

CONCENTRATIE, SPREIDING OF BILLIJKE VERDELING?



Ref: 7350-P

Woorden zijn belangrijk, vooral in het recht. In dit document leggen we uit waarom het principe van spreiding door de Belgische rechtbanken als onrechtmatig wordt beschouwd.

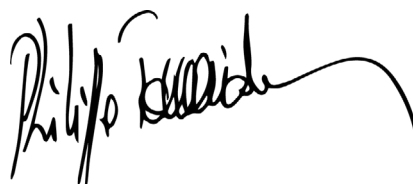
Analyse geschreven door
Philippe TOUWAIDE

In een politiek akkoord zijn de gebruikte woorden van cruciaal belang: het te bereiken doel moet juist gedefinieerd worden, de termen moeten duidelijk zijn, dubbele betekenissen moeten vermeden worden en de termen moeten vooral correct en ondubbelzinnig vertaald worden.

Sommigen blijven deze principes verkopen, vooral spreiding, zonder goed bekend te zijn met de gevolgen ervan. Overtuigd dat ze de mirakeloplossing die alles op gaat lossen hebben, hetgeen compleet onwaar is.

De keuze tussen concentratie, spreiding of billijke verdeling is enkel haalbaar voor de opstijgingen. Een landend vliegtuig moet zich immers in de as van de baan uitlijnen, op afstand blijven van het voorgaande vliegtuig en het vliegtuig er na, en dit zowel horizontaal als verticaal in de ruimte; bovenal moet het vliegtuig compleet gestabiliseerd zijn op een bepaalde afstand van de baandrempel. Hierdoor is het onmogelijk om de landingen te spreiden of verdelen, omdat deze onvermijdelijk geconcentreerd zijn op dezelfde routes, met het voorbehoud dat die concentratie eventueel kan worden verdeeld wanneer parallelle en onafhankelijke landingsbanen worden gebruikt, zoals het schema voor banen 25R en 25L op Brussel-Nationaal.

Donderdag 19 oktober 2023

A handwritten signature in black ink, reading 'Philippe Touwaide'.

Philippe TOUWAIDE

Licentiaat in Luchtvaart en Maritiem Recht
Voormalig Regeringscommissaris

Directeur van de Ombudsdienst van de Federale Regering voor de Luchthaven Brussel-Nationaal
Luchtvaart Ombudsman van de Federale Regering - F.O.D Mobiliteit en Vervoer

1. LUCHTVAARTKUNDIGE DEFINITIES

1.1 Concentratie

Alle overvluchten op één traject vanaf dezelfde landingsbaan sturen, vaak met voorafgaande onteigenings- en isolatiemaatregelen, wat betekent dat er over onteigende of geïsoleerde gebieden wordt gevlogen.

1.2 Spreiding

- Spreiding door banen: gebruik van alle banen volgens een nauwkeurig tijdschema, met een roterend gebruik van de infrastructuur, op voorwaarde dat de windnormen dit gebruik toelaten om perioden van rust te krijgen zonder enige beweging op de ongebruikte banen.

- Spreiding door routes en bakens: gebruik van meerdere luchtcorridors richting dezelfde bestemming volgens een nauwkeurig tijdschema, om enige concentratie van overvluchten in één gebied te vermijden. Dit principe is mogelijk riskant omdat een verwarring of fout ondanks alles een risico op botsingen kan opleveren.

1.3 Verdeling (billijk)

Een evenwichtige verdeling van vertrekken vanaf één baan volgens de bestemmingen die door de vliegtuigen worden gevolgd, om enige concentratie van overvluchten over één route te vermijden.

1.4 Spreidingsplan

Ministers van Mobiliteit Anciaux (2003) en Landuyt (2005) hebben verschillende opvolgende spreidingsplannen geactiveerd, door een tijdschema op te leggen (bekend als "Dagschotel") voor het gebruik van andere banen dan de gebruikelijke 25R/25L, overdag en 's nachts.

Deze plannen werden aangevochten voor de rechtbank: eerst werd het Anciaux-plan opgeschort (Raad van State december 2003), daarna werd het gebruik van baan 01 voor landingen op zaterdag en zondag verboden door vonnissen uit 2004 en 2005. Het principe omkering werd veroordeeld in 2006 (men blijft op baan 01/19 maar schakelt over van vertrekken op baan 19 naar landingen op baan 01), en het spreidingsprincipe werd uiteindelijk effectief opgegeven op 2 februari 2009.

1.5 Vertaalfout

In het Regeerakkoord van 8 juli 2003 zijn sommige termen niet juist vertaald geweest.

De Franstalige versie spreekt van “*répartition équitable*” terwijl de Nederlandstalige versie niet over een “*verdeling*” spreekt maar over een “*spreiding*”:

Franstalige versie:

Pour les nuisances causées par le **trafic aérien**, plus particulièrement les vols de nuit, le gouvernement, partant de l'accord du 24 janvier 2003, fera procéder à une **(1)** évaluation précise des zones survolées, commune par commune et/ou quartier de commune par quartier de commune, afin de mesurer l'impact sonore subi par les populations et afin d'alléger, dans le sens d'une **répartition plus équitable**, les nuisances ressenties. L'impact du bruit subi sera évalué zone par zone, définies de manière objective, et selon le principe de **répartition équitable**. Par répartition plus équitable, on entend notamment une révision des procédures de vol en fonction des populations et/ou des zones survolées et du type d'avions en mouvement, ainsi qu'une utilisation plus diversifiée des différentes pistes de décollages et d'atterrissage envisageables, en tenant compte de la sécurité des populations, du trafic aérien et de la gestion de l'aéroport.

Nederlandstalige versie:

Wat betreft de storingen veroorzaakt door het **luchtverkeer**, en meer bepaald de nachtvluchten, neemt de regering het akkoord van 24 januari 2003 als vertrekpunt. Een **(1)** precieze evaluatie zal gemaakt worden van de zones die overgevlogen worden, gemeente per gemeente en/of wijk per wijk in de gemeente om de geluidsimpact die de bevolking ondergaat te meten en om de ervaren geluidshinder te verzachten door een meer **evenwichtige spreiding**. De geluidsimpact zal zone per zone geëvalueerd worden, die op een objectieve manier beschreven zullen worden, en volgens het principe van de **billijke spreiding**. Onder meer billijke spreiding verstaat men o.m. een herziening van de vliegprocedures in functie van de bevolking en/of de zones die overvlogen wordt en van het type vliegtuig, alsook een meer gediversifieerd gebruik van de verschillende landings- en opstijgpistes. Daarbij zal ook rekening gehouden worden met de veiligheid van de bevolking, met het luchtverkeer en met het beheer van de luchthaven.



2. SPREIDING, STOP OF ANDERS?

De eerste afwijking van het reglementaire vereiste: het Spreidingsprincipe door een afwisselend baangebruik zorgt ervoor dat de operationele uurcapaciteit van de banen op Brussel-Nationaal niet bereikt kan worden.

Deze capaciteit is vastgelegd in overeenstemming met 2 koninklijke besluiten die deel uitmaken van het luchtvaartreglement, date en wettelijke basis vormt en nageleefd moet worden.

2.1 Operationele uurcapaciteit van de banen

Op Brussel-Nationaal worden 74 gecoördineerde bewegingen per uur gegarandeerd door:

- **Artikel 24** van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 verleent de exploitatievergunning van de Luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C., en stelt dat de vergunninghouder de opgegeven capaciteit van de banen op 74 gecoördineerde bewegingen per uur garandeert, en dat die kan worden verhoogd tot 80 bewegingen per uur.
- **Artikel 24 § 1** van het koninklijk besluit van 25 april 2014, houdende goedkeuring van het derde beheerscontract tussen de Belgische staat en Belgocontrol, stelt dat Belgocontrol de opgegeven capaciteit van de banen op de Luchthaven Brussel-Nationaal, als volledig gecoördineerde luchthaven, op 74 gecoördineerde bewegingen per uur garandeert.

Baanconfiguratie EBBR	Baanconfiguratie EBBR	Maximaal opgegeven uurcapaciteit
07R/07L		67
01/07R		54
01 single		41
19 single		40
25R single		40
25R/19		40
07R single TOFF		35
25L single TOFF		35
07 single TOFF		32

Bron: SKEYES, verslag operationele capaciteit 2014

2.2 Uitspraken van het Hof van Beroep, spreiding is fout verklaard

De tweede inbreuk is dat spreiding zonder voorafgaande maatregelen een fout vormt.

In haar uitspraak van 31 maart 2017 constateert het Hof van beroep dat *“de Belgische Staat heeft geen billijk evenwicht gezocht tussen de in het geding zijnde belangen, aangezien hij niet geen enkele ondersteuningsmaatregel heeft voorzien voor de betrokkenen die onder de landingscorridor van baan 01 wonen en die specifiek worden blootgesteld aan ernstige geluidshinder. Hierdoor heeft de Belgische Staat artikel 8 van het EVRM, ten aanzien van hen, geschonden (punt 154, pagina 107/2522).”*

“Om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, met betrekking tot de instructies van 28 februari 2004 inzake het preferentieel gebruik van baan 02, door op 18 maart 2004 te beslissen over het minder preferentieel gebruik van baan 02:

- *Zonder raadplegingen en passende voorafgaande studies naar de gevolgen van de beslissing voor de betrokkenen die onder de naderingscorridor van baan 01 wonen;*
- *‘s Nachts en op rustdagen (zaterdag en zondag);*
- *Wanneer de geluidsbeperkende procedure niet kan worden toegepast op baan 01;*
- *Zonder begeleidende maatregelen.*

De Belgische Staat heeft artikel 8 van het EVRM, ten aanzien van hen, geschonden (punt 154, pagina 107/2522).

Onder het punt IX.DISPOSITIE, zegt het Hof *“dat de Belgische Staat artikel 22 van de Grondwet heeft geschonden, evenals artikel 8 van het EVRM, en dat deze schendingen een fout vormen in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, die hem verplicht de schade te vergoeden die de betrokkenen die onder de naderingscorridor van baan 01 van de Luchthaven Brussel-Nationaal wonen hebben geleden” (pagina 112/2527).*

Het Hof van Beroep te Brussel, met zijn beslissing van 22 oktober 2020, heeft geoordeeld dat enkel de instructie van 17 juli 2013 wettig, geoorloofd en gemotiveerd was (punt 92, pagina 113/2777) en van kracht kan zijn; en dat zij artikel 8 van het EVRM niet schendt.

Het Hof van Beroep te Brussel heeft geoordeeld dat de instructie van 16 december 2013 onwettig was en dat deze een fout van de Belgische staat was, dat deze instructie het EVRM en artikel 22 van de Grondwet schendt (punt 93 pagina 114/2778 en punt 95 pagina 115/2779).

Om deze redenen is de Belgische Staat door het Hof van Beroep in zijn arrest van 22 oktober 2020 in gebreke gesteld en dient de Belgische staat, die in gebreke gebleven is, op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de door hem veroorzaakte en tot vergoeding veroordeelde schade te vergoeden:

1) Op pagina 110, schriftelijk meegedeeld 2774, wijst het Hof van Beroep erop dat *“het gebruik van baan 01 zonder raadplegingen en zonder passende voorafgaande studies naar de gevolgen van de beslissing voor de betrokkenen die onder de naderingscorridor van baan 01 wonen, zonder begeleidende maatregelen of compensatie voor het toegenomen gebruik van baan 01 voor landingen, dat deze passiviteit van de Belgische Staat een fout vormt.”*

2) Op pagina 122, schriftelijk meegedeeld 2786, preciseert het Hof van Beroep dat *“volledige vergoeding de schade inhoudt dat de benadeelde wordt hersteld in de toestand waarin hij of zij zou hebben verkeerd als de fout niet was begaan”.*

3) Op pagina 150, schriftelijk meegedeeld 2814, wordt duidelijk punt VII. DISPOSITIE vermeld, die op geen enkele andere wijze geïnterpreteerd kan worden, gevolgd op pagina 152, schriftelijke meegedeeld 2816,

die het volgende vaststelt:

“Met betrekking tot de schuld van de Belgische Staat voor de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 oktober 2018. De Belgische Staat heeft artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geschonden en deze schendingen vormen een fout in de zin van het Burgerlijk Wetboek, op grond waarvan de Belgische Staat verplicht is de schade te vergoeden, die de betrokkenen die onder de naderingscorridor van baan 02 (momenteel baan 01) van de Luchthaven Brussel-Nationaal wonen hebben geleden door de geluidsoverlast veroorzaakt door het gebruik van deze landingsbaan ...”.

Artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek vermeldt: *“elke daad van de mens, waardoor aan een andere schade wordt veroorzaakt, diegenen door wiens schuld de schade is ontstaan, verplicht om de schade te vergoeden”.*

Vonnis van 28 februari 2020 van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg – 2018/687/A:

Volgens het vonnis van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 28 februari 2020 is er geen wettelijke verplichting tot Spreiding: “De eisers gaan ervan uit dat er een plicht zou bestaan van de Belgische Staat om de hinder tussen de omwonenden “evenwichtig” te spreiden. Een dergelijk algemeen geformuleerde rechtsplicht bestaat echter niet; De overlast van het vliegverkeer boven minder bevolkte gebieden, het verhuizen of het afbouwen van de activiteiten van de luchthaven, het onteigenen of isoleren van woningen die onder vluchtroutes zijn gelegen; De federale minister [...] beschikt [...] over een ruime beleidsvrijheid voor de opmaak van de instructies voor het preferentieel baan- en routegebruik; Die “evenwichtige aanpak” verplicht de Staat met name om rekening te houden met de bevolkingsdichtheid van de zones die zouden overvlogen worden. Ten slotte wijst de Belgische Staat erop dat hij de geluidsnormen moet respecteren die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden ingevoerd, hetgeen door verschillende gerechtelijke procedures succesvol werd afgedwongen; Voor zoveel als nodig bevestigt de rechtbank dat het hier gaat om objectieve en relevante criteria en dat de Belgische Staat aldus geen fout begaat door het (preferentiële) baan- en routegebruik mede hierop te baseren; De Belgische Staat is echter verplicht zich te schikken naar deze [Brusselse] geluidsnormen, en verschillende gerechtelijke uitspraken hebben dit ook bevestigd; Het Belgische federale systeem bevat geen mogelijkheid voor de federale overheid om regelgeving van de gewestelijke overheden af te schaffen of bij te sturen; De rechtbank is echter niet de plaats waar een dergelijke evenwichtige spreiding kan worden afgedwongen [...] Een “evenwichtige spreiding” zoals de eisers deze zien, wordt echter door geen enkele bepaling opgelegd en het onevenwicht waarvan de eisers gewag maken, maakt geen fout uit van de Belgische Staat in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.”

2.3 Juridisch besluit

Het spreiden van de routes van vliegtuigen door een aanpassing van het baangebruik, zonder raadplegingen en zonder passende voorafgaande studies naar de gevolgen van de beslissing, zonder begeleidende maatregelen of compensatie voor het toegenomen gebruik van de recent gebruikte baan, is een passiviteit van de Belgische Staat en vormt een fout.

Een eerlijke en onafhankelijke lezing hiervan zou suggereren dat elke spreiding zonder voorafgaande raadplegingen, zonder voorafgaande studies en zonder begeleidende maatregelen verboden is, aangezien het een fout betekent.

De Belgische Staat, de enige autoriteit die over het gebruik van banen en routes kan beslissen, kan in overeenstemming met de basisbeginselen van het bestuursrecht noch liegen noch opzettelijk een fout begaan.

Daarom, bij overigens en in de huidige stand van de wetgeving gelijkblijvende omstandigheden, is spreiding verboden, omdat het een principe is dat foutief is en blijft.



Ombudsdienst voor de Luchthaven Brussel-Nationaal
c/o skeyes sites te Steenokkerzeel, lokaal S.1.3.08
Tervuursesteenweg 303, 1820 Steenokkerzeel

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Philippe TOUWAIDE

Directeur van de Federale Ombudsdienst voor de Luchthaven Brussel-Nationaal



 airportmediation.be  +32 2 206 28 21

 info@airportmediation.be

Ombudsdienst van de Federale Regering voor de Luchthaven Brussel-Nationaal
Koninklijk Besluit van 15 maart 2002
Site van skeyes - Lokaal S.1.3.08
Tervuursesteenweg 303 - 1820 Steenokkerzeel