

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

5 maart 2004

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heren Bruno Tobback, Eric Van Rompuy, Francis Vermeiren en Jos Bex –
houdende de vrijwaring van de bestemming van het luchthavengebied in Zaventem
als internationale luchthaven

TOELICHTING

DAMES EN HEREN

1. INLEIDING

Dit voorstel van decreet heeft tot doel de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal als internationale luchthaven en economische poort voor Vlaanderen te vrijwaren. De aanwezigheid van de luchthaven Brussel-Nationaal is van dwingend groot algemeen en strategisch belang, zowel voor Vlaanderen als voor België en – bij uitbreiding – de Europese Unie. Het belang is zowel vanuit sociaal, maatschappelijk, economisch als ruimtelijk oogpunt zeer groot.

De exploitatie van de internationale luchthaven wordt echter bedreigd. Niet alleen maakt de luchtvaart op dit ogenblik een bijzonder moeilijke periode door, bovendien is er grote rechtsonzekerheid omtrent het huidige stedenbouwkundig statuut van de luchthaven Brussel-Nationaal, waardoor haar verdere ontwikkeling als internationale luchthaven van betekenis in het gedrang dreigt te komen. Daarom beoogt dit voorstel van decreet de exploitatie en ontwikkeling van de luchthaven Brussel-Nationaal veilig te stellen door, uitzonderlijk en beperkt, bij decreet de stedenbouwkundige bestemming als internationale luchthaven te vrijwaren.

2. ALGEMENE TOELICHTING

2.1. Probleemstelling

2.1.1 De economische context

- De luchthaven Brussel-Nationaal staat voor grote uitdagingen op het vlak van het internationale luchtverkeer en intermodaliteit.
- Moderne internationale luchthavens ontwikkelen zich razendsnel tot multimodale knooppunten en vestigingsplaatsen voor luchthavengedreven internationale ondernemingen en organisaties.
- Een autonoom overheidsbedrijf baat de luchthaven uit en staat op het punt geprivatiseerd te worden.

Sinds het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse het luchthavengebied van Brussel-Nationaal bestemde

tot “zone voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut”, is het beheer van de luchthaven aanzienlijk gewijzigd. Inderdaad, overeenkomstig het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal, werd de uitbater van de luchthaven ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven : de naamloze vennootschap van publiek recht “Brussels International Airport Company”.

Met het oog op een zo efficiënt mogelijk beheer van de luchthaven plant de federale overheid thans de privatisering van de luchthavenexploitant. Private investeerders zouden de nodige financiële injecties aan de luchthaven Brussel-Nationaal moeten geven. Bij wet van 30 december 2001 (*B.S.*, 31 december 2001, hierna “programmawet van 2001” te noemen), besliste het federaal parlement dat de “Koning [...], bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, tegen de door Hem bepaalde voorwaarden, de Staat of de Federale Participatiemaatschappij [kan] machtigen een deel van de aandelen die zij in het kapitaal van BIAC bezitten, over te dragen door middel van één of meer operaties bij wijze van openbaar bod tot verkoop of openbaar bod tot verkoop en inschrijving op BIAC-aandelen, een private plaatsing of een onderhandse verkoop ; met inbegrip van ruil of inbreng in vennootschap, in voorkomend geval zonder dat deze overdracht onderworpen is aan de artikelen 39, § 4, en 132 van [de] wet van 21 maart 1991” (artikel 159 van de programmawet van 2001).

Deze machtiging aan de Koning vervalt, krachtens artikel 164, § 1, van de programmawet van 2003, op 30 juni 2004. De federale minister van Overheidsbedrijven Vande Lanotte liet al verstaan dat hij de privatisering van BIAC de komende maanden zal afronden.

Het Vlaamse Gewest is natuurlijk niet bevoegd voor de privatisering van BIAC. Evenwel zal het Gewest rekening moeten houden met het beginsel van federale loyaliteit. Nochtans mag 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 treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren¹.

Er moet dan ook vermeden worden dat de thans geldende rechtsonzekerheid inzake de bestemming

¹ A. ALLEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer, 1995, p. 386.

van de internationale luchthaven deze privatisering onmogelijk zou maken. Dat is des te meer het geval nu niet betwist wordt dat het steeds de bedoeling is geweest om de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen voor openbaar nut, ingeschreven in het gewestplan Halle-Asse-Vilvoorde te bestemmen voor de ontwikkeling van luchtvaartactiviteiten. De Vlaamse overheid wil die bestemming handhaven.

