. 598/2014).

Een ‘exploitatiebeperking’ wordt in Verordening (EU) nr. 598/2014 omschreven als “een geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationale capaciteit van een luchthaven vermindert, inclusief exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme luchtvaartuigen op specifieke luchthavens en partiële exploitatiebeperkingen, die bijvoorbeeld gedurende bepaalde tijdsperioden van de dag of alleen voor bepaalde start- en landingsbanen gelden” (artikel 2, lid 6, van Verordening (EU) nr. 598/2014).

Een ‘geluidsgelateerde actie’ is “elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven, waarvoor de beginselen van de evenwichtige aanpak van toepassing zijn, inclusief andere niet-operationele acties die gevolgen kunnen hebben voor het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan vliegtuiglawaai” (artikel 2, lid 5, van Verordening (EU) nr. 598/2014).

De ‘evenwichtige aanpak’, overeenkomstig dewelke geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen kunnen worden ingevoerd, betreft “de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ontwikkelde procedure waarbij het gamma aan beschikbare maatregelen, namelijk de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, ruimtelijke ordening en beheer, operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder en exploitatiebeperkingen, op coherente wijze wordt benaderd, teneinde het geluidsprobleem voor elke individuele luchthaven op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen” (artikel 2, lid 3, van Verordening (EU) nr. 598/2014).

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 598/2014, wijst een lidstaat “een of meer bevoegde instanties aan die verantwoordelijk zijn voor de procedure die moet worden gevolgd bij het vaststellen van exploitatiebeperkingen”.

Artikel 8 van Verordening (EU) nr. 598/2014 legt de regels voor het opleggen van exploitatiebeperkingen vast. Deze regels luiden als volgt (met weglating van een voetnoot):

“1. Wanneer de bevoegde instanties een exploitatiebeperking willen opleggen, moeten zij de lidstaten, de Commissie en de relevante belanghebbende partijen daar zes maanden van tevoren kennis van geven; deze termijn eindigt uiterlijk twee maanden vóór de vaststelling van de slotcoördinatieparameters voor de betrokken luchthaven en de relevante dienstregelingsperiode, zoals gedefinieerd in artikel 2, onder m), van Verordening (EEG) nr. 95/93.

2. Na de beoordeling overeenkomstig artikel 6 gaat de kennisgeving vergezeld van een schriftelijk verslag overeenkomstig de in artikel 5 gespecificeerde vereisten, waarin wordt uitgelegd waarom de exploitatiebeperking wordt opgelegd, welke doelstelling inzake de bestrijding van geluidshinder is vastgesteld voor de luchthaven, welke maatregelen in overweging zijn genomen om die doelstelling te verwezenlijken en hoe de kosteneffectiviteit van de diverse in overweging genomen maatregelen is onderzocht, inclusief – voor zover van toepassing – hun grensoverschrijdend effect.

3. Op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief kan de Commissie binnen een termijn van drie maanden na de datum waarop zij de in lid 1 bedoelde kennisgeving heeft ontvangen, de procedure voor de invoering van een exploitatiebeperking toetsen. Indien de Commissie van oordeel is dat bij de invoering van een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking de in deze verordening vastgestelde procedure niet in acht is genomen, kan zij de bevoegde instantie daarvan in kennis stellen. De betrokken bevoegde instantie onderzoekt de kennisgeving van de Commissie en informeert de Commissie omtrent haar intenties alvorens de exploitatiebeperking in te voeren.

4. Indien de exploitatiebeperking betrekking heeft op de uitdienstneming van marginaal conforme luchtvaartuigen op een luchthaven, worden tot zes maanden na de in lid 1 bedoelde kennisgeving geen bijkomende diensten op die luchthaven toegestaan boven het aantal bewegingen met marginaal conforme luchtvaartuigen in de overeenkomstige periode van het vorige jaar. De lidstaten zien erop toe dat de bevoegde instanties beslissen met welk percentage het aantal bewegingen met marginaal conforme luchtvaartuigen van de relevante exploitanten op die luchthaven jaarlijks wordt verminderd, rekening houdend met de leeftijd van de

luchtvaartuigen en de samenstelling van de volledige vloot. Onverminderd artikel 5, lid 4, mag dat percentage niet meer dan 25% bedragen van het aantal bewegingen met marginaal conforme luchtvaartuigen waarmee de exploitant die luchthaven bedient.”

Artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014 voorziet in de mogelijkheid van vrijstellingen voor operaties met luchtvaartuigen van uitzonderlijke aard. Het artikel stelt:

“Per geval kunnen de bevoegde instanties, toestemming verlenen voor individuele operaties op luchthavens waarvoor zij verantwoordelijk zijn, met betrekking tot marginaal conforme luchtvaartuigen die anders op grond van de overige bepalingen van deze verordening niet mogelijk zouden zijn. Deze vrijstelling is beperkt tot:

- a) operaties die dermate uitzonderlijk zijn dat het onredelijk zou zijn geen tijdelijke vrijstelling te verlenen, met inbegrip van vluchten voor humanitaire hulp, of
- b) luchtvaartuigen die niet-commerciële vluchten verrichten met het oog op aanpassings-, herstellings- of onderhoudswerkzaamheden.”

3.2. Met het oog op de uitvoering van Verordening (EU) nr. 598/2014 wordt het koninklijk besluit van 11 juni 2023 ‘tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG’ uitgevaardigd. Het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2023. De bepalingen ervan luiden als volgt:

“Artikel 1. Voor de toepassing van onderhavig besluit wordt verstaan onder:

1° verordening (EU) nr. 598/2014: de verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG;

2° de minister: de minister bevoegd voor de luchtvaart;

3° exploitatiebeperking: de exploitatiebeperking zoals bedoeld in artikel 2, 6) van de verordening (EU) nr. 598/2014.

Art. 2. De minister is de bevoegde instantie zoals bedoeld in de

verordening (EU) nr. 598/2014 voor wat betreft de luchthaven Brussel-Nationaal.

De minister kan een of meerdere diensten binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer aanduiden die belast is of zijn met het evalueren van de geluidshinder en het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen.

Art. 3. De minister kan, in toepassing van artikel 8 van de verordening (EU) nr. 598/2014, exploitatiebeperkingen opleggen.

De minister of zijn gemachtigde kan vrijstellingen, zoals bedoeld in artikel 10 van de verordening (EU) nr. 598/2014, verlenen.

Art. 4. Het koninklijk besluit van 25 september 2003 tot vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Brussel-Nationaal wordt opgeheven.

De uitvoeringsbesluiten genomen op basis van het in het eerste lid vermelde besluit blijven van toepassing tot ze op basis van onderhavig besluit worden gewijzigd of opgeheven.

Art. 5. De minister bevoegd voor het luchtverkeer is belast met de uitvoering van onderhavig besluit.”

Dat is het bestreden besluit.

3.3. Bij besluit van de Vlaamse regering van 2 juni 2023 ‘tot aanwijzing van een bevoegde instantie als vermeld in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG’ wijst de verzoekende partij op haar beurt het departement Omgeving aan als de bevoegde instantie, vermeld in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014, voor de luchthaven Brussel-Nationaal.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

4. De verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid op.

Zij voert aan dat de verzoekende partij slechts doet blijken van een louter hypothetisch belang aangezien het beroep wordt ingesteld teneinde mogelijke bevoegdheidsoverschrijdingen door de federale overheid in de toekomst te vermijden door maatregelen die zouden worden genomen op grond van het bestreden besluit. Zij wijst op de stellingname van de verzoekende partij dat de “bevoegdheidsoverschrijding door de federale overheid met het risico op conflicterende normen, [...] naar de toekomst toe vermeden” moet worden, dat dit de “reden [is] waarom het Vlaamse Gewest ook een vernietigingsberoep instelt” en dat de verzoekende partij “wil vermijden dat de federale overheid via het aannemen van een ministerieel besluit dat aangenomen wordt op grond van artikel 3, eerste lid van het bestreden KB in strijd met het homogeen gewestelijk bevoegdheidspakket inzake de strijd tegen de geluidshinder geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen zou opleggen”. Volgens de verwerende partij maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de bepalingen van het bestreden besluit zelf reeds de bevoegdheidverdelende regels zouden schenden en beweert zij dit zelfs niet. Zij beroept zich louter op het gevaar dat in haar ogen zou bestaan dat de federale overheid in de toekomst de haar voorbehouden bevoegdheden te ruim zou interpreteren. Het beroep tot nietigverklaring is manifest voorbarig en heeft expliciet tot doel om, via het stellen van een prejudiciële vraag, te horen vaststellen hoe de federale overheid reglementair zou mogen optreden. Een dergelijk preventief optreden tegen toekomstige administratieve akten is echter niet mogelijk in het kader van een vernietigingsberoep voor de Raad van State.

Beoordeling

5. In het eerste middel hekelt de verzoekende partij het feit dat de federale minister zijn bevoegdheid voor het opleggen van exploitatiebeperkingen te ruim interpreteert, dat hij in het verleden al geluidsbeperkende maatregelen voor de luchthaven Brussel-Nationaal heeft aangenomen in strijd met de bevoegdheidverdelende regelen, dat die bevoegdheidsoverschrijding in het verleden al heeft geleid tot met elkaar strijdige voorschriften en stelt zij dat die bevoegdheidsoverschrijding in de toekomst moet worden vermeden.

Deze stellingnames, waarnaar de verwerende partij verwijst, kaderen in de argumentatie van de verzoekende partij om een bevoegdheidsoverschrijding door het bestreden besluit aan te tonen.

De vraag of de verzoekende partij al dan niet aannemelijk maakt dat de bepalingen van het bestreden besluit de bevoegdheidverdelende regels schenden, betreft de gegrondheid van het beroep en niet de ontvankelijkheid ervan.

In de mate dat de verwerende partij opwerpt dat de verzoekende partij zelfs niet zou beweren dat de bepalingen van het bestreden besluit zelf reeds de bevoegdheidverdelende regels schenden, mist de exceptie bovendien feitelijke grondslag. In het verzoekschrift wijst de verzoekende partij immers expliciet bepalingen, andere dan artikel 3, eerste lid, van het bestreden koninklijk besluit, aan waaruit naar haar oordeel blijkt dat het bestreden besluit de gewestbevoegdheden betreedt, waarna zij concludeert dat “het bestreden besluit de bevoegdheidverdelende regels schendt en in zijn geheel vernietigd moet worden”.

6. De exceptie faalt en wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de bevoegdheidverdelende regels en in het bijzonder van de gewestelijke bevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu, wat onder meer de strijd tegen de geluidshinder omvat (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

(BWHI)), de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, BWHI), de ruimtelijke ordening (artikel 6, § 1, I, BWHI) en de bevoegdheid om aanvullende politiereglementen aan te nemen naast de federale regels van algemene politie (artikel 6, § 4, 3°, BWHI).

