

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.706 van 23 juni 2025
in de zaak A. 240.334/IX-10.359**

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 Thomas Eyskens en Casper François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 oktober 2023, strekt tot de nietigverklaring van het “besluit van onbekende datum en onbekende steller waarbij [overgegaan] wordt van conventionele procedures naar PBN-procedures (‘Performance Based Navigation’-procedures) waarbij de vluchtroutes voor vertrekkende vliegbewegingen vervangen worden door RNAV-procedures en waarbij onder meer bepaalde vluchtroutes van de baan 25R verschuiven en/of geconcentreerd worden (bv. van ZULU naar MIKE en bv. van CIV4C naar CIV3G), zoals gepubliceerd in de luchtvaartgids (‘Aeronautical Information Publication, AIP’) op 24 augustus 2023 (AIRAC AMDT 009/22023) en met 5 oktober 2023 als datum van inwerkingtreding”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 257.894 van 14 november 2023 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen 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 26 mei 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Thomas Eyskens en Casper François, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. De luchthaven Brussel-Nationaal beschikt over drie start- of landingsbanen, die elk in twee richtingen worden gebruikt (dus in totaal zes start- en landingsbanen) en die samen een 'Z' vormen.

Het betreft meer specifiek:

- baan 25R (rechts): is bij benadering gelegen op 250°, dit in de richting van Brussel (meer bepaald Diegem) en wordt voornamelijk in deze richting gebruikt voor het opstijgen; in omgekeerde richting (bij benadering 70°) draagt deze baan de benaming 07L (Steenokkerzeel);
- baan 25L (links) (Zaventem): ligt ongeveer parallel met en ten zuiden van baan 25R en wordt voornamelijk gebruikt voor landingen van het oosten naar het westen; in omgekeerde richting draagt deze baan de benaming 07R (Kortenbergh);
- baan 01 (voorheen 02): dwars op de banen 25/07, georiënteerd bij benadering 20° richting noorden (Perk); in omgekeerde richting draagt deze baan de benaming 19 (voorheen 20) en is ze georiënteerd richting zuiden (Sterrebeek) op 200°.

3.2. Om het verkeer te regelen wordt op de luchthaven Brussel-Nationaal een systeem van preferentieel baangebruik (*Preferential Runway System* of PRS) toegepast. Dit *Preferential Runway System* wordt gepubliceerd in de luchtvaartgids (*Aeronautical Information Publication*, hierna: AIP). De AIP wordt opgesteld door luchtverkeersleider skeyes (het vroegere Belgocontrol), op instructie van de federale minister van Mobiliteit of het directoraat-generaal Luchtvaart.

Het PRS bepaalt het preferentieel gebruik van de banen, voor zover aan een reeks randvoorwaarden is voldaan inzake het weer (windsterkte, zichtbaarheid), de toestand van de banen (vochtigheid, vorst, vervuiling, werken, enzovoort) en de capaciteit (aantal vliegbewegingen). Het systeem van preferentieel baangebruik is niet determinerend wanneer bijzondere

omstandigheden zich voordoen, zoals bijzondere wind, veiligheidsredenen, werken of beperkte zichtbaarheid.

3.3. Voor elk van de banen op de luchthaven Brussel-Nationaal zijn er welbepaalde routes voor het landen en het vertrekken vastgesteld, die in beginsel moeten worden gevolgd door de piloten. Deze routes worden gepubliceerd in de AIP.

De opstijgprocedures op Brussel-Nationaal worden gedefinieerd vanaf een te bereiken initiële hoogte, gevolgd door een bocht naar links of rechts om koers te zetten richting de grondbakens of geografische exitpunten om nadien het Belgische luchtruim te verlaten. Een vergelijkbaar systeem geldt bij het naderen (“binnenvliegen”).

Aan de vluchtroutes kan worden vormgegeven via conventionele procedures of via procedures gesteund op zogenaamde *Performance Based Navigation* of prestatiegebaseerde navigatie (hierna: PBN).

Als de procedure wordt bepaald door een hoogte en op grond van radiobakens, gaat het om een conventionele procedure. De conventionele procedure steunt op het gebruik van navigatiehulpmiddelen op de grond.

De PBN vindt plaats op basis van navigatiehulpmiddelen, doorgaans via satellieten. De PBN herdefinieert de vereiste navigatiecapaciteit van het vliegtuig van een systeem dat sensorgebaseerd is naar een prestatiegebaseerd systeem. De basis voor de PBN is gebiedsnavigatie of RNAV. RNAV is, overeenkomstig artikel 2, 45°, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaarnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1035/2011 en Verordeningen (EG) nr. 1265/2007, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010’, “een navigatiemethode die het luchtvaartuigen mogelijk maakt te vliegen op elk gewenst vluchtpad binnen

het bereik van navigatiehulpmiddelen op de grond of in de ruimte of binnen de grenzen van de capaciteit van onafhankelijke hulpmiddelen, of een combinatie daarvan”. Het feit dat het vluchtpad wordt gedefinieerd door een verplicht te overvliegen punt, is de essentie van de RNAV-precisieprocedure.

3.4. Als voorbereiding op het gebruik van de PBN-procedures heeft de Université Libre de Bruxelles (ULB), in opdracht van skeyes, op 20 februari 2020 een studie opgesteld omtrent de impact van de inwerkingtreding van de PBN-procedures.

Op 27 januari 2023 schrijft de minister bevoegd voor mobiliteit aan de FOD Mobiliteit en Vervoer dat aan het directoraat-generaal Luchtvaart gevraagd is om een PBN-plan op te stellen om België in regel te stellen met Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1048 van de Commissie van 18 juli 2018 ‘tot vaststelling van eisen voor het gebruik van het luchtruim en de vluchtuitvoeringsprocedures in verband met prestatiegebaseerde navigatie’.

Op 15 juni 2023 bezorgt skeyes het ontwerp van aanpassing aan de PBN-procedures aan het directoraat-generaal Luchtvaart.

Op 17 juli 2023 stuurt de directeur-generaal van het directoraat-generaal Luchtvaart aan skeyes een bericht dat vrij vertaald luidt:

“Betreft: Goedkeuring van het periodiek handhaven van procedures op de luchthaven Brussel-Nationaal.

Ik verwijs naar uw aanvraag van 15 juni 2023 betreffende het handhaven van de vliegprocedures op de luchthaven EBBR.

