

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.363 van 26 januari 1999
in de zaak A. 41.201/XII-1109.**

In zake : de b.v.b.a. SKY-SERVICE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat R. MITTENAERE,
kantoor houdende te KORTRIJK,
Peter Benoîtstraat 7, bus 8

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
minister van Vervoer.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de
b.v.b.a. SKY-SERVICE op 1 september 1989 heeft ingediend
om de vernietiging te vorderen van het koninklijk
besluit van 30 juni 1989 houdende reglementering van de
reclamesleepvluchten;

Gelet op het arrest nr. 33.241 van
17 oktober 1989 waarbij de schorsing van de tenuit-
voerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur-
generaal W. VAN ASSCHE;

Gelet op de beschikking van 26 maart 1991
die de neerlegging ter griffie van het verslag en van
het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 12 december 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 januari 1999;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. MITTENAERE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van adjunct-adviseur L. CLOET, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. De verzoekende partij is een vennootschap met als hoofdactiviteit het voeren van luchtpubliciteit met kleine vliegtuigen. Volgens de uiteenzetting van de verzoekende partij wordt die activiteit, op basis van contracten die maanden op voorhand worden afgesloten en conform de regeling van het koninklijk besluit van 10 februari 1983 houdende reglementering van het vliegen met reclamesleepdoeken langs de Belgische kust, intensief uitgeoefend tijdens het voorjaar en tijdens de zomervakantie boven de toeristische trekpleisters, inzonderheid de Belgische kust.

1.2. Met het thans bestreden koninklijk besluit van 30 juni 1989, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 juli 1989, vaardigt de verwerende partij een nieuwe regeling uit, naar zij betoogt om de veiligheid

te waarborgen van vele tienduizenden personen die tijdens het hoogseizoen aan de kust verblijven. Een van de nieuwe regelen bestaat erin dat het voortaan verboden wordt, op het gehele grondgebied, reclamesleepvluchten te doen op een hoogte van minder dan 425 meter terwijl tot dan toe een hoogte van 300 meter volstond en dat reclamesleepvluchten in een strook langs de kust geheel verboden worden. Volgens de verzoekende partij bemoeilijkt de nieuwe regeling ten zeerste het uitvoeren van reclamesleepvluchten langsheen de kust.

Volgens de verwerende partij werd over de doorgevoerde wijziging sinds begin 1989 met de betrokken sector overleg gepleegd -inzonderheid over de hoogte waarop in de toekomst zou moeten gevlogen worden en over de plaatsen waar een vliegverbod zou gelden- en was de verzoekende partij op de hoogte van de geplande wijzigingen;

2. Overwegende dat hangende de procedure op 18 februari 1991 een nieuw koninklijk besluit werd getroffen dat met ingang van 1 april 1991 het thans bestreden besluit opheft en een licht gewijzigde regeling invoert;

dat evenwel die nieuwe regeling niet belet dat het bestreden besluit uitwerking heeft gehad van 8 juli 1989 tot 31 maart 1991 en dat de verzoekende partij zich er in die periode heeft moeten naar schikken, wat van invloed geweest kan zijn op haar commerciële activiteit; dat die mogelijke benadeling haar het rechtens vereiste belang verleent om alsnog de vernietiging van het bestreden besluit na te streven;

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doordat het bestreden besluit niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State werd overgelegd, terwijl de "dringende noodzakelijkheid", waar-

naar het besluit verwijst, geen feitelijke grondslag heeft bij zoverre dat besluit niet genomen is kunnen worden zonder aan het begrip "dringende noodzakelijkheid" een inhoud te geven die de wetgever niet op het oog had; dat zij met de vier volgende argumenten haar stelling staft : de verwerende partij kan niet verrast geweest zijn want de aanwezigheid van toeristen is een fenomeen dat jaarlijks op hetzelfde tijdstip terugkeert; het toeristisch seizoen was reeds begonnen; er had zich onder de vorige regeling geen enkel incident met reclamevliegtuigen voorgedaan; in spoedeisende gevallen kan de minister vliegverkeersregelen uitvaardigen;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord uiteenzet dat aan het bestreden besluit een uitgebreide raadpleging van de betrokken sector is voorafgegaan, dat in de mate van het mogelijke met de daar geformuleerde opmerkingen rekening gehouden werd en dat precies die besprekingen een reden zijn geweest om het bestreden besluit niet eerder te treffen; dat zij ook stelt dat het besluit genomen is op 30 juni 1989 en dat het gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad van 8 juli 1989, wat als "het absolute begin van het toeristisch seizoen" gekatalogeerd kan worden; dat zij dan verwijst naar de statistiek van de vluchten waaruit blijkt dat er begin juli 1989 weinig vluchten plaats gevonden hebben en dat de frequentie pas na 15 juli flink gestegen is;

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord stelt dat het bestreden besluit niet zozeer om veiligheidsredenen is genomen, maar dat het veeleer inspeelt op de wensen van de burgemeester van Knokke, dat het toeristisch seizoen aan de kust met Pasen begint en dat de weersomstandigheden mogelijk een oorzaak kunnen zijn van de weinige vluchten die begin juli 1989 gehouden zijn;