Samengevat schendt het bestreden besluit, aldus de verzoekende partij, de voormelde bevoegdheidverdelende regels doordat het een regeling bevat inzake de evaluatie van geluidshinder, het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen en het opleggen van exploitatiebeperkingen ten aanzien van de luchthaven Brussel-Nationaal en doordat het de federale minister bevoegd voor de luchtvaart aanwijst als bevoegde instantie in de zin van artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014. Het uitvaardigen van dergelijke regelingen komt op grond van de voormelde bepalingen toe aan het Vlaamse Gewest.

7.2. In de uiteenzetting bij het middel wijst de verzoekende partij vooreerst op de bevoegdheidsneutraliteit van Verordening (EU) nr. 598/2014. Het begrip ‘exploitatiebeperkingen’ in Verordening (EU) nr. 598/2014 is geen bevoegdheidverdelend criterium. Wanneer het Vlaamse Gewest en de federale overheid binnen de grenzen van hun bevoegdheden ‘exploitatiebeperkingen’ opleggen, moeten ze beide de procedures van de verordening respecteren. Zij zijn, elk wat de eigen bevoegdheden betreft, bevoegd voor het aanwijzen van de bevoegde instantie bedoeld in artikel 3 van de voormelde verordening of voor het opleggen van exploitatiemaatregelen. Naargelang de aard van de maatregel, zijn de federale overheid, dan wel de gewesten bevoegd voor de evenwichtige aanpak inzake het beheer van vliegtuiglawaai, bedoeld in artikel 5 van de voormelde verordening. Vervolgens schetst de verzoekende partij de bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaamse Gewest en de federale overheid inzake de geluidshinder voor de luchthaven Brussel-Nationaal. Zij betoogt dat de gewestelijke bevoegdheid de strijd tegen de geluidshinder voor de luchthaven omvat. Die bevoegdheid houdt onder meer in dat de gewestelijke overheden, op grond van de geregionaliseerde

wet van 18 juli 1973 ‘betreffende de bestrijding van de geluidshinder’ het gebruik van toestellen die bepaalde soorten lawaai veroorzaken of kunnen veroorzaken, mogen regelen of verbieden. Voorts is de verzoekende partij bevoegd voor het uitreiken van de omgevingsvergunning van de luchthaven en ook om in het kader van die bevoegdheid maatregelen te nemen op het vlak van geluidshinder. Voorts zijn de gewesten bevoegd om inzake luchtverkeer aanvullende politiereglementen aan te nemen bovenop de federale regels van algemene politie. Aldus meent de verzoekende partij te beschikken over een homogeen gewestelijke en exclusieve bevoegdheid om op het grondgebied van het Vlaamse Gewest maatregelen te nemen inzake de bestrijding van de geluidshinder afkomstig van de luchthaven Brussel-Nationaal. Het komt de federale overheid niet toe om bepalingen aan te nemen die betrekking hebben op de strijd tegen de geluidshinder. De federale bevoegdheden om regelen van algemene politie op het luchtverkeer aan te nemen en inzake de uitrusting en uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal moeten zo gelezen worden dat zij de verwerende partij niet toelaten om geluidsgelateerde beperkingen op te leggen. De verzoekende partij verwijst naar arrest nr. 199.465 van 13 januari 2010 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State omtrent de verhouding tussen de gewestbevoegdheid inzake de strijd tegen de geluidshinder en de federale bevoegdheden inzake de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal, de algemene politie, de reglementering op het verkeer en de technische voorschriften inzake het luchtverkeer en de productnormen. Uit die rechtspraak volgt dat de voorbehouden federale bevoegdheden geen afbreuk doen aan de gewestelijke bevoegdheid om maatregelen te nemen inzake de geluidshinder van de luchthaven Brussel-Nationaal. Dit blijkt ook uit advies 39.675/AV/4 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 4 april 2006 over het voorontwerp van wet inzake het vastleggen van vliegprocedures. Daarbij betwist de verzoekende partij niet de bevoegdheid van de federale overheid om exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2, lid 6, van Verordening (EU) nr. 598/2014 aan te nemen, in de mate dat de federale bevoegdheid om het baangebruik en de vluchtroutes te regelen moet worden beschouwd als zulk een exploitatiebeperking.

Volgens de verzoekende partij schendt het bestreden koninklijk besluit de geschetste gewestbevoegdheden omdat het zonder meer ervan uitgaat dat alle exploitatiebeperkingen die onder het bereik van Verordening (EU) nr. 598/2014 vallen, ook onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen.

Artikel 3, eerste lid, van het bestreden koninklijk besluit stelt, zonder enige beperking, op zeer algemene wijze dat de minister bevoegd voor de luchtvaart exploitatiebeperkingen in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 kan opleggen. Deze delegatie gaat veel ruimer dan enkel de federale bevoegdheden en lijkt zo opgesteld dat de federale overheid ook geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen kan aannemen die tot de homogene en exclusieve bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de strijd tegen de geluidshinder behoren.

De verzoekende partij vermeldt een aantal geluidsbeperkende maatregelen die de federale minister volgens haar aldus zou kunnen nemen. Dat de federale overheid ook effectief uitgaat van een dergelijke ruime lezing van de desbetreffende delegatie, blijkt volgens de verzoekende partij uit verschillende elementen. Zo heeft de federale minister van Mobiliteit reeds een ontwerp van ministerieel besluit besproken dat erop is gericht alle nachtvluchten op de luchthaven te schrappen, de geluidshinder op diverse ogenblikken van de dag te laten dalen door het aanscherpen van de toegestane geluidshoeveelheid per beweging en per periode en een beperking per periode op te leggen in verband met de maximaal toegestane hoeveelheid geluid per jaar. In het verleden heeft de federale overheid reeds in strijd met de bevoegdheidverdelende regels geluidsbeperkende maatregelen aangenomen voor de luchthaven Brussel-Nationaal. Dit is het geval in het koninklijk besluit van 25 september 2003 ‘tot vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Brussel-Nationaal’ (hierna: het koninklijk besluit van 25 september 2003) en het ter uitvoering van dat besluit genomen ministerieel besluit van 3 mei 2004 ‘betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal’ (hierna: het ministerieel besluit van 3 mei 2004), dat onder meer maximaal toegelaten geluidsquota per beweging, geluidsquota per seizoen, het verbod van marginaal conforme luchtvaartuigen gedurende de nacht, beperkingen van de nachtslots en periodes zonder opstijgen bevat. Deze bevoegdheidsoverschrijding heeft reeds geleid tot met elkaar strijdige voorschriften uit, enerzijds, het ministerieel besluit en,

anderzijds, de voorwaarden bij de milieuvergunning voor de luchthaven. De bevoegdheidsoverschrijding door de federale overheid met het risico op conflicterende normen, moet in de toekomst vermeden worden en om die reden stelt de verzoekende partij een vernietigingsberoep in. De omstandigheid dat de federale overheid in het verleden de bevoegdheidverdelende regels heeft geschonden, betekent niet dat zij dit in de toekomst ook mag doen. De bevoegdheidverdelende regelen raken de openbare orde.

Dat het bestreden besluit de gewestbevoegdheden betreedt, blijkt, aldus de verzoekende partij, ook uit de andere bepalingen van het koninklijk besluit. Artikel 2, tweede lid, van het bestreden koninklijk besluit bevat een algemene delegatie om de geluidshinder te evalueren en nieuwe exploitatiebeperkingen voor te bereiden, wat tot de bevoegdheid van de verzoekende partij behoort. Het eerste lid van die bepaling wijst de federale minister bevoegd voor de luchtvaart aan als de bevoegde instantie in de zin van artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014. Vermits de delegatie aan de minister evenwel bijzonder ruim is geformuleerd en de federale overheid ook daadwerkelijk de wil heeft om die bevoegdheid zeer ruim uit te oefenen, heeft de aanwijzing van de bevoegde instantie eveneens een veel ruimere draagwijdte. Ook de bevoegdheid in artikel 3, tweede lid, van het bestreden koninklijk besluit om vrijstellingen te verlenen, schendt de bevoegdheidverdelende regelen. Tot slot werd er reeds op gewezen dat de verwerende partij met het koninklijk besluit van 25 september 2003 en het ministerieel besluit van 3 mei 2004 haar bevoegdheid heeft overschreden, zodat zij ook niet bevoegd is om artikel 4 van het bestreden besluit aan te nemen, dat voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 25 september 2003 en bepaalt dat de uitvoeringsbesluiten genomen op grond van dat koninklijk besluit, waaronder het ministerieel besluit van 3 mei 2004, van toepassing blijven tot ze op grond van het thans bestreden besluit worden gewijzigd of opgeheven.

7.3. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de stelling van de verwerende partij dat de federale overheid over een

algemene residuaire bevoegdheid voor het luchtvaartbeleid en het luchtverkeer beschikt, niet kan worden bijgetreden. De verzoekende partij betoogt dat de federale residuaire bevoegdheid hoogstens kan slaan op het bevoegdheidsresidu dat overblijft nadat de aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen bevoegdheden ruim en zinvol geïnterpreteerd worden. Het is inherent aan de notie residuaire bevoegdheid dat het gaat om een bevoegdheid waarvoor de gemeenschappen of gewesten niet bevoegd zijn. De verzoekende partij wijst erop dat de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu in haar geheel is toegewezen aan de gewesten. Uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI volgt dat de strijd tegen de geluidshinder een aan het Vlaamse Gewest toegewezen materie is, ook inzake de luchthaven Brussel-Nationaal. Vermits de aangelegenheid inzake de bescherming van het leefmilieu, wat inzonderheid de strijd tegen de geluidshinder en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen omvat, aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, behoren deze bevoegdheden niet tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De verwerende partij gaat aan dit basisbeginsel van de bevoegdheidsverdeling voorbij. Voorts brengt het exclusiviteitsbeginsel met zich mee dat een bepaalde regel niet tot de bevoegdheid van twee overheden kan behoren. De federale overheid mag dus geen regels uitvaardigen ten aanzien van de luchthaven Brussel-Nationaal die tot de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden behoren, ook niet inzake de strijd tegen de geluidshinder. Indien een maatregel raakvlakken heeft met zowel gewestelijke als federale bevoegdheden, moet toepassing worden gemaakt van de ‘zwaartepuntleer’. Het zwaartepunt van een regeling die gericht is op de strijd tegen de geluidshinder, ligt bij de gewestbevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu. De federale overheid kan via de bevoegdheden waarover zij beschikt inzake de uitbating en uitrusting van de luchthaven Brussel-Nationaal geen maatregelen uitvaardigen die de strijd tegen de geluidshinder tot doel of voor gevolg hebben. Dit volgt ook uit arrest nr. 3/2006 van het Grondwettelijk Hof van 11 januari 2006. De verzoekende partij betoogt dat de door de BWHI aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden evenmin de mogelijkheid bieden om een regeling uit tevaardigen waarvan het zwaartepunt is gelegen in de strijd tegen de