Ingevolge het besluit van de minister van 27 januari 2023 werd u gemachtigd om enkel de bestaande PBN-procedures en hun publicatie te handhaven, met uitzondering van de PBN-naderingsprocedures voor de banen 07 links en rechts (zie bijlage).

Na zorgvuldig onderzoek van uw aanvraag hebben de diensten van het DGLV geen bezwaren en ik heb de eer u mee te delen dat ik de handhaving van de procedures zoals beschreven in uw dossier, alsook de publicatie ervan, met uitzondering van de PBN-naderingsprocedures voor baan 07 links en rechts, goedkeur.”

3.5. Op basis van dit bericht werden de nieuwe procedures door skeyes gepubliceerd in de AIP van 24 augustus 2023 om in werking te treden op 5 oktober 2023.

Volgens de publicatie in de AIP wordt overgestapt van de eerder gehanteerde conventionele procedures die het gebruik van radiobakens impliceren naar een nieuw systeem van PBN-procedures op basis van navigatiehulpmiddelen, doorgaans via satellieten. Meer in het bijzonder hanteert men de vermelde RNAV-procedure (een vorm van PBN-procedure).

3.6. Dat is de bestreden beslissing.

3.7. Tegen deze beslissing wordt door de verzoekende partij een milieustakingsvordering ingesteld bij de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Bij vonnis van 7 februari 2024 wordt een bevel tot staking opgelegd.

Het hof van beroep van Brussel hervormt dit vonnis bij arrest van 14 oktober 2024 en verklaart de milieustakingsvordering ongegrond.

Een voorziening in cassatie tegen dit arrest is hangende bij het Hof van Cassatie.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

A. Toelaatbaarheid van de toelichtende memorie van de verwerende partij

Standpunt van de partijen

4.1.1. De verwerende partij heeft op 12 december 2024 een ‘toelichtende memorie’ ingediend, waarbij zij enerzijds vijf nieuwe stukken neerlegt (de stukken 22, 23, 24, 25 en 26, waarvan het laatste als vertrouwelijk

wordt aangemerkt) en anderzijds uitvoerig ingaat op het belang dat zij aan de verzoekende partij ontzegt en op het tweede middel.

In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij dat die toelichtende memorie uit het debat wordt geweerd omdat de procedureregeling niet in de mogelijkheid tot neerlegging ervan voorziet.

Beoordeling

4.1.2. De verwerende partij heeft op 8 november 2023 het administratief dossier neergelegd. Haar toelichtende memorie, neergelegd op 12 december 2024, strekt onder meer ertoe om vijf nieuwe stukken voor te brengen. Die stukken dateren alle van ná 8 november 2023 en konden bijgevolg niet *ab initio* in het administratief dossier worden opgenomen.

4.1.3. Het kan een verwerende partij niet ten kwade worden geduid dat zij de Raad van State en de wederpartij(en) in de loop van de procedure – na de neerlegging van het administratief dossier – in kennis stelt van nieuwe stukken die zij relevant acht voor de beslechting van het geschil.

Het verdient om proceseconomische redenen de voorkeur dat zulks in voorkomend geval zo spoedig mogelijk gebeurt. Had de verwerende partij de eerstvolgende in de procedureregeling voorziene mogelijkheid afgewacht – *in casu* haar laatste memorie – dan was ten aanzien van die stukken niet alleen een onderzoek door het auditoraat onmogelijk geweest, maar eventueel ook een repliek door de verzoekende partij.

Het kan voorts worden gebillijkt dat een partij die aldus met reden buiten de in de procedureregeling voorziene procedurestukken nieuwe elementen voorbrengt, daaromtrent ook (kort) schriftelijk standpunt inneemt *casu quo* een wenselijke toelichting verschaft.

De toelichtende memorie van de verwerende partij wordt in het debat gehouden in de mate dat de stukken 22, 23, 24, 25 en 26 aan het administratief dossier worden toegevoegd en omtrent die stukken standpunt wordt ingenomen.

4.1.4. Daarnaast neemt de verwerende partij de toelichtende memorie te baat om te repliceren op de memorie van wederantwoord met betrekking tot de exceptie van gebrek aan belang en het tweede middel. Ten aanzien van dat betoog gelden de hiervoor vermelde proceseconomische overwegingen niet. De verwerende partij spreekt hier voor haar beurt, zodat de toelichtende memorie in die mate wél buiten het debat wordt gehouden.

B. Vertrouwelijkheid van bepaalde stukken

4.2.1. In haar verzoek tot voortzetting van de procedure vraagt de verzoekende partij, met toepassing van artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, om de door haar bijgebrachte stukken 7, 8, 9, 10 en 11 niet ter kennis te brengen van “de overige partijen die al dan niet in de procedure zullen optreden”. De stukken 7, 9, 10 en 11 bevatten radargegevens die uitdrukkelijk vallen onder de vertrouwelijkheidsclausule zoals opgenomen in artikel 4 van de overeenkomst van 4 mei 2015 tussen Belgocontrol (het huidige skeyes) en het Vlaamse Gewest. Deze overeenkomst is stuk 8 van de verzoekende partij.

Uit de memorie van antwoord blijkt dat de voormelde stukken aan de verwerende partij zijn meegedeeld.

De verzoekende partij verduidelijkt in de memorie van wederantwoord dat zij het verzoek tot vertrouwelijke behandeling van deze stukken handhaaft om te vermijden dat andere partijen, die eventueel zouden tussenkomen in de loop van de procedure, ervan kennis zouden kunnen nemen, maar dat “[v]ermits er geen tussenkomende partijen zijn – en de termijn om tussen

te komen verstreken is – [...] de discussie over de vertrouwelijkheid achterhaald en zinledig [is] geworden”.

4.2.2. De Raad van State sluit zich bij deze laatste vaststelling aan. Er is geen reden om over de vertrouwelijkheid van de voormelde stukken uitspraak te doen.

C. Wering van stukken uit het debat

4.3. De verwerende partij vraagt in de memorie van antwoord om de stukken *6bis*, 9, 10 en 11 van de verzoekende partij uit het debat te weren.

Gelet op wat hierna wordt overwogen met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep en omdat de door de verwerende partij bedoelde stukken bij die beoordeling niet zijn betrokken, behoeft deze vraag evenmin een antwoord.