3.4. Overwegende dat het bestreden besluit genomen is op 30 juni 1989; dat het verwijst naar "de dringende noodzakelijkheid" en dat het daaraan de volgende verantwoording geeft :

"Overwegende dat de aanvang van het toeristisch seizoen onverwijld de invoering vereist van een nieuwe reglementering en dat het derhalve verantwoord is de hoogdringendheid in te roepen";

Overwegende dat moeilijk betwist kan worden dat de jaarlijkse schoolvakantie, die begint op 1 juli, inzonderheid aan de kust een drukke toeristische activiteit op gang brengt en daar veel mensen bijeen brengt; dat de verwijzing naar de "aanvang van het toeristisch seizoen" aldus een motief is dat steunt op een correct feitelijk gegeven;

Overwegende dat het dringend karakter van de aangelegenheid bevestigd wordt door de bepaling dat het bestreden besluit in werking treedt op de dag van zijn bekendmaking en door het feit dat die bekendmaking reeds op 8 juli 1989 gebeurd is; dat aan die vaststelling geen afbreuk wordt gedaan door het feit dat de verwerende partij reeds in februari 1989 over een voorstel van een nieuw reglement beschikte en dat er sindsdien toch nog maanden verstreken zijn; dat immers uit het dossier blijkt dat er in die maanden tussen de belanghebbende partijen en het bestuur besprekingen zijn gevoerd over het voorstel van de administratie; dat het middel niet gegrond is;

4.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het tweede middel de schending aanvoert van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, van artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling van de luchtvaart en van artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 februari 1989 tot vaststelling van de

vliegverkeersregelen doordat het bestreden besluit beperkingen en verbodsbepalingen invoert voor reclamesleepvluchten terwijl de andere sleepvluchten ongemoeid worden gelaten; dat zij betoogt dat, hoewel artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 februari 1989 aan de Koning de bevoegdheid verleent om beperkingen en verbodsbepalingen vast te stellen "inzake het slepen in de lucht" -dus zonder enig onderscheid tussen reclamesleepvluchten en andere sleepvluchten zoals die van zweefvliegtuigen of doelwitten-, het bestreden besluit onmiskenbaar een onderscheiden regeling invoert zonder dat daarvoor een technische noodzaak of een reden van algemeen belang bestaat;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat het bestreden besluit alle reclamesleepvluchten op dezelfde wijze treft, dat de andere sleepvluchten waarop de verzoekende partij doelt een specifiek opzet hebben zoals de sleepvluchten met militaire doeleinden of sleepvluchten met zweefvliegtuigen en dat een eigen regeling van de reclamesleepvluchten verantwoord wordt door hun continu-karakter en het gevaar voor de bevolking omdat die vluchten geconcentreerd worden "rond mensenverzamelingen";

4.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord beklemtoont dat er een discriminatie bestaat tussen de reclamesleepvluchten en het slepen van zweefvliegtuigen, aangezien de vliegvelden voor de zweefvliegtuigen "doorgaans gelegen zijn in de nabijheid van grote stedelijke agglomeraties" en er dus "dezelfde veiligheidsoverwegingen zouden moeten gelden";

4.4. Overwegende dat reclamesleepvluchten uiteraard beogen een zo groot mogelijk publiek te bereiken; dat het werkterrein waarop die vluchten worden afgestemd derhalve altijd plaatsen zijn waar een grote

volkstoeeloop verwacht mag worden; dat die finaliteit van reclamesleepvluchten een duidelijk van andere sleepvluchten zoals die van militaire doelwitten of van zweefvliegtuigen onderscheiden categorie maakt waarvoor de overheid een specifieke regeling kan uitwerken, zonder daardoor het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel te schenden; dat het middel niet gegrond is;

5.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het derde middel de schending aanvoert van artikel 67 van de Grondwet (thans artikel 108 van de gecoördineerde Grondwet), van artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling van de luchtvaart en van artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 februari 1989 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen doordat het bestreden besluit beperkingen en verbodsbepalingen invoert alleen voor de reclamesleepvluchten terwijl overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 februari 1989 de beperkingen en verbodsbepalingen uitgevaardigd moeten worden voor het slepen in de lucht in het algemeen;

5.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord verduidelijkt dat aanvullende reglementen in geen geval de draagwijdte van algemene reglementen die zij uitvoeren mogen beperken;

5.3. Overwegende dat artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart bepaalt wat volgt :

"Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer (...);

dat artikel 12 van het toentertijd van kracht zijnde koninklijk besluit van 13 februari 1989 tot vaststelling

van de vliegverkeersregelen dat zijn rechtsgrond vindt in het geciteerde artikel 5 van de wet van 27 juni 1937, bepaalt wat volgt :

"De beperkingen en verbodsbepalingen inzake het slepen in de lucht die om redenen van algemeen belang opgelegd worden, dienen bij koninklijk besluit uitgevaardigd te worden. De Minister belast met het bestuur der luchtvaart of de directeur-generaal van het bestuur der luchtvaart kan deze maatregelen treffen wanneer zij spoedeisend of slechts van tijdelijke aard zijn.

In de verkeersleidingsgebieden mag het slepen in de lucht slechts in overeenstemming met de luchtverkeersvoorschriften plaatsvinden".

Overwegende dat, anders dan de verzoekende partij denkt, het bestreden besluit niet de uitvoering betreft van het artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 februari 1989 maar dat het op dezelfde wijze als dat besluit zijn rechtsgrond rechtstreeks put uit artikel 5 van de wet van 27 juni 1937; dat er aldus twee naast elkaar staande regelingen bestaan, de ene betreffende de vliegverkeersregelen in het algemeen met daarin een artikel 12 betreffende het slepen in de lucht, de andere specifiek betreffende de reclamesleepvluchten, en dat zij beide gesteund zijn op artikel 5 van de wet van 27 juni 1937; dat bij de bespreking van het tweede middel is gesteld dat, gelet op haar specifieke doelstelling, een onderscheiden regeling voor de reclamesleepvlucht verantwoord kan worden; dat het middel niet gegrond is;

6.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het vierde middel de schending aanvoert van artikel 2 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, doordat artikel 1, § 2, 2°, van het bestreden besluit het vliegen met reclamesleepdoeken verbiedt langsheen de kust wat tot gevolg heeft dat het voor de reclamevliegtuigen onmogelijk wordt om de territoriale wateren te

bereiken waar zij boven de 425 meter mogen vliegen, terwijl volgens artikel 2 van de wet van 27 juni 1937 het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk met inbegrip van de aangrenzende territoriale wateren principieel vrij is behoudens de beperkingen die voortvloeien uit de wet zelf en uit de ter uitvoering ervan genomen koninklijke besluiten;

6.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat artikel 2 van de wet van 27 juni 1937 "geen restrictie (oplegt) aan de beperkingen die bij koninklijk besluit uitgevaardigd kunnen worden";

6.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord betoogt dat het bestreden besluit een onoverbrugbare corridor heeft gecreëerd langsheen de volle lengte van de Belgische kust, waardoor de territoriale wateren niet bereikbaar zijn voor de reclamesleepvliegtuigen vanuit het binnenland;

6.4.1. Overwegende dat het middel de vernietiging beoogt van een specifieke, duidelijk afgelijnde bepaling uit het bestreden besluit en dat het daarenboven gericht is op de vernietiging van die bepaling in de mate dat erin besloten ligt dat het voor reclamesleepvliegtuigen onmogelijk wordt de territoriale wateren te overvliegen; dat een vernietiging op grond van het hier besproken middel dan ook beperkt moet blijven tot het hier ter discussie staande artikel 1, § 2, 2°, en dan nog slechts in de mate dat het voor reclamesleepvliegtuigen onmogelijk wordt om de territoriale wateren vanuit het binnenland te bereiken; dat die bepaling luidt als volgt :

"Het vliegen met reclamesleepdoeken is bovendien verboden (...) langs de kust op een afstand van minder dan 500 meter langs zeezijde en van minder dan 1.000 meter langs landzijde van de scheidingslijn tussen het strand en de zee";

6.4.2. Overwegende dat de verwerende partij niet betwist dat het bestreden besluit langsheen de volledige Belgische kust een onoverbrugbare corridor in het leven roept die het voor reclamesleepvliegtuigen onmogelijk maakt de territoriale wateren, waar reclamesleepvluchten toegelaten zijn boven de 425 meter, te bereiken of te verlaten; dat evenwel artikel 2 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart bepaalt:

"Het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk is vrij, behoudens de beperkingen voortvloeiende uit deze wet en die welke bij koninklijk besluit zullen uitgevaardigd worden. Voor de toepassing van deze wet omvat het grondgebied van het Rijk de aan het grondgebied grenzende territoriale wateren";

dat, indien de wetgever zodoende als regel de vrijheid van het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het gehele Belgische grondgebied heeft ingesteld met dien verstande dat de Koning de mogelijkheid heeft om met maatregelen die het algemeen belang moeten dienen die vrijheid te beperken, de Koning buiten het door de wet geschapen kader treedt wanneer hij, zonder over een deugdelijk -d.w.z. het algemeen belang betreffend- motief te beschikken, maatregelen treft die, ook al zijn zij op zich wel gerechtvaardigd, tot onontkoombaar gevolg hebben dat aan reclamesleepvliegtuigen de toegang wordt ontzegd tot een bepaald afgesloten gebied, in dit geval de territoriale wateren gelegen buiten de 500 meter "van de scheidingslijn tussen het strand en de zee"; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 1, § 2, 2° van het koninklijk besluit van 30 juni 1989 houdende reglemen-

tering van de reclamesleepvluchten in de mate dat die bepaling de doortocht van nationale vliegtuigen met reclameslepen naar of van de territoriale zee onmogelijk maakt.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Artikel 4.

Dit arrest zal in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde koninklijk besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzitting, op zesentwintig januari
1900 negenennegentig, door de XIIe kamer, die was
samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

J. DE BRABANDERE.