geluidshinder. De bevoegdheid voor de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal werd, als uitzondering op de gewestbevoegdheid voor de uitrusting en uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden in het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de openbare werken en het vervoer, voorbehouden aan de federale overheid. Het gaat om de commerciële uitbating en uitrusting van de luchthaven. De federale bevoegdheid voor de regels van algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook voor de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen, biedt evenmin de mogelijkheid om de gewestbevoegdheid te betreden. De algemene politie over de luchtvaart is gericht op het vlot en veilig verloop van het luchtvaartverkeer. Ten gevolge hiervan behoort de vaststelling van het baangebruik, de vluchtroutes en de vliegprocedures tot de federale bevoegdheid, zij het dat die procedures de gebruikers van het luchtruim in staat moeten stellen te voldoen aan de gewestelijke regels. Hoewel de vaststelling van het baangebruik, de vluchtroutes en de vliegprocedures onmiskenbaar ook een impact heeft op de geluidshinder, ligt het zwaartepunt van deze federale bevoegdheid bij het vlot en veilig verloop van het luchtvaartverkeer. De omstandigheid dat het vaststellen van vliegprocedures als een exploitatiebeperking in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 kan worden beschouwd, doet hieraan geen afbreuk. Het Europees recht laat zich immers niet in met de interne bevoegdheidsverdeling. De federale bevoegdheid op het vlak van technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen heeft volgens het Grondwettelijk Hof betrekking op de technische voorschriften die worden vastgesteld ter behartiging van de veiligheid van het wegverkeer. Vermits artikel 6, § 4, 3°, BWHI niet alleen betrekking heeft op wegverkeer, maar ook op de luchtvaart, moet in dezelfde zin worden aangenomen dat deze federale bevoegdheid de bevoegdheid omvat om voorschriften aan te nemen waarvan het zwaartepunt is gelegen in de veiligheid van het luchtvaartverkeer van en naar de luchthaven Brussel-Nationaal. Er bestaat dus geen enkele federale bevoegdheid om rechtstreeks een beleid te voeren inzake de strijd tegen de geluidshinder of omtrent de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, wat betreft de luchthaven Brussel-Nationaal.

Anders dan de verwerende partij voorhoudt, staan zowel de tekst als de bedoeling van het bestreden besluit een bevoegdheidsconforme lezing ervan in de weg. Vermits de strijd tegen de geluidshinder als onderdeel van de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu in zijn geheel is toegewezen aan de gewesten, behoort het tot de kern van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de geluidshinder te evalueren en maatregelen te nemen inzake de strijd tegen de geluidshinder. Vermits de delegatie aan de minister tot het opleggen van nieuwe exploitatiebeperkingen en vrijstellingen geënt is op de bestrijding van de geluidshinder, ligt het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding binnen de gewestbevoegdheid en gaat het bestreden koninklijk besluit de federale bevoegdheden inzake de veiligheid van het luchtverkeer, het vlot en veilig luchtverkeer en de uitrusting en uitbating van de luchthaven te buiten.

De verzoekende partij stipt nog aan dat de federale overheid van oordeel is dat zij op grond van haar bevoegdheden exploitatiebeperkingen kan opleggen die tot doel of voor gevolg hebben de geluidshinder te regelen. Dit blijkt ook uit de memorie van antwoord, alsook uit de houding van de federale minister van Mobiliteit. Het verweer dat het voorbarig is om op grond van de uitspraken van de minister ervan uit te gaan dat de federale overheid zal handelen in strijd met de bevoegdheidverdelende regels, is weinig geloofwaardig vermits de verwerende partij zelf heeft aangekondigd op grond van het bestreden besluit maatregelen te nemen die ingaan tegen de bevoegdheidverdelende regels. Voorts voorziet het bestreden besluit expliciet in de verdere toepassing van de regels in het ministerieel besluit van 3 mei 2004 dat strijdt met de bevoegdheidverdelende regels. Het valt niet in te zien hoe aan die bepaling een bevoegdheidsconforme lezing kan worden gegeven. Met betrekking tot artikel 2, tweede lid, van het bestreden besluit laat de verzoekende partij nog gelden dat een bepaling die de minister bevoegd voor de luchtvaart, machtigt om een of meerdere diensten binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer aan te duiden die belast is of zijn met het evalueren van de geluidshinder en het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen, wel degelijk een normatieve bepaling is, die in

overeenstemming moet zijn met de bevoegdheidverdelende regelen. De redenering van de verwerende partij dat in het verleden al is geoordeeld dat het tot haar bevoegdheid zou behoren om de toegang tot de luchthaven Brussel-Nationaal tot de minst luidruchtige vliegtuigen te beperken, nachtvluchten te verbieden of in te perken en het gebruik van de landingsbanen en het tracé van de luchtcorridors te regelen, is zeer wankel. In dat verband benadrukt de verzoekende partij dat het feit dat de koninklijke besluiten van 14 april 2002 en 25 september 2003 uitgevaardigd zijn, op zich niets zegt over de vraag of de federale overheid daartoe bevoegd was. Uit het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State waaraan de verwerende partij refereert, blijkt bovendien dat er vraagtekens werden geplaatst bij de bevoegdheid van de federale overheid. Anders dan de verwerende partij lijkt aan te nemen, is het voorts niet mogelijk dat de federale overheid op grond van haar voorbehouden bevoegdheden geluidsbeperkende maatregelen neemt voor zover daarbij de gewestelijke regels worden gerespecteerd. Die stelling komt erop neer dat regels inzake de strijd tegen geluidshinder gekwalificeerd kunnen worden als behorende tot zowel de gewestelijke als de federale bevoegdheid. Dergelijke meervoudige bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie strijdt met het exclusiviteitsbeginsel dat erop is gericht normconflicten tussen de verschillende bevoegde overheden te vermijden. Een meervoudige bevoegdheidskwalificatie is mogelijk indien het afbakeningsproces van twee bevoegdheidsmateries dit toelaat en de toepassing ervan geenszins tot normconflicten aanleiding geeft. Een meervoudige bevoegdheidskwalificatie is hier niet mogelijk. De omstandigheid dat door het respecteren van de meest strenge norm de beide normen worden gerespecteerd, betekent niet dat er geen normconflict zou zijn. Daardoor wordt immers afbreuk gedaan aan de inhoudelijke autonomie van de bevoegde overheid. Het feit dat de federale overheid in de berekeningsmethode voor de terminalnavigatieheffingen mede rekening houdt met een geluidsfactor, doet niet anders besluiten. Dezelfde opmerking geldt in verband met het tariefsysteem van luchthavenvergoedingen. De verzoekende partij heeft overigens ook nooit ontkend dat de federale overheid op grond van haar eigen bevoegdheden maatregelen kan nemen die als een exploitatiebeperking onder Verordening (EU) nr. 598/2014 moeten worden

beschouwd. Het punt van de verzoekende partij is evenwel dat de verwerende partij in het bestreden besluit die bevoegdheden te ruim uitlegt in strijd met de gewestbevoegdheden, omdat het ook maatregelen bevat waarvan het zwaartepunt is gelegen in de gewestbevoegdheden.

7.4. In haar laatste memorie valt de verzoekende partij het auditoraatsverslag bij in zoverre het stelt dat de federale overheid enkel bevoegd is om exploitatiebeperkingen op te leggen “wanneer deze beperkingen ‘kaderen binnen de federale bevoegdheden’, zoals de federale regels inzake het baangebruik en de vluchtroutes die als een dergelijke exploitatiebeperking worden beschouwd” en dat de federale overheid bijgevolg enkel in het kader daarvan een bevoegde instantie kan aanwijzen.

De verzoekende partij betoogt dat omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer en om de nodige rechtszekerheid te waarborgen een bevoegdheidsconforme lezing niet volstaat, maar dat moet worden overgegaan tot een vernietiging – eventueel gemoduleerd – van het bestreden besluit. *In casu* is er immers geen overeenstemming tussen de partijen over de draagwijdte en betekenis van een bevoegdheidsconforme lezing van het bestreden besluit zodat hierover een bevoegdheidsconflict bestaat tussen het Vlaamse Gewest en de Belgische Staat. De verwerende partij beweert weliswaar dat het bestreden besluit bevoegdheidsconform gelezen kan worden, maar geeft tegelijk onmiskenbaar een lezing aan het bestreden besluit die ingaat tegen de bevoegdheidverdelende regels.

De verzoekende partij legt bijkomend het ontwerp voor van een ministerieel besluit betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal dat door de federale minister werd bezorgd aan de leden van de interfederale werkgroep. Dit ontwerp van ministerieel besluit vindt zijn rechtsgrond in het bestreden koninklijk besluit en bevestigt dat de verwerende partij een veel ruimere draagwijdte geeft aan haar bevoegdheid om exploitatiebeperkingen op te leggen. Het bevestigt ook de verklaringen in de pers

van de federale minister van Mobiliteit. Uit dit ontwerp blijkt dat de federale minister van Mobiliteit zich op grond van artikel 3 van het bestreden besluit bevoegd acht om nachtvluchten (tussen 23 uur en 6 uur) te schrappen en om de geluidshinder op diverse ogenblikken van de dag te laten dalen door het aanscherpen van de maximaal toegestane geluidshoeveelheid per beweging en periode en door het opleggen van een beperking per periode in verband met de maximaal toegestane hoeveelheid geluid per jaar (geluidsquota). Dit zijn evenwel maatregelen die tot de exclusief gewestelijke bevoegdheid inzake de strijd tegen de geluidshinder en de politie op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven behoren.

Men kan bijgevolg, aldus de verzoekende partij, niet om de vaststelling heen dat de federale overheid een veel ruimere draagwijdte toekent aan haar bevoegdheid om exploitatiebeperkingen op te leggen op grond van artikel 3 van het bestreden besluit dan wat de bevoegdheidverdelende regels toestaan. Het is uiteraard zo dat voormeld ministerieel besluit tot dusver niet werd aangenomen en het op zich voorbarig is om een uitspraak te doen over de wettigheid ervan. Dit is volgens de verzoekende partij echter niet het punt, maar wel dat de verwerende partij aan het bestreden besluit een draagwijdte toekent die niet strookt met de bevoegdheidverdelende regels. De bevoegdheidsoverschrijding vindt haar juridische oorzaak dus wel degelijk in het bestreden besluit.

Dat de maatregelen die de verwerende partij kadert binnen de mogelijkheid om exploitatiebeperkingen op te leggen op grond van artikel 3 van het bestreden besluit tot het gewestelijke bevoegdheidspakket behoren, wordt volgens de verzoekende partij door de verwerende partij bevestigd in de conclusies van 15 mei 2024 die zij neergelegd heeft in een procedure voor de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel betreffende een milieustakingsvordering die het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest heeft ingeleid tegen de Belgische Staat. Volgens de verzoekende partij lijkt de verwerende partij daarin haar bevoegdheid voor de omgevingsvergunning van de luchthaven, met

inbegrip van het aantal toegestane bewegingen, de vliegtuigen die mogen landen en opstijgen, aanvaardbare limieten voor geluidsoverlast en nachtvluchten, niet langer te betwisten. Het is volgens haar een raadsel waarom zij dit wel doet ten aanzien van het bestreden besluit.

Gelet op de ruime draagwijdte die de verwerende partij zelf geeft aan het bestreden besluit, meent de verzoekende partij dat een bevoegdheidsconforme lezing van het bestreden besluit niet voldoende is, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid. Minstens is een gemoduleerde vernietiging nodig waarbij in het dispositief aangegeven wordt dat het bestreden besluit enkel in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels wanneer de aanwijzing van de minister als bevoegde instantie in artikel 2 en de bevoegdheid van de minister om de in artikel 3 bedoelde beperkingen op te leggen en vrijstellingen te verlenen kaderen binnen de federale bevoegdheden inzake het baangebruik en de vluchtroutes die als een dergelijke exploitatiebeperking worden beschouwd. Indien geen duidelijkheid gegeven wordt over de beperkte draagwijdte van de bevoegdheid van de federale overheid om exploitatiebeperkingen op te leggen op grond van het bestreden besluit, dreigt dit enkel tot rechtsonzekerheid en nieuwe bevoegdheidsconflicten (bijvoorbeeld op het niveau van het uitvoeringsbesluit) te leiden.

Tot slot vestigt de verzoekende partij ook de bijzondere aandacht op artikel 3, tweede lid, van het bestreden besluit. De machtiging in deze bepaling brengt met zich mee dat de federale minister (of zijn gemachtigde) in de mogelijkheid gesteld wordt om – binnen de grenzen van artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014 – vrijstellingen te verlenen ten aanzien van marginaal conforme luchtvaartuigen in de zin van de definitie van artikel 2, lid 4, van deze verordening die niet toegelaten zijn volgens de omgevingsvergunning. In de omgevingsvergunning is de volgende bijzondere voorwaarde opgenomen ter beperking van de geluidshinder: “d. Marginaal conforme vliegtuigen. Met uitzondering van de vrijgestelde bewegingen zijn de opstijgingen en de landingen van marginaal conforme vliegtuigen, gecertificeerd overeenkomstig ‘Hoofdstuk

3' voorwaarden van ICAO bijlage 16 maar met een cumulatieve marge ten aanzien van deze normen van minder dan 13 EPNdB, tijdens de nacht (23 uur – 7 uur) niet meer toegelaten op de luchthaven Brussel-Nationaal vanaf het IATA zomerseizoen 2025.” Het behoort tot de exclusieve bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om te bepalen welke vliegbewegingen vrijgesteld worden. Daartoe wordt het begrip omschreven in de definities in het vergunningbesluit. In de lijn hiervan komt het ook aan het Vlaamse Gewest toe om de bevoegde instantie aan te wijzen die de in artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014 bedoelde vrijstellingen mag verlenen. De overheid die bevoegd is voor de regel is immers ook bevoegd voor de uitzonderingen en de vrijstellingen. De federale overheid is niet bevoegd voor de vrijstellingen bedoeld in artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014. Artikel 3, tweede lid, van het bestreden besluit kan de federale minister of zijn gemachtigde niet machtigen om dergelijke vrijstellingen toe te kennen.

Beoordeling

8. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI is het Vlaamse Gewest op zijn grondgebied bevoegd inzake de bescherming van het leefmilieu. In die bepaling wordt uitdrukkelijk gesteld dat die aangelegenheid mede “de strijd tegen de geluidshinder” omvat. Daarnaast is het Vlaamse Gewest bevoegd voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, BWHI), voor de ruimtelijke ordening (artikel 6, § 1, I, BWHI) en voor het aannemen van aanvullende politiereglementen naast de federale regels van algemene politie (artikel 6, § 4, 3°, BWHI).

9. Naast de residuaire bevoegdheid inzake de niet aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen bevoegdheden, is de federale overheid onder meer bevoegd voor de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7°, BWHI), voor de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (artikel 6, § 4, 3°, BWHI) en voor de regels met betrekking tot de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer (artikel 6, § 4, 4°, BWHI).

10.1. Artikel 2, eerste lid, van het bestreden koninklijk besluit wijst de federale minister bevoegd voor de luchtvaart aan als bevoegde instantie zoals bedoeld in Verordening (EU) nr. 598/2014 voor wat betreft de luchthaven Brussel-Nationaal. Deze bepaling geeft gevolg aan artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 598/2014 krachtens hetwelk de lidstaten een of meer bevoegde instanties aanwijzen “die verantwoordelijk zijn voor de procedure die moet worden gevolgd bij het vaststellen van exploitatiebeperkingen”. Hiermee samenhangend machtigt artikel 2, tweede lid, van het bestreden besluit de minister om diensten aan te wijzen die belast worden met het evalueren van de geluidshinder en het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen.

10.2. Artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit bepaalt dat de “minister [...], in toepassing van artikel 8 van verordening (EU) nr. 598/2014, exploitatiebeperkingen [kan] opleggen”. De exploitatiebeperkingen die de minister kan opleggen zijn, zo volgt uit de definitie in artikel 1, 3°, van het bestreden besluit, deze “zoals bedoeld in artikel 2, 6) van de verordening (EU) nr. 598/2014”. Het zijn geluidsgerelateerde acties die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven verminderen.

Aangezien artikel 8 van Verordening (EU) nr. 598/2014 procedures voorschrijft die de bevoegde instanties moeten naleven wanneer zij een exploitatiebeperking willen opleggen, moet artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit zo begrepen worden dat de machtiging aan de minister gebonden is aan de verplichting om artikel 8 van de verordening na te leven.

10.3. Artikel 3, tweede lid, van het bestreden besluit machtigt de minister of zijn gemachtigde om vrijstellingen te verlenen, zoals bedoeld in artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014. Dit artikel 10 voorziet in de vrijstelling voor operaties met luchtvaartuigen van uitzonderlijke aard.

11. De bevoegdheidverdelende regels en het feit dat de gewesten bevoegd zijn voor de strijd tegen geluidshinder betekenen niet dat de federale overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheid voor de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal of inzake het ontwerpen van regels van algemene politie en reglementering op het verkeer en vervoer, geen enkele maatregel zou kunnen nemen die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving op en rond de luchthaven Brussel-Nationaal of niet ook de beperking van geluidshinder zou mogen nastreven.

Bij het opleggen van maatregelen die passen in haar bevoegdheden, mag de federale overheid wel geen voorschriften aannemen die zodanige gevolgen hebben voor de bevoegdheid die uitgeoefend wordt door de

gewestoverheid, dat die voorschriften die gewestoverheid, in dit geval de verzoekende partij, zouden beletten een efficiënt beleid inzake de strijd tegen de geluidshinder te voeren. De geluidsgelateerde voorschriften die de federale overheid aanneemt, mogen niet in strijd zijn met de milieunormen op het vlak van geluid die de gewestelijke overheden kunnen uitvaardigen en mogen de uitoefening van de bevoegdheden van die overheden niet overdreven moeilijk of onmogelijk maken.

12. De verzoekende partij erkent dat de federale overheid exploitatiebeperkingen kan opleggen die gevolgen kunnen hebben voor de geluidsomgeving rond de luchthaven en een geluidsgelateerd karakter hebben. De verzoekende partij erkent aldus uitdrukkelijk dat de verwerende partij maatregelen kan opleggen die gekwalificeerd kunnen worden als een exploitatiebeperking in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014. Zij stelt wel dat dit enkel kan wanneer deze beperkingen kaderen binnen de federale bevoegdheden, zoals de federale regels inzake het baangebruik en de vluchtroutes die als een dergelijke exploitatiebeperking worden beschouwd.

13. Gelet op het voorgaande beschikken zowel de verzoekende partij als de verwerende partij over de bevoegdheid om exploitatiebeperkingen in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 op te leggen.

14. Zowel de verzoekende als de verwerende partij zijn aldus onderworpen aan de verplichtingen die voortvloeien uit die verordening. Bijgevolg kan en moet de verwerende partij een bevoegde instantie in de zin van artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014 aanwijzen die verantwoordelijk is voor de procedure die moet worden gevolgd bij het vaststellen van exploitatiebeperkingen.

15. Artikel 2, eerste lid, van het bestreden besluit bevat aldus geen schending van de bevoegdheidverdelende regels.

Aangezien het federale beleid, binnen de eigen bevoegdheden, gevolgen kan hebben voor de geluidshinder en de vorm kan aannemen van exploitatiebeperkingen in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014, zijn de tegen artikel 2, tweede lid, van het bestreden besluit aangevoerde bezwaren evenmin gegrond. De evaluatie en voorbereiding van maatregelen geven op zich overigens in beginsel geen aanleiding tot een bevoegdheidsoverschrijding en bemoeilijken evenmin de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden.

16.1. Het bestreden besluit zelf bevat als dusdanig geen exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2, lid 6, van Verordening (EU) nr. 598/2014. Artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit bevat enkel een machtiging aan de minister om zulke exploitatiebeperkingen op te leggen.

16.2. Deze niet-gespecificeerde machtiging kan slechts betrekking hebben op exploitatiebeperkingen die kaderen binnen de federale bevoegdheden. Dit vloeit voort uit de grondwettelijke en wettelijke bepalingen die de bevoegdheidsverdeling binnen België regelen. Voor de wettigheid van het koninklijk besluit is niet vereist dat het koninklijk besluit dit uitdrukkelijk bevestigt.

16.3. Artikel 3 van het bestreden besluit betreft dus niet de bevoegdheid van de verzoekende partij en vormt op zich evenmin een belemmering van de bevoegdheidsuitoefening door of van het beleid van de verzoekende partij.

17. Artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit bevat geen normen of bepalingen die in strijd zijn met de bevoegdheidverdelende regels. Aangezien de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen, in artikel 3, tweede lid, van het bestreden koninklijk besluit enkel de vrijstelling kan inhouden van de door de federale overheid opgelegde beperkingen en er dus mee samenhangt, zijn de aangevoerde bezwaren tegen artikel 3, tweede lid, aldus begrepen, evenmin gegrond.

18. De verzoekende partij voert evenwel aan dat het bestreden besluit er “zonder meer vanuit [gaat] dat alle exploitatiebeperkingen die onder de scope van Verordening 598/2014 vallen ook onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen” en dat de verwerende partij zich op deze wijze bezondigt aan een schending van de bevoegdheidverdelende regels.

Haar stelling dat de verwerende partij aan het bestreden besluit een draagwijdte geeft die niet strookt met de bevoegdheidverdelende regels en ervan uitgaat dat alle exploitatiebeperkingen die onder het toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. 598/2014 vallen tot haar bevoegdheid behoren, vindt echter geen steun in de tekst van het bestreden besluit.

19. De onwettigheid, gelegen in de overschrijding van de bevoegdheidverdelende regelen, die de verzoekende partij in het bestreden besluit ontwaart, valt, zo blijkt, toe te schrijven aan de ruime invulling die zij zelf geeft aan het begrip “exploitatiebeperking” in de context van het bestreden besluit. De verzoekende partij steunt daarbij op drie elementen buiten de eigenlijk tekst van het bestreden besluit.

Haar interpretatie van het begrip ‘exploitatiebeperking’ in het bestreden besluit wordt gevoed door, ten eerste, het standpunt dat de federale minister bevoegd voor de luchtvaart ter zake zou hebben ingenomen in de pers en, ten tweede, door de reikwijdte van vroegere regelingen. Ten derde verwijst de verzoekende partij naar een ontwerp van ministerieel besluit dat is opgesteld ter uitvoering van artikel 3 van het bestreden besluit. Dit ontworpen ministerieel besluit zou bepalingen bevatten waarmee de verwerende partij haar bevoegdheid te buiten gaat en de gewestelijke bevoegdheid inzake de strijd tegen de geluidshinder en de politie op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven zou betreden. Hiermee onderbouwt de verzoekende partij haar stelling dat de verwerende partij weliswaar beweert dat het bestreden besluit bevoegdheidsconform gelezen kan worden maar dat zij er tegelijk een lezing aan

geeft die ingaat tegen de bevoegdheidverdelende regels.

20. Met verklaringen in de pers over een voorgenomen ministerieel besluit kan de Raad van State bij de beoordeling van het bestreden besluit geen rekening houden.

Dezelfde vaststelling geldt voor voorheen aangenomen koninklijke of ministeriële besluiten. In zoverre het al zo zou zijn dat daarmee destijds maatregelen zijn getroffen die tot de bevoegdheid van de gewestelijke overheden behoren en deze besluiten in het verleden hebben geleid tot “met elkaar strijdige voorschriften”, volgt daaruit immers nog niet dat ter uitvoering van het thans bestreden besluit dezelfde of gelijkaardige maatregelen, die tot de bevoegdheden van de gewestelijke overheden behoren, zullen worden genomen. In zoverre de verzoekende partij kritiek uit op de voorheen aangenomen koninklijke en ministeriële besluiten, moet bovendien worden vastgesteld dat deze besluiten niet meer voor vernietiging vatbaar zijn en deze kritiek niet is gericht op het thans bestreden besluit. Dat artikel 4, tweede lid, van het bestreden besluit de toepassing van de beweerd onwettige uitvoeringsbesluiten bestendigt tot hun vervanging of opheffing, doet daaraan geen afbreuk, nu dit artikel niets wijzigt aan de bestaande rechtsorde.

Ook een ontwerp van ministerieel besluit, dat geen enkele rechtskracht heeft, kan er niet toe leiden in het bestreden besluit te lezen wat er niet in geschreven staat. Het al dan niet reële voornemen om een ministerieel besluit uit te vaardigen, waarbij de Raad van State in de huidige procedure overigens niet kan noch mag beoordelen of de inhoud ervan al dan niet in strijd zou zijn met de bevoegdheidverdelende regels, is niet enkel hypothetisch. Daarnaast is het immers evenmin zo dat de eventuele onwettigheid van een ministerieel besluit op zich zou leiden tot de onwettigheid van het koninklijk besluit waarvan het de uitvoering vormt.

21. Tot slot wordt de verzoekende partij eraan herinnerd dat het

loutere feit van het gebrek aan overeenstemming tussen de partijen over de draagwijdte van een bevoegdheidsconforme lezing van het bestreden besluit, op zich geen bevoegdheidsconflict of normconflict schept, laat staan dat het de onwettigheid van een norm met zich meebrengt die zou leiden tot de nietigheid ervan.

22. Artikel 4 van het bestreden besluit heft het koninklijk besluit van 25 september 2003 op. In het tweede lid van die bepaling wordt gesteld dat de uitvoeringsbesluiten van toepassing blijven tot ze worden gewijzigd of opgeheven. Zoals vermeld *sub* 20, worden aldus geen materiële rechtsregels aan het bestaande recht toegevoegd, zodat de bepaling op zich geen bevoegdheidverdelende regels kan schenden.

23. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

24.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 33, tweede lid, en 37 van de Grondwet alsook van artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart’ (hierna: de luchtvaartwet).

24.2.1. In een *eerste middelonderdeel* betoogt de verzoekende partij dat het bestreden besluit artikel 5 van de luchtvaartwet schendt omdat het zijn rechtsgrond zoekt in die bepaling, terwijl dit wetsartikel geen rechtsgrond biedt om geluidsbeperkende maatregelen te nemen, maar enkel om reglementsvoorschriften inzake het luchtverkeer uit te vaardigen. Minstens moet die bepaling bevoegdheidsconform worden gelezen. In het licht van de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden dient deze bepaling zo gelezen te worden dat ze niet de bevoegdheid omvat om geluidsbeperkende maatregelen te nemen waarvoor de gewesten bevoegd zijn, maar enkel om andere reglementsvoorschriften inzake het luchtverkeer uit te vaardigen (zoals op het vlak van veiligheid en verkeer). Deze rechtsgrond biedt de Koning dan ook niet de bevoegdheid om regels inzake de evaluatie van de geluidshinder, het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen en het opleggen van exploitatiebeperkingen ten aanzien van de luchthaven Brussel-Nationaal op te

leggen zoals het geval is in het bestreden besluit.

In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof (met weglating van een voetnoot):

“Schendt artikel 5, § 1 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart de artikelen 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 3° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wanneer het zo gelezen wordt dat het -ook na de overdracht van de voormelde bevoegdheden naar de gewesten- de Koning machtigt om geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op te leggen in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 voor de luchthaven Brussel-Nationaal zoals bijvoorbeeld regels inzake de uitfasering van marginaal conforme vliegtuigen tijdens bepaalde tijdsperioden, beperkingen in verband met de toegestane geluidshoeveel[heid] per beweging (GB) bij landing en opstijging voor individuele vluchten (ook wel quota-count (QC) genoemd), beperkingen in verband met de maximum globale geluidshoeveelheid die is toegelaten per jaar of per IATA-seizoen (voor landingen en/of opstijgingen), beperkingen in verband met het maximaal aantal toe te wijzen slots voor landende en/of opstijgende vliegbewegingen, regels inzake stille of geluidsluwe periodes, etc.”

24.2.2. In het *tweede middelonderdeel* zet de verzoekende partij uiteen dat artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit de artikelen 33, tweede lid, en 37 van de Grondwet, alsook artikel 5 van de luchtvaartwet schendt, omdat het de minister de bevoegdheid verleent om exploitatiebeperkingen op te leggen, terwijl de reglementsvoorschriften bedoeld in artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet bij koninklijk besluit moeten worden uitgevaardigd, zodat het om een door de wetgever aan de Koning voorbehouden bevoegdheid gaat die de Koning niet kan delegeren aan een minister, minstens omdat de delegatie het wezen zelf van de bevoegdheid betreft en niet beperkt is tot detailmaatregelen. Dit was nog enigszins anders in artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 september 2003 – dat wordt opgeheven bij artikel 4 van het thans bestreden koninklijk besluit – dat er immers in voorzag dat de minister besliste over de exploitatiebeperkingen volgens de voorwaarden van dat koninklijk besluit.

24.3.1. Ten aanzien van het eerste middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat op grond van artikel 5 van de luchtvaartwet de Koning Verordening (EU) nr. 598/2014 mag uitvoeren door de bevoegde federale instantie aan te wijzen die, wat de federale bevoegdheden betreft, de verordening zal uitvoeren. De vraag van de verzoekende partij om die wetsbepaling bevoegdheidsconform te lezen is zonder voorwerp, minstens overbodig. De bevoegdheid om geluidsbeperkende maatregelen te nemen vloeit rechtstreeks voort uit de bepalingen van de verordening. Artikel 5 van de luchtvaartwet dient slechts als rechtsgrond om ter uitvoering van de verordening de bevoegde instantie aan te wijzen wat de federale overheid betreft. Bij de bespreking van het eerste middel werd reeds aangetoond dat de federale overheid over de bevoegdheid beschikt om geluidsgerelateerde maatregelen te treffen en om desgevallend geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op te leggen die verder gaan dan het baangebruik of de vluchtroutes van en naar de luchthaven Brussel-Nationaal. Dergelijke exploitatiebeperkingen zullen steeds moeten kunnen worden ingepast binnen de federale bevoegdheden en zullen moeten worden aangenomen met respect voor het evenredigheidsbeginsel. Indien de verzoekende partij van oordeel is dat deze toekomstige maatregelen de bevoegdheidverdelende regelen schenden, zal zij de beschikbare rechtsmiddelen ertegen kunnen aanwenden.

Het verzoek om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof berust op een verkeerde premisse. De door de verzoekende partij gevreesde schending van de bevoegdheidverdelende regels zou niet voortvloeien uit artikel 5 van de luchtvaartwet, maar slechts uit de exploitatiebeperkingen die de federaal bevoegde instantie zou opleggen. Artikel 5 van de luchtvaartwet schendt klaarblijkelijk de bevoegdheidverdelende regels niet, aangezien die bepaling geen materiële rechtsregel invoert, maar slechts een machtiging verleent aan de Koning. Evenmin voert die bepaling, net zomin overigens als het bestreden besluit, materiële regels inzake geluidsbeperkende maatregelen of exploitatiebeperkingen in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 in. Zij geldt enkel als wettelijke basis voor de Koning om de

bevoegde instantie in de zin van de verordening aan te wijzen. De verwerende partij stelt dat wanneer een wetgever aan de Koning een machtiging verleent, moet worden aangenomen dat hij slechts de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet en de bevoegdheidverdelende regels. Voorts kan een prejudiciële vraag evenmin worden aangewend om aan het Grondwettelijk Hof te vragen preventief een lijst of inventaris op te stellen van voorbeelden van maatregelen inzake geluidsbepierking die al dan niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

24.3.2. Ten aanzien van het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat bij de bespreking van het eerste middel is aangetoond dat de federale overheid bevoegd is voor het opleggen van exploitatiebeperkingen en het verlenen van vrijstellingen van dergelijke beperkingen, op grond van haar algemene residuaire bevoegdheid. Volgens de verwerende partij bekritiseert de verzoekende partij artikel 2 van het bestreden besluit niet in de mate dat het de federale minister bevoegd voor de luchtvaart aanwijst als bevoegde instantie als bedoeld in Verordening (EU) nr. 598/2014, maar stelt zij enkel dat diens bevoegdheid beperkt is tot de bevoegdheid voor de regels van algemene politie op het luchtverkeer. In de mate dat de verzoekende partij aldus erkent dat de federale minister kan worden aangewezen als een bevoegde instantie en diezelfde bevoegde instantie de regels voor het opleggen van exploitatiebeperkingen in artikel 8 van de verordening moet volgen, kan niet worden ingezien waarom de aangewezen federaal bevoegde instantie niet middels artikel 3 van het bestreden besluit zou kunnen worden aangewezen om artikel 8 van de verordening uit te voeren. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies in ieder geval geen opmerking gemaakt over de aanwijzing van de minister. Bovendien zullen de aard en de strekking van de op grond van artikel 8 van Verordening (EU) nr. 598/2014 aangenomen exploitatiebeperkingen of vrijstellingen slechts tot uiting komen op het ogenblik dat die maatregelen worden genomen door de federaal bevoegde instantie. De eventuele beoordeling van de naleving van de regelen inzake delegatie van bevoegdheden, kan dan ook

maar plaatsvinden op dat ogenblik. In afwachting daarvan moet ervan worden uitgegaan dat de gedelegeerde van zijn machtiging gebruikmaakt binnen de perken bepaald door of krachtens de wet. De verwerende partij herhaalt, ten slotte, dat de Raad van State niet preventief kan optreden op grond van vermeende toekomstige administratieve handelingen waarvan vermoed wordt dat deze mogelijk zouden worden genomen door een hiertoe onbevoegde overheid.