V. Ontvankelijkheid van het beroep – belang

Standpunt van de partijen

5. In het verzoekschrift omschrijft de verzoekende partij haar belang als volgt (voetnoten zijn weggelaten):

“16. Gelet op de reeds lang aanslepende problematiek rondom de luchthaven Brussel-Nationaal kan redelijkerwijze niet betwist worden dat het Vlaamse Gewest over het vereiste belang beschikt om in rechte op te komen tegen een wijziging van de vliegprocedures zoals het geval is in de bestreden beslissing. De wijziging van de vliegroutes doorkruist het beleid van verzoekende partij op het vlak van leefmilieu en de bescherming van de gezondheid en benadeelt haar inwoners.

17. Zo ondergaan de inwoners van het Vlaamse Gewest ten gevolge van het bestreden besluit de bijkomende hinder van alle vliegverkeer op de gewijzigde routes (vertrouwelijk stuk 7). Met huidig verzoekschrift tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en nietigverklaring kan het Vlaamse Gewest deze bijkomende hinder die reeds ontstaan is, beperken.

Het Hof van Beroep te Brussel oordeelde in het verleden dat ook overheden belang kunnen hebben bij het voeren van een geding inzake leefmilieu indien verwacht mag worden dat er hinder zal ontstaan voor haar inwoners. Zo oordeelde het Hof van Beroep te Brussel in een arrest van 21 maart 2006:

‘45. Belang bij het voeren van het geding kan ook de gemeenten Steenokkerzeel en Kortenberg niet worden ontzegd.

Verschillende wettelijke bepalingen laten hierover geen twijfel.

Het Vlaamse Decreet van 05 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, geeft de gemeenten een actieve rol in de zorg voor het leefmilieu. De milieuplanning op gemeentelijk niveau (beleidsplan en jaarprogramma) vormt een onderdeel van het gewestelijk beleid (Titel II, Hoofdstuk I, Afdeling 4 van het decreet). Gemeenten kunnen ook ageren op grond van de wet van 12 januari 1993 inzake rechtsvorderingen tot bescherming van het leefmilieu.

46. Het leidt verder geen twijfel dat de bestrijding van geluidsoverlast tot die planning en het beleid kunnen behoren.

De twee gemeenten hebben dan ook het belang bij het instellen van een vordering die er toe strekt om geluidsoverlast die op hun grondgeb[ie]d wordt veroorzaakt door vliegtuigen binnen redelijke niet discriminerende perken te houden en aldus de leefkwaliteit op hun grondgebied niet verder te zien aantasten.’

[...]

Het spreekt voor zich dat indien gemeenten over het vereiste belang beschikken om haar inwoners te beschermen tegen geluidshinder op basis van het D.A.B.M., het Vlaamse Gewest a fortiori over het vereiste belang beschikt in huidige procedure. Artikel 6, § 1, II, 1° van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna ‘BWHI’) verleent het Vlaamse Gewest de bevoegdheid voor de bescherming van haar leefmilieu, inclusief de strijd tegen de geluidshinder, net zoals het D.A.B.M. de gemeenten een actieve rol toebedeelt ter bescherming van haar inwoners. Het is ten andere het Vlaamse Gewest zelf – dat op basis van artikel 6 BWHI – de bevoegdheden uit het D.A.B.M. heeft toegewezen aan de gemeenten.

18. In het verleden werd aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overigens evenmin het belang ontzegd om een vernietigingsberoep in te stellen tegen de door het Vlaamse Gewest afgeleverde milieuvergunning voor de luchthaven Brussel-Nationaal. Het valt niet in te zi[e]n waarom anders geoordeeld zou moeten worden indien het Vlaamse Gewest en haar inwoners benadeeld wordt door een beslissing van de federale overheid inzake de vliegroutes.

19. De belangvereiste bij Uw Raad kan in de voorliggende situatie in elk geval niet zo ingevuld worden dat het Vlaamse Gewest zich niet mag beroepen op de hinder die haar inwoners ondergaan ten gevolge van het bestreden besluit. Dit zou de belangvereiste bij Uw Raad op een te stringente wijze beperken en zou het recht op toegang tot de rechter disproportioneel beperken, wat in strijd is met artikel 6 EVRM.

20. Verder heeft het verleggen en concentreren van de betreffende vliegroutes boven het grondgebied van het Vlaamse Gewest tot gevolg dat de eigen bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake leefmilieu ernstig

beïnvloed wordt. De beleidsvrijheid van het Vlaamse Gewest wordt ernstig beknot om een genuanceerd milieubeleid te voeren ten aanzien van de nationale luchthaven, waarin de sociaal-economische belangen correct worden afgewogen tegenover de vanzelfsprekende hinderaspecten.

Wil het Vlaamse Gewest immers deze bijkomende geluidshinder die ontstaat ten gevolge van het verleggen en concentreren van de vliegroutes zonder meer weren, dan zal er een strikter beleid gevoerd moeten worden inzake de luchthaven. Dit is het concreet en rechtstreeks gevolg van het feit dat de vluchten verschuiven ten nadele van de inwoners van het Vlaamse Gewest. Wat de concrete impact betreft, wordt verwezen naar hetgeen in de uiteenzetting van het feitenrelaas hieromtrent werd aangegeven (en dat voor zover als nodig als integraal hernomen beschouwd moet worden).

21. Ook Uw Raad merkte in zijn advies met betrekking tot het wetsontwerp van 5 mei 2006 inzake het vastleggen van vliegroutes op dat de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake de vluchtroutes raakt aan de gewestbevoegdheden:

‘(...)

Tevens moet met de volgende gewestbevoegdheden rekening worden gehouden:

‘de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van (...) de lucht tegen de verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder’, met dien verstande dat de federale overheid bevoegd blijft voor ‘het vaststellen van de productnormen’

(...)

Nog voegde Uw Raad, afdeling Wetgeving hier aan toe dat, gelet op de nauw samenhangende bevoegdheden van de onderscheiden overheden, overleg en het evenredigheidsbeginsel centraal staan om te zorgen voor overeenstemming tussen de vliegprocedures en de gewestelijke normen.

Het staat aldus buiten kijf dat wanneer de federale overheid wijzigingen aanbrengt aan de vliegprocedures, dit raakt aan het belang van het Vlaamse Gewest en haar inwoners.

22. Dat de impact van het bestreden besluit op het beleid in het Vlaamse Gewest geen louter hypothetisch, maar een zeer concreet gegeven is blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de huidige (basis)milieuvergunning van de luchthaven (stuk 3 van de inventaris) in juli 2024 afloopt.

Het Vlaamse Gewest zal zich in de komende maanden dan ook moeten uitspreken over het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning, de afweging tussen de diverse in het geding zijnde belangen (gezondheid, leefmilieu, sociaal-economisch etc.) en de eventuele voorwaarden en beperkingen die opgelegd zullen worden.

De verzoekende partij kan zich daarbij ook niet van de indruk ontdoen dat de verschuiving en concentratie van de vliegroutes ten nadele van de inwoners van het Vlaamse Gewest die het bestreden besluit teweegbrengt, erop gericht zijn om druk uit te oefenen en de toekomstige beslissing van het Vlaamse Gewest omtrent de omgevingsvergunning te beïnvloeden.

23. Dat de verzoekende partij over het vereiste belang beschikt, blijkt verder ook uit het feit dat de Vlaamse Regering een belangenconflict inroept tegen het bestreden besluit overeenkomstig artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (stuk 6 van de inventaris).

Dit veronderstelt dat de Vlaamse Regering van oordeel is dat ze ernstig kan worden benadeeld door het bestreden besluit.

24. Verzoekende partij beschikt aldus over het vereiste belang.”

6. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat de verzoekende partij geen blijk geeft van het rechtens vereiste persoonlijk belang.

Ter inleiding stipt de verwerende partij aan dat de Raad van State weliswaar reeds heeft overwogen dat het vaststellen van vluchtroutes van verordenende aard is en voor vernietiging vatbaar, maar dat de thans bestreden beslissing de vluchtroutes níét wijzigt en evenmin het preferentieel gebruik van de banen aanpast, zodat ze geen impact heeft op de huidige luchtbanen. Daaruit leidt de verwerende partij af dat de bestreden beslissing, die in wezen een “vaststelling van de navigatieprocedure” is, noch de verzoekende partij noch de algemeenheid van de burgers aanbelangt.

Meer concreet zet de verwerende partij uiteen dat de bestreden beslissing de verzoekende partij geen nadeel berokkent. Dat blijkt vooreerst uit de vaststelling dat de nieuwe procedure in 2018 en 2019 gedurende respectievelijk ongeveer vijf en ongeveer drie weken is uitgetest en die proefperiodes in de AIP zijn gepubliceerd. De verzoekende partij, die nochtans “geluidmonitoractiviteiten” uitvoert, heeft die toepassing blijkbaar niet eens opgemerkt en alleszins geen klachten of bezwaren geformuleerd. In die omstandigheden is het voor de verwerende partij weinig ernstig dat de verzoekende partij na een meetcampagne in september-oktober 2023 hinder zou hebben vastgesteld. Bovendien, zo stelt de verwerende partij, blijkt niet dat, minstens niet hoe, de verzoekende partij verschillende relevante factoren (zoals seizoensgebonden variabelen, het type vliegtuig, enzovoort) bij haar vaststellingen in rekening heeft gebracht.

Enig nadeel wordt volgens de verwerende partij ook niet aangetoond in de stukken die de verzoekende partij bijbrengt. De analyse die steunt op radartracks is misleidend omdat geografisch meer geconcentreerde

routes minder zichtbaar lijken, de studie van de ULB van 20 februari 2020 toont integendeel aan dat de bestreden beslissing geen hinder genereert, de nota's van het departement Omgeving van 21 oktober 2023 en 15 december 2023 missen wetenschappelijke draagkracht en laten niet toe conclusies te trekken inzake geluid, de brief van de federale minister van Mobiliteit aan de FOD Mobiliteit en Vervoer van 7 november 2023 doet niet besluiten dat er sprake is van gewijzigde routes of een verschuiving van geluidshinder, een nota van het departement Omgeving van 19 december 2023 vertoont tekortkomingen en geeft aanleiding tot verschillende wetenschappelijke bedenkingen en de voorgebrachte weergave van radarplots als *flight density plots* heeft geen wetenschappelijke waarde.

Daarnaast betoogt de verwerende partij dat de verzoekende partij niet over het rechtens vereiste belang beschikt om op te komen voor de belangen van derden, te dezen de inwoners die ten gevolge van de bestreden beslissing beweerdelijk bijkomende hinder zouden ondervinden. De loutere stelling dat de verzoekende partij opkomt voor de rechten van haar inwoners wijst voor de verwerende partij niet op een persoonlijk belang.

Dat belang kan volgens de verwerende partij niet alsnog worden ontleend aan een arrest van het hof van beroep van Brussel van 21 maart 2006, dat volgens haar kadert in een milieustakingsvordering en waarin wordt overwogen dat ook overheden belang kunnen hebben bij het instellen van een dergelijke vordering indien mag worden verwacht dat er hinder zal ontstaan voor hun inwoners. Eensdeels geldt voor een dergelijke vordering, die rechtstreeks uit de wet voortvloeit, immers geen vereiste van een individueel belang en anderdeels rust op een gewest, anders dan voor een gemeente het geval is, niet een decretale plicht om bij te dragen aan het welzijn van de burgers. Dat het belang van een gewest werd aanvaard om een milieuvergunning te bestrijden, overtuigt de verwerende partij evenmin, omdat een dergelijke vergunning niet met de thans bestreden beslissing kan worden gelijkgesteld.

Evenmin, zo stelt de verwerende partij, kan de verzoekende partij het rechtens vereiste belang puur uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980

‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) of uit het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’. Het loutere gegeven dat de verzoekende partij over bevoegdheden beschikt op het vlak van leefmilieu en geluid, betekent niet dat zij door de bestreden beslissing persoonlijk en rechtstreeks wordt geraakt. De verwerende partij ziet eerder indicaties van het tegendeel. Zij merkt op dat artikel 6, § 1, X, BWHI de gewesten, wat openbare werken en vervoer betreft, precies géén bevoegdheid toekent wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft en in 7° die luchthaven uitsluit van de gewestelijke bevoegden inzake “de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden”. Zij stipt ook aan dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de politie op de luchtvaart krachtens artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI een federale bevoegdheid is, zodat een bij decreet ingevoerd principieel verbod om met een drone vluchten uit te voeren boven natuurreservaten een inbreuk op die federale bevoegdheid inhoudt. Het is voor de verwerende partij overigens onduidelijk welke bepalingen van de bestreden beslissing de bevoegdheden van de verzoekende partij zouden schaden, nu zij de verantwoording van haar belang volledig ontleent aan een als vertrouwelijk aangemerkte nota die enerzijds niet de bestreden beslissing is en anderzijds betrekking heeft op de (bekritiseerde) meting van een feitelijke situatie, wat niet kan worden gelijkgesteld met de rechtsgevolgen van een akte en nog minder het bewijs inhoudt dat aan de bevoegdheid van de verzoekende partij wordt geraakt. Bij dit alles brengt de verwerende partij in herinnering dat de bestreden beslissing noch de vliegroutes, noch het preferentieel gebruik van de banen aanpast en dat enkel, in overeenstemming met Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1048 van de Commissie van 18 juli 2018 ‘tot vaststelling van eisen voor het gebruik van het luchtruim en vluchtuitvoeringsprocedures in verband met prestatiegebaseerde navigatie’, de navigatieprocedure wordt aangepast.

Tot slot betwist de verwerende partij dat de verzoekende partij het rechtens vereiste belang kan ontleenen aan het inroepen van een belangenconflict door de Vlaamse regering.

7. In de memorie van wederantwoord handhaaft de verzoekende partij haar standpunt dat zij zowel op grond van haar eigen bevoegdheden als

handelend ter vrijwaring van de belangen van haar inwoners beschikt over het vereiste belang.

Wat (de) inwoners van het Vlaamse Gewest betreft, beoogt de verzoekende partij de bijkomende hinder die ten gevolge van de gewijzigde navigatieprocedures ontstaat, te beperken. Die hinder wordt volgens de verzoekende partij aangetoond in haar stukken 7, 9, 10 en 11. Zij verwijst voorts nogmaals naar het in het verzoekschrift reeds aangehaalde arrest van het hof van beroep te Brussel van 21 maart 2006. Indien haar omwille van een gemis aan belang de toegang tot de Raad van State zou worden ontzegd, dan meent de verzoekende partij – met verwijzing naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Grondwettelijk Hof – dat haar recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd door artikel 6 EVRM en artikel 13 van de Grondwet, op disproportionele wijze zou worden beperkt. Zulks zou voorts betekenen dat de verzoekende partij – en andere overheden in dezelfde omstandigheden – zich enkel tot de burgerlijke rechter zou kunnen wenden.

Voorts betwist de verzoekende partij de stelling van de verwerende partij dat de bestreden beslissing geen nadelige gevolgen doet ontstaan ten opzichte van de voorheen bestaande situatie. Zij stelt dat de voorgelegde stukken een verzwaring van de hinder voor de inwoners van de gemeenten in het Vlaamse Gewest aantonen en benadrukt het vonnis van de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 7 februari 2024, waarbij de staking wordt bevolen van de nieuwe navigatieroutes. De verzoekende partij besluit dat de bestreden beslissing “een verschuiving en toename (concentratie) van de hinder” in de voormelde gemeenten tot gevolg heeft en dat zij daaraan het rechtens vereiste belang ontleent.

Tot slot benadrukt de verzoekende partij dat de belangvereiste niet dermate restrictief mag worden geïnterpreteerd dat zij niet zou mogen opkomen ter bescherming van haar inwoners.

8. In haar laatste memorie weerspreekt de verzoekende partij de beoordeling in het auditoraatsverslag dat de exceptie inzake het belang doel treft. Zij stelt vooreerst dat het arrest van het hof van beroep te Brussel van 21 maart 2006 niet kadert in een milieustakingsvordering, maar een burgerrechtelijk kort geding betreft, zodat die uitspraak wel degelijk pertinent is voor de beoordeling van haar belang. Zij ziet geen reden om aan de voorwaarde van het belang zoals gesteld in enerzijds artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en anderzijds artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (RvS-wet) een verschillende invulling te geven. Voorts betoogt de verzoekende partij dat het haar ontzeggen van de toegang tot de Raad van State op grond van het belang zou strijden met het recht op toegang tot de rechter, zoals beschermd in artikel 6 EVRM en artikel 13 van de Grondwet.

De verzoekende partij kan zich evenmin vinden in de stelling dat de bestreden beslissing geen wijziging met hinderlijk karakter zou inhouden ten opzichte van de voorheen bestaande situatie. Zij verwijst andermaal naar het vonnis van de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 7 februari 2024 en stelt dat de daarin gemaakte beoordeling zich moeilijk verstaat met de conclusie dat zij niet over het rechtens vereiste belang zou beschikken. Voorts is de verzoekende partij van oordeel dat het schadeverwekkend karakter van de bestreden beslissing blijkt uit voorgaande burgerrechtelijke vonnissen, waarin de toepassing van andere nieuwe vliegroutes telkens werd verboden. De verzoekende partij gaat uitvoerig in op haar stukken 7, 9, 10, 11, 12 en 13, waaruit naar haar oordeel blijkt dat ook de thans bestreden beslissing bijkomende hinder veroorzaakt. Zij stipt nog aan dat het vóórmelde vonnis van 7 februari 2024 weliswaar werd hervormd bij arrest van het hof van beroep te Brussel van 14 oktober 2024, maar dat ook in dat arrest een verschuiving en concentratie van de hinder wordt bevestigd.

Met betrekking tot de invloed van de bestreden beslissing op de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, doet de verzoekende partij nog gelden dat de door haar toegekende omgevingsvergunning niet verhindert dat zij een belang heeft om de bestreden beslissing aan te vechten: de

vergunningsvoorwaarden zeggen immers niets over het baangebruik, de vluchtroutes of de navigatieprocedures, waarvoor de verwerende partij bevoegd is. De verzoekende partij benadrukt dat in de omgevingsvergunning een overzicht is gegeven van de geluidbeperkende maatregelen zoals voorzien in Verordening (EU) nr. 598/2014 (vermindering van geluid bij de bron, maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening, operationele procedures voor lawaaibestrijding en exploitatiebeperkingen), waarbij is aangegeven dat dit een exclusief federale bevoegdheid betreft. Het feit dat in de omgevingsvergunning wordt geoordeeld dat de hinder van de inrichting – mede gelet op de talrijke opgelegde bijzondere voorwaarden – tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt, doet volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan het feit dat de verwerende partij bij de uitoefening van haar bevoegdheden inzake het baangebruik, de vluchtroutes en de navigatieprocedures de bepalingen van hoger recht moet respecteren. De verzoekende partij gaat vervolgens nog in detail in op de bijzondere voorwaarden (plafond op het aantal bewegingen, reductie van het aantal ernstig gehinderden en het aantal ernstig slaapverstoorden, stille weekendnachten, een verbod op marginaal conforme vliegtuigen, een monitoringsysteem, de organisatie van een jaarlijkse overlegcommissie, enzovoort) die zij in de omgevingsvergunning heeft opgenomen.

Beoordeling

9. Artikel 19, eerste lid, RvS-wet bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling Bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden zijn vervuld: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen. Er moet een voldoende geïndividualiseerd verband bestaan tussen de bestreden beslissing en de verzoekende partij zelf. Het ingeroepen belang mag niet opgaan in

het belang dat iedere burger heeft bij het handhaven van de wettigheid.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van het vereiste belang. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109, punt B.4.3).

10. Een verzoekende partij dient daarnaast te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Een vordering kan in beginsel enkel worden ingesteld door diegene die het door de bestreden beslissing gefnuikte voordeel beoogt te bekomen. Anders gezegd: een verzoekende partij kan geen vordering instellen die erop is gericht een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden.

Wanneer hierna wordt ingegaan op de beoordeling van het belang, sluit dit ook het onderzoek van de hoedanigheid in.

11. Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Wel ligt het op de weg van een verzoekende partij, wanneer er twijfel rijst omtrent haar belang en zeker wanneer daarover een onderbouwde exceptie wordt opgeworpen – wat de verzoekende partij blijkens haar uiteenzetting in het verzoekschrift reeds heeft voorvoeld – om aan de Raad van State alle nuttige gegevens ter beoordeling voor te leggen, die kunnen aantonen dat zij in de concrete omstandigheden van de zaak over het rechtens vereiste belang beschikt.

Met wat een verzoekende partij aldus voor de Raad doet gelden, schetst zij zelf de contouren waarom het haar te doen is en de Raad moet met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.

Te dezen omschrijft de verzoekende partij haar belang aan de

hand van eensdeels een doorkruising van haar beleid op het gebied van leefmilieu en de bescherming van de gezondheid en anderdeels de bijkomende hinder die haar inwoners ondervinden.

Het belang wordt hierna in die zin onderzocht.

a. de milieustakingsvordering

12. Artikel 1, eerste lid, van de wet van 12 januari 1993 ‘betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu’ verleent een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu aan onder meer een ‘administratieve overheid’. Die administratieve overheden kunnen op grond van deze bepaling een vordering tot staking instellen ter bescherming van het leefmilieu of ter voorkoming van een ernstige dreiging voor het leefmilieu op hun grondgebied voor zover die bescherming van dat aspect van het leefmilieu tot hun bevoegdheid behoort en zij worden in dat geval geacht een belang te hebben (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.009, punt B.2.3; ECLI:BE:CASS:2008:ARR.20080310.5).

Dat belang volgt uit de wet en is derhalve – zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie ook uitdrukkelijk erkent – te onderscheiden van het belang dat met toepassing van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek of artikel 19, eerste lid, RvS-wet *in concreto* moet kunnen worden vastgesteld.

Het gegeven dat de verzoekende partij op 3 november 2023 op ontvankelijke wijze een milieustakingsvordering heeft ingeleid met betrekking tot vlucht- en navigatieregels die worden opgelegd aan de vliegtuigen die gebruikmaken van de luchthaven te Zaventem – procedure die heeft geleid tot het vonnis van de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 7 februari 2024 en het arrest van het hof van beroep te Brussel van 14 oktober 2024 – is derhalve niet relevant in de beoordeling of de verzoekende partij in de huidige procedure voldoet aan de vereiste van het rechtstreeks en persoonlijk belang zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, RvS-wet.

b. het belangenconflict

13.1. De verzoekende partij voert aan dat het feit dat zij over het vereiste belang beschikt, blijkt uit het feit dat de Vlaamse regering tegen de bestreden beslissing een belangenconflict inroept overeenkomstig artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (de gewone wet van 9 augustus 1980). Dat veronderstelt, volgens de verzoekende partij, dat de Vlaamse regering van oordeel is dat zij door die beslissing ernstig kan worden benadeeld.

In de memorie van wederantwoord licht de verzoekende partij nader toe dat het belangenconflict op 22 november 2023 en op 21 december 2023 werd besproken binnen het Overlegcomité.

13.2. Uit het gegeven dat de verzoekende partij het Overlegcomité heeft aangesproken, volgt niet *ipso facto* dat zij een belang heeft om de betrokken regeling met een annulatieberoep te bestrijden. Aan dat laatste zijn immers striktere voorwaarden verbonden.

De in artikel 143 van de Grondwet bedoelde en in de gewone wet van 9 augustus 1980 uitgewerkte regeling inzake belangenconflicten heeft tot doel tot een vergelijk te komen betreffende aangelegenheden waardoor de diverse samenstellende delen van de Staat hun belangen geschaad of bedreigd achten, zonder dat daarvoor een overtreding van de bevoegdheidverdelende regels moet worden aangevoerd. Het aanbrengen van een belangenconflict is met andere woorden het geëigende middel om de federale staat of andere grondwettelijk erkende entiteiten ertoe aan te zetten de federale loyaleit na te leven door middel van een politiek overleg, doch zonder dat langs die weg een bindende oplossing kan worden afgedwongen.

Dit politiek overlegmechanisme is bijgevolg niet *per se* relevant voor de beoordeling van de vereiste van het rechtstreeks en persoonlijk belang

overeenkomstig artikel 19, eerste lid, RvS-wet. Alvast zonder nadere toelichting kan de verzoekende partij niet ervan overtuigen dat uit het inroepen van het belangenconflict een voldoende belang volgt bij het voorliggende beroep.

c. de belangen van de inwoners

14.1. Voorts ziet de verzoekende partij haar belang daarin gelegen dat zij haar inwoners mag beschermen tegen “bijkomende hinder” ten gevolge van de bestreden beslissing, in het bijzonder geluidshinder. Zij stipt aan dat zij krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI bevoegd is voor de bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de strijd tegen de geluidshinder, en dat zijzelf in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ aan de gemeenten een actieve rol ter bescherming van hun inwoners heeft toebedeeld. Indien haar door de invulling van de vereiste van het persoonlijk belang in een beroep bij de Raad van State zou worden verhinderd om zich te beroepen op de hinder die haar inwoners ondergaan, dan meent de verzoekende partij dat haar op onevenredige wijze de toegang tot de rechter wordt geweigerd, wat een schending van artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 EVRM inhoudt.

De Raad van State kan die redenering niet bijvallen.

14.2. Artikel 39 van de Grondwet luidt:

“De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.”

Artikel 134 van de Grondwet voegt daaraan toe:

“De wetten ter uitvoering van artikel 39 bepalen de rechtskracht van de regelen die de organen, welke zij oprichten, uitvaardigen in de aangelegenheden, welke zij aanduiden.
Zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met

kracht van wet uit te vaardigen op het gebied en op de wijze die zij bepalen.”

De materiële bevoegdheid die aldus krachtens de Grondwet door de wetgever aan de gewesten is toevertrouwd, is die “aangelegenheden te regelen” en dus om regelgevend op te treden inzake de betrokken beleidsdomeinen. Die bevoegdheid is geenszins een synoniem voor het vereiste rechtstreeks en persoonlijk belang om als verzoekende partij op te treden in een beroep vóór de Raad van State. Er anders over oordelen zou betekenen dat een overheid over het vereiste belang zou beschikken om een annulatieberoep in te stellen – of in een geschil tussen andere partijen tussen te komen – telkens wanneer het voorwerp van het beroep met de materiële bevoegdheden van dat bestuur in verband kan worden gebracht. Zulks zou aan de door de wetgever ingestelde vereiste van het belang, zoals daaraan invulling is gegeven in de rechtspraak van de Raad van State – waarover hierna meer – alle zin ontnemen.

Dat de verzoekende partij met het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ aan de gemeenten binnen het Vlaamse Gewest bepaalde bevoegdheden heeft toegewezen inzake bescherming van het leefmilieu – en daargelaten of in dat decreet een algemeen vorderingsrecht van de gemeenten ter zake mag worden gelezen – houdt al evenmin van de weeromstuit in dat zijzelf aan de voorwaarden van artikel 19, eerste lid, RvS-wet beantwoordt om een beroep in te stellen op grond van het nadeel dat één of meer inwoners zouden lijden.

14.3. Anders dan de verzoekende partij betoogt, volgt uit arrest nr. 230.571 van 19 maart 2015 niet dat een gewestelijke overheid *ipso facto* over het rechtens vereiste belang beschikt om in rechte op te komen tegen een vergunning op grond van nadelen die de inwoners van dat gewest zouden ondergaan. Lezing van dat arrest leert immers dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zich in dat beroep onder meer beriep op een schending van het toenmalige artikel 19*bis* van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning’ (Vlarem I), dat voorzag in een overlegvereiste en de formele

betrokkenheid van een ander gewest wanneer de exploitatie van een inrichting negatieve en significante effecten op het milieu van dat andere gewest zou kunnen hebben, alsook op de niet-naleving van een samenwerkingsakkoord dat tussen de drie gewesten was gesloten.

In dat opzicht onderscheidt de juridische context waarbinnen dat arrest is gewezen zich van de thans voorliggende omstandigheden.

14.4. De verzoekende partij betoogt tot slot dat wanneer zij, wat het belang betreft, zich niet op de door haar inwoners ondergane hinder zou mogen beroepen, zulks haar toegang tot de rechter disproportioneel zou beperken en een schending zou inhouden van artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 EVRM.

Omtrent de vereiste van het belang stelt artikel 19, eerste lid, RvS-wet:

“De aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 8°, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald.”

Dit vereiste belang bij het beroep is door de wetgever niet nader omschreven. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg gelaten om dat begrip inhoud te geven. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 ‘houdende instelling van een Raad van State’ blijkt dat wanneer als ontvankelijkheidsvoorwaarde wordt gesteld dat de verzoekende partij moet doen blijken van een benadeling of een belang, de wetgever in wezen heeft beoogd de *actio popularis* uit te sluiten (zie bijvoorbeeld: *Parl.St.* Kamer 1937-38, nr. 110, 11; *Hand.* Kamer 1945-46, nr. 10, 134 en 142). Eens die wezenlijke bedoeling veiliggesteld, heeft de wetgever duidelijk gewild dat de Raad van State het begrip ‘belang’ als ontvankelijkheidsvereiste met de grootste soepelheid zou hanteren en daarbij de richting van een ruime interpretatie van het begrip ‘belang’ zou uitgaan (*Parl.St.* Kamer 1936-37, nr. 299, 17-18; *Parl.St.* Senaat BZ 1939, nr. 80, 49). De

Raad van State heeft dan ook een ruime appreciatiebevoegdheid om te oordelen of iemand al dan niet een voldoende belang bij zijn beroep heeft.

Het mag vaste rechtspraak van de Raad van State heten dat aan het begrip ‘belang’ de invulling wordt gegeven die *sub* 9 reeds in herinnering is gebracht, namelijk eensdeels dat de verzoekende partij ervan blijk moet geven door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en anderdeels dat moet zijn aangetoond dat de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaft.

De Raad van State is van oordeel dat de verzoekende partij *in casu* geen blijk geeft van een dergelijk persoonlijk en rechtstreeks belang in de mate dat zij zich uitsluitend beroept op nadelen die niet zijzelf, maar slechts sommige van haar inwoners, ten gevolge van de bestreden beslissing zouden lijden.

Daarbij moet worden aangestipt dat de verzoekende partij niet alleen bezwaarlijk kan stellen op te komen voor de inwoners van het Vlaamse Gewest die buiten de betrokken vliegroutes wonen, maar dat bovendien ernstig eraan moet worden getwijfeld of de verzoekende partij met de door haar nagestreefde nietigverklaring geacht kan worden de belangen te dienen van de inwoners die wel binnen de vliegroutes wonen, maar door de gewijzigde vliegbewegingen minder worden overvlogen.

De beoordeling van het rechtstreeks en persoonlijk belang houdt geen buitensporige inbreuk in op de toegang tot de rechter van de verzoekende partij. Die toegang wordt haar daardoor immers niet zonder meer onzegd. De verzoekende partij kan, bijvoorbeeld, in voorkomend geval aanvoeren dat zij in haar eigen belangen wordt geraakt doordat de bestreden beslissing een inperking van haar materiële bevoegdheden tot gevolg heeft. Dat nadeel, dat de verzoekende partij ook daadwerkelijk aanvoert, komt hierna aan bod.

14.5. Uit wat voorafgaat, volgt dat voor zover de verzoekende partij

zich beroept op de nadelen die haar inwoners – te dezen: sommige inwoners van bepaalde gemeenten in de Brusselse rand – ten gevolge van de bestreden beslissing zouden ondergaan, zij niet over het vereiste belang beschikt om op grond daarvan een annulatieberoep bij de Raad van State in te stellen.

Gewis beschikken de inwoners van het Vlaamse Gewest die aantonen dat hun situatie door de bestreden beslissing op ongunstige wijze wordt beïnvloed zelf over het rechtens vereiste belang om een beroep bij de Raad van State aanhangig te maken. Geen van hen blijkt zulks te hebben gedaan.

d. de bevoegdheid inzake gezondheid

15.1. De verzoekende partij voert voorts aan dat de bestreden beslissing haar beleid doorkruist op het vlak van “de bescherming van de gezondheid”.

15.2. Daargelaten dat de verzoekende partij geen poging onderneemt om te verduidelijken welk gezondheidsbeleid dat zij voert of van plan is te voeren, door de bestreden beslissing wordt doorkruist, moet worden opgemerkt dat het gezondheidsbeleid, uitgezonderd de aan de federale overheid voorbehouden domeinen, krachtens artikel 5, § 1, I, BWHI behoort tot de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ en dus tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Naar luid van artikel 3 van de voormelde bijzondere wet vormen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afzonderlijke rechtspersonen.

15.3. De verzoekende partij beschikt derhalve niet over de vereiste hoedanigheid om zich te beroepen op de beweerde miskenning van een gemeenschapsbevoegdheid.

e. de bevoegdheid inzake leefmilieu

16.1. Een verzoekende partij die zich een bevoegdheid toemeet en die

haar bevoegdheid aangetast weet door een besluit dat van de verwerende partij uitgaat, heeft er in beginsel een afdoende belang bij om dit bevoegdheidsconflict in rechte geregeld te zien en over de door haar aangevoerde wettigheidsbezwaren uitspraak te horen doen. Daartoe is dan wel vereist dat de verzoekende partij in minstens één middel de schending van de betrokken bevoegdheidsregels aanvoert.

Aan die voorwaarde beantwoordt de verzoekende partij niet. Zij steunt haar belang bij de gevraagde nietigverklaring, wat de vrijwaring van haar eigen bevoegdheden betreft, weliswaar op een beweerde inbreuk op de gewestelijke bevoegdheden vervat in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI, maar ontwikkelt daaromtrent – of omtrent enige andere bevoegdheidverdelende bepaling – geen middel. Zij beperkt zich ertoe de voormelde wetsbepaling aan te voeren ter adstructie van haar belang.

Zelfs indien de Raad van State ertoe zou kunnen worden gebracht om zulks voldoende te achten, dan nog moet na onderzoek van wat de verzoekende partij aanvoert, worden besloten dat haar betoog niet overtuigt.

16.2. De verzoekende partij stelt dat zij een belang ontleent aan het feit dat de bestreden beslissing de uitoefening van haar eigen bevoegdheden beïnvloedt. In het verzoekschrift zet zij ter zake uiteen wat *sub* 5 reeds is aangehaald. Dat komt er samengevat op neer dat “[d]e beleidsvrijheid [...] ernstig [wordt] beknot om een genuanceerd milieubeleid te voeren ten aanzien van de nationale luchthaven” en dat de verzoekende partij “een strikter beleid” zal moeten voeren ten aanzien van de luchthaven Brussel-Nationaal. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij nog dat zij de indruk heeft dat de gevolgen die de bestreden beslissing teweegbrengt erop zijn gericht om “druk uit te oefenen en de beslissing van het Vlaamse Gewest omtrent de omgevingsvergunning te beïnvloeden.” In haar laatste memorie stipt de verzoekende partij aan dat zij weliswaar een omgevingsvergunning heeft uitgereikt, maar dat daarin niets wordt gezegd over het baangebruik, de vluchtroutes en de navigatieprocedures, die tot de bevoegdheid van de verwerende partij behoren. Het feit dat in de omgevingsvergunning wordt geoordeeld dat de

hinder van de inrichting, gelet op de talrijke opgelegde bijzondere voorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt, betekent volgens de verzoekende partij niet dat de verwerende partij de hogere rechtsregels met betrekking tot het baangebruik, de vluchtroutes en de navigatieprocedures niet zou moeten volgen.

16.3. Met die uiteenzetting overtuigt de verzoekende partij er niet van dat de bestreden beslissing een inbreuk inhoudt op haar bevoegdheden. Zij erkent immers vooreerst dat zij haar bevoegdheid inzake het toekennen van een omgevingsvergunning heeft kunnen uitoefenen, dat zij daarin bijzondere voorwaarden heeft kunnen opleggen en dat zij in de toekomst mogelijk een strikter beleid zal moeten voeren. ‘Beleid’ veronderstelt dat de verzoekende partij over haar discretionaire beoordelingsruimte beschikt om ter zake de door haar wenselijk of noodzakelijk geachte afwegingen te maken, zodat daaruit geen inperking van haar bevoegdheid kan worden afgeleid. Wat het baangebruik, de vluchtroutes en de navigatieprocedures betreft, erkent de verzoekende partij dan weer dat zij behoren tot de exclusief federale bevoegdheid, zodat zij wat dat betreft evenmin een beperking van haar eigen bevoegdheden aantoont.

16.4. De verzoekende partij geeft, wat de vrijwaring van haar bevoegdheden betreft, geen blijk van het rechtens vereiste belang.

f. coda

17. De door de partijen uitvoerig bediscuteerde vraag ten slotte of de bestreden beslissing, in vergelijking met de voorheen bestaande toestand, al dan niet andere of bijkomende hinder veroorzaakt, behoeft geen onderzoek, aangezien uit het bovenstaande volgt dat de verzoekende partij hoe dan ook geen blijk geeft van het rechtens vereiste belang om zich op dat nadeel te beroepen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig juni tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren