

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

ARREST

Nr. 158.549 van 9 mei 2006

A. 87.227/G-89

In zake : **de naamloze vennootschap BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY, afgekort als “BIAC”,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Monique KESTEMONT-SOUMERYN, advocaat,
Henri Wafelaertsstraat 47-51
1050 Brussel,

tegen :

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
vertegenwoordigd door zijn Regering,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jacques Sambon, advocaat,
Wijnheuvelenstraat 227
1030 Brussel.

Verzoeker tot tussenkomst :

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de Minister van Mobiliteit,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jan BOUCKAERT, advocaat,
Henri Wafelaertsstraat 47-51
1060 Brussel.

**DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE AFDELING ADMINISTRATIE
VAN DE RAAD VAN STATE,**

Gezien het op 11 oktober 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij de naamloze vennootschap BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY, afgekort als "BIAC", de nietigverklaring vordert van “het besluit van de Brusselse

Hoofdstedelijke Regering d.d. 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer”;

Gezien het op 3 augustus 2004 ingediende verzoekschrift, waarbij de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Mobiliteit en Vervoer, vraagt als tussenkomende partij te mogen optreden;

Gelet op de ordonnantie van 16 september 2004, waarbij die tussenkomst wordt afgewezen;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de laatste memories;

Gezien het verslag van de heer QUINTIN, eerste auditeur-afdelingshoofd bij de Raad van State, opgemaakt op basis van artikel 12 van de algemene procedureregeling;

Gelet op de beschikking van 14 oktober 2005, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 6 februari 2006, waarbij zaak A. 87.227/XIII-1402 onttrokken wordt aan de XIIIe kamer en verwezen wordt naar de algemene vergadering van de afdeling Administratie;

Gelet op de beschikking van 10 februari 2006, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 7 maart 2006 om 14.00 uur;

Gehoord het verslag van de heer HANOTIAU, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. M. KESTEMONT-SOUMERYN, Mr. E. GONTHIER en Mr. N. MÜLLER, advocaten, die voor de verzoekende partij verschijnen, en van Mr. J. SAMBON, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer QUINTIN, eerste auditeur-afdelingshoofd bij de Raad van State;

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

Overwegende dat de volgende feiten aan het geding ten grondslag liggen :

1. Tussen 1990 en 1999 schrijft de verwerende partij 53 maal de voor de nationale luchthaven te Zaventem bevoegde federale ministers aan, met betrekking tot de geluidshinder die op haar grondgebied wordt veroorzaakt door het luchtverkeer van en naar die luchthaven. Er wordt een samenwerkingsakkoord over deze problematiek nagestreefd.

2. De verwerende partij kondigt op 17 juli 1997 de ordonnantie af betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (Belgisch Staatsblad van 23 oktober 1997).

Artikel 9 van deze ordonnantie bepaalt onder meer dat de Regering elke maatregel treft om, ten eerste, "de geluidshinder van bepaalde bronnen te beperken

door de maximale emissie- of immissienormen te bepalen", en om, ten tweede, "aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen vast te stellen, naargelang de oorsprong, hun stedenbouwkundige plaatsaanduiding, hun akoestische kenmerken en de noodzaak om in het bijzonder de bewoners van gebouwen gelegen in welbepaalde zones te beschermen".

3. In haar advies L. 25.279/8, van 21 november 1996, bij het voorontwerp van voormelde ordonnantie maakt de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerking :

- " Zoals blijkt uit artikel 4, 1/, van het ontwerp heeft de ontworpen regeling o.m. betrekking op het 'lucht(...)verkeer' en kan de regering, op grond van artikel 9 van de ontworpen ordonnantie, maatregelen nemen om met betrekking tot dat verkeer de geluidshinder te verminderen of om terzake aanvaardbare drempels van geluidshinder vast te stellen.
- Luidens artikel 6, § 1, X, 7/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden tot de gewestelijke bevoegdheid, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal. (...)
- De vraag rijst bijgevolg of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om, met toepassing van de ontworpen ordonnantie, maatregelen te nemen met betrekking tot de geluidshinder die het gevolg is van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal (...).
- Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof, moet in een dergelijk geval toepassing worden gemaakt van het evenredigheidsbeginsel, overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen mag treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren. Bij het vaststellen van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten zal de regering met het voornoemde evenredigheidsbeginsel rekening moeten houden".

4. In de loop van september 1997 gaat het Brussels Instituut voor Milieubeheer (B.I.M.) over tot een evaluatie van de nachtelijke geluidshinder veroorzaakt door het luchtverkeer in het noordoosten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Op basis van geluidsmetingen te Haren en te Evere, wordt het volgende besloten :

" Het zijn vooral de bewoners van de wijken gelegen in het noordoosten van het Brussels Gewest die gehinderd worden door het geluid van het luchtverkeer van de luchthaven van Zaventem. Verscheidene meetcampagnes hebben reeds op een objectieve manier het belang aangetoond van de wijziging van het geluidsmilieu in de overvlogen wijken. De geluidsniveaus veroorzaakt door het nachtelijk verkeer die op zekere plaatsen als bijzonder zorgwekkend werden ervaren, maakten het onderwerp uit van een specifieke analyse.

De nachtelijke geluidshinder die waargenomen wordt binnen een rustlokaal, waarvan de deuren en vensters gesloten zijn, werd gekwantificeerd. Hieronder werd gebruik gemaakt van bestaande normen en aanbevelingen aangaande deze materie, een aantal hypothesen m.b.t. de geluidsisolering van een woning en door geluidsmaatregelen 'in situ'.

De besluiten van dit rapport zijn dus enkel geldig voor levens- en woonwijzen waarbij men - ook tijdens de zomer - slaapt met alle deuren en ramen gesloten. Dit, op zich, stemt al niet overeen met de levens- en woonstijl van het grootste deel van de bevolking, en ook niet met de algemene aanbevelingen inzake levenshygiëne.

Op basis van de toegepaste methodologie en de voorgestelde hypothesen kunnen we besluiten dat de geluidsniveaus veroorzaakt door het laag overvliegen van vliegtuigen 30 dB(A) minder hoog ligt binnen een slaapkamer met gesloten deuren en ramen dan buiten.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) geeft als aanbevelingen dat het geluid in een slaapkamer (22u00 tot 7u00) onder de 30 dB(A) moet blijven voor de continu in equivalent geluidsniveau gemeten geluiden en op 45 dB(A) voor de piekmomenten opgemeten in L_{Amax} .

Voor de nachten tijdens de onderzoeksperiode (van 20 mei 1997, 22u00 tot 9 juni 1997, 7u00) en voor de gekozen meetpunten, bereiken de L_{Amax} geluidsniveaus die opgetekend werden tijdens de passages vanuit Zaventem opstijgende vliegtuigen, niveaus die, binnen slaapkamers, regelmatig de door de WGO aanbevolen niveaus overschrijden.

In het meetpunt te Haren, zijn de overschrijdingen t.o.v. de aanbevolen waarden erg talrijk (gemiddeld 17.9 per nacht). Het is duidelijk dat de bewoners van deze zone niet kunnen genieten van een minimum aan kalmte nodig om te rusten, zoals aanbevolen door de WGO. Voor het meetpunt van Evere, blijkt de situatie veel minder kritiek. De waargenomen overschrijdingen zijn er eerder sporadisch (gemiddeld 2.8 overvluchten per nacht).

Volgens de eerste waarnemingen, heeft de van kracht wording van het KB van 20 mei 1997 (dat het opstijgen en landen van vliegtuigen ingedeeld in Hoofdstuk 2 verbiedt) het aantal passages van vliegtuigen die een hoger geluidsniveau hebben dan aanbevolen, doen teruglopen. Deze waarneming zal eventueel moeten bevestigd worden tijdens komende meetcampagnes".

5.1. Het B.I.M. stelt een nieuw rapport op in november 1997. Dit verslag onderzoekt het impact van een voorontwerp van besluit inzake de bestrijding van geluidshinder voortkomend van vliegtuigen.

Met het voorontwerp wordt beoogd dat alle Brusselaars, zowel 's nachts als overdag, een geluidskwaliteit genieten die een normale activiteit en nachtrust waarborgt.

Er wordt echter ook uitdrukkelijk vanuit gegaan dat de op te leggen geluidsnormen de voortzetting van luchthavenactiviteiten te Zaventem, het opstijgen of landen van vliegtuigen, evenals het overvliegen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten toelaten, en derhalve "realistisch" moeten zijn.

Het naleven van de normen moet er de luchtvaartmaatschappijen tevens toe aanmoedigen beroep te doen op een geheel van complementaire maatregelen, zoals o.m. het gebruik van minder lawaaijige toestellen.

De vooropgestelde grenswaarden worden bepaald vanuit een dubbel objectief : ten eerste, aan de omwonenden een relatieve rust uit het oogpunt van geluid ten gevolge van het luchtverkeer bieden, ten tweede : een maximum aan activiteiten toelaten op de luchthaven Brussel-Nationaal.

Daarom zijn de ontworpen grenswaarden bepaald op basis van de ter zake geldende aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (W.G.O.).

Die grenswaarden zijn bovendien gedifferentieerd in functie van de afstand van het gebied waarvoor zij gelden, tot de nationale luchthaven.

Het betrokken grondgebied wordt daarom opgedeeld in drie zones, in functie van de afstand ten opzichte van de luchthaven.

De soepelste grenswaarden gelden voor de zone 2, die de plaatsen omvat gelegen binnen 10 kilometer van de luchthaven. Het gebied 1 omvat de plaatsen gelegen op een afstand tussen 10 en 12 kilometer van de luchthaven, en daarvoor gelden strengere normen. Voor het gebied 0, dat de andere plaatsen omvat, gelden de strengste grenswaarden.

De door de W.G.O. vooropgestelde normen worden alleen overgenomen voor het gebied 0. Voor de twee andere zones worden normen ontworpen, die minder streng zijn dan die van de W.G.O.

Op grond van voormelde uitgangspunten worden uiteindelijk de volgende normen voorgesteld :

"	Levt in dB(A)		Lsp vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	80	70	55	45
Gebied 1	90	80	60	50
Gebied 2	100	90	65	55".

De grenswaarden "Levt" worden opgelegd per overvlucht, de waarden "Lsp" gelden per periode (dag en nacht).

5.2. Het rapport gaat vervolgens over tot een grondige analyse van het luchtverkeer op basis van metingen vanuit de twee hoger genoemde meetstations.

Daarna volgt een gedetailleerde studie van de gevolgen van de toepassing van de grenswaarden door middel van simulaties, zowel op de leefkwaliteit als op het luchtverkeer, en een eveneens zeer gedetailleerde evaluatie van de voorgestelde waarden.

Uiteindelijk worden een aantal besluiten getrokken, die hieronder worden samengevat.

Vooreerst wordt erop gewezen dat de normen, ook al zijn ze geïnspireerd door de aanbevelingen van de W.G.O., relatief soepel zijn, en derhalve onvoldoende kunnen lijken. Vooral voor de zone 2 zijn de normen beduidend minder streng dan deze aanvaard door de W.G.O.. Deze vaststelling zou er kunnen op wijzen dat de uitbaters en gebruikers van de luchthaven bevoordeeld worden ten opzichte van de omwonenden, die nog altijd niet kunnen genieten van voldoende rust.

Toch houden de normen een merkelijke verbetering in, in vergelijking met de bestaande toestand.

Voorts wordt vastgesteld, met betrekking tot het impact op het luchtverkeer, dat het aantal vluchten dat getroffen wordt door de ontworpen normen beperkt is. Bovendien zal het respecteren van de normen in de zones waar strengere normen gelden, in het merendeel van de gevallen tot gevolg hebben dat ook de normen in de andere gebieden geëerbiedigd worden.

Ten slotte wordt erop gewezen dat de voorgestelde grenswaarden kunnen beschouwd worden als een eerste stap om aan de meest dringende noden te voldoen, en om de bestaande toestand niet te verergeren. Op middellange en lange termijn zullen wellicht strengere normen noodzakelijk zijn om geleidelijk te komen tot geluidsnormen die beter beantwoorden aan de normen voorgestaan door diverse internationale instanties, zoals de W.G.O. en de Europese Unie.

6. Op 19 maart 1998 wordt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een ontwerp van besluit voorgelegd ter uitvoering van de ordonnantie van 17 juli 1997.

De door het B.I.M. gehanteerde geluidsnormen worden daarin overgenomen.

In de nota aan de regering wordt gesteld :

" Het ontwerpbesluit dat u wordt voorgelegd, heeft tot doel de geluidshinder door vliegtuigen op het grondgebied van het gewest te beperken. Door haar

nabijheid is de luchthaven van Zaventem een van de voornaamste bronnen van geluidsoverlast voor de bewoners in het noordoosten van het Brusselse Gewest.

Er liggen drie beginselen aan het besluit ten grondslag :

1. het afbakenen van gebieden waarin immissiegrenswaarden worden bepaald;
2. het bepalen van grenswaarden per overvlucht en per periode;
3. het scherper stellen van de grenswaarden na een aanpassingsperiode.

Met deze beginselen en wat hiermee dieper wordt nagestreefd wil men zich schikken bij het advies van de Raad van State in verband met de kaderordonnantie. Uiteraard, de Raad van State heeft met zijn advies de aandacht van de Regering getrokken op het feit dat het evenredigheidsbeginsel per se nagekomen moest worden wanneer metingen met betrekking tot de geluidshinder te wijten aan de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal of de spoorweg opgenomen worden.

Dus ligt het in de bedoeling van dit besluit de akoestische leefkwaliteit van de inwoners te verbeteren terwijl de voortzetting van de activiteiten van de luchthaven gewaarborgd wordt".

Omdat geoordeeld wordt dat die normen nog "vrij hoog" zijn, vooral in gebied 2, wordt voorgesteld "om de situatie geleidelijk leefbaarder te maken en met het oog op een goede planning", dat die grenswaarden "na het verstrijken -op een door de regering bepaalde datum- van een periode van aanpassing aan de normen ... van rechtswege zullen worden verminderd ... ten einde de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie ter zake na te leven".

7. Het ontwerp wordt een tweede maal voorgelegd aan de regering op 23 april 1998.

De nota aan de regering bevat thans ook een hoofdstuk "Overleg met de federale overheid". Daarin wordt het volgende gesteld :

" Zoals voorzien werd contact opgenomen met het Kabinet van Minister DAERDEN en de Regie der Luchtwegen.

Deze contacten leverden wat volgt op :

"Eerst wil het Gewest samen met de Federale overheid van Luchtvervoer opbouwend werk verrichten ten opzichte van verantwoorde voorstellen en met redenen omklede tekstwijzigingen aan het besluit vooraleer de BHR het goedkeurt; anderzijds stelt het Gewest voor om een samenwerkingsakkoord te sluiten om de uitvoering van het besluit te kunnen omkaderen. Hierbij wil men ondermeer inschatten of het uitvoerbaar is en met welke weerslag; ook de informatieuitwisseling tussen de Regie der Luchtwegen en het BIM moet worden gewaarborgd en de toekomstige uitbreiding van de luchthaven voorbereid; ten slotte dient men samen te overwegen hoe het luchtverkeer op schaal van het hele land beter verdeeld kan zijn.

"Het DAERDEN-Kabinet en de Regie der Luchtwegen gaan op dit verzoek in en zullen dit bij het Overlegcomité Staat/Gewest indienen (in het raam van de interministeriële conferentie van Vervoer en infrastructuur, voor de gelegenheid uitgebreid tot de Ministers van Leefmilieu), ook al hebben ze de wens uitgedrukt om het ontwerpbesluit van de agenda van de Ministerraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingetrokken te zien.

Gezien de hoogdringendheid en de omvang van de geluidshinder, gezien er sedert jaren op dit gebied geen enkele vorderingen werden gedaan al toonde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich steeds gewillig om tot een oplossing te komen, wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorgesteld om enerzijds met de Federale (overheid) beginnen te onderhandelen en anderzijds, het besluit bij een eerste lezing goed te keuren zodat dit dossier op Federaal vlak de kans krijgt om bij dringende noodzaak te worden behandeld".

In het beslissingsvoorstel wordt de regering geadviseerd erop toe te zien dat "de onderhandeling over een samenwerkingsakkoord met de federale overheid op de agenda van de eerstkomende vergadering van het Overlegcomité in het raam van de Interministeriële conferentie over vervoerswezen en infrastructuur zal staan om zo de nagestreefde doelstellingen van dit ontwerpbesluit geleidelijk en op realistische wijze te bereiken".

8. Op 16 juli 1998 wordt het ontwerp een derde maal aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorgelegd.

De nota aan de regering licht de stand van zaken als volgt toe :

" Op 30 april 1998 nam de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kennis van een voorontwerp van besluit betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (nota aan de Regering als bijlage 1). Met dit besluit genomen ten uitvoer van de kaderordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, worden grenswaarden vastgesteld voor de blootstelling aan het lawaai dat het luchtverkeer voortbrengt. In bijlage wordt het voorontwerp van besluit uitvoeriger toegelicht.

Men wijze erop dat de bevoegdheid van het Brusselse Gewest inzake bestrijding van de geluidshinder, van het luchtverkeer inclusief, erkend werd door de Raad van State in zijn advies van 5 december 1996 over het ontwerp van ordonnantie betreffende de strijd tegen de geluidshinder in een stedelijke omgeving. De Raad van State vestigde evenwel de aandacht van de wetgever op het feit dat men bij de uitvoering van deze gewestbevoegdheid het evenredigheidsbeginsel dient te eerbiedigen ten opzichte van de bevoegdheidsuitoefening van de Federale overheid inzake beheer van luchthavens.

De Gewestbevoegdheid tot vaststelling van de blootstellingsnormen werd eveneens uitdrukkelijk aangehaald door het Hof van Beroep in zijn arrest van 24 januari 1997 betreffende de rechtsvordering ingesteld door de omwonenden van de luchthaven tegen de Belgische Staat.

Ook al is het Gewest terzake bevoegd, het dient zijn bevoegdheid voor sommige aspecten van de zaak te delen met de Federale bevoegdheid; het lijkt bijgevolg wenselijk de respectievelijke bevoegdheden vast te leggen in een samenwerkingsakkoord om het voornoemd evenredigheidsbeginsel te kunnen naleven en zo te verzekeren dat de Staat enerzijds en de Gewesten anderzijds hun doelstellingen op harmonieuze wijze kunnen voortzetten.

Op 30 april 1998 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in dit opzicht haar goedkeuring verleend aan de beginselen en doelstellingen van

het voorontwerp van besluit en heeft zij de betrokken Ministers ermee belast overleg te plegen met de Federale overheid om een samenwerkingsakkoord te bereiken waarbij aan de gemeenschappelijke middelen en doelstellingen vorm wordt gegeven met het oog op de vermindering van negatieve milieueffecten van het luchtverkeer.

De beslissing van de Regering (bijlage 2) preciseerde dat de Brusselse Ministers gemandateerd zijn op grond van de beginselen en doelstellingen van het voormelde voorontwerp. Bovendien vermeldde de beslissing dat de vorderingsstaat van de besprekingen in het Overlegcomité haar vóór 16 juli 1998 voorgelegd moeten worden.

LAATSTE ONTWIKKELINGEN

Op grond van de beslissing van 30 april 1998 heeft het kabinet van de Minister van Leefmilieu een nota voor het Overlegcomité opgesteld en naar de Minister-Voorzitter overgezonden om deze op de agenda te plaatsen van de Interministeriële Conferentie van Vervoerwezen en Infrastructuur (ICVI) (opgezet in het raam van het overlegcomité). In deze nota drong men erop aan om gezien de termijn, zo snel mogelijk concrete voorstellen ter verbetering van de toestand te bespreken en op kleinere schaal te laten inschatten, met name via een werkgroep belast met de uitwerking van een samenwerkingsakkoord.

Bij brief van 24 juni 1998 heeft de Minister-Voorzitter de Eerste Minister gevraagd zich bij het Overlegcomité te laten inschrijven. Dit laatste vergaderde op 8 juli en stelde vast dat de voorgeschreven procedure niet werd gevolgd : voordat de zaak in Overlegcomité wordt besproken dient dit punt eerst op de agenda van de Interministeriële conferentie te worden geplaatst.

Het Overlegcomité besliste bijgevolg, overeenkomstig de van kracht zijnde procedure, dit punt naar de Interministeriële Conferentie voor Vervoerswezen en Infrastructuur te verwijzen.

Uit de besprekingen van het Overlegcomité is gebleken dat de Federale overheid (Kabinet Daerden), de Raad van State om een met omklede redenen advies (sic) wil vragen, krachtens artikel 32 § 6 van de gewone wet op de hervorming der instellingen van 9 augustus 1980.

Er kan enkel om een dergelijk advies worden gevraagd ingeval van een belangengeschil, wat alvast niet het geval is bij de huidige vorderingsstaat van het dossier. Bovendien moet een dergelijk advies binnen 8 dagen worden gegeven : zo'n termijn lijkt volstrekt ontoereikend om van de Raad van State te verwachten dat hij het besluit inhoudelijk onder de loep neemt en inziet hoe het zal weerslaan rekening houdende met het evenredigheidsbeginsel.

Aangezien zowel het Gewest als de Federale overheid de Raad van State willen raadplegen voor meer rechtszekerheid bij de uitwerking van een samenwerkingsakkoord en dat de Regering reeds op 30 april 1998 de beginselen en doelstellingen van het besluit heeft goedgekeurd wordt de Regering voorgesteld het voorontwerp van besluit bij een eerste lezing goed te keuren en het bij de Raad van State voor advies in te dienen. Dit neemt niet weg dat niettegenstaande deze adviesaanvraag, het besluit bij tweede

lezing formeel kan worden aangenomen, of vervangen door de invoeging van de beginselen en doelstellingen van het besluit in het raam van een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de twee andere Gewesten.

Met andere woorden, deze beslissing wil aan de eisen van het Gewest een wettelijke grondslag verlenen in het raam van de onderhandelingen over het samenwerkingsakkoord, zeker zijn dat het evenredigheidsbeginsel nageleefd wordt en een antwoord bieden op de juridische vragen die de Federale overheid zou kunnen stellen.

BESLISSINGSVOORSTEL

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering :

- “ keurt het voorontwerp betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer goed;
- “ belast de Minister van Leefmilieu ermee de Raad van State te vragen binnen een maand advies uit te brengen over dit voorontwerp overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 1/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;
- “ zal op basis van het advies van de Raad van State nazien of het evenredigheidsbeginsel in het ontwerpbesluit wordt nageleefd;
- S** belast de Minister van Leefmilieu met de verdere afhandeling van deze beslissing".

9. De afdeling wetgeving van de Raad van State brengt op 20 april 1999 advies uit over het voorontwerp.

Zij herhaalt onder meer haar beschouwingen met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel geformuleerd in haar advies over de ordonnantie van 17 juli 1997, en voegt daar het volgende aan toe :

- " Uit aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat de regering in elk geval aandacht heeft gehad voor de problematiek inzake de toepassing van het bedoelde evenredigheidsbeginsel. Uit die stukken blijkt met name dat de regering het ontwerpbesluit aan het Overlegcomité heeft meegedeeld en dat zij, gelet op de maatregelen die door de federale overheid zouden moeten worden getroffen ter inachtneming van de ontworpen grenswaarden, heeft voorgesteld om terzake een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten te sluiten 'waardoor de naleving van ... (het door de Raad van State bedoelde) evenredigheidsbeginsel kan worden gewaarborgd, evenals een harmonieuze verwezenlijking van de respectieve doelstellingen van de Staat en de Gewesten'. De zaak werd daarna aanhangig gemaakt bij de Interministeriële Conferentie voor vervoer en infrastructuur en verwezen naar een werkgroep. Volgens de gemachtigde van de regering is die werkgroep tot op heden evenwel niet samengekomen.

Bij gebreke van inzicht in de concrete feitelijke context, is het de Raad van State echter niet mogelijk zich uit te spreken over de vraag of de

ontworpen maatregelen al dan niet binnen de grenzen blijven die het evenredigheidsbeginsel aan de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid t.a.v. de luchthaven Brussel-Nationaal stelt".

10. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering neemt op 27 mei 1999 het ontwerp aan en kondigt het bestreden besluit af.

De daaraan voorafgaande nota aan de regering bevat de volgende toelichting :

" Op 16 juli 1998 keurde de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het voormelde ontwerpbesluit goed en besliste ze de afdeling wetgeving van de Raad van State te vragen binnen een maand advies uit te brengen met toepassing van artikel 34, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Raad van State heeft zijn advies uitgebracht op 20.04.99. Er werd met spanning uitgekeken naar dit advies, aangezien er betwisting bestaat over de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de ontworpen normen vast te stellen.

Het advies van de Raad van State kan als volgt worden samengevat. Enerzijds buigt het zich over de vraag of het Brussels Gewest bevoegd is om de ontworpen normen op te stellen. Anderzijds formuleert het opmerkingen over de vorm van de wettekst zelf.

Wat de bevoegdheid betreft, merkt de Raad van State op dat het besluit rechtsgrond vindt in artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen de geluidshinder in een stedelijke omgeving.

Wat het luchtverkeer en de wisselwerking tussen de gewestelijke en de federale bevoegdheid inzake het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal betreft, verwijst de Raad van State naar zijn advies van 21 november 1996 betreffende de ontwerpordonnantie van 17 juli 1997. Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof moet in een dergelijk geval toepassing worden gemaakt van het evenredigheidsbeginsel overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van haar beleid zo verregaande maatregelen mag nemen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren. De Raad van State erkent dus de bevoegdheid van het Gewest inzake de vaststelling van immissienormen.

Volgens de Raad van State blijkt uit de hem meegedeelde stukken dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering rekening heeft gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Uit die stukken blijkt met name dat de regering het ontwerpbesluit aan het overlegcomité heeft meegedeeld en de zaak bij de Interministeriële Conferentie voor Vervoer en Infrastructuur aanhangig heeft gemaakt en dat de regering heeft voorgesteld om terzake een samenwerkingsakkoord te sluiten waardoor de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden gewaarborgd.

Ten slotte vindt de Raad van State dat hij zich niet kan uitspreken over de vraag of de ontworpen maatregelen al dan niet binnen de grenzen blijven die het evenredigheidsbeginsel aan de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid ten aanzien van de luchthaven Brussel-Nationaal stelt. Hiervoor is immers geen onderzoek van de rechtstoestand vereist, maar een concreet onderzoek van de praktische maatregelen die moeten worden genomen.

Kortom: de Raad van State erkent dat het Gewest voldoende rechtsgrond heeft om immissienormen vast te stellen, voor zover het Gewest bij de uitoefening van die bevoegdheid de federale bevoegdheid inzake het beheer van de luchthaven niet in het gedrang brengt.

De gebiedsbepaling (die rekening houdt met de vluchtroutes), de gekozen normen (die op redelijke wijze werden vastgesteld op basis van de geluidsniveaus die nu worden gemeten) en de progressieve invoering ervan waarborgen de naleving van het evenredigheidsbeginsel.

De Raad van State heeft ten slotte de tekst zelf onderzocht en enkele loutere vormwijzigingen voorgesteld, welke alle werden gevolgd.

Naast de goedkeuring van het besluit en de beslissing om de tekst voor te leggen aan de afdeling wetgeving, werd bij de eerste lezing ook beslist dat een definitieve beslissing zou worden genomen op basis van het advies van de Raad van State (onderzoek betreffende de naleving van het evenredigheidsbeginsel) en op basis van de onderhandelingen met de federale regering om ter zake een samenwerkingsakkoord te sluiten.

Wat het eerste punt betreft, kan worden vastgesteld dat de Raad van State van ambtswege geen schending van het evenredigheidsbeginsel heeft vastgesteld. Men kan zelfs stellen dat de opmerking betreffende de inspanningen van het Brussels Gewest om het evenredigheidsbeginsel na te leven en het onderzoek van de gegrondheid van de tekst het tegendeel bewijzen.

Wat het tweede punt betreft, moet worden gepreciseerd dat ingevolge de vergadering van het overlegcomité van 8 juli 1998 het dossier 'vliegtuiglawaai' naar de Interministeriële Conferentie voor Vervoer en Infrastructuur van 30 september 1998 werd verwezen. Die had beslist om binnen een maand een werkgroep bijeen te roepen die zou onderzoeken of er een samenwerkingsakkoord kon worden opgesteld teneinde een harmonieuze verwezenlijking van de respectieve doelstellingen van de Staat en de Gewesten te waarborgen. Die werkgroep moest voor het einde van het jaar (1998) een eerste verslag uitbrengen om de gewestregeringen op de hoogte te brengen van de voortgang van de werkzaamheden.

Tot op heden is die werkgroep echter nog steeds niet bijeengeroepen door de federale minister van Vervoer, zodat de zaak momenteel in het slop zit. De aanneming van dit besluit zou evenwel het proces terug op gang kunnen brengen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer slagkracht tijdens de onderhandelingen geven.

In het licht van deze toelichting wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorgesteld het besluit bij een tweede lezing goed te keuren, waarbij wordt gepreciseerd dat het besluit geleidelijk en in overleg met de

federale overheid zal worden toegepast. Teneinde de nodige tijd uit te trekken voor het afronden van die onderhandelingen, zullen de normen pas vanaf 1 januari 2000 in werking treden (art. 6).

VOORGESTELDE BESLISSING

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering hecht haar goedkeuring aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

Ze bevestigt dat ze het besluit geleidelijk wil toepassen in overleg met de federale overheid. Dit overleg zal concrete vorm krijgen via een samenwerkingsakkoord dat de naleving van de normen vanaf 1 januari 2000 moet waarborgen.

Ze belast de Minister van Leefmilieu met de uitvoering van het besluit".

11. Het bestreden besluit luidt als volgt :

- " Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :
- 1/ Equivalent geluidsdrukkniveau, of $L_{aeq, T}$: het geluidsdrukkniveau, uitgedrukt in dB(A), dat wordt verondersteld dezelfde geluidsbelasting te veroorzaken als een fluctuerend geluid gedurende de meetduur T zoals bepaald in artikel 1, 2/, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 juli 1998 tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen;
 - 2/ Gebeurtenis : de overvlucht van een vliegtuig waarbij een geluidsniveau van meer dan 70 dB(A) wordt geproduceerd, gemeten in $L_{aeq, 1sec}$;
 - 3/ t : de meetduur die overeenstemt met de duur van de gebeurtenis, verlengd met de 10 seconden onmiddellijk vóór en na de bewuste gebeurtenis;
 - 4/ Sound Exposure Level (SEL) : het niveau van blootstelling aan geluid uitgedrukt in dB(A), berekend met de volgende formule :

$$SEL : L_{aeq, t} + 10 \times \log_{10} t / 1sec;$$
 - 5/ L_{evt} : de SEL voor een bepaalde gebeurtenis;
 - 6/ $L_{sp \text{ vliegtuig}}$: het equivalent geluidsdrukkniveau voor het door vliegtuigen voortgebracht geluid dat zich onderscheidt van het omgevingsgeluid en dat voor een bepaalde waarnemingsperiode wordt berekend;
 - 7/ Gebied 2 : het gebied in het noordoosten tussen de gewestgrens en de cirkelboog met als centrum het punt met de coördinaten 50/54.2' N - 004/32.4' O en een straal van 10.000 meter;
 - 8/ Gebied 1 : het gebied gelegen in het noordoosten tussen de gewestgrens, de grens van gebied 2 en de cirkelboog met als centrum het punt met de coördinaten 50/54.2' N - 004/32.4' O en een straal van 12.000 meter;
 - 9/ Gebied 0 : het gebied dat buiten de gebieden 1 en 2 valt;
 - 10/ Dag : waarnemingsperiode tussen 07 u. en 23 u. (plaatselijke tijd);
 - 11/ Nacht : waarnemingsperiode tussen 23 u. en 07 u. (plaatselijke tijd).

Grenswaarden

Art. 2. Ongeacht de weersomstandigheden mogen de niveaus L_{evt} en $L_{sp \text{ vliegtuig}}$ de volgende waarden niet overschrijden :

Gebieden	L _{evt} in dB(A)		L _{sp} vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	80	70	55	45
Gebied 1	90	80	60	50
Gebied 2	100	90	65	55

Meetvoorwaarden

(...)

Aanpassing van de grenswaarden

Art. 5. Op het einde van een door de Regering vastgestelde aanpassingsperiode worden de grenswaarden per overvlucht en per periode automatisch en van rechtswege in overeenstemming gebracht met de volgende tabel :

Gebieden	L _{evt} in dB(A)		L _{sp} vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	75	70	55	45
Gebied 1	85	75	55	45
Gebied 2	90	80	60	50

Overgangsbepaling

Art. 6. De in artikel 2 vastgestelde normen zijn van toepassing vanaf 1 januari 2000";

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie afziet van de excepties van niet-ontvankelijkheid die ze in haar memorie van wederantwoord uiteengezet had;

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan schending van de artikelen 39 en 134 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, artikel 78, artikel 79, §§ 1 en 3, en de artikelen 80 tot 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van de artikelen 4 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, en van artikel 9 van de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, alsook aan onbevoegdheid van de steller van de handeling:

" Doordat de naleving van de geluidsnormen die meer in het bijzonder door de artikelen 2 en 5 van het bestreden besluit worden opgelegd, noodzakelijkerwijze leidt tot het wegvallen van bepaalde, zo niet alle vluchten van talrijke types van bepaalde luchtvaartuigen of tot de vervanging van bepaalde luchtvaartuigen door andere;

Doordat het bestreden besluit aldus tot gevolg heeft dat productnormen worden vastgesteld;

Terwijl, eerste onderdeel, de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest weliswaar bevoegd zijn voor de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede voor de strijd tegen geluidshinder, maar

de federale overheid bevoegd is gebleven voor het vaststellen van productnormen;

En, gesteld zelfs dat bij het bestreden besluit op zich geen productnormen zouden worden vastgesteld voor luchtvaartuigen, het niettemin tot gevolg zou hebben dat het vliegen met bepaalde vliegtuigtypes verboden zou zijn of dat op bepaalde categorieën van vliegtuigen bepaalde technische inrichtingen gemonteerd zouden moeten worden waardoor het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk zou zijn om een efficiënt en samenhangend beleid te blijven voeren in een aangelegenheid waarvoor zij alleen bevoegd is, namelijk het vaststellen van productnormen;

En terwijl, tweede onderdeel, artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet machtigt en niet aldus geïnterpreteerd mag worden dat het die Regering machtigt om productnormen vast te stellen, aangezien het vaststellen van die normen onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteert;

En die ordonnantie de Brusselse Regering evenmin machtigt en niet aldus geïnterpreteerd mag worden dat ze die Regering machtigt om het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken om een efficiënt en samenhangend beleid te blijven voeren inzake productnormen, voor welke aangelegenheid die overheid alleen bevoegd is”;

Overwegende dat de verzoekende partij daaruit afleidt dat “met het bestreden besluit, doordat daarin geluidsnormen worden vastgesteld waardoor bepaalde vluchten van of naar de luchthaven Brussel-Nationaal moeten worden afgeschaft, of op zijn minst bepaalde vliegtuigtypes moeten worden vervangen door andere categorieën vliegtuigen die minder geluidshinder veroorzaken, de in het middel genoemde grondwettelijk en wettelijke bepalingen geschonden worden, en het bestreden besluit uitgevaardigd is door een overheid die daartoe niet bevoegd is”;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord het volgende schrijft:

“ De situatie is dus zeer duidelijk: volgens het BIM zelf kunnen de normen voorgeschreven bij het bestreden besluit alleen worden nageleefd wanneer de betrokken vliegtuigen uit het luchtverkeer worden gehaald, of wanneer ze vervangen worden door andere vliegtuigen.

Met andere woorden, de bestreden handeling verbiedt het vliegen met vliegtuigen die de normen overschrijden, en verplicht het vliegen met vliegtuigen waarmee die normen worden nageleefd. Dat verbod en die verplichting blijken des te veeleisender daar, zoals hierboven is aangetoond in de uiteenzetting van de gevolgen van de bestreden handeling, thans op de wereldmarkt geen enkel toestel beschikbaar is waarmee bij het stijgen en het landen de normen die in de bestreden handeling worden opgelegd altijd kunnen worden nageleefd. De bestreden handeling legt dus eigenlijk de verplichting op nieuwe vliegtuigen te bouwen en op de markt te brengen, die thans nog niet bestaan.

Daaruit volgt dus dat de bestreden handeling productnormen invoert terwijl alleen de federale overheid daarvoor bevoegd is, en bijgevolg de in het middel genoemde wetsbepalingen schendt.

Ze dwingt de federale overheid er in ieder geval toe bepaalde productnormen uit te vaardigen om de bestreden handeling na te leven, en beperkt bijgevolg de bevoegdheid die uitsluitend in handen van de Staat is gelegd om productnormen uit te vaardigen, tot een louter formele bevoegdheid”;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie aanvoert dat het onderscheid gemaakt tussen emissie- en immissienormen, misleidend zou zijn, aangezien ze op hetzelfde neerkomen: het waargenomen geluid zal altijd afhankelijk zal zijn van het voortgebrachte geluid;

Overwegende dat, wat het eerste onderdeel betreft, luidens de arresten 4/95 en 6 tot 10/95 van het Arbitragehof productnormen “met name (bepalen) welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en specificaties (kunnen) bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”; dat het gaat om normen waaraan de producten moeten voldoen wanneer ze op de markt worden gebracht;

Overwegende dat bij het bestreden besluit geen enkele aldus omschreven productnorm wordt vastgesteld; dat daarbij geen normen worden vastgesteld waaraan producten, namelijk vliegtuigen, zouden moeten voldoen voordat ze op de markt worden gebracht; dat bij het besluit alleen wordt opgelegd dat het vliegen met

zulke toestellen geen overschrijding mag meebrengen van bepaalde geluidsnormen aan de grond wanneer die toestellen op bepaalde tijdstippen over bepaalde gebieden vliegen.

Overwegende dat de federale bevoegdheid inzake productnormen niet het vaststellen omvat van regels voor het gebruik van producten zodra die op de markt zijn gebracht, zodat onder meer bepalingen ter bestrijding van geluidshinder die gelden voor het op de markt brengen van luchtvaartuigen, productnormen zijn, maar zulks niet geldt voor bepalingen ter bestrijding van geluidshinder die tot doel hebben alleen het vliegen met luchtvaartuigen te regelen;

Overwegende dat de verzoekende partij, door immissie- en emissienormen zonder meer gelijk te stellen, de bevoegdheid van de gewesten op het gebied van bestrijding van geluidshinder volledig uitholt;

Overwegende dat, wat het tweede onderdeel van het middel betreft, zelfs in de veronderstelling dat het bestreden besluit tot gevolg zou hebben dat het onmogelijk wordt om op bepaalde tijdstippen en in bepaalde omstandigheden met bepaalde vliegtuigen over bepaalde gebieden te vliegen, de verzoekende partij niet uitlegt in welk opzicht die eventuele omstandigheid het voor de federale Staat onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken om zijn bevoegdheid inzake productnormen uit te oefenen.

Overwegende dat het evenredigheidsbeginsel niet impliceert dat de overheid die bevoegd is voor leefmilieu geen enkele maatregel zou kunnen nemen die aan de federale bevoegdheid op het stuk van productnormen raakt; dat het alleen tot gevolg heeft dat voorkomen wordt dat een overheid voorschriften ter bescherming van het leefmilieu aanneemt die zodanige gevolgen hebben voor de bevoegdheid die uitgeoefend wordt door een overheid die tot een ander bevoegdheidsniveau behoort dat die voorschriften die overheid zouden beletten een efficiënt beleid inzake productnormen te voeren;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie tegen de bestreden handeling inbrengt dat ze geen maatregel bevat ter bescherming van het leefmilieu, maar voorwaarden stelt met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, wat een federale bevoegdheid is;

Overwegende dat uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 blijkt dat de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu onder meer de aangelegenheden omvat die geregeld waren door de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, met inbegrip van het geluid voortgebracht door vliegtuigen (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 13 en 14), en dat artikel 1 van die wet luidde als volgt:

“ De Koning kan, ter bevordering van de gezondheid van de mens, de nodige maatregelen treffen om de geluidshinder, voortkomende van vaste of mobiele, blijvende of tijdelijke geluidsbronnen, te voorkomen of te bestrijden”;

Overwegende dat daaruit volgt dat de gewesten bevoegd zijn om maatregelen te nemen die nodig zijn om lawaaihinder te bestrijden, en dit in het belang van de gezondheid van de mensen;

Overwegende dat geen van de onderdelen van het middel gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een tweede middel ontleent aan schending van de artikelen 39 en 134 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7/, artikel 6, § 3, 6/, artikel 6, § 4, 4/, artikel 78, artikel 79, §§ 1 en 3, en de artikelen 80 tot 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van de artikelen 4 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, van het algemeen beginsel dat geen enkele overheid bij het voeren van een beleid dat aan haar is toevertrouwd dermate radicale maatregelen mag treffen dat het voor een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om het beleid dat aan haar is toevertrouwd op efficiënte wijze te blijven voeren, en van de artikelen 178, 179, 180 en 181 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, alsook aan onbevoegdheid van de steller van de handeling:

“ - Doordat de naleving van de geluidsnormen die zowel bij artikel 2 als bij artikel 5 van het bestreden besluit zijn vastgesteld noodzakelijkerwijze

impliceert dat de toegang tot de luchthaven Brussel-Nationaal voortaan ontzegd wordt aan de grote meerderheid van de luchtvaartuigen die daar thans toegelaten worden en die zowel krachtens de internationale en de Europese wetgeving als krachtens de Belgische wetgeving van het luchtruim gebruik mogen maken;

- Doordat de bestreden handeling bijgevolg een ernstige belemmering vormt voor het luchtvaartverkeer vanuit en naar de luchthaven Brussel-Nationaal, voor de veiligheid van dat verkeer en dus ook voor de exploitatie zelf van de luchthaven Brussel-Nationaal;
- Doordat dit gegeven zowel geldt voor de weinig talrijke nog in dienst zijnde vliegtuigen die de luchthaven Brussel-Nationaal mogen aandoen en vallen onder boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart als voor de vliegtuigen die vallen onder hoofdstuk 3 van datzelfde deel, welke laatstgenoemde vliegtuigen nochtans internationaal erkend zijn als de toestellen die technisch gezien het meest geavanceerd zijn en bijgevolg de veiligste en de minst lawaaierige zijn;
- Doordat voor de vliegtuigen die onder het voormelde hoofdstuk 3 vallen, de bestreden handeling ook geldt voor de recentste toestellen met de nieuwste technologie onder andere inzake bestrijding van geluidshinder;
- Doordat de hiervoor beschreven belemmering betrekking heeft zowel op dagvluchten als op nachtvvluchten, hoewel de belemmering voor de laatstgenoemde categorie groter is;
- Doordat die belemmering des te ernstiger blijkt daar zelfs de meeste recente en meest geavanceerde luchtvaartuigen de luchthaven Brussel-Nationaal niet kunnen bereiken of hoe dan ook vandaar niet kunnen vertrekken zonder op enigerlei wijze over het Brussels Gewest te vliegen, gelet zowel op hun kenmerken als op de onbeheersbare weersgesteldheden, inzonderheid op de richting waaruit de wind in de omgeving van de luchthaven waait; doordat het bestreden besluit overigens op generlei wijze rekening houdt met de voormelde weersgesteldheden;
- Terwijl de overheden van het Brussels Gewest krachtens de bepalingen van de bijzondere wetten waarnaar in het middel wordt verwezen, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd zijn "voor de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal" (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980);
- Terwijl overigens krachtens artikel 6, § 3, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorafgaand overleg tussen de betrokken gewestregeringen en de bevoegde federale overheid verplicht is "voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben";
- Terwijl uit artikel 6, § 4, 4/, van dezelfde bijzondere wet volgt dat de federale overheid bevoegd is, mits ze de gewestregeringen in kwestie daarbij betreft, voor het ontwerpen van de regels betreffende de

organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden;

- En terwijl in artikel 178 van de wet van 21 maart 1991 wordt bepaald dat de verzoekende partij een autonoom overheidsbedrijf is dat ressorteert onder de federale minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort;
- En in artikel 179 van dezelfde wet het doel van de verzoekende vennootschap als volgt wordt gedefinieerd:

1/ het beheer, volgens industriële en commerciële methoden, van het geheel der activiteiten op de luchthaven Brussel-Nationaal, met uitsluiting van de activiteiten bedoeld in artikel 171, en van alle taken van algemene politie en luchtvaartinspectie;

2/ het ontwerpen, bouwen, inrichten, onderhouden, moderniseren, ontwikkelen en exploiteren van de grondinstallaties van de luchthaven Brussel-Nationaal en de aanhorigheden ervan, met inbegrip van de parkeerterreinen voor voertuigen, de toegangswegen, de banen en de "aprons";

S En bij artikel 180 van dezelfde wet aan de verzoekende vennootschap de volgende taken van openbare dienst worden opgelegd:

1/ het ontvangen, laten instappen, laten uitstappen en overbrengen van passagiers en hun bagage op de luchthaven Brussel-Nationaal;

2/ het uitoefenen van activiteiten van luchthaveninspectie en het handhaven van de veiligheid op de grond op de luchthaven Brussel-Nationaal en de aanhorigheden ervan, met uitsluiting van de taken van algemene politie en luchtvaartinspectie;

3/ de activiteiten genoemd in artikel 179, 2/, voor zover zij betrekking hebben op de grondinstallaties nodig voor het landen, stationeren en opstijgen van luchtvaartuigen op de luchthaven Brussel-Nationaal of voor zover zij betrekking hebben op activiteiten genoemd in 1/;

- En de verzoekende partij krachtens artikel 181 van diezelfde wet bevoegd is om de vergoedingen vast te stellen voor de diensten die zij verstrekt in het kader van de taken genoemd in artikel 180, 1/ en 2/, en voor het gebruik van de installaties bedoeld in artikel 180, 3/, met inachtneming van de grondregelen en grenzen bepaald in het beheerscontract;
- en doordat een overheid volgens het evenredigheidsbeginsel, door het uitvaardigen van een maatregel waartoe ze bevoegd is, het voor een andere overheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk mag maken om haar bevoegdheid uit te oefenen (zie inzonderheid Arbitragehof, arresten nummers 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95, 10/95, 58/95 en 63/95);
- En doordat uit die bepalingen en uit dat algemeen beginsel volgt dat een gewest, bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid inzake bestrijding van geluidshinder, het voor de Federale Staat niet onmogelijk of overdreven moeilijk mag maken om zijn bevoegdheden uit te oefenen inzake de uitrusting en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en inzake het luchtverkeer, en bijgevolg evenmin de uitvoering mag belemmeren, door de verzoekende partij, van de taken van beheer,

exploitatie en financiering - met inbegrip van de taken van openbare dienst - die haar door de federale wetgever zijn opgedragen;

- Waaruit volgt dat het bestreden besluit, dat het vliegen op of vanaf Brussel-Nationaal, zowel door de oudste luchtvaartuigen als door de recentste, die bijgevolg de minst lawaaierige en de veiligste zijn, zowel overdag als 's nachts in ernstige mate belemmert door radicale maatregelen waarbij bovendien op generlei wijze rekening is gehouden met de technische en veiligheidsvereisten in verband met inzonderheid de weersgesteldheden, onoordeelkundig is uitgevaardigd door een onbevoegde overheid en een schending inhoudt van alle bepalingen en beginselen waarnaar in het middel wordt verwezen";

Overwegende dat de verzoekende partij bovendien uiteenzet dat de bestreden handeling des te minder nodig was daar er reeds maatregelen waren getroffen om de geluidshinder als gevolg van de exploitatie van de luchthaven te beperken, aangezien de verzoekende partij er immers over waakt dat ze haar verplichtingen nakomt; dat ze verwijst naar studies van het Laboratorium voor Akoestiek van de Katholieke Universiteit Leuven, afgekort als "KUL", waaruit, volgens haar, "enerzijds blijkt dat de bestreden handeling onoordeelkundig is uitgevaardigd, en meer in het bijzonder zonder dat rekening is gehouden met de technische vereisten en de veiligheidsvereisten die de exploitatie van een internationale luchthaven met zich meebrengt, en anderzijds dat ze het de federale overheid onmogelijk maakt terzake een efficiënt en samenhangend beleid te blijven voeren"; dat ze voorts stelt dat sommige factoren die de geluidshinder aan de grond beïnvloeden onbeheersbaar zijn, zoals de omvang van de lading en de weersgesteldheden;

Overwegende dat in het middel op verwarrende wijze verschillende problemen aan bod worden gebracht; dat het in ieder geval ontvankelijk is voorzover het de schending aanvoert van het evenredigheidsbeginsel, wat het enige is dat in de memorie van wederantwoord nader wordt uiteengezet;

Overwegende dat de verzoekende partij ter adstructie van haar bewering dat de bestreden handeling het voor de Federale Staat onmogelijk of overdreven moeilijk maakt om zijn bevoegdheden uit te oefenen, stelt dat de naleving van de geluidsnormen die bij het bestreden besluit worden opgelegd, noodzakelijkerwijze zou impliceren dat de toegang tot de luchthaven voortaan ontzegd wordt aan de grote meerderheid van de luchtvaartuigen die daar thans toegelaten worden en die krachtens de internationale, de Europese of de Belgische wetgeving van het luchtruim gebruik mogen maken; dat die bewering in feite wordt tegengesproken

door de cijfers die in het verzoekschrift tot nietigverklaring zelf (bladzijden 17 en 18) worden opgegeven en die de indruk wekken dat slechts een klein percentage van de vluchten leidt tot een overschrijding van de geluidsnormen die bij artikel 2 van het bestreden besluit zijn opgelegd; dat voorts uit het verslag van het BIM van 18 oktober 1999 (bladzijde 8) blijkt dat een vaak hoog percentage van de vluchten geen overschrijding oplevert van de grenswaarden van het besluit van 27 mei 1999, zelfs niet van de strengste van het gebied in kwestie;

Overwegende dat de verwerende partij harerzijds naar de volgende verslagen en studies verwijst:

- S** De studie die het BIM heeft uitgevoerd in zijn verslag "argumentatienota voor het memorandum van verdediging betreffende het verzoek tot opschorting en vernietiging, ingediend tegen het BEBHG van 27 mei 1999 betreffende de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer" van 18 oktober 1999;
- S** De studie uitgevoerd door het onafhankelijk adviesbureau A-TECH in zijn verslag "Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit des avions" van november 1999;
- S** De studie uitgevoerd door het BIM in zijn verslag "Note de commentaires sur les pièces techniques déposées par BIAC - procédure en annulation devant le Conseil d'Etat" van 17 januari 2000;
- S** De studie uitgevoerd door het BIM over de gevolgen van de toepassing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer, van "11 april 1999" (lees: 11 april 2000);
- S** De memorie van tussenkomst van het BIM in het kader van het beroep tot nietigverklaring ingeschreven onder het rolnummer G/A 87.214/XIII-1384, juli 2000;

Overwegende dat, volgens de verwerende partij, in deze verslagen en studies op het volgende wordt gewezen:

- " 1. Alle vliegtuigen van de maatschappijen SABENA, SOBELAIR, DELTA en DHL leven, ter hoogte van meetstation NMT6, de waarde van 100 dB(A) na

die is vastgesteld in gebied 2 door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

2. Slechts 0,2% van al het luchtverkeer over een periode van drie maanden (van juli tot september 1998 - het hoogseizoen -), alle types van vliegtuigen samengenomen, overtreedt de bepalingen van het besluit". (verslag A-Tech)

- " Voor geheel het luchtverkeer over een periode van drie maanden (van juli tot september 1998, het hoogseizoen), alle types van vliegtuigen samengenomen, leven alle vliegtuigen bij het opstijgen, ter hoogte van meetstation NMT11, de waarde van 100 dB(A) na die is vastgesteld in gebied 2 voor de dagperiode door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer". (verslag A-Tech)
- " Op basis van het KUL-verslag dat, per type van vliegtuig, de verdeling van het geluidsniveau in klassen van 5 dB(A) geeft, kan worden vastgesteld dat voor eenzelfde type van vliegtuig het gehaalde geluidsniveau kan verschillen en dat ongeacht het type van vliegtuig kan worden vastgesteld dat een vaak hoog percentage de, zelfs voor de betrokken zone strengste, grenswaarden van het Brussels besluit in acht neemt.

Hierbij wordt getracht de technische haalbaarheid aan te tonen voor elk type om de grenswaarden aan de grond in acht te nemen voor zover een gepast vluchtplan wordt omschreven en gerespecteerd"(verslag BIM).

- " de uitgevaardigde norm werd zo opgesteld dat hij de luchthavenbeheerder in staat moet stellen, in alle vrijheid, aanpassingen door te voeren in het beheer van de vluchtplannen (aanvliegroutes, opstijg- en landingsprocedures, hoogte, ...) ook in functie van het geluid met een onderscheid tussen het vluchtplan van elk vliegtuig in functie van het geluid aan de grond (SEL) en het totale vluchtplan van het verkeer (Léq). Metingen tonen in voldoende mate aan dat het meeste verkeer die normen kan eerbiedigen". (studie IBM van 18 oktober 1999)
- " Met de laatste studie die de KUL heeft ingediend, probeert deze nogmaals aan te tonen dat, in de omstandigheden waarin de luchthaven Brussel-Nationaal thans geëxploiteerd wordt, het Brusselse besluit niet kan worden nageleefd.

Ter adstructie van die bewering, een overzicht van de geluidsmetingen gedaan door de geluidsniveaumeters van Biac opgesteld in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (en van de gerichte metingen) gedurende het hele jaar 1999, getoetst aan de Brusselse norm, en dit voor ieder vliegtuigtype voor de Lev- of SEL-waarde, en aan de Lsp vliegtuig-waarde. Los van het gebruik van de meetresultaten, wordt in het laatste verslag van de KUL ook geprobeerd de geldigheid of de gegrondheid van bepaalde informatie of parameters waarop het Brussels besluit steunt, onderuit te halen, duidelijk met de bedoeling om twijfel te zaaien door gebruik te maken van een technisch jargon dat alleen door technici begrepen kan worden.

De conclusie van de verwerende partij is dat, in de omstandigheden waarin de luchthaven Brussel-Nationaal thans geëxploiteerd wordt (in 1999 - zonder enige bijzondere anti-geluidshindermaatregel), een zeer groot aantal

vliegtuigen de norm per passage overschrijden, en dat de totale geluidslast veroorzaakt door het luchtverkeer aantoonde dat de norm niet haalbaar is. Het zou bijgevolg gaan om een maatregel die buiten verhouding staat tot het nagestreefde doel, die de economische exploitatie van de luchthaven ernstig in het gedrang zou brengen en de daar gevestigde luchtvaartmaatschappijen een groot nadeel zou berokkenen.

De belangrijkste bedenking die echter gemaakt moet worden is dat nooit, in geen enkel van de stukken ingediend door de KUL, gesteld noch aangetoond is dat alle geluiddempende maatregelen genomen zijn en bij de exploitatie van de luchthaven de technische grenzen zijn bereikt van de mogelijke maatregelen, zoals geluidsverminderende procedures, de keuze van de routes, het schema van het gebruik van de pistes, het actieve toezicht op de naleving van de procedures door de vliegtuigen, ... kortom een actief beheer van het geluid. Er bestaan echter, zoals we hebben aangetoond, heel wat mogelijkheden om in te grijpen: mogelijkheden die reeds toegepast worden in heel wat Europese luchthavens en mogelijkheden die zowel door luchtverkeersleider Belgocontrol, als door de vereniging van Belgische piloten BeCa zijn voorgesteld. Er kan dan ook moeilijk hard gemaakt worden dat de norm niet haalbaar zou zijn wanneer zelfs realistische ingrepen bestaan om de geluidshinder aan de grond veroorzaakt door het luchtverkeer in te perken.

De tweede belangrijke bedenking die ook twijfel doet rijzen omtrent het gebruik van de resultaten van de geluidsmetingen, is dat waar de gegeven demonstratie wil aantonen dat het ene of het andere vliegtuig de norm niet kan halen, niet aangegeven wordt in welke omstandigheden ieder vliegtuig vliegt (maximumlading? Heeft het het vliegplan in acht genomen? Heeft het de aangegeven procedure gevolgd? hoogte? Kan het alleen van die piste gebruik maken?...), terwijl uit de federale nota van 12 februari 2000 (blz. 3) duidelijk blijkt dat “de explosieve groei van de luchthaven (...) een toename van de geluidshinder voor de omwonenden met zich (heeft) gebracht. De voorbije jaren werd slechts in zeer beperkte mate beleidsmatig opgetreden in dit domein. Een zeer beperkte reglementering en een uitermate gebrekkige controle hebben ertoe geleid dat maatschappijen geen enkele aanmoediging hadden om de geluidshinder te beperken”.

(...)

De geluidsmetingen van 1999 van de KUL hebben niets aangetoond, voornamelijk doordat de KUL geen enkel gesprek is aangegaan over de (on)mogelijkheden om het exploitatieschema van de luchthaven en de vliegplannen van de vliegtuigen aan te passen.

Er bestaan echter, zoals we ook hebben aangetoond, eenvoudige oplossingen; of het nu gaat om het bijsturen van de route om de vliegtuigen in gebied 2 te houden, om geluidsverminderende procedures (stijghoek, regeling van het vermogen van de motors, ...), of om een aanpassing van het gebruiksschema van de pistes en de luchtcorridors (vooral 's nachts). Dat een norm niet haalbaar is, kan niet worden aangetoond wanneer niet eerst de maatregelen zijn genomen voor een actief beheer van het geluid.

Alle voorgestelde oplossingen zijn ofwel van toepassing in andere luchthavens (bv. Bierset), ofwel met stukken onderbouwd, inzonderheid door de ICAO, of worden voorgesteld door BELGOCONTROL, of door de

Belgische pilotenvereniging BeCa. Of nog in de federale nota van 12 februari 2000". (memorie van tussenkomst van het BIM);

Overwegende dat de door de partijen aangevoerde verslagen en studies dateren van na het bestreden beslissing; dat de conclusies daarvan uiteenlopen; dat ze niet aantonen dat de verwerende partij op het tijdstip waarop ze haar beslissing heeft genomen een onredelijke beoordeling heeft gemaakt omtrent de vraag of het bestreden beslissing afgestemd is op het doel ervan;

Overwegende dat de omstandigheid dat het toepassen van de bestreden maatregelen de medewerking impliceert van verscheidene instanties (de Federale Staat, BELGOCONTROL, de luchtvaartmaatschappijen of BIAC), die overleg kunnen plegen met het oog op het vaststellen van die maatregelen, niet kan leiden tot het besluit dat zulks onmogelijk is; dat hetzelfde geldt voor de rol van de weersgesteldheden (richting waaruit de wind waait, bewolkingsgraad of vochtigheidsgraad), aangezien niet aangetoond is dat het technisch onmogelijk zou zijn om zich daaraan op een andere wijze aan te passen dan door het schrappen van alle vluchten, bijvoorbeeld door het nemen van maatregelen ter beperking van de geluidshinder die het mogelijk maken de normen na te leven ongeacht de weersgesteldheden die zich kunnen voordoen;

Overwegende dat, in een poging om niettemin enige grond te vinden voor de conclusie dat het bestreden besluit een totale of overdreven belemmering zou vormen voor de toegang van vliegtuigen tot de luchthaven Brussel-Nationaal, de verzoekende partij betoogt dat, aangezien het onmogelijk is om vóór elk opstijgen en vóór elke landing te bepalen hoeveel lawaai dat op de grond zal veroorzaken, de enige maatregel waarmee men zich met zekerheid zou kunnen gedragen naar de geluidsnormen - al was het maar naar die bepaald bij artikel 2 van het bestreden besluit - zou bestaan in een verbod van het vliegen met alle vliegtuigtypes zodra voor die types een overschrijding is vastgesteld, al was het maar voor een klein aantal vluchten;

Overwegende dat het bewijs niet wordt geleverd dat de enige maatregel die overblijft om overschrijdingen van de grenswaarden te voorkomen een totaalverbod van alle toesteltypes zou zijn, zodra het vliegen met die toestellen boven het Brussels Gewest in het verleden tot een overschrijding van die grenzen zou hebben geleid, al was het maar voor "een klein aantal vluchten", zoals in het verzoekschrift staat (bladzijde 19); dat de vaststelling dat een bepaald aantal

vluchten leidt tot overschrijding van de geluidsnormen immers niet bewijst dat het technisch onmogelijk is die normen na te leven;

Overwegende dat voor het overige het evenredigheidsbeginsel niet impliceert dat de overheid die bevoegd is voor leefmilieu geen enkele maatregel zou kunnen nemen met gevolgen, zelfs grote gevolgen, voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal; dat dat beginsel alleen tot gevolg heeft dat voorkomen wordt dat een overheid voorschriften ter bescherming van het leefmilieu aanneemt die voor die exploitatie zulke gevolgen hebben dat die voorschriften het de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk zouden maken een efficiënt beleid inzake het beheer van de luchthaven te voeren;

Overwegende dat, wat de strengere normen betreft die bij artikel 5 van het bestreden besluit worden opgelegd, daarin geen datum wordt bepaald vanaf wanneer die normen van toepassing zullen worden; dat alleen bepaald is dat de normen vastgesteld in dat artikel pas van toepassing zullen zijn na een aanpassingsperiode die door de regering moet worden vastgesteld; dat overeenkomstig de aanwijzingen vermeld in de memorie van toelichting van het ontwerp dat tot de ordonnantie van 17 juli 1997 heeft geleid (Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 96/97, nr. A-151/1, blz. 2) de verwerende partij bij het vaststellen van die periode rekening zal moeten houden zowel met de technologische ontwikkeling als met de wetenschappelijke kennis, de opgedane veldervaring en de economische weerslag van deze normen, in het licht van de situatie zoals die zich op dat ogenblik voordoet.

Overwegende dat het middel niet gegrond is.

Overwegende dat de verzoekende partij een derde middel ontleent aan schending van het algemeen rechtsbeginsel naar luid waarvan de overheid, voordat ze een handeling met individuele of verordenende strekking aanneemt, een volledig en nauwgezet onderzoek moet verrichten van het dossier en van alle omstandigheden die voor haar beslissing van doorslaggevend belang zouden kunnen zijn, schending van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en het zorgvuldigheidsbeginsel, schending van het redelijkheidsbeginsel en van het algemeen beginsel van de interne motivering van de bestuurshandelingen, alsmede aan kennelijke dwaling omtrent de beoordeling:

- “ - Doordat het bestreden besluit tot gevolg heeft dat de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal in ernstige mate en buiten elke verhouding

gehinderd wordt en dat bijgevolg de uitoefening, door de terzake bevoegde overheden, van hun bevoegdheid in het gedrang komt; doordat met de bestreden handeling voorts het bevoegdheidsdomein van de Federale Staat inzake productnormen wordt betreden;

- Doordat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorontwerp dat geleid heeft tot de Brusselse ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving "evenwel" benadrukt heeft dat in de besluiten tot uitvoering van de ordonnantie geen productnormen mogen worden opgenomen "bijvoorbeeld in de krachtens artikel 9 te bepalen emissienormen";
- Doordat de afdeling Wetgeving bovendien, na herinnerd te hebben aan de federale bevoegdheden inzake de uitrusting en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, de overheden van het gewest eveneens opmerkzaam heeft gemaakt op het feit dat overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof het evenredigheidsbeginsel moest worden toegepast;
- Doordat de overheden van het gewest, door het uitvaardigen van besluiten tot uitvoering van de toekomstige ordonnantie, het aldus voor een andere overheid niet overdreven moeilijk mochten maken om het beleid waarvoor ze bevoegd is op een efficiënte en samenhangende wijze te blijven voeren;
- Doordat de overheden van het gewest, die in het bijzonder opmerkzaam zijn gemaakt op de problemen die verband houden met de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de deelgebieden, bijzonder moesten letten op de precieze elementen die de afdeling Wetgeving van de Raad van State aangekaart had;
- Doordat de verwerende partij en de federale overheid, in het licht van de zware gevolgen die het vaststellen van productnormen door de overheden van het gewest zeer zeker zou hebben voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, besloten hadden overleg te plegen met het oog op het sluiten van een samenwerkingsakkoord, wellicht omdat ze van oordeel waren dat zulks de enige methode was om ervoor te zorgen dat normen overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel worden vastgesteld;
- Doordat het overlegcomité aldus in juli 1998 vergaderd heeft;
- Doordat het dossier vervolgens overgezonden is naar de interministeriële conferentie Vervoer en Infrastructuur, die in september 1998 heeft vergaderd; doordat toen besloten is om een werkgroep te belasten met het onderzoek van het dossier met het oog op het sluiten van een samenwerkingsakkoord dat het mogelijk zou maken om de uitvoering te verzoenen van de beleidslijnen die respectievelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid en tot die van de gewesten behoren;
- Doordat de verwerende partij er evenwel de voorkeur aan heeft gegeven het bestreden besluit uit te vaardigen zonder het vervolg van de onderhandelingen af te wachten;
- Doordat de bestreden handeling dus is aangenomen terwijl de verwerende partij niet over de gegevens beschikte die onontbeerlijk zijn gebleken om na te gaan of de beoogde normen de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal niet buitensporig belemmerden;

- Doordat, indien de verwerende partij beschikt had over de nodige of dienstige gegevens, ze niet "als vanzelfsprekend" zulke strenge en onredelijke normen zou hebben vastgesteld, met de gevolgen die bekend zijn;
- Terwijl de overheid, volgens de algemene beginselen van het administratief recht, voordat ze uitspraak doet, de omstandigheden die een weerslag kunnen hebben op de maatregelen die ze van plan is te nemen volledig en aandachtig moet onderzoeken, en dit om zich ervan te vergewissen dat haar eindbeslissing feitelijk en juridisch gezien redelijk is;
- Terwijl bovendien iedere administratieve overheid, wanneer ze regelgevend optreedt of individuele beslissingen neemt, op een redelijke wijze moet handelen en het beginsel van behoorlijk bestuur en het zorgvuldigheidsbeginsel in acht moet nemen; dat ze niet lichtzinnig mag handelen en geen kennelijke beoordelingsfout mag maken; dat iedere verordening of bestuurshandeling met individuele strekking, moet steunen op feitelijk juiste, juridisch aanvaardbare, deugdelijke en afdoende motieven;
- Terwijl de overheid des te gematigder, voorzichtiger en behoedzamer te werk moet gaan wanneer haar aandacht gevestigd is op de eventuele onwettigheid van de maatregelen die ze van plan is te nemen, en die onwettigheid verband houdt met de inhoud en de strengheid van de genoemde maatregelen;
- Waaruit volgt dat de bestreden handeling, die aangenomen is zonder dat de verwerende partij de gevolgen die ze zou kunnen hebben voor de exploitatie van de luchthaven van Brussel-Nationaal, onderzoekt of met die gevolgen rekening houdt, terwijl de afdeling Wetgeving van de Raad van State duidelijk gewezen had op de problemen die verband hielden met de goedkeuring van de geplande maatregelen, en terwijl een samenwerkingsakkoord in het vooruitzicht was gesteld juist om die problemen op te lossen, de in het middel genoemde algemene beginselen schendt en berust op een gebrekkige beoordeling, of op zijn minst op een kennelijke beoordelingsfout";

Overwegende dat in het verzoekschrift tot nietigverklaring in de nadere uiteenzetting van het middel zonder meer wordt verwezen naar de nadere uiteenzetting "van het eerste en het tweede middel";

Overwegende dat het derde middel gedeeltelijk samenvalt met de eerste twee middelen van het verzoekschrift, voorzover daarin wordt aangevoerd dat de Federale Staat bevoegd is inzake productnormen of voorzover daarin een schending van het evenredigheidsbeginsel wordt aangevoerd; dat het, wat dat betreft, net zoals de eerste twee middelen, niet gegrond is;

Overwegende dat het derde middel tevens steunt op kennelijk onjuiste gegevens, bijvoorbeeld wanneer daarin verwezen wordt naar het vaststellen

van emissienormen die bepaald moeten worden krachtens artikel 9, terwijl in het bestreden besluit immissienormen worden vastgesteld.

Overwegende dat, wat betreft de bewering dat het besluit tot stand gekomen is zonder grondig en volledig onderzoek van alle gegevens van het probleem, zulks tegengesproken wordt door de gezamenlijke stukken waaruit het administratief dossier bestaat, inzonderheid de twee studies van het BIM van 1997, en door het feitenrelaas van de procedure die geleid heeft tot de bestreden handeling, waaruit blijkt dat de verwerende partij pogingen heeft ondernomen om tot een vergelijk te komen met de overige overheden die betrokken zijn bij de problematiek van de luchthaven van Brussel-Nationaal; dat het mislukken van die pogingen niet betekent dat de bestreden handeling kennelijk onredelijk is, noch dat het evenredigheidsbeginsel geschonden is;

Overwegende dat het feit dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State geoordeeld heeft dat ze onvoldoende zicht had op de concrete feitelijke context nog niet wil zeggen dat er sprake is van schending van het evenredigheidsbeginsel; het onderzoek van die context is immers het resultaat van een debat op tegenspraak dat plaatsvindt bij de afdeling Administratie van de Raad van State, op basis van het administratief dossier van de verwerende partij;

Overwegende dat de geluidsnormen die in de bestreden handeling zijn vastgesteld, bepaald zijn op basis van de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie en voor de twee gebieden die het dichtst bij de luchthaven liggen zelfs minder streng zijn; dat die aanbevelingen, en dus die normen, niet beschouwd kunnen worden als het resultaat van een beoordelingsfout, noch a fortiori als een kennelijke beoordelingsfout;

Overwegende dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een vierde middel ontleent aan schending van EEG-verordening nr. 2408/92 van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, en inzonderheid van de artikelen 3, lid 1, en 8, lid 2, ervan, en de schending van het algemeen evenredigheidsbeginsel:

“ - Doordat het bestreden besluit tot gevolg heeft dat het overvliegen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onmogelijk wordt voor talrijke

vliegtuigen, waarvoor niet kan worden gewaarborgd dat ze op ieder ogenblik voldoen aan de geluidsnormen bepaald door het bewuste besluit;

- Doordat het duidelijk is dat het bestreden besluit uitgevaardigd is zonder dat rekening is gehouden met de karakteristieken van het luchtvervoer;
- Terwijl de maatregelen die de Europese wetgever in 1992 heeft uitgevaardigd ertoe strekken het liberaliseringsproces van het intracommunautair luchtvervoer te voltooien en deze maatregelen steunen op het beginsel dat, behoudens beperkte uitzonderingen, de luchtvervoerders toegang moeten hebben tot geheel het luchtverkeer tussen de lidstaten, waarbij aldus het vrije verkeer van diensten tot stand wordt gebracht waarin het EEG-Verdrag voorziet wat het luchtvervoer betreft;
- Terwijl het duidelijk is dat artikel 8, lid 2, van de verordening waarnaar in het middel wordt verwezen niet tot gevolg mag hebben dat de principiële totale liberalisering die is ingesteld bij artikel 3, lid 1, van dezelfde verordening teniet wordt gedaan en dat, daar het gaat om uitzonderingen op een algemeen principe, het restrictief moet worden geïnterpreteerd;
- Terwijl bovendien, om aan artikel 8, lid 2, te voldoen, een maatregel betreffende de bescherming van het leefmilieu die de uitoefening beperkt van de vervoerrechten die aan de communautaire vervoerders toegekend zijn krachtens artikel 3, lid 1, van de verordening, moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het communautair recht is;
- Waaruit volgt dat het bestreden besluit, dat tot gevolg heeft dat voor talrijke vervoerders uit andere lidstaten de uitoefening van de vervoerrechten die hun toegekend zijn krachtens artikel 3 van de verordening, onmogelijk wordt gemaakt, voor de verbindingen naar en vanuit de luchthaven Brussel-Nationaal, en dit terwijl de vliegtuigen waarover ze beschikken op alle punten overeenstemmen met de Europese regelgeving terzake, artikel 3 schendt;
- Terwijl bovendien het bestreden besluit, dat kennelijk de minimumgeluidsnormen heeft vastgesteld zonder dat rekening is gehouden met de karakteristieken van het luchtvervoer, de bepalingen en principes schendt waarnaar in het middel verwezen wordt”;

Overwegende dat artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, bepaalt dat "met inachtneming van deze verordening door de betrokken Lid-Staat (Lid-Staten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen wordt toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen"; dat in artikel 8, lid 2, van dezelfde verordening evenwel gepreciseerd wordt dat de uitoefening van vervoersrechten onderworpen is aan de bekendgemaakte communautaire, nationale, regionale of plaatselijke voorschriften betreffende de veiligheid, de bescherming van het milieu en de toewijzing van "slots".

Overwegende dat het bestreden besluit, door het opleggen van bepaalde geluidsnormen aan de grond die moeten worden nageleefd tijdens het overvliegen van het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op bepaalde uren en plaatsen, er niet aan in de weg staat dat vliegtuigen de luchthaven Brussel-Nationaal aandoen zonder schending van richtlijn 92/14/EG; dat het besluit geen soortgelijke normen bevat als die welke de Commissie heeft veroordeeld in haar beschikking nr. 98/523/EG van 22 juli 1998, namelijk het beperken, buiten de tijdspanne waarin het verbod op nachtvluchten geldt, van de uitoefening van vervoersrechten op luchtroutes tussen de nieuwe luchthaven van Karlstad en andere communautaire luchthavens door vliegtuigen die niet voldoen aan de vereisten van boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart; dat de beschikking van de Commissie daarentegen de volgende passage bevat:

“ (1) Deze beschikking heeft betrekking op bepaalde met geluidsoverlast verband houdende beperkingen die van invloed zijn op de toegang van luchtvaartmaatschappijen tot de nieuwe luchthaven van Karlstad in Zweden.

(4) Op grond van de Zweedse milieubeschermingswet was voor de bouw en exploitatie van de nieuwe luchthaven van Karlstad een milieuvergunning nodig, die op 15 november 1994 verleend werd (...) en de volgende voorwaarden ter beperking van het vliegtuiglawaai rond de luchthaven (bevat):

S geregelde luchtdiensten mogen niet worden uitgevoerd met vliegtuigen die niet voldoen aan de eisen van boekdeel 1, deel 2, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (hierna de "vliegtuigen van hoofdstuk 3" genoemd)

(...).

(5) Het besluit omvat nog meer elementen die bedoeld zijn om de geluidssituatie rond de nieuwe luchthaven van Karlstad te verbeteren, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vliegtuigen van hoofdstuk 2 en van hoofdstuk 3. De toegestane geluidsniveaus mogen in totaal niet de niveaus overschrijden die staan aangegeven in de vergunningsaanvraag voor het jaar 2000 van de luchthaven en ten minste 90 % van alle vliegtuigen die lager dan 700 m vliegen maar niet buiten de geografische grenzen, die staan aangegeven in de twee bijlagen bij de vergunning komen. Bovendien worden ten behoeve van de huizen van vaste bewoners in de omgeving van de luchthaven, die herhaaldelijk worden blootgesteld aan geluidsniveaus van meer dan 80 dB(A) lawaaibestrijdingsmaatregelen getroffen, om ervoor te zorgen dat het geluidsniveau niet boven de 45 dB(A) komt, mits de uitvoering van deze maatregelen economisch haalbaar is.

(38) Hoewel Richtlijn 92/14/EEG als een op volledige harmonisatie gerichte maatregel de lidstaten de verplichting oplegt toe te staan dat vliegtuigen die voldoen aan de eisen van artikel 2, lid 1, onder b), daarvan tot 1 april 2002 in

bedrijf blijven, bevat het echter geen nadere voorschriften waaraan een dergelijke toestemming en bijgevolg ook eventuele beperkingen daarop moeten voldoen. Bijgevolg kunnen de lidstaten bepaalde beperkende operationele maatregelen toepassen, mits deze maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen en procedures van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en, in het onderhavige geval, beantwoorden aan de principes aan de hand waarvan artikel 8, lid 2, van die verordening moet worden geïnterpreteerd, zoals vermeld in de punten 23 en 24.

(39) In dit verband merkt de Commissie op dat het besluit van de Zweedse autoriteiten van 15 november 1994 voor de nieuwe luchthaven van Karlstad tevens voorziet in een verbod op nachtvluchten voor vliegtuigen van hoofdstuk 2 tussen 22.00 en 07.00 uur. Dit verbod kan worden beschouwd als een beperkende operationele maatregel zoals hierboven bedoeld en wordt dus niet uitgesloten door de richtlijn. Bovendien kan dit verbod op nachtvluchten, voorzover het bedoeld is om de bevolking tijdens de normale nachtrust te beschermen tegen de hogere geluidsemmissie van vliegtuigen van hoofdstuk 2, vergeleken met vliegtuigen van hoofdstuk 3, als verenigbaar met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, zoals vermeld in punt 24, worden beschouwd";

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie verwijst naar richtlijn 2002/30/EG van 26 maart 2002, waarvan ze het belang onderstreept; in die richtlijn wordt de lidstaten aanbevolen problemen in verband met lawaai op evenwichtige wijze aan te pakken, door "rekening (te houden) met de te verwachten kosten en baten van de diverse ter beschikking staande maatregelen, alsook met de specifieke kenmerken van de betrokken luchthaven";

Overwegende dat de wettigheid van de bestreden handeling beoordeeld moet worden op het tijdstip waarop deze is uitgevaardigd, en niet op basis van nieuwe regelingen die later zijn gekomen;

Overwegende dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie een vijfde middel ontleent aan onbevoegdheid van de steller van de handeling, aan schending van artikel 3, artikel 39 en artikel 134 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en van artikel 2, artikel 4, artikel 7, tweede lid, artikel 8, tweede lid en artikel 38 van de

bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen “voorzover het besluit normen invoert voor het lawaai veroorzaakt door het luchtverkeer, terwijl uit de in het middel genoemde bepalingen blijkt dat het luchtruim niet behoort tot het grondgebied van het gewest, waaruit volgt dat de bestreden handeling de in het middel genoemde bepalingen schendt”;

Overwegende dat het bestreden besluit niet strekt tot regeling van het verkeer van luchtvaartuigen, noch van het lawaai dat deze luchtvaartuigen veroorzaken in het luchtruim boven het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; dat daarbij integendeel geluidsimmissiebeperkingen worden vastgesteld wat betreft de geluidshinder die vliegtuigen aan de grond kunnen veroorzaken, binnen het gewestelijk grondgebied;

Overwegende dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daartoe territoriaal bevoegd is; dat het, door het lawaai in aanmerking te nemen zoals dat wordt waargenomen aan de grond, immers gebruik maakt van een criterium dat te maken heeft met haar grondgebied, wat aanvaardbaar is ten aanzien van de rechtspraak van het Arbitragehof, aangezien dat criterium verband houdt met de aangewende materiële bevoegdheid, namelijk de bescherming van de bewoners tegen lawaai; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij in de laatste memorie een zesde middel ontleent aan onbevoegdheid van de steller van de handeling en aan schending van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet en van het algemene rechtsbeginsel “nullum crimen sine lege”, “doordat de bestreden handeling, zonder afdoende machtiging vanwege de wetgever, een als strafbaar gekwalificeerd gedrag beschrijft, terwijl de gezamenlijke bepalingen en beginselen genoemd in het middel bepalen dat alleen de wetgever bevoegd is om de gedragingen te omschrijven die gekwalificeerd worden als strafbaar, en waarop een straf staat, zodat de bestreden handeling uitgevaardigd is door een onbevoegd persoon en de in het middel genoemde bepalingen en beginselen schendt”;

Overwegende dat het middel geen betrekking heeft op de bestreden handeling, die enkel immissienormen vaststelt voor het lawaai veroorzaakt door vliegtuigen, en die louter ter uitvoering van artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving is uitgevaardigd;

Overwegende dat noch de bestreden handeling, noch artikel 9 van de voornoemde ordonnantie, nieuwe strafbare feiten vaststelt;

Overwegende dat alleen artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 en de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu betrekking hebben op strafbare feiten;

Overwegende dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 297,48 euro, komen ten laste van de verzoekende partij ten belope van 173,53 euro, en ten laste van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Mobiliteit en Vervoer, ten belope van 123,95 euro.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling Administratie van de Raad van State, op negen mei tweeduizend zes, waar aanwezig waren:

de HH.	J. DE BRABANDERE,	voorzitter van de Raad van State,
Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
	M. LEROY,	kamervoorzitter,
	R. STEVENS,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	P. LEWALLE,	staatsraad,
	J. VANHAEVERBEEK,	staatsraad,
Mevr.	S. GUFFENS,	staatsraad,
de HH.	F. DAOUT,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier,

De Voorzitter,

D. LANGBEEN

J. DE BRABANDERE.