24.4.1. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat de stelling van de verwerende partij dat het bestreden besluit slechts de bevoegde instantie in de zin van artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014 zou aanwijzen, enkel opgaat voor artikel 2, eerste lid, van het bestreden besluit, maar niet voor de overige bepalingen ervan. Daarnaast gaat de verwerende partij voorbij aan de essentie van het middelonderdeel, namelijk dat artikel 5 van de luchtvaartwet enkel de mogelijkheid biedt om reglementsvoorschriften uit te vaardigen. Het punt van de verzoekende partij is dat deze bepaling geen rechtsgrond kan bieden om maatregelen te nemen die gericht zijn op de bestrijding van de geluidshinder, nu deze niet vallen onder het begrip reglementsvoorschriften inzake de luchtvaart. Dit begrip omvat enkel de bevoegdheid om regels uit te vaardigen inzake het vlot en veilig luchtverkeer. Zelfs indien met de verwerende partij inzake het eerste middel zou worden aangenomen dat het bestreden besluit de bevoegdheidverdelende regelen niet schendt, moet nog steeds worden vastgesteld dat artikel 5 van de luchtvaartwet geen voldoende rechtsbasis kan bieden voor het bestreden besluit.

Ook voert de verzoekende partij aan dat de stelling van de verwerende partij dat de bevoegdheid om geluidsbeperkende maatregelen te nemen rechtstreeks voortvloeit uit de bepalingen van Verordening (EU) nr. 598/2014, fout is. Het Europees recht laat zich niet in met de interne bevoegdheidsverdeling. Het opleggen van exploitatiebeperkingen moet binnen de bevoegdheidverdelende regels gebeuren en moet steunen op een rechtsgrond in de interne rechtsorde.

Voorts is het, wat betreft de prejudiciële vraag, weliswaar correct dat artikel 5 van de luchtvaartwet aan de Koning slechts de bevoegdheid verleent om de machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet en de bevoegdheidverdelende regelen. De verzoekende partij stelt echter vast dat de verwerende partij zowel in het bestreden besluit zelf als in het ontwerp van ministerieel besluit dat zij voornemens is te nemen en ook in de memorie van antwoord, een lezing geeft aan het bestreden besluit en aan artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet die ingaat tegen de draagwijdte van de delegatie. De verzoekende partij wijst er voorts op dat het niet het doel van de prejudiciële vraag is om preventief een inventaris op te stellen met voorbeelden van maatregelen inzake geluidsbeperkingen die al dan niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. De vraag is er daarentegen op gericht om te weten of de tekst van het bestreden besluit en de rechtsgrond die eraan ten grondslag ligt, in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels.

24.4.2. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel ontkent volgens de verzoekende partij de verwerende partij niet dat artikel 5 van de luchtvaartwet een delegatie bevat aan de Koning, terwijl het bestreden besluit de minister de bevoegdheid geeft om exploitatiebeperkingen op te leggen. De verwerende partij meent evenwel dat de bevoegdheid voor de minister rechtsgrond vindt in de artikelen 3 en 8 van Verordening (EU) nr. 598/2014. Die bepalingen stellen echter niet dat de federale minister bevoegd voor de luchtvaart een bevoegde instantie is in de zin van artikel 3 van de verordening, noch dat het deze minister is die de exploitatiebeperkingen oplegt op grond van artikel 8 van de verordening. De verwerende partij kan zich dus niet beroepen op de rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde van de verordening als rechtsgrond om de federale minister aan te wijzen als de bevoegde instantie en deze te machtigen om exploitatiebeperkingen op te leggen. Vermits de verordening het aan de lidstaten overlaat om de bevoegde instantie aan te wijzen, moet die aanwijzing, binnen de grenzen van de bevoegdheidverdelende regelen, geschieden conform de grondwettelijke en wettelijke bepalingen die gelden in de desbetreffende lidstaat.

De exploitatiebeperkingen en vrijstellingen raken aan de essentie zelf van de door de Grondwet en artikel 5 van de luchtvaartwet aan de Koning voorbehouden bevoegdheid.

Uit het feit dat artikel 2 van het bestreden besluit niet wordt bekritiseerd in dit middelonderdeel kan niet worden afgeleid dat de delegatie aan de minister in overeenstemming is met de aangehaalde bepalingen. Artikel 2, eerste lid, van het bestreden besluit betreft immers louter de aanwijzing van de bedoelde bevoegde instantie en heeft geen reglementair karakter. Artikel 3 van het bestreden besluit heeft wel betrekking op een reglementaire bevoegdheid. Dit blijkt ook uit het feit dat na de totstandkoming van het bestreden koninklijk besluit een ontwerp van ministerieel besluit werd besproken dat erop is gericht alle nachtvluchten op de luchthaven Brussel-Nationaal te schrappen, de geluidshinder te laten dalen door het aanscherpen van de toegestane geluidshoeveelheid per beweging en per periode en een beperking per periode op te leggen in verband met de maximaal toegestane hoeveelheid geluid per jaar.

Waar de verwerende partij erop wijst dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State geen bezwaren heeft geuit omtrent de aanwijzing van de federale minister, werpt de verzoekende partij tegen dat de Raad van State de betrokken bepaling niet heeft onderzocht. Bovendien luidt het vaste devies van de afdeling Wetgeving dat uit de vaststelling dat over een bepaling niets wordt gezegd, niet zonder meer kan worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden.

De verwerende partij kan evenmin worden gevolgd waar zij aanvoert dat de eventuele beoordeling van de naleving van de regels inzake delegatie maar kan plaatsvinden op het ogenblik dat het ministerieel besluit wordt aangenomen. De in het middel geuite kritiek betreft immers de delegatie aan de minister zelf. Wat ook de inhoud van het ministerieel besluit zou zijn, de delegatie blijft onwettig. Het middelonderdeel is dan ook geenszins puur speculatief, hypothetisch of voorbarig.

24.5. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat om de delegatie in artikel 3 van het bestreden besluit te toetsen het nodig is het Europees rechtskader van Verordening (EU) nr. 598/2014 in herinnering te brengen. Uit de definitie van exploitatiebeperkingen in deze verordening volgt dat ze steeds betrekking hebben op een individuele luchthaven en steeds gericht zijn op specifieke gevallen. De Europese wetgever maakt een onderscheid tussen volledige exploitatiebeperkingen en partiële exploitatiebeperkingen. In beide gevallen richten de getroffen maatregelen zich evenwel op een bepaald geval. Het valt niet te betwisten dat de op te leggen exploitatiebeperkingen bepaalde verplichtingen opleggen waaraan de betrokkenen zich moeten conformeren. Het is echter niet zo dat het principieel hoe dan ook om maatregelen gaat die van toepassing zijn op een heden onbepaald aantal gevallen. Exploitatiebeperkingen hebben niet per definitie en in ieder geval een verordenend karakter. De mogelijkheid dat in welbepaalde gevallen vrijstellingen, zijnde individuele afwijkingen op een algemene regel, kunnen worden verleend doet hieraan geen afbreuk. De vrijstellingen zoals bedoeld in artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014 beperken zich tot het verlenen van toestemming voor individuele operaties met betrekking tot marginaal conforme luchtvaartuigen in bepaalde gevallen. Het betreft dus per definitie administratieve beslissingen met individuele draagwijdte. Het bestreden koninklijk besluit is ook enkel van toepassing op de luchthaven Brussel-Nationaal. Vervolgens wordt opgemerkt dat de bewoording en strikte toepassingsregels voor exploitatiebeperkingen met toepassing van artikel 8 van Verordening (EU) nr. 598/2014, tot de conclusie leiden dat dergelijke exploitatiebeperkingen zich veelal beperken tot individualiseerbare uitvoeringsmaatregelen. Een grondwetsconforme lezing maakt het bijgevolg mogelijk dat de minister individuele exploitatiebeperkingen oplegt. Daar bepaalde exploitatiemaatregelen wel degelijk van bijkomstige of detailmatige aard zijn en zich richten op een specifieke start- of landingsbaan of een bepaald (type) luchtvaartuig is het niet uitgesloten dat een delegatie aan de minister mogelijk is. Het is pas bij de toetsing van de op grond van artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit genomen ministeriële besluiten dat zou

kunnen worden vastgesteld dat een verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend.

De verwijzing als rechtsgrond naar artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet heeft niet rechtstreeks betrekking op het ingevoerde artikel 3 van het bestreden besluit. Deze verwijzing gebeurt namelijk als rechtsgrond voor het bestreden besluit zelf dat met toepassing van de luchtvaartwet reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart uitvaardigt. Deze reglementsvoorschriften vinden toepassing in artikel 4 van het bestreden besluit, maar niet in zijn artikelen 2 en 3 die conform het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State geen reglementair karakter hebben.

Aldus wordt aangetoond dat artikel 3 van het bestreden besluit geen niet-toegelaten delegatie van verordenende bevoegdheid aan de minister bevat. Het is namelijk perfect mogelijk om in een grondwetsconforme lezing exploitatiebeperkingen te laten regelen door de minister als bevoegde instantie in toepassing van Verordening (EU) nr. 598/2014. Noch de verzoekende partij, noch het auditorsverslag maakt aannemelijk dat exploitatiebeperkingen per definitie niet van bijkomstige of detailmatige aard kunnen zijn.