De geldende rechtsonzekerheid heeft vooral te maken met de onduidelijkheid die er heerst over de interpretatie van de gewestplanbestemming “zone voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen voor openbaar nut”. Zij wordt hierna toegelicht.

2.1.2 De stedenbouwkundige context

De gewestplanbestemming

De huidige luchthaven Brussel-Nationaal valt volledig te situeren in de zone bestemd voor “gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorziening bestemde zone”. Voor wat hieronder verstaan moet worden, kan worden verwezen naar het koninklijk besluit van 28 december 1972, het standpunt van de administratie en de rechtspraak van de Raad van State.

(A) Het begrip ‘gemeenschapsvoorziening en openbare nutsvoorziening’ krachtens het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen

Vooreerst dient verwezen te worden naar het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (B.S., 10 februari 1973 ; hierna “het KB van 28 december 1972”) dat de verschillende bestemmingsgebieden definieert die in het gewestplan kunnen worden aangewezen.²

In het KB van 28 december 1972 wordt onder andere de categorie “gebieden bestemd voor ander grondgebruik” gedefinieerd.

² Volgens artikel 19, § 6 van het DRO vormen ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan dus voorlopig buiten beschouwing worden gelaten. In casu is slechts artikel 17 van het KB van 28 december 1972 van belang.

Artikel 17 van het KB van 28 december 1972 bepaalt dat onder meer de gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen als gebieden bestemd voor ander grondgebruik beschouwd moeten worden. De gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen worden voor het overige niet door het KB van 28 december 1972 gepreciseerd.

(B) Het begrip ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen’, uitgelegd door de administratie

Gelet op het ontbreken van een definitie in het KB van 28 december 1972, is het mogelijk te verwijzen naar de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via de omzendbrief van 25 januari 2002 en 25 oktober 2002 (hierna “de Omzendbrief”). Deze Omzendbrief baseert zich grotendeels op de rechtspraak van de Raad van State. Artikel 17.6.2. van die Omzendbrief beschrijft gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen als volgt :

“Onder ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen’ dient te worden begrepen voorzieningen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld. De idee van dienstverlening (verzorgende sector) aan de gemeenschap is derhalve rechtstreeks aanwezig.

Daarbij is het irrelevant of deze voorzieningen worden opgericht en uitgebaat door een overheid dan wel door een privé-instelling of -persoon, in zoverre althans de exploitant van de inrichting geen winstbejag nastreeft en de voorzieningen werkelijk ten dienst staan van de gemeenschap.

[...]

Wat de aard betreft van de instellingen die in dergelijke zone kunnen aanvaard worden dient opgemerkt dat, voortgaande op de inrichtingen die in de gewestplannen als zone voor openbaar nut en gemeenschapsuitrusting werden aangeduid, deze zones betrekking hebben op inrichtingen van zeer uiteenlopende aard. Het is deze zeer uiteenlopende aard die het [sic] trouwens toe geleid heeft de zones niet nader te omschrijven. In het algemeen kan gesteld worden dat volgende inrichtingen in de zones voor openbaar nut en gemeenschapsuitrusting kunnen aanvaard worden :

– [...]

- *gebouwen voor het openbaar vervoer, openbare parkings, vlieghavens* ;”.

De Omzendbrief bevestigt dus dat vlieghavens van meet af aan als inrichtingen werden beschouwd die in zones voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut konden worden ingeplant. De rechtsonzekerheid is er slechts gekomen door bepaalde arresten van de Raad van State en de herstructurering van de Regie der Luchtwezen die thans een beslissende fase kent met de beoogde privatisering van BIAC.

- (C) De bestemming “gemeenschapsvoorziening of openbare nutsvoorziening” zoals geïnterpreteerd door de Raad van State

De rechtspraak van de Raad van State inzake het begrip “gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen” kan als volgt worden samengevat.

Vooreerst onderstreept de Raad van State de toegankelijkheid en de bestemming voor of het gebruik door het publiek³. In de arresten VZW De Leiesnelvaarders Gent⁴ en Funken⁵ stelde de Raad van State dat een voorziening pas ten dienste staat van de gemeenschap of van openbaar nut is, indien zij voor iedereen toegankelijk is tegen redelijke voorwaarden. De vraag of de betrokken voorziening wordt uitgebaat door een overheid dan wel door een privé-persoon of privé-instelling, daarentegen, is volgens de Raad van State niet terzake⁶. Ten slotte besliste de Raad van State, in het arrest VZW De Leiesnelvaarders Gent⁷, dat de uitbater van een gemeenschapsvoorziening geen winstbejag mag nastreven. Deze rechtspraak werd recent nog bevestigd in het arrest Defever⁸.

Uit sommige arresten van de Raad van State kan afgeleid worden dat het verbod op winstbejag echter genuanceerd moet worden. Zo stelde de Raad, onder andere in de arresten Funken⁹ en Lauriola¹⁰, dat de uitbater niet in hoofdzaak winst mag nastre-

ven : “*que leur exploitant ne poursuive pas un but essentiellement lucratif*”. Voor zover de verwezenlijking van winst niet het (hoofd)doel van het project is, zou volgens die rechtspraak aanvaard kunnen worden dat een winstgevend project als gemeenschapsvoorziening of voorziening van openbaar nut te beschouwen is.

(D) De gevolgen voor de luchthaven

Toen de overheid het gebied waar de luchthaven Brussel-Nationaal is te situeren, aanwees als “voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut bestemde zone”, was het de bedoeling de luchtvaartactiviteiten een vaste plaats te geven in België en Vlaanderen. Die bedoeling werd overigens ook bevestigd in de Omzendbrief door “*gebouwen voor openbaar vervoer, openbare parkings, vliegvelden*” als gemeenschapsvoorzieningen en/of voorzieningen van openbaar nut te bestempelen. Het Vlaams Parlement heeft in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen het belang van de internationale luchthaven in Zaventem als economische poort voor Vlaanderen bevestigd.

De interpretatie van de Raad van State, zo zij de exploitatie niet onmogelijk maakt, bemoeilijkt deze op verregaande wijze. Sinds het gebied waar de huidige internationale luchthaven valt te situeren, werd aangewezen als “voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut bestemde zone”, hebben de luchtvaartactiviteiten een hele evolutie doorgemaakt. Wil de luchthaven een rol van betekenis behouden op internationaal niveau, in een bedrijfstak gekenmerkt door sterke concurrentie, dan is het vitaal zich ook toe te leggen op de zogenaamde luchthavengebonden en, in welbepaalde, goedgekozen zones, luchthavengedreven activiteiten.

Het valt te vrezen dat deze activiteiten, hoewel van onmiddellijk en evident belang voor de verdere duurzame exploitatie en ontwikkeling van de internationale luchthaven, de toets van de rechtspraak van de Raad van State niet zouden doorstaan. De Raad van State hanteert immers vaak het criterium van publieke toegankelijkheid van de voorzieningen tegen redelijke voorwaarden. Het uitbaten van voorzieningen, inrichtingen of constructies is slechts verzoenbaar met de gewestplanbestemming indien het publiek toegang heeft tot deze voorzieningen, inrichtingen of constructies tegen redelijke voorwaarden. Het is verre van zeker dat de luchthavengebonden en luchthavengedreven activiteiten hieraan zouden voldoen. Het is zelfs de vraag of de primaire luchtvaartactiviteiten zoals de activiteiten aan de luchtzijde en de tarmacgebonden

³ Zie bijvoorbeeld, R.v.St., Litvine, nr. 65.063, 10 maart 1997.

⁴ R.v.St., V.Z.W. De Leiesnelvaarders Gent, nr. 21.371, 14 juli 1981.

⁵ R.v.St., Funken, nr. 38.985, 13 maart 1992.

⁶ R.v.St., Dehlen, nr. 27.175, 21 november 1986.

⁷ R.v.St., VZW De Leiesnelvaarders Gent, nr. 21.371, 14 juli 1981.

⁸ R.v.St., Defever, nr. 85.103, 3 februari 2000.

⁹ R.v.St., Funken, nr. 38.985, 13 maart 1992.

¹⁰ R.v.St., Lauriola, nr. 40.112, 17 augustus 1992.

bedrijfsactiviteiten (een *conditio sine qua non* voor de uitbating van een luchthaven) aan dit criterium voldoen : loodsen, magazijnen, laadruimtes, controletorens, enzovoort, zijn immers onder geen beding voor het publiek toegankelijk.

Ook al heeft de Raad van State zijn rechtspraak op het vlak van winstbejag tot op zekere hoogte genuanceerd en zal volgens die rechtspraak het realiseren van winst *in se* de kwalificatie van een inrichting als gemeenschapsvoorziening niet noodzakelijk beletten, dit betekent nog niet dat elke commerciële vestiging, zelfs als zij toegankelijk is voor het publiek, als gemeenschapsvoorziening omschreven zou kunnen worden.

Overeenkomstig het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal, werd de naamloze vennootschap van publiek recht “Brussels International Airport Company”, de uitbater van de luchthaven, ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven. Volgens artikel 8 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven worden de handelingen van de autonome overheidsbedrijven geacht daden van koophandel te zijn. Het kenmerk van daden van koophandel is dat zij worden verondersteld gedaan te zijn met winstoogmerk. Waar winstbejag ontbreekt, is er geen daad van koophandel¹¹.

Bij de exploitatie van de luchthaven wordt er dan ook naar gestreefd winst te maken. Zo er in de toekomst voor wordt gekozen de luchthaven verder te ontwikkelen, zou het winstoogmerk de kwalificatie van nieuwe inrichtingen als gemeenschapsvoorziening echter in de weg kunnen staan. De nakende privatisering zal deze problemen nog vergroten, aangezien zij – per definitie – volledig aan de wetten van de markt onderworpen investeerders een aandeel geeft in het beheer van de luchthaven.

In deze toestand van rechtsonzekerheid valt het te betwijfelen of de federale overheid de privatisering van luchthavenexploitant BIAC met succes kan afronden. De geschetste rechtspraak van de Raad van State leidt aldus tot de absurde situatie dat de huidige gewestplanbestemming (“zone voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut”) van de gronden van de internationale luchthaven de verdere ontwikkeling van deze luchthaven onmogelijk dreigt te maken, niettegen-

staande de gewestplanbestemming van meet af aan gericht was op de ontwikkeling van luchthavenactiviteiten. Het is dan ook overduidelijk dat deze rechtspraak elke verdere ontwikkeling van de luchthaven Brussel-Nationaal dreigt te blokkeren vermits BIAC nu al, en nog meer na de beoogde privatisering, onbetwistbaar een winstoogmerk nastreeft.

2.2. Buitengewone omstandigheden en dwingende redenen van groot algemeen belang

De indieners van dit voorstel zijn er zich van bewust dat de in dit voorstel uitgewerkte regeling op een aantal punten afwijkt van de normale procedures, maar oordelen dat een aantal bijzondere omstandigheden en motieven van groot algemeen belang deze afwijkingen moeten kunnen verantwoorden.

2.2.1 Het economisch belang van de internationale luchthaven

De economische betekenis van de internationale luchthaven is ontegensprekelijk groot. Internationaal onderzoek noemt luchthavens de motor van de economische ontwikkeling van de regio. In het geval van onze internationale luchthaven volstaat het om een aantal parameters als de rechtstreekse en onrechtstreekse werkgelegenheid, de toegevoegde waarde die wordt geschapen en het overheidsinkomen dat wordt gegenereerd door deze luchthaven in ogenschouw te nemen. De internationale luchthaven heeft ook nog een belangrijk economisch potentieel voor de toekomst.

2.2.2 Het sociale, maatschappelijke en ruimtelijke belang van de internationale luchthaven

Een internationale luchthaven met frequente Europese vluchten en internationale bestemmingen is in de hedendaagse economie en maatschappij een vitaal onderdeel van de moderne infrastructuur die bijdraagt tot de welvaart van het hele gebied. Het is een van de economische poorten van Vlaanderen.

2.2.3 Het niet kunnen uitvoeren van de langetermijnplanning en het doorbreken van de daarmee gepaard gaande continuïteit in de besluitvorming

De onzekerheid over de exploitatie van de internationale luchthaven leidt tot de onmogelijkheid een langetermijnplanning voor de luchthaven uit te werken.

¹¹ Cass. 10 oktober 1895, Pas., 1895, I, 286; Cass. 25 februari 1935, Pas., 1935, I, 170; Cass. 30 december 1946, Pas., 1946, I, 489; etc.

2.2.4 Dwingende redenen van groot algemeen belang

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen beklemtoont het “uitzonderlijk belang voor de economische structuur van Vlaanderen” van de poorten. De internationale luchthaven van Zaventem wordt met name als poort genoemd. De poorten worden beschouwd als strategische plaatsen binnen de economische structuur¹².

Vlaanderen wordt als regio immers gekenmerkt door haar open economie : 80% van het binnenlandse product wordt geëxporteerd. Bovendien is Brussel de zetel van talrijke internationale organisaties. Ten slotte kan vastgesteld worden dat het Europa en de wereld van vandaag gekenmerkt worden door verhoogde internationale mobiliteit. Indien we Vlaanderen economisch willen richten naar een kennisgerichte economie en onze strategische centrale ligging binnen het dichtstbevolkte gedeelte van West-Europa op logistiek vlak willen uitbouwen, kan de rol van een internationale luchthaven moeilijk overschat worden.

Zoals al werd aangegeven, kan Vlaanderen zich als kleine open economie, die dankzij omvangrijke buitenlandse investeringen in het verleden belangrijke groei-impulsen gekregen heeft, moeilijk op een traject begeven waarbinnen de exploitatie van de internationale luchthaven in het gedrang zou komen. Een dergelijke strategie zou de internationalisering van onze eigen bedrijven bemoeilijken, buitenlands initiatief in Vlaanderen ontmoedigen en onze economische groei en welvaart ernstig in het gedrang kunnen brengen. Ook het imago van Vlaanderen zou hierdoor ernstig geschaad worden.

2.3. Doelstellingen en uitgangspunten bij de voorgestelde regeling

2.3.1 Doelstellingen

Op grond van de beschreven buitengewone omstandigheden en redenen van algemeen belang, achten de indieners van het voorstel het noodzakelijke om een juridisch kader te scheppen dat op korte termijn rechtszekerheid zal bieden opdat de exploitatie als internationale luchthaven en als poort op Vlaanderen gevrijwaard wordt. De indieners van dit voorstel van decreet willen dan ook dat de bestemming van het luchthavengebied van

Zaventem als “Internationale Luchthaven”-gebied bij decreet wordt vastgelegd.

Het Vlaams Parlement komt slechts uitzonderlijk op zulke wijze tussenbeide ; het is echter niet onmogelijk dat het op een dergelijke manier optreedt. Deze weg werd ook gevolgd in het kader van de bescherming van de duinen (decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen). Tegen het duinendecreet werden verschillende annulatieberoepen ingediend. Het Arbitragehof verwierp alle annulatieberoepen (Arbitragehof, arrest nr. 41/95, 6 juni 1995)¹³.

Rekening houdend met deze rechtspraak, kan dus aanvaard worden dat in het goed te keuren decreet zelf de bestemming van de internationale luchthaven wordt bevestigd en gevrijwaard. In casu vrijwaart het Vlaams Parlement zelf de bestemming, daar waar in het duinendecreet deze bevoegdheid overgelaten werd aan de Vlaamse regering, waarna de keuze bekrachtigd werd door het Vlaams Parlement. Die keuze is ingegeven door het feit dat het te vrijwaren gebied nu al bekend is : het zijn de gronden die gelegen zijn binnen de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en de zone voor openbaar nut, zoals vastgelegd in het vigerende gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Bovendien wordt alleen maar de bestaande toestand bevestigd. Er is dus geen noodzaak om aan de Vlaamse regering de bevoegdheid te verlenen om het te vrijwaren gebied voor de internationale luchthaven te selecteren.

2.3.2 Uitgangspunten

Bij de uitwerking van het juridische kader dat op de luchthavengebieden moet worden toegepast, werd vertrokken van de volgende uitgangspunten :

¹³ Het Arbitragehof overwoog daarbij het volgende: “De bij het – door artikel 2 van het bestreden decreet van 14 juli 1993 ingevoegde - artikel 52, §3, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud ingestelde procedure van bekrachtiging bij decreet is niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door een controle van de decreetgever op de uitoefening van de machten die hij aan de Vlaamse regering heeft verleend in te stellen in een aangelegenheid die hij vermag zelf te regelen. Uit hetgeen werd uiteengezet sub B.6.2. vloeit voort dat de in het decreet bepaalde bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering niet is ingegeven door de bedoeling aan de betrokken eigenaars van percelen een jurisdictionele waarborg te ontnemen die aan alle burgers wordt geboden, maar in hoofdzaak verantwoord is door de doelstelling van het decreet, te weten een vlugge en doeltreffende bescherming van de duinen en van de voor het duinengebied belangrijke landbouwgebieden. Die maatregel is niet onevenredig met het nagestreefde doel.” (Arbitragehof, nr. 41/95, 6 juni 1995, overweging B.6.3.; eigen onderstropping).

¹² *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, p. 456.

- aangezien de regeling op een aantal punten afwijkt van de normale procedures, moet ze beperkt te zijn, zowel wat het voorwerp als wat de tijdsduur betreft ;
- de regeling betreft een bevestiging en vrijwaring van de bestaande bestemming op de luchthavengebieden te Zaventem ; ze heeft niet tot doel het gebied aan te wijzen voor activiteiten die geen enkele band vertonen met de internationale luchthaven ;
- waar mogelijk moeten de normale procedures (die voorzien in het verlenen van vergunningen en controles) behouden blijven.

Beperking van het toepassingsgebied, zowel wat het voorwerp als wat de tijdsduur betreft

Dit voorstel van decreet heeft tot doel een einde te maken aan de rechtsonzekerheid met betrekking tot de luchthavenactiviteiten in Zaventem, voortvloeiend uit de huidige gewestplanbestemming “gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut” van het gebied waar de luchthaven Brussel-Nationaal gelegen is. Het toekomstige ruimtelijke uitvoeringsplan zal specifiek rekening houden met de rol als internationale luchthaven¹⁴.

Het is bijgevolg nodig om, zolang het toekomstige ruimtelijke uitvoeringsplan nog niet van kracht is, een voorlopige regeling te treffen met betrekking tot het statuut van de luchthaven. Die regeling blijft vervolgens van toepassing tot zij door het nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplan wordt vervangen en er kan teruggekeerd worden naar de normale gang van zaken.

Het toepassingsgebied van dit voorstel van decreet wordt ook beperkt wat betreft het voorwerp. Vanzelfsprekend beperkt de regeling zich tot de bestaande luchthaventerreinen Brussel-Nationaal.

Maximaal behoud van de bestaande situatie, rekening houdend met de eigentijdse ontwikkeling van internationale luchthavens

Zoals hiervoor al werd gesteld, is het de bedoeling van dit voorstel van decreet om de bestemming van de luchthaven Brussel-Nationaal bij decreet te vrijwaren. Toen de overheid de luchthaventerreinen destijds aanwees als zone bestemd voor ge-

meenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut was het haar bedoeling de nodige terreinen te reserveren opdat de luchthaven zich als een internationale luchthaven kon ontwikkelen. Gelet op enkele recente evoluties (zie hoofdstuk 2.1) is de bestaande gewestplanbestemming (althans zoals geïnterpreteerd door de Raad van State) niet langer aangepast aan de behoeften van een moderne internationale luchthaven.

Dit voorstel sluit aan bij de oorspronkelijke bedoeling van de overheid. De huidige luchthaventerreinen aanwijzen als internationale luchthaven, komt dus niet neer op een wijziging van de feitelijke bestemming van het gebied in kwestie, maar houdt enkel en alleen in dat de oorspronkelijke bestemming van Brussel-Nationaal als internationale luchthaven wordt herbevestigd en gevrijwaard, door de op die bestemming heersende rechtsonzekerheid op te heffen.

De bestemming tot internationale luchthaven maakt het mogelijk dat de luchthavengebonden en luchthavengedreven activiteiten, activiteiten waarop elke moderne internationale luchthaven zich toelegt, kunnen worden voortgezet.

Maximaal behoud van de bestaande procedures

Het moet worden beklemtoond dat dit voorstel slechts tot doel heeft de stedenbouwkundige bestemming te vrijwaren. Het is niet de bedoeling om bepaalde projecten te vergunnen bij decreet. Integendeel, indien van de mogelijkheden van dit decreet gebruik wordt gemaakt, zouden alle vergunningen moeten worden verleend op basis van de decretale luchthavenbestemming. Dit zal slechts het geval zijn zolang er geen duidelijkheid geschapen wordt in het kader van de opstelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Daarom wordt er ook niet geraakt aan de thans van toepassing zijnde procedures. Met andere woorden : individuele vergunningsakten zouden nog steeds kunnen worden betwist voor de Raad van State, bijvoorbeeld wegens miskennen van de stedenbouwkundige voorschriften die in het decreet worden opgenomen.

3. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

In dit voorstel van decreet worden aangelegenheden geregeld die tot de bevoegdheid van het ge-

¹⁴ De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (p. 586) voorzien immers dat Zaventem is geselecteerd als poort op Vlaanderen en Internationale Luchthaven.

west behoren, krachtens artikel 39 van de Grondwet en artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, te weten de ruimtelijke ordening.

Artikel 2

Zoals in de algemene toelichting al is uiteengezet, beperkt het voorwerp van dit decreet zich tot een voorlopige vrijwaring van de bestemming van het luchthavengebied te Zaventem als internationale luchthaven.

Voor het overige wil dit artikel de begrippen “luchthavengebonden” en “luchthavengedreven” activiteiten en inrichtingen toelichten, wat noodzakelijk is in het licht van wat bepaald is in artikel 3.

Luchthavengebonden activiteiten houden het volgende in :

- 1° activiteiten aan de luchtzijde : dat zijn de activiteiten op het deel van de luchthaven dat wordt gebruikt voor de afhandeling van vliegtuigen (bijv. pistes, taxibanen, installaties van Belgocontrol). Zonder deze activiteiten kan er geen sprake zijn van een luchthaven ;
- 2° tarmacgebonden bedrijfsactiviteiten : dat zijn de activiteiten die de primaire luchthavenactiviteiten uitmaken. Het zijn activiteiten die absoluut noodzakelijk zijn en uitgevoerd moeten worden op het terrein van de internationale luchthaven en die direct samenhangen met het be- en ontladen van vliegtuigen en de daarmee verbonden passagiers en vrachtstromen :
 - passagiers- of terminalgebonden activiteiten ; zoals incheckbalies, servicebalies, beveiliging, wachtruimtes, gates, douane, bagageafhandeling en restaurants en winkels voor passagiers, bezoekers en andere gebruikers van de luchthavengebouwen ;
 - vrachtgebonden activiteiten : zoals loodsen en kantoren voor vrachtafhandeling (o.a. opslag en overslag) en douane ;
 - vliegtuiggebonden activiteiten : zoals vliegtuigonderhoud (hangars en kantoren, magazijnen en ruimten voor onderhoudspersoneel), levering van vliegtuigbrandstof, ruimten voor bemanningen, etc. ;

- algemene tarmacgebonden activiteiten : onder deze categorie vallen bedrijven die in samenwerking met de andere tarmacgebonden activiteiten het luchtvaartproces begeleiden, zoals het luchthavenbedrijf, de luchtverkeersleiding, de meteorologische dienst, werknemersfaciliteiten zoals bedrijfsrestaurants, toegangsbeheer, informatievoorziening, politie, brandweer, autoparkeerbedrijven, openbaar-vervoerbedrijven, taxibedrijven, catering, schoonmaak en autoverhuur (niet de baliefunctie, maar opslag en onderhoud). Het betreft ook kantoorontwikkeling gericht op het huisvesten van luchtvaartmaatschappijen (station management), het luchthavenbedrijf (operationele deel), luchtvrachtexpediteurs, catering, reisorganisaties, douane, etc. Deze activiteiten moeten noodzakelijk op de luchthaven worden gehuisvest.

Luchthavengedreven activiteiten zijn activiteiten en inrichtingen in de economische poort “internationale luchthaven” die sterk verbonden zijn met de vervoersfunctie van de luchthaven en/of gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van de luchthaven. De relatie kan zowel een fysieke binding zijn als een imagorelatie betreffen.

Activiteiten met een fysieke binding bestaan uit accommoderende, verwerkende of verhandelende bedrijvigheid met betrekking tot activiteiten en goederen die veelvuldig luchtvervoer vereisen. Aan de accommoderende activiteiten zijn activiteiten verbonden op de luchthaven zoals vergader- en conferentiefaciliteiten en internationaal georiënteerde hotels. Het gaat ook om imagogerelateerde bedrijven en organisaties die hun activiteiten in functie van de aanwezige internationale luchthaven ontwikkelen. De nabijheid van de internationale luchthaven is voor die bedrijven en organisaties van groot belang voor de optimale organisatie van hun activiteiten.

Artikel 3

Dit artikel vrijwaart de bestemming van het actuele luchthavengebied als internationale luchthaven. Het verklaart de internationale luchthaven van Brussel-Nationaal van dwingend groot algemeen en strategisch belang. Hier wordt verwezen naar de algemene toelichting.

De internationale luchthaven is uitsluitend bestemd voor de luchthavengebonden (activiteiten

aan de luchtzijde en tarmacgebonden activiteiten) en luchthavengedreven activiteiten zoals ze worden verwoord in dit voorstel van decreet. Andere activiteiten kunnen er niet worden uitgeoefend, ook al zouden die kunnen worden gekwalificeerd als gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut.

Artikel 4

Zoals eerder werd aangegeven, is de internationale luchthaven bestemd voor de luchthavengebonden en luchthavengedreven activiteiten. Dat veronderstelt natuurlijk ook een daaraan aangepaste infrastructuur. Waar mogelijk, is het echter niet de bedoeling dat dit decreet afwijkt van de normaal van toepassing zijnde reglementering. De geldende procedure voor het verkrijgen van vergunningen moet geëerbiedigd worden. Dat veronderstelt onder andere dat rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht en de goede ruimtelijke ordening van een gebied alvorens vergunningen worden afgeleverd.

Vanzelfsprekend kunnen de luchthavengedreven activiteiten en inrichtingen nooit de bovenhand nemen op de luchthavengebonden activiteiten en inrichtingen. Zij zijn er immers aan ondergeschikt.

Artikel 5

Wat dit artikel betreft kan in hoofddorde worden verwezen naar de algemene toelichting betreffende het voorlopige karakter van de voorgestelde maatregelen. Dat betekent dat het decreet ophoudt uitwerking te hebben op het ogenblik dat de verguningsverlenende overheden vergunningen kunnen verlenen en akte kunnen nemen van meldingen op basis van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Internationale luchthaven en omgeving" dat definitief rechtskracht heeft. Dat gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplan wordt overeenkomstig de daartoe bepaalde planningsprocedures van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, vastgesteld voor het lucht-

havengebied Brussel-Nationaal. Aan de formele vergunningsprocedures wordt door het voorstel van decreet niet geraakt (zie artikel 4, § 3, van het voorstel).

Bruno TOBBACK

Eric VAN ROMPUY

Francis VERMEIREN

Jos BEX

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° internationale luchthaven : het gebied in de gemeenten Zaventem, Machelen en Steenokkerzeel dat door het gewestplan nr. 25 Halle-Vilvoorde-Asse, vastgelegd bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 en laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000, als “voor gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut” is bestemd en dat wordt uitgebaat als de luchthaven Brussel-Nationaal, zoals aangegeven in de als bijlage toegevoegde kaart ;
- 2° luchthavengebonden activiteiten en inrichtingen : de luchtzijdige en tarmacgebonden activiteiten en inrichtingen op de internationale luchthaven.

De luchtzijdige activiteiten en inrichtingen zijn de activiteiten met betrekking tot het afhandelen van vliegtuigen. Het afhandelen van vliegtuigen betreft het starten en landen, taxiën, parkeren en stallen van vliegtuigen en alle andere activiteiten die bijdragen tot het garanderen van een veilige voorbereiding en uitvoering van het luchtverkeer.

Met tarmacgebonden activiteiten en inrichtingen worden de activiteiten en inrichtingen bedoeld die de primaire luchthavenactiviteiten uitmaken ; dit zijn activiteiten die absoluut noodzakelijk zijn en uitgevoerd moeten worden op het terrein van de internationale luchthaven en die rechtstreeks samenhangen met het be- en ontladen van vliegtuigen en de daarmee verbonden passagiers en vrachtstromen ;

- 3° luchthavengedreven activiteiten en inrichtingen : activiteiten en inrichtingen in de economische poort "internationale luchthaven" die sterk verbonden zijn met de vervoersfunctie van de luchthaven en/of gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van de luchthaven. Het kan zowel een fysieke binding als een imagorelatie betreffen.

Activiteiten met een fysieke binding bestaan uit accommoderende, verwerkende of verhandelende bedrijvigheid met betrekking tot activiteiten en goederen die veelvuldig luchtvervoer vereisen. Aan de accommoderende activiteiten zijn activiteiten verbonden op de luchthaven zoals vergader- en conferentiefaciliteiten en internationaal georiënteerde hotels.

De imagogelateerde activiteiten betreffen activiteiten die, wegens het imago ervan, de luchthaven en de nabijheid van Brussel en omgeving als bestuurlijk en economisch beslissingscentrum opzoeken.

Artikel 3

De internationale luchthaven wordt van dwingend groot algemeen en strategisch belang verklaard.

De internationale luchthaven wordt gevrijwaard voor luchthavengebonden en luchthavengedreven activiteiten en inrichtingen.

Artikel 4

§ 1. De vergunningverlenende overheden kunnen stedenbouwkundige en milieuvergunningen verlenen, alsmede akte nemen van meldingen mits de aanvragen tot stedenbouwkundige en milieuvergunning en meldingen als uitsluitend voorwerp hebben de uitoefening respectievelijk de uitbating van de in artikel 3, tweede lid, bedoelde activiteiten en inrichtingen, ongeacht de bestemming van het internationaal luchthavengebied Brussel-Nationaal overeenkomstig het van kracht zijnde gewestplan.

§ 2. De vergunningverlenende overheden kunnen alleen de vergunning, bedoeld in § 1 verlenen en akte nemen van de meldingen, bedoeld in § 1, op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

§ 3. De in § 1 bedoelde vergunningen en meldingen worden aangevraagd en, behoudens hetgeen bepaald is in § 1 en § 2, behandeld volgens de daarvoor bestaande procedures.

Artikel 5

Dit decreet treedt in werking de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Dit decreet houdt op uitwerking te hebben vanaf het ogenblik dat de vergunningverlenende overheden de mogelijkheid hebben om vergunningen te verlenen en akte te nemen van meldingen op basis van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Internationale luchthaven en omgeving” met definitieve rechtskracht, dat overeenkomstig het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wordt vastgelegd.

Bruno TOBBACK

Eric VAN ROMPUY

Francis VERMEIREN

Jos BEX
