

# DE BEVOEGDHEDEN VAN DE FEDERALE STAAT VOOR BRUSSEL-NATIONAAL



**REF: 7393-P**

De ontwikkeling van vliegprocedures op Brussel-Nationaal is een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid, zonder enig overleg

Analyse geschreven door  
Philippe TOUWAIDE

*De Belgische Grondwet, de wetten en het recht definiëren precies de rol van de Federale Staat en de deeltentiteiten met betrekking tot de luchtvaart. Voor Brussel-Nationaal blijft de federale overheid als enige bevoegd voor de organisatie van het luchtverkeer, de luchtverkeersleiding, de exploitatievergunningen voor luchthavens en de te volgen vluchtprocedures.*

*Ook horen we maar al te vaak dat we de normen voor grondgeluid (die voor 2000 nooit bestonden) en de regionale bevoegdheden moeten “herfederaliseren”, of dat we het gehele luchthavenbeleid en luchtruimbeheer moeten regionaliseren met het risico dat één Gewest alle vluchten over zijn grondgebied volledig gaat verbieden.*

*Daarnaast verwarren sommigen de geluidsniveaus met de geluidsnormen. Het geluidsniveau is een federale bevoegdheid en heeft betrekking op de hoeveelheid geluid dat elk vliegtuig produceert, ook wel QC of quota count genoemd. Deze wordt voor elk vliegtuig specifiek bepaald op basis van zijn registratienummer. Geluidsnormen zijn daarentegen een regionale bevoegdheid, en deze hebben betrekking op het geluidsvolume dat op de grond wordt waargenomen wanneer een vliegtuig overvliegt.*

*In deze analyse verklaren we de bevoegdheden van de Federale Staat, evenals zijn discretionaire bevoegdheid en de formele afwezigheid van enige verplichting tot raadpleging. We wijzen er ook op dat luchtvaartprocedures noch een plan, noch een programma zijn en dat het spreidingsprincipe momenteel een foutieve procedure is die, bovenop herstelling, ook schade en compensatie afdwingt.*

Vrijdag 15 maart 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Philippe Touwaide', with a long, sweeping flourish at the end.

**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 - FOD Mobiliteit en Vervoer

Regelmatig wordt gesuggereerd om de gewesten, als gefedereerde entiteiten, te betrekken of te raadplegen bij het opstellen van de luchtvaartprocedures voor Brussel-Nationaal.

Op basis van de huidige wetgeving, bijzondere wetten en de Grondwet is en blijft enkel de federale overheid bevoegd, zonder enige consultatie, om de luchtvaartprocedures en de exploitatie van Brussel-Nationaal vast te leggen.

De ontwikkeling van vliegprocedures op Brussel-Nationaal is een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid, zonder enig overleg.

## FEDERALE BEVOEGDHEDEN

De rechtstreekse bevoegdheden van de Minister van Luchtvaart worden uitgeoefend krachtens artikel 43, § 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954. Koninklijk besluit tot regeling der luchtverkeer, dat het volgende bepaalt:

*“2. De minister bevoegd voor het beheer van de luchtvaart of zijn afgevaardigde stelt in elk geval de technische voorwaarden vast voor het gebruik van de luchtvaartterreinen.”*

## DE BIJZONDERE WETTEN VAN 8 AUGUSTUS 1980

Overeenkomstig met artikel 6, §1, punt X, 1<sup>e</sup> alinea, 7<sup>o</sup> van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gewesten bevoegd voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 107 quater van de Grondwet, waarvan:

*7<sup>o</sup> de uitrusting en exploitatie van openbare luchthavens en luchtvaartterreinen, met als uitzondering de Luchthaven Brussel-Nationaal;*

De federale overheid is verantwoordelijk voor:

- “het opstellen van de regels van de algemene politie en de regelgeving betreffende communicatie en transport, alsmede de technische voorschriften betreffende communicatie- en transportmiddelen”;
- “het opstellen van regels betreffende de organisatie en de uitvoering van de luchtverkeersveiligheid op de regionale luchthavens en openbare luchtvaartterreinen”.

Uit de jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State volgt ook dat:

- wanneer de federale overheid haar bevoegdheden uitoefent, met name op het gebied van de luchtvaartregelgeving dat deel uitmaakt van de communicatie- en transportregelgeving, mag zij *“de uitoefening van regionale bevoegdheden met betrekking tot de luchthavenexploitatie en bestrijding van de geluidsoverlast niet onmogelijk maken”*;
- bovendien moeten de gewesten, wanneer zij ingrijpen op het gebied van milieubescherming en vooral wat betreft de bestrijding van de geluidsoverlast als gevolg van de exploitatie van de Federale Luchthaven Brussel-Nationaal, *“het evenredigheidsbeginsel toepassen waarbij geen enkele autoriteit bij het leiden van het aan haar toevertrouwde beleid – zonder dat hiervoor een minimum aan gegronde redenen bestaat – zodanig ingrijpende maatregelen nemen dat het voor een andere autoriteit buitengewoon moeilijk wordt om haar toevertrouwde*

*beleid op een efficiënte manier uit te voeren”.*

Overigens mogen de regionale autoriteiten, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen betreffende de uitrusting en de exploitatie van de openbare luchthavens en luchtvaartterreinen anders dan de Luchthaven Brussel-Nationaal, dit alleen doen in overeenstemming met de federale bevoegdheden inzake de algemene politie en de communicatie en transportregelgeving, alsook de luchtverkeersveiligheid op regionale luchthavens en luchtvaartterreinen. Het openbare veiligheidsbeleid is over het algemeen een federale bevoegdheid gebleven.

Uit het voorgaande wordt niet enkel afgeleid dat de verschillende autoriteiten geen inbreuk mogen maken op de bevoegdheden die voortvloeien uit de verdeling tussen de federale overheid en de gewesten waarbij ze de normen moeten respecteren die uitgaan van autoriteiten bevoegd in aangrenzende materies dan deze welke zij reguleren maar ook dat elke autoriteit bij de uitoefening van haar bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel moet respecteren dat voortvloeit uit het algemene stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten (*advies van de Raad van State nr. 39.675 / AG / 4 in het kader van het onderzoek van het voorontwerp van wet 51/2466*).

## **DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID**

De discretionaire bevoegdheid van de Federale Staat op het gebied van het geluid- en luchtverkeersbeheer als gevolg van de wetten van 8 augustus 1980 is ook opgenomen in verschillende rechterlijke beslissingen:

- Arrest 2004/KR/458 van het Hof van Beroep te Brussel van 17 maart 2005:

Aangezien de rechtbanken en gerechten zich niet bemoeien met de uitoefening van de bevoegdheden die wettelijk aan de administratieve autoriteit zijn voorbehouden, wanneer zij, voor het herstel van de rechten van de benadeelde door een onrechtmatige daad van die autoriteit, de schadevergoeding in natura bevelen en aan die autoriteit maatregelen voorschrijven om een einde te maken aan schadelijke onwettigheid (Cassatie, 26 juni 1980, Pas.I, 1341); zij kunnen met name concrete maatregelen gelasten om een einde te maken aan de gang van zaken die het slachtoffer schade berokkent (Cassatie 20 januari 1993, nr. I, 67);

- Arrest van 17 november 2008 van de Raad van State – n° 187.998:

Tijdens een Algemene Vergadering van het gedeelte van de administratieve geschillen erkent de Raad van State, in zijn arrest 187.998 van 17 november 2008, dat het besluit om het gebruik van baan 02 (momenteel baan 01) voor landingen te intensiveren niet zonder imperatief motief kan worden genomen, hetgeen ontbreekt in de context van het Anciaux-plan-bis en stelt dat het dossier dat is opgesteld in het Anciaux-plan geen enkele motivering bevat waarom het gebruik van deze baan, die tot nu toe uitzonderlijk om milieu- en veiligheidsredenen was, deze status zou verliezen; argument herhaald door de Raad van State in zijn arrest nr. 126.669 van 19 december 2003;

Gezien de Raad van State in zijn arrest erkent dat de standstill-verplichting de bevoegde wetgever verbiedt het beschermingsniveau van de toepasselijke wetgeving merkbaar te verlagen, zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang bestaan (pagina 38);

Overwegende dat de Raad van State opmerkt dat de Belgische Staat een discretionaire bevoegdheid heeft voor



665

Zefling КОЛЦОВАЯ

het beheer van het geluidsoverlast en het luchtverkeer. Zowel het besluit om het luchtverkeer van en naar de Luchthaven Brussel-Nationaal te handhaven, als het besluit om een spreidingsstelsel voor de geluidshinder veroorzaakt door dit verkeer tussen de omwonenden in te voeren, zijn beslissingen waarbij beleidsalternatieven betrokken zijn. In dit opzicht is het bijvoorbeeld aan de autoriteit om een model te kiezen volgens welke de hinder zoveel mogelijk wordt gedragen door een minimum aantal omwonenden van de luchthaven, waarbij de vluchten geconcentreerd zijn boven gebieden met de laagste bevolkingsdichtheid (concentratie-model), ofwel een model volgens welke geluidshinder zoveel mogelijk wordt verdeeld over alle omwonenden van de luchthaven, waarbij elke omwonende op vergelijkbare wijze wordt blootgesteld aan het geluid (spreidingsmodel). De Belgische Staat beschikt ook over een discretionaire bevoegdheid om de gekozen optie uit te voeren door gebruik te maken van concrete maatregelen. Bij de uitoefening van zijn controle op de wettigheid is het niet aan de bevoegdheid van de Raad van State om het bestuur zijn politieke vrijheid te ontnemen. Het kan dus geen vervanging zijn voor de Belgische Staat, om bijvoorbeeld het verdelingsmodel van geluidshinder onder de omwonenden (concentratie- of spreidingsmodel) te kiezen of om concrete maatregelen te kiezen om het gekozen stelsel te implementeren. De verdeling van de geluidsoverlast volgens een stelsel van "billijke verdeling" vindt plaats vanuit een politieke optie waarover de Raad van State geen beslissing hoeft te nemen. Het volstaat te zeggen dat deze optie op zichzelf niet overdreven onredelijk is (pagina 39).

## DE LUCHTVAARTPROCEDURES ZIJN NOCH EEN PLAN NOCH EEN PROGRAMMA

In zijn Arrest nr. 238.283 van 22 mei 2017 heeft de Raad van State – de enige administratieve rechtbank van België – duidelijk geoordeeld dat **luchtvaartroutes en -procedures noch een plan, noch een programma zijn** in de zin van de wet van 13 februari 2006, en bijgevolg **niet onderworpen zijn aan een openbare raadpleging of een voorafgaande effectbeoordeling**:

*Overwegende dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het is ontleend aan schending van de richtlijn 2001/42 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma's, aangezien de richtlijn in nationaal recht is omgezet door de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's en betreffende de inspraak van het publiek in de ontwikkeling van die plannen en programma's, en dat de verzoekers niet stellen dat dit op illegale wijze is gebeurd; dat het ook niet-ontvankelijk is voor zover het schending voor zover het is gericht tegen richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, waarin richtlijn 2001/42/EG een deel van haar werkingssfeer bepaalt, aangezien de verzoekers niet aangeven op welke wijze deze richtlijn door de bestreden maatregel geschonden had kunnen zijn;*

*Overwegende dat artikel 6 van de wet van 13 februari 2006 verplicht om over te gaan op een milieueffectenbeoordeling waarbij inspraak van het publiek wordt gevraagd betreffende de uitwerking van bepaalde plannen en programma's, die worden gedefinieerd in artikel 3 van dezelfde wet als:*

*"de plannen en programma's die:*

- a) zijn opgesteld en/of aangenomen door een federale overheid of opgesteld door een federale overheid om te worden aangenomen door de federale Wetgevende Kamers of door de Koning;*
- b) en die door wetgevende, regelgevende of administratieve bepalingen zijn voorgeschreven;"*

*Overwegende dat deze definitie een getrouwe omzetting is van artikel 2, a, van de richtlijn 2001/42/EG wat betreft de Federale Staat;*

*Overwegende dat geen enkele wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling de regering verplicht regels vast te stellen met betrekking tot het baangebruik en de luchtwegen; dat tot 1972 de beslissingen ter zake uitsluitend werden genomen door de autoriteiten die belast waren met het beheer van het luchtverkeer, en dat de normatieve context op dit punt niet gewijzigd is; dat hieruit volgt dat de bestreden beslissingen niet onder de wet van 13 februari 2006 vallen; dat het beroep ongegrond is;*

Uit een nauwgezette analyse van de parlementaire werkzaamheden voorafgaand aan de goedkeuring van de wet van 13 februari 2006 blijkt dat op geen enkel moment in de parlementaire werkzaamheden melding werd gemaakt van vluchtprocedures en luchtruimbeheer. Dezelfde analyse werd uitgevoerd voor de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus en op geen enkel moment werd melding gemaakt van vluchtprocedures en luchtruimgebruik.

Uit de voorbereidende werkzaamheden voor de wet van 13 februari 2006, die verwijzen naar de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, blijkt dat de begrippen "plan" en "programma" worden gebruikt om te verwijzen naar beslissingen "die een geordende opeenvolging van acties of handelingen bepalen die worden overwogen om een specifiek doel met betrekking tot de kwaliteit van het milieu te bereiken of die het kader vastleggen waarbinnen de uitvoering van activiteiten op een specifieke locatie kan worden toegestaan", zoals het geval is voor de federale plannen en programma's met betrekking tot het energiebeleid.

De ministeriële instructies van de minister bevoegd voor Luchtvaart zijn instructies die zijn opgesteld op basis van bevoegdheden op het gebied van luchtvervoer en niet op basis van milieubevoegdheden, in overeenstemming met de verdeling van bevoegdheden die voortvloeit uit de wet van 8 augustus 1980.

Het doel van deze instructies is dan ook niet uit "milieuoogpunt" maar "vervoer", met het oog op een rationele organisatie van het luchtverkeer in het luchtruim, wat de exclusieve verantwoordelijkheid van de federale overheid is en blijft. De federale overheid is verantwoordelijk voor het beheer van de Luchthaven Brussel-Nationaal, terwijl de gewesten verantwoordelijk zijn voor het vastleggen van milieunormen om de geluidshinder veroorzaakt door het luchtverkeer te bestrijden.



## DE RAAD VAN STATE OORDEELDE IN MEI 2017 DAT EEN POLITIEK AKKOORD GEEN NORMATIEVE WAARDE HEEFT

Het DGLV vergist zich ook door zich te willen schikken naar een politiek akkoord uit een regeringsprogramma, dat geen juridische waarde heeft. De Raad van State is in dezelfde uitspraak van mei 2017 heel duidelijk:

*"Gezien de besluiten van de Ministerraad van 19 december 2008 en 26 februari 2010 politieke akkoorden zijn en rehtens geen normatieve waarde hebben; dat het feit dat de staatssecretaris beslissingen neemt die deze politieke akkoorden niet respecteren, zeker de afkeuring of de afwijzing van andere leden van de regering kan uitlokken, en tweedracht kan uitlokken die tot een politieke crisis kan gaan, maar dat dit een kwestie van regeringsdiscipline is, die alleen politiek kan worden gesanctioneerd; dat het geven van instructies die deze akkoorden niet respecteren, niet betekent dat deze instructies onwettig zijn";*

## OVERLEG MET DE GEWESTEN

De overlegprocedures met betrekking tot het verkeer op regionale luchthavens en openbare luchthavens en de daaraan verbonden rechten werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 november 1990.

Krachtens artikel 6, § 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, zullen het verkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden en de rechten die erop betrekking hebben, het voorwerp uitmaken van overleg tussen de betrokken Executieven en de bevoegde Nationale Overheid.

Deze procedure voorziet geen overleg met de gewesten voor procedures met betrekking tot Brussel-Nationaal en legt geen overlegprocedure op.

## WAARDE VAN DE INHOUD VAN DE INFORMATIE OPGENOMEN IN DE AIP

Alle gegevens en andere bepalingen in de Belgische luchtvaartpublicaties gepubliceerd door skeyes voor rekening van de Belgische Staat, de AIP, zijn louter indicatief. Momenteel zijn de luchtvaartprocedures louter elementen die ter informatie ter beschikking worden gesteld.

Gezien het Hof van Beroep te Brussel in zijn arrest van 24 januari 1997 (pagina 370, punt 7.6) zich heeft uitgesproken met de volgende woorden:

*"Gezien de luchtvaartinformatie gegeven door de RVA en vervolgens door Belgocontrol aan de luchtvaartmaatschappijen, en die het voorwerp waren van de AIP, geen wettelijke of reglementaire dispositiewaarde hebben; dat de reden voor deze instructies inderdaad door de luchtvaartmaatschappijen moet worden gevolgd; dat de instructies die deze AIP bevatten geen rechten creëren voor derden die er niet op kunnen vertrouwen om Belgocontrol te dwingen deze te respecteren, terwijl laatstgenoemde ten allen tijde de controle behoudt; dat Belgocontrol kan afwijken van instructies, tenzij om aan te tonen dat het daarmee een onredelijk beleid zou voeren bij de uitvoering van zijn bedrijfsvoering van de luchthaveninfrastructuur van Brussel-Nationaal en de veiligheidspolicy van het luchtverkeer; dat in dit geval niet is aangetoond dat Belgocontrol ten onrechte afwijkingen van deze AIP heeft toegestaan".*



## CONCLUSIE

De Federale Staat is als enige bevoegd voor de luchtvaartactiviteiten van Brussel-Nationaal en zijn discretionaire bevoegdheid moet worden gerespecteerd. De federale overheid moet geen overleg plegen met de gewesten en de luchtvaartactiviteiten mogen worden aangepast of gewijzigd zonder impactstudie of raadpleging van het publiek.





**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](http://airportmediation.be)  +32 2 206 28 21

 [info@airportmediation.be](mailto: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