24.6.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat er naast de luchtvaartwet op federaal niveau een specifiek wettelijk kader tot stand gekomen is dat betrekking heeft op de geluidshinder, namelijk de wet van 18 juli 1973 ‘betreffende de bestrijding van de geluidshinder’ (hierna: wet van 18 juli 1973). Deze wet heeft ook betrekking op de geluidshinder voortgebracht door vliegtuigen. Deze wet werd inmiddels (grotendeels) geregionaliseerd (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI) en de gewestelijke bevoegdheid omvat de aangelegenheden die erdoor geregeld worden. De wet van 18 juli 1973 bevat een specifiek wettelijk kader inzake de bestrijding van geluidshinder door inzonderheid vliegverkeer waarbij een koninklijk besluit aangenomen diende te worden dat gezamenlijk voorgedragen werd door de (nationale) minister bevoegd voor volksgezondheid

en leefmilieu en de (nationale) minister tot wiens bevoegdheid de reglementering voor de vervoermiddelen te land, te water, per spoor of door de lucht behoort. Deze procedure verschilt van de maatregelen die genomen worden onder artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet vermits in dit laatste geval niet voorzien wordt in zulk een gezamenlijke voordracht. De totstandkoming van reglementsvoorschriften die betrekking hebben op de geluidshinder inzake het luchtverkeer viel vóór de regionalisering onder het specifiek wettelijk kader dat onderscheiden moet worden van het kader van de luchtvaartwet. De machtigingen die in beide wetten aan de Koning gegeven worden, moeten bijgevolg ook geacht worden een andere draagwijdte te hebben. De verwijzing naar “reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart” in artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet moet zo gelezen worden dat ze geen betrekking heeft op de maatregelen die genomen worden inzake de strijd tegen de geluidshinder van vliegtuigen.

Er kan volgens de verzoekende partij dus niet zonder meer van uitgegaan worden dat artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet een zeer ruime machtiging geeft aan de Koning en ook de bevoegdheid geeft om geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op te leggen. Vooreerst gaat dit in tegen de bevoegdheidverdelende regels en het feit dat de wet van 18 juli 1973 geregionaliseerd is, inzonderheid voor wat betreft de geluidshinder van het vliegverkeer. Bovendien gaat dit ook –zelfs binnen de federaal gebleven bevoegdheden – de machtiging aan de Koning te buiten. Deze machtiging omvat de mogelijkheid om maatregelen te nemen met het oog op een vlot en veilig verloop van het luchtverkeer, als algemene politie over het luchtverkeer. Dit zijn bijvoorbeeld de regels inzake baangebruik en vluchtroutes vermits die in essentie het vlot en veilig luchtverkeer regelen, zodat de verkeerscomponent er primeert, ook al hebben deze regels onmiskenbaar een impact op de geluidshinder. De machtiging in artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet biedt echter geen rechtsgrond om geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op te leggen voor de luchthaven Brussel-Nationaal zoals regels inzake de uitfasering van marginaal conforme vliegtuigen tijdens bepaalde tijdsperioden, beperkingen in verband met de

toegestane geluidshoeveelheid per beweging (GB) bij landing en opstijging voor individuele vluchten (ook wel *quota count* (QC) genoemd), beperkingen in verband met de maximum globale geluidshoeveelheid die is toegelaten per jaar of per IATA-seizoen (voor landingen of opstijgingen), beperkingen in verband met het maximaal aantal toe te wijzen slots voor landende of opstijgende vliegbewegingen en regels inzake stille of geluidsluwe periodes. Artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet biedt de Koning dan ook niet de bevoegdheid om zoals in het bestreden besluit regels op te leggen inzake de evaluatie van de geluidshinder, het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen en het opleggen van exploitatiebeperkingen aan de luchthaven Brussel-Nationaal.

In ondergeschikte orde volhardt de verzoekende partij in haar verzoek de prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. De prejudiciële vraag is erop gericht om te weten of de tekst van het bestreden besluit en dus de rechtsgrond die hieraan ten grondslag ligt volgens de Belgische Staat, in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels.

24.6.2. Ten aanzien van het tweede middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij beweert dat de exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) nr. 598/2014 niet per definitie en in ieder geval een verordenend karakter hebben. De verwerende partij stelt dat een grondwetsconforme lezing waarbij de minister individuele exploitatiebeperkingen oplegt, tot de mogelijkheden behoort. Volgens de verzoekende partij betwist de verwerende partij dus in elk geval niet dat artikel 3 van het bestreden besluit on(grond)wettig is in zoverre het de minister machtigt om bepalingen met een verordenend karakter aan te nemen.

Waar de verwerende partij erop wijst dat een grondwetsconforme lezing van artikel 3 van het bestreden besluit het mogelijk maakt dat de minister individuele exploitatiebeperkingen oplegt, gaat zij eraan voorbij dat het bestreden besluit volgens de aanhef ervan zijn rechtsgrond vindt in artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet dat betrekking heeft op het uitvaardigen van “reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart”. De machtiging aan de minister om exploitatiebeperkingen op te leggen, heeft ontegensprekelijk wel betrekking op bepalingen met een verordenend karakter.

Waar de verwerende partij stelt dat de minister ‘individuele exploitatiebeperkingen’ kan opleggen, valt volgens de verzoekende partij bovendien niet in te zien waarin de grondwettelijke en de wettelijke rechtsgrond hiervoor gelegen zouden zijn. Deze kan in elk geval niet gelegen zijn in artikel 5 van de luchtvaartwet vermits dit artikel betrekking heeft op ‘reglementsvoorschriften’. De verwerende partij verduidelijkt daarbij ook niet waarin dergelijke ‘individuele exploitatiebeperkingen’ zouden kunnen bestaan.

Als daarmee verwezen zou worden naar de mogelijkheid om geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op te leggen in het kader van de omgevingsvergunning, dan begeeft de verwerende partij zich op de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Als daarmee verwezen wordt naar beperkingen zoals die welke opgelegd werden in het ministerieel besluit van 3 mei 2004 of in het ontwerp van ministerieel besluit van de federale minister van Mobiliteit ter uitvoering van het bestreden besluit, dan gaat het in elk geval om verordenende bepalingen. De bewering van de verwerende partij dat bepaalde exploitatiemaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard kunnen zijn en zich richten op een specifieke start- of landingsbaan, of een bepaald (type) luchtvaartuig, neemt niet weg dat het om voorschriften met een reglementair karakter blijft gaan.

Beoordeling

a. Eerste middelonderdeel

25. In het eerste middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet niet kan dienen als rechtsgrond voor het bestreden besluit omdat die bepaling “niet de mogelijkheid [biedt] om geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2, 6° van Verordening 598/2014 op te leggen”.

De verzoekende partij stelt dat de wetsbepaling geen rechtsgrond kan bieden om maatregelen te nemen die gericht zijn op de bestrijding van de geluidshinder, nu deze niet vallen onder het begrip reglementsvoorschriften inzake de luchtvaart. Dit begrip omvat enkel de bevoegdheid om regels uit te vaardigen inzake het vlot en veilig luchtverkeer.

26. Artikel 5 van de luchtvaartwet luidt als volgt:

“§ 1. Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het

luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is.

§ 2. De Koning kan, met betrekking tot de aangelegenheden vermeld in de eerste paragraaf, alle nodige maatregelen treffen voor de uitvoering van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen of uit krachtens die verdragen vastgestelde internationale akten.

Die maatregelen kunnen wetsbepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.

Deze paragraaf vormt, vanaf de inwerkingtreding ervan één van de rechtsgronden van het koninklijk besluit van 9 december 1998 tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart.”

27. Artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet bevat een zeer ruime machtiging aan de Koning. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat met deze bepaling aan de uitvoerende macht de volmacht werd verleend “om door middel van besluit uit te vaardigen alles wat betrekking heeft op de luchtvaart” (*Parl.St. Senaat 1936-1937, nr. 203, 18 mei 1937, 3*). Daartoe behoren in beginsel ook exploitatiebeperkingen van een luchthaven.

Uit de tekst van artikel 5 van de luchtvaartwet kan dus geen beperking worden afgeleid ten aanzien van de voorschriften die de Koning mag opleggen.

28. Artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet moet wel bevoegdheidsconform worden gelezen. Het bevat geen machtiging om maatregelen of exploitatiebeperkingen op te leggen buiten de federale bevoegdheid.

Zoals gebleken is uit de beoordeling van het eerste middel, en zoals de verzoekende partij erkent, is de federale overheid bevoegd voor het opleggen van bepaalde geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen, zoals de regels inzake baangebruik en vluchtroutes, en kunnen deze federale exploitatiebeperkingen gevolgen hebben voor de geluidsomgeving rond de luchthaven. De omstandigheid dat een exploitatiebeperking opgelegd door de

federale overheid gevolgen heeft op het vlak van geluid op of rondom de luchthaven valt niet uit te sluiten en geeft op zich geen aanleiding tot de vaststelling van een schending van de bevoegdheidverdelende regelen. Dergelijke schending zou slechts kunnen worden aangenomen wanneer het de gewestelijke overheid overdreven moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt om haar beleid op het vlak van de strijd tegen de geluidshinder op een efficiënte wijze te kunnen voeren.

29. Met het thans bestreden besluit wordt als dusdanig geen enkele geluidsgerelateerde exploitatiebeperking opgelegd.

Het bestreden besluit voorziet op dat vlak slechts in de mogelijkheid voor de als bevoegde instantie aangewezen minister bevoegd voor de luchtvaart tot delegatie aan een of meerdere diensten binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer om nieuwe exploitatiebeperkingen voor te bereiden, alsook in een delegatie aan die minister om exploitatiebeperkingen op te leggen.

Er kan dan ook niet worden aangenomen dat het bestreden koninklijk besluit maatregelen bevat die de bevoegdheidsconforme machtiging van artikel 5 van de luchtvaartwet te buiten gaan.

30. De verzoekende partij voert evenwel aan, net zoals bij het eerste middel, dat de verwerende partij een lezing geeft aan het bestreden besluit en aan artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet die ingaat tegen de bevoegdheidsconforme draagwijdte van de delegatie in dit artikel 5, § 1. Zo waarschuwt de verzoekende partij dat de machtiging in artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet haars inziens geen rechtsgrond biedt om regels op te leggen inzake de uitfasering van marginaal conforme vliegtuigen tijdens bepaalde tijdsperioden, beperkingen in verband met de toegestane geluidshoeveelheid per beweging bij landing en opstijging voor individuele vluchten, beperkingen in verband met de maximum globale geluidshoeveelheid die is toegelaten voor een bepaalde periode, beperkingen in verband met het maximaal aantal toe te wijzen slots voor landende of opstijgende

vliegbewegingen of regels inzake stille of geluidsluwe periodes.

31. Er moet vastgesteld worden, net zoals bij de beoordeling van het eerste middel, dat het bestreden koninklijk besluit deze draagwijdte thans niet heeft en dat het niet mogelijk is te beoordelen of de op grond van dit koninklijk besluit te nemen exploitatiebeperkingen al dan niet de federale bevoegdheid en daarmee de in artikel 5 van de luchtvaartwet opgenomen machtiging, zullen overschrijden.

Er kan niet worden vooruitgelopen op gebeurlijke beslissingen bij de totstandkoming van een ministerieel besluit ter uitvoering van het thans bestreden koninklijk besluit.

32. De veronderstelling door de verzoekende partij van eventuele bevoegdheidsoverschrijdende exploitatiebeperkingen, die thans niet opgenomen zijn in het bestreden koninklijk besluit, en de te ruime, niet-conforme lezing van het begrip ‘geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen’ verantwoorden evenmin om de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Ook deze vraag gaat immers uit van de foutieve premisse dat met het bestreden besluit reeds geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 worden opgelegd.

33. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

b. Tweede middelonderdeel

34. In het tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 33 en 37 van de Grondwet door de delegatie van verordenende bevoegdheid aan de minister.

35. Artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet bepaalt dat al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart worden uitgevaardigd “bij

koninklijk besluit”.

Met artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit dat rechtsgrond zoekt in artikel 5, § 1, van de luchtvaartwet, wordt aan de minister de bevoegdheid gedelegeerd om “in toepassing van artikel 8 van de verordening (EU) nr. 598/2014, exploitatiebeperkingen [op te leggen]”.

Bij artikel 3, tweede lid, van het bestreden besluit wordt aan de minister de bevoegdheid gedelegeerd om vrijstellingen in de zin van artikel 10 van de verordening te verlenen.

36. Aangezien de onwettigheid van de delegatie van bevoegdheid de openbare orde raakt, moet ze desnoods ambtshalve worden onderzocht, in het bijzonder in het licht van artikel 108 van de Grondwet.

37. Artikel 33 van de Grondwet bepaalt dat alle machten uitgaan van de Natie en moeten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Artikel 37 van de Grondwet bepaalt dat de federale uitvoerende macht berust bij de Koning. Artikel 108 van de Grondwet draagt de uitvoering van wetten op aan de Koning.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. De delegatie moet bovendien voldoende specifiek zijn zodat duidelijk is dat ze beperkt is tot bijkomstige of detailmatige uitvoeringsmaatregelen.

38. De uitvoering van een Europese verordening door de lidstaten of door de door hen aangewezen bevoegde autoriteiten moet plaatsvinden in overeenstemming met de regels van het eigen constitutionele bestel en dus met inachtneming van de geldende bevoegdheidsregels.

De aanwijzing, in artikel 2, eerste lid, van het bestreden besluit, van de minister als ‘bevoegde instantie’ in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014, staat er dus niet aan in de weg dat aan de minister slechts de machtiging of delegatie kan worden verleend voor het opleggen van exploitatiebeperkingen of het verlenen van vrijstellingen in overeenstemming met de grondwettelijke bepalingen ter zake.

De bevoegdheid van de minister vindt dan ook geen rechtsgrond in de artikelen 3 en 8 van Verordening (EU) nr. 598/2014. De verordening laat het aan de lidstaten over om de bevoegde instantie aan te wijzen. Dat de minister als de ‘bevoegde instantie’ in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014 werd aangewezen en de verzoekende partij die aanwijzing niet betwist, doet niet anders besluiten.

39. De in artikel 3, eerste lid, van het bestreden koninklijk besluit bedoelde exploitatiebeperkingen die de minister kan opleggen, hebben een verordenend karakter.

Met de op te leggen exploitatiebeperkingen worden verplichtingen opgelegd waaraan de betrokkenen zich zullen moeten conformeren. Die maatregelen kunnen van toepassing zijn op een op heden onbepaald aantal gevallen, wat wordt bevestigd door de mogelijkheid dat er in welbepaalde gevallen vrijstellingen, zijnde individuele afwijkingen op een algemene regel, kunnen worden verleend.

Het verordenend karakter wordt door de verwerende partij bevestigd wanneer zij opmerkt dat de exploitatiebeperkingen zich “veelal

beperken tot individualiseerbare uitvoeringsmaatregelen”. Ook het overzicht van mogelijke exploitatiebeperkingen dat de verwerende partij vermeldt in haar antwoord op het eerste middel en die naar haar oordeel tot de federale bevoegdheden behoren, bevat verschillende verordenende regelingen.

40. De in dit overzicht vermelde maatregelen, die naar zeggen van de verwerende partij niet beperkt zijn tot maatregelen met betrekking tot het baangebruik op en de vluchtroutes van en naar de luchthaven Brussel-Nationaal, zijn bovendien geenszins van bijkomstige of detailmatige aard. Ze hebben bijvoorbeeld betrekking op de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om het bewijs van luchtwaardigheid te krijgen of de tarifiering van luchtvaartnavigatieheffingen. De exploitatiebeperkingen die de minister kan opleggen, zien dus niet enkel en alleen op maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

41. Dit betekent dat de delegatie die de minister toelaat deze beperkingen op te leggen of op dit punt vrijstellingen te verlenen, de hiervóór vermelde grondwettelijke grenzen te buiten gaat. Gelet op deze constitutionele beginselen draait de verwerende partij de zaken om wanneer zij aanvoert dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt “dat exploitatiebeperkingen per definitie niet van bijkomstige of detailmatige aard kunnen zijn”. Het feit dat de delegatie toelaat exploitatiebeperkingen die niet louter van bijkomstige of detailmatige aard zijn uit te vaardigen, zonder deze delegatie dusdanig af te bakenen dat dit is uitgesloten, is immers doorslaggevend.

42. De conclusie is dat er in artikel 3 van het bestreden besluit sprake is van een niet-toegelaten delegatie van verordenende bevoegdheid aan de minister, in strijd met de Grondwet.

43. Het tweede middelonderdeel is gegrond.

44. Het tweede middel is, in de aangegeven mate, gegrond.

VI. Gedeeltelijke vernietiging

Standpunt van de partijen

45.1. De verwerende partij vraagt in haar laatste memorie bij de weerlegging van het tweede middel om een eventuele vernietiging te beperken tot artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit. De kritiek over een mogelijke niet-toegelaten delegatie steunt uitsluitend op artikel 3, eerste lid. Er wordt niet aangetoond in welke mate ook het tweede lid, dat in de mogelijkheid voorziet om individuele vrijstellingen voor individuele operaties te verlenen, een niet-toegelaten delegatie vormt. De vrijstellingen die kunnen worden opgelegd zijn per definitie specifiek en individueel.

Een gedeeltelijke vernietiging, beperkt tot artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit volstaat volgens de verwerende partij om tegemoet te komen aan het in het tweede onderdeel van het tweede middel aangehaalde delegatievraagstuk. Daarnaast kan worden aangenomen dat artikel 3, eerste lid, zou kunnen worden weggelaten zodat het bestreden besluit voor het overige kan blijven bestaan. In dat geval blijft de minister, bevoegd voor de luchtvaart, conform artikel 2 van het bestreden besluit de bevoegde instantie in de zin van Verordening (EU) nr. 598/2014. De verzoekende partij betwist namelijk niet en erkent in het verzoekschrift daarentegen zelfs uitdrukkelijk, dat de verwerende partij exploitatiebeperkingen in de zin van deze verordening kan opleggen en in het kader daarvan eveneens een bevoegde instantie kan aanwijzen.

Daar artikel 3, tweede lid, van het bestreden besluit toelaat dat de minister of zijn gemachtigde vrijstellingen kan verlenen zoals bedoeld in artikel 10 van deze verordening, kan dit artikel behouden blijven aangezien het nauw aansluit bij de basismissies van de bevoegde instantie in de zin van deze verordening en zoals hiervóór aangetoond geen verboden delegatie aan de minister bevat.

Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) nr. 598/2014 is elke lidstaat verplicht om aan de Commissie tijdig de naam en het adres mee te delen van de bevoegde instanties waarna de Commissie deze informatie bekendmaakt. Indien een volledige vernietiging van het bestreden besluit wordt uitgesproken, zal de verwerende partij verplicht zijn om een nieuw besluit uit te vaardigen waarbij de minister wordt aangewezen als bevoegde instantie. Het is dus onbetwistbaar dat afgezien van het beschreven afgesplitste gedeelte, inhoudelijk eenzelfde besluit zou kunnen worden uitgevaardigd.

In uiterst ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij de eventuele vernietiging te beperken tot artikel 3 van het bestreden besluit. Hiervoor wordt de hiervóór geleverde argumentatie omtrent de beperking van de vernietiging tot artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit herhaald. De toepassingsvoorwaarden van een gedeeltelijke vernietiging, beperkt tot dit artikel, zijn *in casu* vervuld. Een gedeeltelijke vernietiging beperkt tot artikel 3 van het bestreden besluit impliceert dat het verlenen van vrijstellingen door de minister of zijn gemachtigde zoals bedoeld in artikel 10 van Verordening (EU) nr. 598/2014 een niet-toegestane delegatie zou inhouden, wat de verwerende partij evenwel betwist. Indien de Raad zou oordelen dat de vernietiging niet kan worden beperkt tot artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit, dient deze in ieder geval te worden beperkt tot artikel 3 ervan.

45.2. De verzoekende partij stelt dat de vernietiging niet beperkt moet worden tot artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit vermits artikel 3, tweede lid, ook een niet-toegelaten delegatie van een verordenende bevoegdheid aan de minister bevat. Zoals uiteengezet onder het eerste middel behoort het toekennen van vrijstellingen voor individuele operaties op luchthavens met betrekking tot marginaal conforme luchtvaartuigen die op grond van de overige bepalingen van Verordening (EU) nr. 598/2014 niet mogelijk zijn, overigens tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, aldus de verzoekende partij.

Beoordeling

46. De bestreden beslissing is in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in het ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd hij in beginsel de beslissing in haar geheel vernietigt.

Een gedeeltelijke vernietiging is slechts mogelijk wanneer aan twee voorwaarden is voldaan. Vooreerst moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan de verzoekende partij volledige genoegdoening geeft in het licht van het door haar aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van de bestreden beslissing en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven.

47. Door de vernietiging te beperken tot artikel 3 van het bestreden besluit verkrijgt de verzoekende partij volledige genoegdoening, in het licht van het (gegrond bevonden) tweede onderdeel van het tweede middel, dat enkel gericht is tegen artikel 3 van het bestreden besluit.

48. Gelet op de verplichting die voortvloeit uit Verordening (EU) nr. 598/2014 moet worden aangenomen dat, onverminderd een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, de Koning de regeling in artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit – artikel waarvan overigens is vastgesteld dat het geen onwettigheid in het licht van de aangevoerde middelen bevat – opnieuw zou aannemen.

De gedeeltelijke vernietiging kan evenwel niet beperkt worden tot artikel 3 van het bestreden besluit, aangezien, bij het wegvallen van de machtiging aan de minister om exploitatiebeperkingen op te leggen, niet op

voorhand vaststaat wat het lot van het koninklijk besluit van 25 september 2003 zal zijn. Ook artikel 4 van het bestreden besluit moet bijgevolg vernietigd worden.

49. De vernietiging van het bestreden besluit wordt beperkt tot de artikelen 3 en 4 ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 11 juni 2023 ‘tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG’.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig januari tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren