

## Verzoek tot vernietiging

**VOOR:** 1) De **GEMEENTE WATERMAAL-BOSVOORDE**, vertegenwoordigd door haar College van Burgemeester en Schepenen, met zetel op het gemeentehuis, gelegen te 1170 Watermaal-Bosvoorde, Antoine Gilsonplein 1, en ingeschreven in de Kruispuntbank der Ondernemingen onder het nummer 0207.372.637;

*- Verzoekende partij -*

Bijgestaan en vertegenwoordigd door **Mr. Sven BOULLART** en **Mr. Jelle SNAUWAERT**, advocaten aan de Balie van Gent, 09/243.52.90, sven.boullart@boullart.be, met kantoor te 9000 Gent, Voskenslaan 419, waar keuze van woonplaats wordt gedaan.

**TEGEN:** Het **VLAAMSE GEWEST** vertegenwoordigd door haar Vlaamse Regering, in de persoon van haar Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme met burelen te 1210 Sint-Joost-tan-Node, Koning Albert II-laan 7;

*- Verwerende partij -*

**MEDE INZAKE:** **N.V. Brussels Airport Company** met maatschappelijke zetel te 1030 Schaarbeek, Auguste Reyerslaan 80 en ingeschreven in de Kruispuntbank der Ondernemingen onder het nummer 0890.082.292;

*- Eerste tussenkomenende partij -*

\*\*\*\*\*

**AAN DE HEER VOORZITTER EN AAN DE DAMES EN HEREN KAMERVOORZITTERS EN  
RAADSLEDEN VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN,**

De verzoekende partij heeft de eer u haar verzoek tot vernietiging over te maken van:

- 1) Het Ministerieel besluit van 29 maart 2024 over de omgevingsvergunningsaanvraag van de nv Brussels Airport Company (BAC) voor de exploitatie van een luchthaven met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen gelegen te 1930 Zaventem, 1820 Steenokkerzeel, 1830 Macheden en 3070 Kortenberg, Luchthaven Brussel-Nationaal met kenmerk OMV\_2022106386;

(hierna: "**de eerste bestreden beslissing**", waarvan een kopie aan onderhavig verzoekschrift wordt gevoegd (zie **Stuk 1.1**));

- 2) Het besluit van 27 februari 2024 van de Dienst Omgevingseffecten, houdende de goedkeuring van het project-MER;

(hierna: "**de tweede bestreden beslissing**", waarvan een kopie aan onderhavig verzoekschrift wordt gevoegd (zie **Stuk 1.2**));

- 3) De beslissing van de Gewestelijke Omgevingsambtenaar van 4 augustus 2023 houdende het resultaat van het volledigheidsonderzoek en het verzoek om een nieuwe versie;

(hierna: "**de derde bestreden beslissing**", waarvan een kopie aan onderhavig verzoekschrift wordt gevoegd (zie **Stuk 1.3**));

\* \* \*

## INHOUD

<b>I. FEITELIJKE EN JURIDISCHE CONTEXT</b> .....	<b>4</b>
<b>I.1. Baanconfiguraties en vliegroutes Brussels Airport Zaventem</b> .....	<b>4</b>
<b>I.2. De evolutie van de hinder en de verantwoordelijkheid van de exploitant.</b> .....	<b>9</b>
<b>I.3 De huidige vergunningsprocedure</b> .....	<b>16</b>
<b>II. IN RECHTE</b> .....	<b>18</b>
<b>II.1. Ontvankelijkheid van de vordering</b> .....	<b>18</b>
II.1.1 Ontvankelijkheid <i>ratione temporis</i> .....	18
II.1.2. Betaling rolrecht.....	18
II.1.3. Ontvankelijkheid inzake belang .....	18
<b>II.2. Gegrondheid van de vordering</b> .....	<b>31</b>
II.2.1 Eerste middel.....	31
Eerste onderdeel: onaanvaardbare hinder .....	31
A. Het beoordelingskader van artikel 5.3.1 DABM.....	31
B. Het aangevraagde veroorzaakt onaanvaardbare geluidshinder.....	33
C. Tussentijds besluit .....	35
D. De vermeende sociaaleconomische impact .....	36
E. De Verordening 598/2014.....	36
F. Gebrek aan motivering en zorgvuldige beoordeling .....	43
Tweede onderdeel: de concrete toepassing van de Verordening 598/2014 .....	44
Derde onderdeel: onaanvaardbare risico's .....	56
II.2.2. Tweede middel .....	57
Eerste middelonderdeel: ontoereikende passende beoordeling .....	57
Tweede middelonderdeel: ontoereikende verscherpte natuurtoets.....	75
II.2.3 Derde middel .....	80
II.2.4 Vierde middel.....	94

## I. FEITELIJKE EN JURIDISCHE CONTEXT

1. De hier bestreden vergunning kent een omvangrijke historiek. Al decennialang probeert men om de enorme hinder die uitgaat van de luchthaven te matigen.

Die pogingen gebeuren niet alleen via het vergunningenluik, maar ook, onder meer, via spreidingsplannen, via juridische procedures die werden aangespannen door omwonenden, omliggende gemeenten, ... .

Uiteraard kan er in het kader van onderhavig verzoekschrift geen exhaustieve schets van dat alles gebeuren. Dat is ook niet nodig.

Wel is een deel van deze context van belang om te begrijpen hoe de bestreden beslissingen tot stand zijn gekomen.

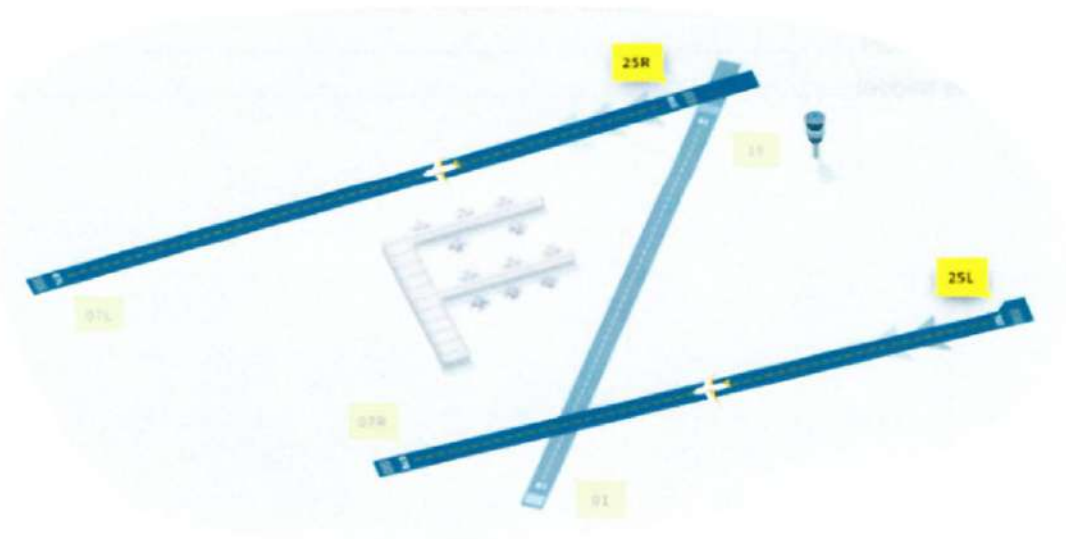
Hieronder gaan wij dan ook eerst in op de baanconfiguraties en de bijhorende vliegroutes op de luchthaven en (een deel van) de juridische procedures die daaromtrent al zijn gevoerd (*infra*, I.1).

Vervolgens bekijken wij ook de evolutie van de hinder die de luchthaven veroorzaakt, alsook wat de exploitant daaraan doet, of beter gezegd: niet doet (*infra*, I.2).

Tot slot geven wij nog een beperkt overzicht van huidige vergunningsprocedure (*infra*, I.3).

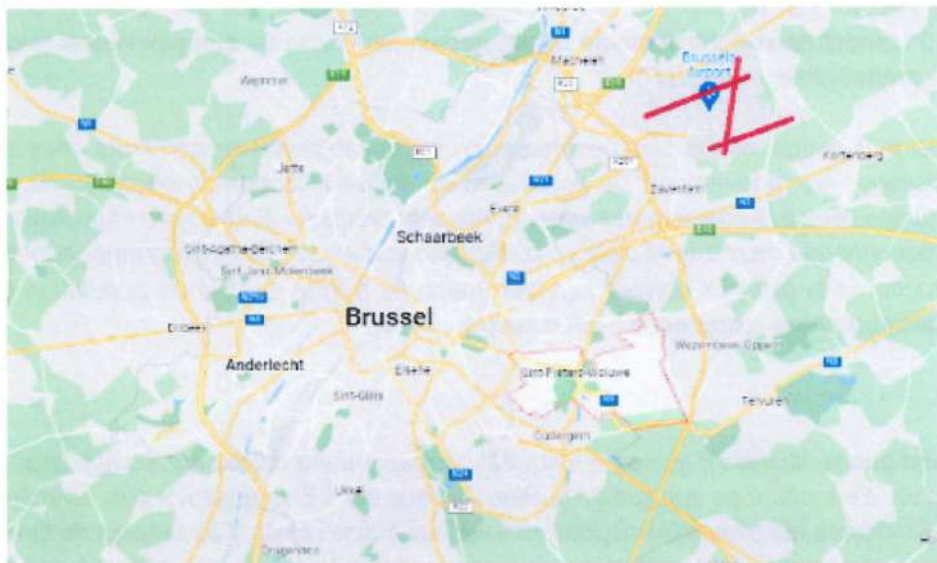
### I.1. Baanconfiguraties en vliegroutes Brussels Airport Zaventem

2. De luchthaven Brussels Airport Zaventem heeft 3 start- en landingsbanen die in beide richtingen gebruikt kunnen worden:



Twee banen zijn bijna parallel met elkaar: 25L en 25R. Wanneer ze in de tegengestelde richting gebruikt worden, heten ze 07R en 07L. De baan die kruist met de twee parallelle banen heet baan 01. In de tegengestelde richting verandert de naam naar baan 19.

3. Gelet op de ligging van de luchthaven, vlak tegen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (en op amper 8 km van de Grote Markt van Brussel), is het evident dat de keuze van de start- of landingsbaan meteen ook bepaalt welke steden of gemeenten er al dan niet worden overvlogen:



Een landend vliegtuig nadert de luchthaven immers al vanaf een geruime afstand, waarna een geleidelijke daling wordt ingezet. Ook het opstijgen gebeurt uiteraard geleidelijk.

4. Het is juist dat de keuze van de concrete landingsbaan een complexe aangelegenheid betreft. Ook de zogenaamde spreidingsplannen waar al decennialang om te doen is, hangen natuurlijk voor een groot stuk vast aan de keuze van de landingsbanen.

Om te bepalen welke start- en landingsbaan moet worden gebruikt, maakt de luchthaven gebruik van een systeem voor 'preferentieel baangebruik' waarbij de start- en landingsbanen 25R en 25L bij voorkeur moeten worden gebruikt.

De niet-preferentiële banen 07R, 07L, 01 en 19 worden pas gebruikt wanneer er zich bepaalde omstandigheden voordoen die het nodig maken om af te wijken van deze preferentiële baanconfiguratie. Zodoende kan baan 01 slechts subsidiair gebruikt worden voor landingen, wanneer op de landingsbaan 25L een sterke zuiderwind van meer dan 20 knopen wordt waargenomen. Op dezelfde manier wordt baan 07 subsidiair gebruikt bij een sterke oost- of noordoostenwind van meer dan 7 knopen.<sup>2</sup>

Het subsidiaire karakter van het gebruik van baan 01 voor landingen werd niet willekeurig bepaald, maar gaat uit van fundamentele veiligheidsoverwegingen ten aanzien van de omwonenden rond de luchthaven.

Toch blijkt de praktijk wel ernstig af te wijken van de theorie. Hieromtrent werden al talloze juridische procedures gevoerd, zowel door omwonenden als door omliggende gemeenten, waaronder de verzoekende partij.

<sup>1</sup> Bron: Google Maps; eigen rode aanduidingen.

<sup>2</sup> Geraadpleegd via: <https://www.batc.be/nl/banen-in-gebruik/hoe-banen-worden-gekozen/preferentieel-baangebruik-prs#:~:text=Voor%20milieu%20doeleinden%20hebben%20de,aan%20bepaalde%20omstandigheden%20wordt%20voldaan.>

Ook in die procedures kwam duidelijk naar voor dat de keuze voor de concrete baan bepalend is, zowel voor de veiligheid als wat de concrete hinder betreft.

Zo benadrukte het Hof van Beroep van Brussel reeds het belang van het subsidiaire gebruik van de landingsbaan 01 omdat de veiligheidsmarge bij het gebruik van baan 01 een pak kleiner is dan bij het gebruik van de preferentiële baan 25 R/L:<sup>3</sup>

*"Elle est plus courte, moins bien équipée et présente une pente descendante dans le sens de l'atterrissage ; les mouvements de décollages en piste 07 coupent la piste 01 ; les exigences de sécurités liées à la direction des vents dominants (vents du Sud-Ouest) imposent l'utilisation plus fréquente des deux autres pistes (soit les deux pistes 25) ; les avions empruntant le couloir d'approche de la piste 01 doivent survoler une zone à forte densité de population et aucune dispersion en phase d'approche n'est possible.*

(...)

*En ayant pris la décision d'utiliser la piste 02<sup>4</sup> de manière intensive pour les atterrissages sur la base d'un. En mettant en application le Plan Anciaux bis, l'État belge n'a pas, en même temps, pris les mesures qui s'imposaient pour garantir aux intimés le droit au respect de la vie privé et à un environnement sain, protégé par la Constitution et la C.E.D.H. L'intensité des nuisances imposées aux intimés depuis la mise en application dudit plan altère, au contraire, leur qualité de vie et **augmente les risques de survenance d'accidents** (conditions d'utilisation des pistes contraire aux normes de sécurité, inadéquate prise en compte des composantes de vent)"<sup>5</sup>*

Eveneens benadrukte het Hof in een arrest van 31 maart 2017<sup>6</sup> dat het gebruik van de preferentiële baan voor landingen veel minder overlast en risico's voor de omwonenden veroorzaakt, omdat de aanvliegcorsidor zicht uitstrekt over dunbevolkte gebieden, in tegenstelling tot de aanvliegcorsidor voor landingen op baan 01 (zie overigens ook bovenstaand citaat):

*"Les personnes habitant sous le couloir d'approche de la piste 02, qui est plus courte que les pistes 25L et 25R, en pente descendante et moins bien équipée, se trouvent de ce fait dans une situation spécifique qui n'a pas été prise en compte lorsque l'État belge a décidé l'utilisation préférentielle des pistes en 2003 et 2004. La spécificité de l'utilisation de la piste 02 à l'atterrissage, par rapport aux pistes 25L et 25R résulte des éléments matériels suivants dont certains ont déjà été décrits plus haut, non contestés en tant que tels:*

<sup>3</sup> Stuk III.1.

<sup>4</sup> Op heden piste 01.

<sup>5</sup> Vrije vertaling: "Ze is korter, minder goed uitgerust en heeft een neerwaartse helling in de landingsrichting; de startbewegingen op baan 07 doorkruisen baan 01; de veiligheidseisen in verband met de overheersende windrichting (zuidwestenwind) maken dat de twee andere banen (namelijk de twee banen 25) vaker moeten worden gebruikt; de vliegtuigen die gebruik maken van de naderingscorridor naar baan 01 moeten over een dichtbevolkt gebied vliegen en tijdens de naderingsfase is geen spreiding mogelijk. (...)

Door de beslissing te hebben genomen om baan 02 intensief te gebruiken voor landingen op basis van een Plan Anciaux bis, heeft de Belgische Staat niet tegelijkertijd de nodige maatregelen genomen om het door de Grondwet en het EVRM beschermde recht van de respondenten op eerbiediging van het privéleven en op een gezond leefmilieu te waarborgen. Integendeel, de intensiteit van de overlast die aan de respondenten is opgelegd sinds de uitvoering van voormeld plan, heeft hun levenskwaliteit aangetast en het risico op ongevallen verhoogd (gebruiksvoorwaarden van de start- en landingsbanen in strijd met de veiligheidsnormen, onvoldoende rekening houden met windcomponenten)".

<sup>6</sup> Stuk III.2.

- pour atterrir sur la piste 02, les avions sont obligés de voler assez bas et d'augmenter la puissance de leurs moteurs avant d'atterrir afin de se mettre bien dans l'axe de la piste ce qui augmente fortement les nuisances sonores ;
- l'atterrissage provoque une dépression de vent « Vortex » qui entraîne un sifflement qui s'ajoute aux autres nuisances sonores ;
- les procédures de réduction de bruit (Continuous Descent Approach » ou CDA), conçues pour réduire les nuisances sonores en supprimant les paliers intermédiaires de descente des avions, sont impossibles à mettre en œuvre pour les atterrissages sur la piste 02, ce que l'État belge reconnaît dans les instructions du 15 mars 2012 (p. 13) « [...] faute de pouvoir s'opérer en procédure CDA, les atterrissages sur la piste 02 sont donc plus bruyants et plus polluants » ;
- l'ensemble du trafic d'atterrissage de l'aéroport est concentré dans un seul couloir d'approche, au lieu de deux lorsque l'atterrissage a lieu sur la piste 25 L, la piste 25 R, parallèle pouvant alors être également utilisé, comme l'indique le PRS ;
- aggravation des nuisances sonores en raison du phénomène de l'émergence (quartiers résidentiels calmes)<sup>7</sup>

Ook de burgerlijke rechtbanken<sup>8</sup> alsook de Raad van State<sup>9</sup> hebben meermaals benadrukt dat het gebruik van baan 01 voor landingen zoveel mogelijk moet worden vermeden.

Zo is het dus de bedoeling dat de landingsbaan 01 vanwege veiligheidsredenen en overlast voor de omwonenden, enkel kan worden geëxploiteerd wanneer dit strikt noodzakelijk is.

5. Echter is het in de praktijk zo dat men over de jaren heen meer en meer is gaan afwijken van dit preferentiële baangebruik. Daaromtrent zijn dan ook juridische procedures gevoerd.

Hoewel baan 01 als landingsbaan in theorie slechts een subsidiair gebruik kent, dient bijvoorbeeld te worden vastgesteld dat het percentage landingen op baan 01, zowel 's nachts als overdag, de voorbije jaren alleen maar is toegenomen.

<sup>7</sup> Vrije vertaling: "De omwonenden van de nadering van baan 02, die korter is dan de banen 25L en 25R, zich op een helling bevindt en minder goed is uitgerust, bevinden zich dus in een specifieke situatie waarmee geen rekening is gehouden toen de Belgische Staat in 2003 en 2004 besliste over het preferentieel gebruik van de start- en landingsbanen. De specificiteit van het gebruik van baan 01 voor landingen, in vergelijking met de banen 25L en 25R, vloeit voort uit de volgende materiële elementen, waarvan sommige hierboven reeds werden beschreven en als dusdanig niet worden betwist: - Om op baan 01 te landen, moeten vliegtuigen laag vliegen en het vermogen van hun motoren opvoeren voor de landing om op één lijn met de baan te komen, wat de geluidsoverlast sterk doet toenemen; - De landing veroorzaakt een "Vortex" winddepressie, die een fluitend geluid produceert dat bijdraagt aan de andere geluidshinder; - De procedures voor geluidsbeperving (Continuous Descent Approach of CDA), die bedoeld zijn om de geluidshinder te verminderen door tussenliggende daalniveaus voor vliegtuigen te elimineren, zijn onmogelijk toe te passen voor landingen op baan 01, zoals de Belgische Staat erkent in de instructies van 15 maart 2012 (blz. 13) "[...] aangezien het niet mogelijk is de CDA-procedure toe te passen, zijn landingen op baan 01 dus lawaaiiger en vervuiler"; - Al het landingsverkeer van de luchthaven wordt geconcentreerd in één enkele naderingscorridor, in plaats van twee bij de landing op baan 25 L, aangezien ook de parallelle baan 25 R kan worden gebruikt, zoals aangegeven in de PRS; - Verergering van de geluidshinder door het verschijnsel van de opkomst (stille woongebieden)".

<sup>8</sup> Zie o.a. stuk III.1 en III. 2.

<sup>9</sup> Zie o.a.: RvS, nr. 126.669, 19 december 2003; RvS, nr. 158.606, 10 mei 2006; RvS, nr. 149.312, 22 september 2005; RvS, nr. 147.660, 14 juli 2005; RvS nr. 144.320, 11 mei 2005.

Zo stelde de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel in een vonnis van 19 juli 2017<sup>10</sup> reeds vast dat baan 01 in de periode 1998 - 2003 werd gebruikt voor gemiddeld 6,68% van alle landingen op Brussels Airport Zaventem, terwijl dit gemiddelde voor de periode 2004 - 2015 steeg naar 14,26%.<sup>11</sup>

Des te problematischer hierbij was de toename van het aantal nachtvluchten op deze baan van 2,79% naar 10,50%.<sup>12</sup> Ten gevolge van deze "*augmentation particulièrement conséquente*", beval de Rechtbank de Belgische Staat om een einde te maken aan de manifeste inbreuken op het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 die het gevolg zijn van de landing van nachtvluchten op baan 01.

Ondanks deze veroordeling, is de situatie er sinds dit vonnis allerminst op verbeterd. Zo blijken uit de statistieken van Brussels Airport Traffic Control (hierna: "**BATC**")<sup>13</sup> sinds 2016 volgende cijfers:

- In 2016 werd baan 01 gebruikt voor 13.770 landingen. Dit is 12% van alle landingen op Brussels Airport Zaventem dat jaar. 1015 van deze vluchten waren nachtvluchten (d.i. 12%);
- In 2017 werd baan 01 gebruikt voor 10.392 landingen. Dit is 9% van alle landingen op Brussels Airport Zaventem dat jaar. 829 van deze vluchten waren nachtvluchten (d.i. 7%);
- In 2018 werd baan 01 gebruikt voor 16.295 (!) landingen. Dit is 14% van alle landingen op Brussels Airport Zaventem dat jaar. 1481 van deze vluchten waren nachtvluchten (d.i. 12%).
- In 2019 werd baan 01 gebruikt voor 8.185 landingen. Dit is 7% van alle landingen op Brussels Airport Zaventem dat jaar. 829 van deze vluchten waren nachtvluchten (d.i. 7%).

Tussen 2015 en 2018 blijven de cijfers dus torenhoog. In 2019 is voor het eerst een daling op te merken. Als we echter kijken naar de cijfers van 2023<sup>14</sup>, zien we dat het aantal landingen op baan 01 nu is afgeklopt op 12.001, wat goed is voor een percentage van 12% van alle vluchten op Brussels Airport Zaventem. De verzoekende partij stelt zodoende vast dat er in 2019 geenszins een systematische daling voor het gebruik van baan 01 voor landingen werd ingezet.

Er dient dan ook te worden geconcludeerd dat het gebruiksaandeel van baan 01 voor landingen, ondanks het subsidiaire karakter ervan en ondanks het stakingsbevel van 19 juli 2017, sinds het begin van de jaren 2000 alleen maar is toegenomen. En dit terwijl het totaal aantal landingen op de luchthaven van Zaventem net is afgenomen.

Kortom, er zijn dus al heel wat rechterlijke uitspraken met betrekking tot de geluidsoverlast (en veiligheidsrisico's) die de luchthaven veroorzaakt, maar op het terrein hebben deze uitspraken geen gevolgen. Inderdaad lijkt de Belgische Staat liever dwangsommen te betalen dan deze uitspraken te respecteren.

---

<sup>10</sup> Stuk III.3.

<sup>11</sup> Stuk III.1, overweging nr. 157.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Geraadpleegd via: <https://www.batc.be/nl/statistieken/luchthaven-bewegingen>.

<sup>14</sup> De cijfers van de jaren 2020 – 2022 zijn niet representatief vanwege de coronapandemie en worden daarom in onderhavig verzoekschrift niet weergegeven.



## I.2. De evolutie van de hinder en de verantwoordelijkheid van de exploitant.

6. In de voorliggende vergunningsaanvraag beweert de exploitant dan wel dat de hinder al sterk zou zijn verminderd, maar dat is toch maar relatief. Zo het juist is dat er minder potentieel sterk gehinderden zijn sinds 2000, maar moet men toch ook vaststellen dat de situatie (als we de periode van de Coronacrisis sinds 2020 even buiten beschouwing laten), uiteindelijk sedert 2009 over het algemeen constant is gebleven:



15

Hierboven focust men dan nog op de situatie overdag (Lden) en niet op de véél impactvollere overlast in de nacht (Lnight).

Ook de Vlaamse Regering stelde in 2021 nog vast dat de hinder van de luchthaven al lange tijd niet meer afneemt:

*“Zoals aangehaald onder 7.2. is de geluidblootstelling in 2016 binnen de contouren van Lden en Lnight sinds 2011, referentiejaar van het vorige actieplan, **niet meer substantieel afgenomen**. Dit geldt ook voor het aantal gehinderden en de geluidblootstelling binnen het kerngebied afgebakend op basis van de plandrempels van Lden 65 dB en Lnight 55 dB.*

*Hoewel in vergelijking met 2006 (en zeker 2000) de geluidsimpact van de luchthaven op haar omgeving is afgenomen, **worden nog steeds inwoners blootgesteld aan geluidsniveaus boven de drempels waarboven aanzienlijke negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden.**”<sup>16</sup> (Eigen benadrukking)*

7. In het vorige titeltje gingen wij uitvoerig in op het baangebruik en de impact daarvan op de veiligheid en de hinder voor de omwonenden. De exploitant is er steeds als de kippen bij – ook in de vergunningsaanvraag die tot de eerste bestreden beslissing heeft geleid trouwens – om te benadrukken dat hij niet zelf het baangebruik en/of de spreiding van de vluchten bepaalt.

Daarbij negeert de exploitant echter consequent dat hij zélf hierop wel degelijk een belangrijke impact kan uitoefenen, aangezien hij natuurlijk wel de grondinfrastructuur en de uitrusting daarvan beheert.

<sup>15</sup> Aanvraagddocument “Historiek geluidsimpact en geluidsmitegerende maatregelen op de luchthaven Brussel-Nationaal”, p. 2.

<sup>16</sup> Stuk V.1, p. 78.

De exploitant doet inderdaad werkelijk geen enkele moeite. Meer zelfs, de geluidshinder lijkt wel het probleem te zijn van iedereen, behalve van de exploitant.

Die situatie is al jaren aan de gang. Naar aanleiding van de vorige hernieuwingsaanvraag durfde de exploitant zelfs nog te beweren dat hij *"niet verantwoordelijk [is] voor het vliegtuiglawaai van zodra de vliegtuigen van de grond zijn"*<sup>17</sup>. Dit werd in die vergunning echter wel – uiteraard – tegengesproken door de Minister, die oordeelde dat de hinder van de exploitatie uiteraard ook de hinder uitgaande van de vliegtuigen in de lucht omvat.<sup>18</sup>

Dat is trouwens ook geheel in lijn met de rechtspraak van de Raad van State ter zake:

*"18. Bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag is de vergunningverlenende overheid er toe gehouden om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, op grond van de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken. Die beoordelingsbevoegdheid impliceert onder meer dat de vergunningverlenende overheid dient te onderzoeken of de ongemakken, inherent aan de voorgenomen exploitatie, de perken van de normale hinder niet te buiten gaan. Daarbij moet de overheid, wil zij zorgvuldig handelen, uitgaan van gegevens die op het ogenblik van de beslissing over de vergunningaanvraag een voldoende hoge graad van zekerheid vertonen. Aangezien de leefmilieuregelgeving in de eerste plaats is ingesteld ter bescherming van de mens en het leefmilieu, kan immers niet worden aanvaard dat een vergunning wordt verleend zonder een voldoende, voorafgaandelijk, inzicht in de milieueffecten en de beheersing ervan.*

*19. De bevoegde vergunningverlenende overheid dient niet alleen rekening te houden met de hinder die voortvloeit uit de vergunningsplichtige inrichting als zodanig, maar ook met alle hinder die onlosmakelijk verbonden is met en haar wezenlijke oorzaak vindt in de beoogde activiteiten. Te dezen heeft het vergunde "gebouwencomplex" onmiskenbaar een belangrijk mobiliteitsgenererend effect. Die problematiek raakt het leefmilieu in de ruime omgeving van de inrichting en dient derhalve betrokken te worden bij de beoordeling van de kwestieuze milieuvergunningaanvraag, zoals de verwerende partij ten andere ook heeft gedaan."<sup>19</sup>*

Ook in huidige vergunningaanvraag kijkt de exploitant in alle richtingen, maar niet in de spiegel. Alle verantwoordelijkheid wordt door de exploitant afgeschoven op andere entiteiten. Hoewel de exploitant zelf erkent dat de impact van nachtvluchten navenant is, voelt hij zich kennelijk niet geroepen om een andere wijze van uitbating te bekijken. Meer nog, hij heeft dit niet eens verder onderzocht. Neen, anderen moeten het maar oplossen volgens de "Evenwichtige aanpak" (hierover verder meer, zie het eerste middel):

#### *"Exploitatiebeperkingen*

*Exploitatiebeperkingen kunnen significante effecten hebben op de geluidsbelasting, maar het negatieve effect op de werking van de luchthaven (en de luchtvaartmaatschappijen), het openbaar belang ervan en hun socio-economische rol voor het land is navenant. Het beperken van de openstellingsuren, bijvoorbeeld door beperkingen op te leggen aan de avond- en/of nachtopenstelling, heeft verhoudingsgewijs een groot effect op de geluidbelasting. Bij het berekenen van de geluidbelasting in Lden staat één vliegtuigbeweging in de nacht namelijk gelijk aan tien vliegtuigbewegingen overdag.*

<sup>17</sup> Stuk II.2, p. 19.

<sup>18</sup> Stuk II.2, p. 49.

<sup>19</sup> RvS BVBA Immo Dominique e.a., nr. 221.784, 18 december 2022.

*Voor het duiden van het effect van het (verder) beperken van de openstellingsuren of het aantal vliegtuigbewegingen dat per jaar wordt toegestaan is nadere analyse nodig.*

*De "Evenwichtige Aanpak" verordening van de EU en de regelgeving van ICAO" legt bovendien op dat exploitatiebeperkingen slechts in laatste instantie kunnen worden opgelegd nadat de andere 3 pijlers van de "Evenwichtige Aanpak" uitgeput werden. BAC heeft hier (bvb. op ruimtelijke ordening) geen impact op."<sup>20</sup> (Eigen benadrukking)*

De exploitant denkt dus kennelijk dat, omdat de sectorale voorwaarden voor de luchthaven van Brussel-Nationaal eerder losjes zijn én exploitatiebeperkingen het laatste redmiddel zouden zijn, hij rustig achterover kan leunen en helemaal niets hoeft te ondernemen.

Het volstreekte stilzitten van de exploitant werd trouwens ook opgemerkt door het studiebureau ENVISA, dat van de FOD Mobiliteit en Vervoer "de opdracht [heeft] gekregen om een volledig onafhankelijke wetenschappelijke studie uit te voeren over de geluidsimpact en de praktijken die voortvloeien uit de activiteiten en operaties van de luchthaven Brussel-Nationaal (BRU)". Die opdracht was ook mede het gevolg van een veroordeling door de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 19 juli 2017,<sup>21</sup>

ENVISA kwam in 2022 tot het volgende besluit:

*"Zoals vastgelegd in recent gepubliceerde milieurapporten (2017, 2018) van de luchthaven, zijn er veel milieu-initiatieven en acties waar de luchthaven terecht trots op kan zijn. Men zou kunnen concluderen dat, door te concentreren op duurzaamheid, maar bijna de kwestie van de geluidsbelasting te omzeilen en het negeren van de risico's die ontstaan door het wanbeheer (of het gebrek aan beheer) hiervan de luchthaven zichzelf niet op een duurzame manier beheert. Wij raden de luchthaven aan het voortouw te nemen bij het beheer van de problemen die het gevolg zijn van het lawaai dat wordt veroorzaakt door de vliegtuigen die opstijgen en landen op hun luchthaven. Hoewel skeyes en de federale regering het beheer van de activiteiten in de luchtvaart effectief op zich nemen, zou het in het eigen belang van de luchthaven zijn om het probleem proactiever aan te pakken. Het is heel goed denkbaar dat de regionale politieke bescherming die zij nu geniet, niet eeuwig zal duren en dat zij vroeg of laat verantwoordelijk zal worden gehouden voor de milieueffecten die haar activiteiten hebben.*

*Een deel van de reflectie die de luchthaven in het kader van de duurzaamheid moet overwegen, moet gaan over het soort activiteiten dat zij in de toekomst denkt te ontwikkelen en hoe deze in overeenstemming moeten zijn met het karakter van de luchthaven, met name rekening houdend met de nabijheid van dichtbevolkte gebieden. Wij geloven niet dat de nachtactiviteiten coherent zijn met deze luchthaven. Het elimineren of aanzienlijk verminderen van de nachtelijke activiteiten in de loop van de tijd, zou naar onze mening een belangrijke bijdrage leveren aan het herstel van het vertrouwen en respect tussen de luchthaven en de omliggende gemeenschap. Veel luchthavens in Europa met een vergelijkbaar karakter, verbieden nachtvluchten volledig. Er is veel gelegenheid om een uitstekend bedrijf te ontwikkelen op basis van de vraag naar toegang tot de Belgische en EU-hoofdstad. Uiteindelijk is dit echter een politieke beslissing.*

**De infrastructuur van de luchthaven kan worden verbeterd om het vertrek en de aankomst op de luchthaven geluidsvriendelijker te maken. Waarom worden deze investeringen niet gedaan? (In vergelijking met aanzienlijke investeringen in commerciële**

<sup>20</sup> Project-MER, p. 6-128.

<sup>21</sup> Stuk IV.1, p. 10

verkooppunten op de luchthaven bijvoorbeeld). **Infrastructuurwijzigingen in de start- en landingsbanen, zoals de aanleg van meer taxibanen en de installatie van nieuw materieel, zouden leiden tot meer flexibiliteit in het omgaan met de vraag van het verkeer, het aanpassen aan alle weersomstandigheden, het verhogen van de capaciteit en de veiligheid en het verminderen van de geluidsoverlast.**

*Hoewel de luchthaven/skeyes beschikt over een geavanceerd geluids- en routebeheersysteem, wordt dit niet ten volle benut. Er zou veel meer kunnen worden gedaan, zoals het volgen van gevlogen trajecten (ten opzichte van de geplande) en het monitoren van de daaruit voortvloeiende geluidsniveaus.*

*Er moeten zinvolle prestatie-indicatoren voor de geluidsbelasting worden ontwikkeld en doelstellingen voor toekomstige verbeteringen worden vastgesteld.”<sup>22</sup> (Eigen benadrukking)*

Een van de zaken die inderdaad zou kunnen onderzocht worden, is of het aanpassen van de luchthaveninfrastructuur, bijvoorbeeld door het aanpassen en/of uitbreiden van de landingsbanen (en/of taxistroken), niet tot verbetering zou kunnen leiden. Uit bovenstaand citaat blijkt dat het studie bureau ENVISA daar alvast een mogelijk deel van de oplossing ziet.

Ook elders in de studie gaf ENVISA reeds als onafhankelijk advies:

*“Het vliegveld heeft beperkingen in de infrastructuurcapaciteit die verhinderen dat momenteel op BRU-luchthaven een volledig geoptimaliseerd geluidsverdelingsstelsel wordt ingevoerd, bijvoorbeeld de korte oversteekebaan en de parallelle taxibanen, met name op de piste 25L voor de vertrekkende. Het oplossen van deze tekortkomingen kan mogelijkheden bieden voor een grotere flexibiliteit in de configuraties en om het aantal overvlogen mensen te verminderen.”<sup>23</sup>*

Ook verder in de studie wordt herhaald dat infrastructurele ingrepen wél degelijk een belangrijke impact zouden kunnen hebben op de totale geluidslast:

*“In het algemeen worden de activiteiten naar het westen toe aanzienlijk beperkt door de obstakels in de nabijheid en dichtbevolkte gebieden. In het meest recente masterplan worden toekomstige ontwikkelingen voorgesteld, waaronder de aanleg van een volledige parallelle taxibaan voor RWY 07R/25L. Deze verlenging van de taxibaan zou het vertrek vanaf RWY 25L vergemakkelijken en zou de luchtverkeersleiding in staat stellen het vertrekkende verkeer actief over beide banen te verdelen. Een ander ontwikkelingsalternatief dat in het masterplan wordt beschreven, is de uitbreiding van RWY 07R/25L naar het noordoosten. In combinatie met de volledige parallelle taxibaan zouden vliegtuigen die naar het zuidoosten vertrekken, eerder aan de bocht naar links kunnen beginnen en de obstakels en dichtbevolkte gebieden eerder kunnen ontwijken. Het gebruik van PRS zou vliegtuigen ook in staat stellen om precieze bochten te maken over gedefinieerde vliegroutes, inclusief draaipaden. De verhoogde precisie van de PBN-procedures zou de concentratie van de vliegroutes zeker verhogen. Er zouden echter meer routes kunnen worden ontwikkeld en vertrekkende vliegtuigen zouden actief kunnen worden gespreid over de verschillende vertrekkende routes om een aantal van de gebieden die te maken hebben met vliegtuiglawaai te ontlasten.”<sup>24</sup>*

---

<sup>22</sup> Stuk IV.2, p. 225-226.

<sup>23</sup> Stuk IV.1, p. 40.

<sup>24</sup> Stuk IV.2, p. 215.

Die infrastructuur is bij uitstek iets wat de exploitant zelf in de hand heeft. Het is zelfs de vaste strategie van de exploitant om de zaken voor te stellen alsof hij enkel de grondinfrastructuur beheert<sup>25</sup> en geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor het geluid van het luchtverkeer.

Ook in de eerste bestreden beslissing wordt overigens op die taak van de exploitant gewezen:

#### *Exploitatielicentie*

BAC beschikt over een exploitatielicentie waarin is opgenomen dat de luchthavenuitbater onder andere de volgende elementen moet verzekeren:

1. Het landen, het bewegen op de grond, het stationeren en het opstijgen van passagiers- en vrachtvliegtuigen;
2. Het ontvangen, het laten instappen en uitstappen en het overbrengen van de passagiers en hun bagage;
3. De behandeling van post en vracht;
4. De luchthaveninspectie en het handhaven van de veiligheid en de beveiliging op de grond, met uitsluiting van de taken van algemene politie en luchtvaartinspectie, alsook van de militaire taken;
5. Het ontwerpen, bouwen, inrichten, onderhouden, moderniseren, ontwikkelen en het ter beschikking stellen van de luchthaveninstallaties met inbegrip van de parkings voor voertuigen, de toegangswegen, de banen en de aprons.

26

(Eigen gele aanduiding)

Echter onderneemt de exploitant op dit punt volstrekt niets.

Nochtans weet de exploitant zeer goed dat “de gebruikte baan een rol [speelt]”<sup>27</sup>. Het is ongetwijfeld zo dat de aanpassing van infrastructuur een impact zou kunnen hebben op het geluid, ook in de lucht, bijvoorbeeld doordat andere vliegroutes (meer) kunnen gebruikt worden.

De aanvrager weigert echter pertinent dit nog maar te onderzoeken, laat staan dat hij concrete aanpassingen voorziet aan zijn exploitatie.

In het alternatievenonderzoek dat bij het project-MER hoort, worden zowat alle mogelijke alternatieven onbesproken gelaten, zagezegd omdat deze niet in overeenstemming zijn met de doelstelling van het project. Die doelstelling aanziet men dan echter als het gewoon op dezelfde wijze blijven exploiteren, zagezegd omdat men dit overeenkomstig zijn licentie verplicht is.<sup>28</sup> Het niet respecteren van de eigen milieuzorgplicht<sup>29</sup> is nochtans een milieumisdrijf, strafbaar gesteld op grond van artikel 16.6.1, § 1 DABM.

Het is evident dat men zich niet contractueel kan verbinden tot het uitvoeren of handhaven van dergelijke misdrijven, laat staan dat de verwerende partij hier ook aan mee zou moeten werken. Dit nog los van het feit dat de licentie de aanvrager evident niet zal verbieden om minder hinder te veroorzaken.

In de aanvraag licht de exploitant niet toe waarom de verruiming van bepaalde taxibanen er niet voor zou kunnen zorgen dat andere landingsbanen niet meer zouden kunnen gebruikt worden, waardoor er *bijvoorbeeld* minder vliegtuigen over minder dichtbevolkte gebieden zouden moeten vliegen. Nochtans

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld al in 2004: stuk II.2, p. 19: “BIAC is verantwoordelijk voor de infrastructuur en de grondactiviteiten”.

<sup>26</sup> Stuk I.1, p. 47.

<sup>27</sup> Addendum E5bis geluid, p. 4-5.

<sup>28</sup> Project-MER – Projectbeschrijving en algemene delen, p. 115.

<sup>29</sup> Artikel 5.4.9, § 2, eerste lid DABM

plant de exploitant wél nog heel wat ingrepen, alleen lijken die ingrepen uitsluitend economisch gemotiveerd.<sup>30</sup> Aanpassingen zijn dus wel degelijk mogelijk.

Overigens hoeft het niet altijd om ingrijpende werkzaamheden te gaan, zoals het uitbreiden van de landingsbanen zelf. Ook de concrete uitrusting van de landingsbanen heeft een impact op het gebruik ervan. Zo is het *bijvoorbeeld* zo dat de landingsbaan 01 uitgerust is met ILS ("Instrument Landing System"), wat het gebruik ervan in de hand werkt.<sup>31</sup> Andere banen, zoals de 07L en 07R zijn dat niet.<sup>32</sup> Zo zou ook de landingsbaan 07 kunnen uitgerust worden met zo'n systeem, zodat deze landingsbaan ook kan gebruikt worden in al die situaties waarin dit aangewezen is (voor zover wij hebben begrepen, hangt dit onder meer af van de graad van zichtbaarheid waarover de piloten beschikken, vb. bij mistige omstandigheden). Zo zou dan het overmatige (zeer hinderlijke en risicovolle) gebruik van baan 01 kunnen worden terugschreefd.

8. Dat het aanpassen van zijn infrastructuur zou kunnen zorgen voor een betere spreiding van het aantal vluchten (en dus ook voor minder hinder, aangezien dan méér over dunner bevolkte gebieden kan worden gevlogen, zie hoger), weet de exploitant trouwens al twintig jaar. Meer zelfs in de vergunning van 2004 van de Deputatie van Vlaams-Brabant werd als voorwaarde opgelegd dat de exploitant alle banen van een ILS-systeem zou moeten voorzien én dat hij de taxibaan langs baan 25L diende te vervolledigen:

#### 5. verankering spreidingsplan in de milieuvergunning

Het spreidingsplan van de federale regering heeft tot doel om:

- 1) via alternerend baangebruik een evenwichtige verdeling van de hinder van de luchthaven op de grond te realiseren in functie van de omwonenden in het verlengde van de start- en landingsbanen en in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven en
- 2) via diverse routes vanaf elke baan een evenwichtige verdeling van de hinder van de luchthaven in de lucht te realiseren in functie van de omwonenden buiten het verlengde van de start- en landingsbanen en buiten de onmiddellijke omgeving van de luchthaven.

De bestendige deputatie gaf al te kennen het spreidingsplan te ondersteunen.

Daarom wordt als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd dat BIAC het gebruik van de start- en landingsbanen en de vluchtroutes dient na te leven zoals deze gereguleerd zijn door de Federale Minister voor Mobiliteit in zijn beslissingen van 28 februari 2004, in uitvoering van de beslissing van de ministerraad van 16 januari 2004 tot spreiding van geluidshinder van de dag- en nachtvluchten.

Om een evenwichtige spreiding van de hinder voor de omgeving na te streven en om een duurzame ontwikkeling van de uitbating niet in de weg te staan dient BIAC bovendien binnen de 3 jaar te investeren in de vervollediging van de taxibaan langs baan 25L en in het plaatsen van evenwaardige Instrument Landing Systemen (ILS) op alle banen.

<sup>33</sup>(Eigen gele aanduiding)

Die verplichting werd toen in beroep door de Minister geschrapt, omdat die werken niet waren opgenomen in de hernieuwingsaanvraag van 2004:

<sup>30</sup> Zo bevat het Project-MER een waslijst aan mogelijke "optimalisatie-ingrepen". Wat er dan precies geoptimaliseerd zal worden, is weinig duidelijk. Project-MER, project-beschrijving en algemene delen, p. 94-102.

<sup>31</sup> Stuk IV.3, p. 53.

<sup>32</sup> Stuk IV.3, p. 53.

<sup>33</sup> Stuk II.1. 45.

Overwegende dat in het bestreden besluit als bijzondere voorwaarde (artikel 2) wordt opgelegd dat de exploitant binnen een termijn van 3 jaar de taxibaan langs baan 25L dient te vervolledigen en op alle banen evenwaardige Instrument Landings Systemen (ILS) dient te plaatsen; dat ter zake moet worden opgemerkt vooreerst dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag niet kan worden uitgebreid bij wijze van een bijzondere vergunningsvoorwaarde; verder dat een beslissing over een vergunningsaanvraag geen onderdelen kan vergunnen die in de ingediende vergunningsaanvraag niet zijn aangevraagd; ten slotte dat de bedoelde bijzondere voorwaarde tot vervollediging van de taxibaan in de feiten een verlenging van de startbaan/landingsbaan beoogt, en bijgevolg de verdere aanleg van het bestaande vliegveld betreft; dat deze vervollediging overigens een uitbreiding betreft, waarvoor zowel volgens de huidig van toepassing zijnde Vlaamse MER-regelgeving (te voegen bij de overeenkomstige bouwvergunningsaanvraag) als volgens de hoger geciteerde EG-regelgeving een MER dient opgemaakt te worden;

34

En verder in die beslissing:

Overwegende dat in de bestreden beslissing (artikel 4, §2, artikel 2) als bijzondere voorwaarde de uitvoering van structurele investeringen wordt opgelegd; dat met name wordt opgelegd dat de exploitant binnen een termijn van 3 jaar de taxibaan langs baan 25L dient te vervolledigen en op alle banen evenwaardige Instrument Landings Systemen (ILS) dient te plaatsen;

dat deze bijzondere vergunningsvoorwaarde eigenlijk neerkomt op een uitbreiding van de start- en/of taxibaan, zijnde een uitbreiding van de inrichting; dat deze uitbreiding niet het voorwerp van de vergunningsaanvraag uitmaakt; dat dergelijke niet-gevraagde uitbreiding niet kan worden opgelegd aan de exploitant;

dat het bijgevolg past deze voorwaarde te schrappen;

35

Ondertussen zijn we twintig jaar later én heeft ENVISA er in 2021 nog zeer duidelijk op gewezen dat de exploitant moedwillig geen enkele moeite lijkt te doen om te investeren in de vermindering van de geluidsoverlast.

In de huidige aanvraag worden opnieuw géén aanpassingen voorzien. Het betreft een hernieuwingsaanvraag zonder stedenbouwkundige handelingen.

In het eerste middel zal omstandig worden aangetoond dat de verwerende partij van oordeel was dat de huidige exploitatie een onaanvaardbare hinder veroorzaakt en dat de aanvraag géén oplossingen daarvoor voorziet. Niettemin wordt ook nu, in 2024, door de verwerende partij vastgesteld dat zij niet zélf kan opleggen dat de aanvrager aanpassingen moet doen aan zijn infrastructuur omdat dit niet in de aanvraag is opgenomen.

In plaats van tot de logische beslissing te komen dat de vergunning dan maar moet worden geweigerd, stapt men er dan maar overheen en verleent men de vergunning voor onbepaalde duur:

<sup>34</sup> Stuk II.2, p. 32.

<sup>35</sup> Stuk II.2, p. 60.

Er wordt gevraagd de verlenging van de baan 25L naar het oosten te overwegen.

- Het project-MER beschrijft onder §2.4.5 (deel 1) een aantal optimalisatie-ingrepen van de baaninfrastructuur, waarvan de milieueffecten nader beoordeeld zijn in deel 2. Deze optimalisatie-ingrepen op korte termijn omvatten evenwel geen aanpassingen in de baaninfrastructuur die als een IMER-plichtige structurele aanpassing (bijvoorbeeld verlengingen van startbanen) beschouwd worden.  
Het is niet mogelijk om dergelijke ingreep éénzijdig op te leggen als vergunningverlener.

36

Doodleuk voegt de verwerende partij dan maar een “aandachtspunt” in op het einde van de vergunningsbeslissing:

- d. Het optimaliseren van de startbanen (L25 – Kortenberg) kan mogelijks lokale milieueffecten naar omwonenden verminderen: 37

Het hoeft weinig betoog dat de aanvrager, die de afgelopen 20 jaar evenmin enige moeite heeft gedaan om de infrastructuur te optimaliseren om de hinder te reduceren, zich door zo'n aandachtspunt evident niet over de streep zal laten trekken.

### **I.3 De huidige vergunningsprocedure**

1. De vergunningsaanvraag van de aanvrager werd op 6 juli 2023 door de verwerende partij ontvangen.

Bij beslissing van 4 augustus 2023 verklaarde de verwerende partij de vergunningsaanvraag onvolledig en werd de aanvrager verzocht om de ontbrekende gegevens en documenten aan de verwerende partij te bezorgen tegen uiterlijk 2 november 2023.<sup>36</sup>

Aan de aanvrager werd zodoende een bijkomende termijn van 3 maanden toegekend om enkele formaliteiten in orde te brengen.

Bij beslissing van 30 november 2023 werd de vergunningsaanvraag uiteindelijk ontvankelijk en volledig verklaard.

2. De vergunningsaanvraag werd onderworpen aan een openbaar onderzoek dat plaatsvond van 10 december 2023 tot en met 8 januari 2024 in de gemeenten Kortenberg, Machelen, Steenokkerzeel en Zaventem.

Er werden tijdens dit openbaar onderzoek in totaal maar liefst 5.546 bewaren ingediend. In de gemeente Kortenberg werden 1.878 bezwaarschriften ingediend, in de gemeente Machelen werden 253 bezwaarschriften ingediend, in de gemeente Steenokkerzeel werden 190 bezwaren ingediend en in de gemeente Zaventem werden 3.225 bezwaarschriften ingediend.

Er werden eveneens 6 ongunstige adviezen verleend, meer bepaald door het CBS van de gemeente Steenokkerzeel, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Leefmilieu), het CBS van de gemeente Kortenberg, het Departement Zorg, het Waals Gewest en een deels ongunstig advies door de afdeling GOP (Ruimte en Milieu) van het Departement Omgeving.

3. Uiteindelijk werd de gevraagde vergunning bij beslissing van 29 maart 2024 door de verwerende partij verleend.

---

<sup>36</sup> Stuk I.1, p. 136.

<sup>37</sup> Stuk I.1, p. 184.

<sup>38</sup> Stuk I.3.



***Dit is de eerste bestreden beslissing.***

## II. IN RECHTE

### II.1. Ontvankelijkheid van de vordering

#### II.1.1 Ontvankelijkheid *ratione temporis*

1. Artikel 105, § 3, eerste lid, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet (hierna: "**OVD-decreet**")<sup>39</sup> stelt dat er een beroep moet worden ingesteld binnen een vervaltermijn van 45 dagen, die ingaat de dag na de eerste dag van de aanplakking van de beslissing in de gevallen waar geen individuele betekening vereist is.

De beslissing werd aangeplakt op 4 april 2024 bij het Omgevingsloket.<sup>40</sup> De laatste nuttige dag om een beroep in te dienen bij uw Raad voor de verzoekende partij zou normaliter 19 mei 2024 moeten zijn. Dat is echter een zondag.

Artikel 5, tweede lid van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges van 16 mei 2014<sup>41</sup> (hierna: "**Procedurebesluit**") preciseert dat als de vervaldag een zaterdag, zondag, of wettelijke feestdag is, de vervaldag verplaatst wordt naar de eerstvolgende werkdag. Maandag 20 mei 2024 is Pinkstermaandag. De laatste nuttige dag wordt aldus dinsdag 21 mei 2024.

Onderhavig beroep tot vernietiging werd derhalve tijdig ingediend.

#### II.1.2. Betaling rolrecht

1. Op basis van artikel 21, §1 van het Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges<sup>42</sup> (hierna: "**DBRC-decreet**") is er bij de indiening van een verzoekschrift bij uw Raad een rolrecht verschuldigd.

Elke verzoekende partij is bij het indienen van een verzoekschrift tot vernietiging een rolrecht verschuldigd van EUR 200,00.

De verzoekende partij heeft aldus het verschuldigde rolrecht ten bedrage van EUR 200,00 gestort op de rekening van het Fonds Bestuursrechtscolleges. Het bewijs van deze betaling wordt conform artikel 21, §5 van het DBRC-decreet gelijktijdig met onderhavig verzoekschrift ingediend.<sup>43</sup>

#### II.1.3. Ontvankelijkheid inzake belang

1. De verzoekende partij is een publieke rechtspersoon die ten gevolge van de exploitatie van de vergunde inrichting rechtstreekse hinderlijke gevolgen zal ondervinden.

2. De verzoekende partij steunt haar belang om het verzoekschrift aanhangig te maken op grond van artikel 105, § 2, eerste lid, 2° van het OVD-decreet. Dat bepaalt dat 'het betrokken publiek' een beroep kan instellen bij uw Raad tegen een uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunningsaanvraag, genomen in laatste administratieve aanleg.

---

<sup>39</sup> BS 23 oktober 2014.

<sup>40</sup> Stuk I.4.

<sup>41</sup> BS 3 december 2014.

<sup>42</sup> BS 1 oktober 2014.

<sup>43</sup> Stuk I.5.

Artikel 2, eerste lid, 1<sup>o</sup> OVD-decreet definieert het begrip 'betrokken publiek' als volgt:

*"elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn;"*  
(Eigen onderlijning)

3. Het is in dat verband vaste rechtspraak van uw Raad dat de verzoekende partij die zich op deze gronden beroept voldoende concreet aannemelijk maakt dat ze gevolgen zal ondervinden van de bestreden beslissing.

Meer specifiek oordeelde uw Raad als volgt<sup>44</sup>:

*"Minstens moet ze voldoende aannemelijk maken dat ze door de bestreden beslissing gevolgen zal ondervinden. Ze moet de aard en de omvang ervan voldoende concreet omschrijven en tegelijk aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en de impact die ze persoonlijk ondervindt of waarschijnlijk zal ondervinden."* (Eigen onderlijning)

Ook in andere arresten stelde uw Raad gelijkaardige voorwaarden.<sup>45</sup>

4. Uw Raad heeft daarbij herhaaldelijk bevestigd dat een gemeente als rechtspersoon gevolgen kan ondervinden van besluitvorming over de afgifte of de bijstelling van een omgevingsvergunning.<sup>46</sup> Bijkomend heeft uw Raad ook geoordeeld dat een gemeente die gevolgen kan ondervinden van een project dat vergund is op het grondgebied van een naburige gemeente belang heeft om die vergunning te bestrijden met een verzoek tot vernietiging.

Meer bepaald heeft uw Raad het volgende gesteld in een arrest van 30 juni 2020 m.b.t. het belang van de gemeente Boechout in een door haar ingesteld vernietigingsverzoek tegen een omgevingsvergunning voor de exploitatie van de regionale luchthaven nabij Antwerpen:

*"De omstandigheid dat (het grondgebied van) de verzoekende partij zich op geruime afstand van de luchthaven van Antwerpen zou bevinden, volgens de verwerende partij en de tussenkomenende partij al te ruime afstand, moet in het licht van de aard, de omvang en de potentiële impact van de exploitatie naar het oordeel van de Raad gerelativeerd worden. Er kan in redelijkheid immers niet betwist worden dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, die ongeacht haar beweerde strekking een bij de Raad aanvechtbare vergunningsbeslissing is, gevolgen kan hebben die de gemeentegrenzen overstijgen en niet als louter lokaal kunnen worden afgedaan."<sup>47</sup>*  
(Eigen onderlijning)

Merk hier ook op dat volgens ditzelfde arrest de gemeente die de gevolgen ondervindt en de gemeente op wier grondgebied de vergunde inrichting haar exploitatie heeft, *niet* rechtstreeks aan elkaar hoeven

<sup>44</sup> RvVb nr. RvVb-A-2324-0547, 14 maart 2024.

<sup>45</sup> RvVb nr. RvVb/A/1516/1305, 5 juli 2016; RvVb nr. RvVb-A-1920-0376, 17 december 2019; RvVb nr. RvVb-A-1920-0649, 10 maart 2020.

<sup>46</sup> RvVb nr. RvVb/A/1516/1305, 5 juli 2016; RvVb nr. RvVb-A-1920-0268, 19 november 2019; RvVb nr. RvVb-A-1920-0376, 17 december 2019; RvVb nr. RvVb-A-1920-0649, 10 maart 2020.

<sup>47</sup> RvVb nr. RvVb-A-1920-0970, 30 juni 2022.

te grenzen. Zeker bij vliegbewegingen van opstijgende en landende vliegtuigen is het onvermijdelijk dat een ruim gebied gevolgen ondervindt.

Hetgeen uw Raad heeft geoordeeld met betrekking tot een regionale luchthaven, gaat *a fortiori* ook op voor de grootste luchthaven van het land. Het is manifest dat de aard, de omvang en de potentiële impact van de exploitatie van Brussel Nationaal de afstand tussen de verzoekende partij en de luchthaven flink relativeert. Het zou ronduit absurd zijn om te beweren dat de impact van een wereldluchthaven verdwijnt vanaf een aantal kilometer afstand van de eigenlijke landings- en opstijgbanen. De pers bericht al jaren, zo niet decennia, over de geluidshinder die de nationale luchthaven veroorzaakt in alle omliggende gemeenten, waaronder de verzoekende partij.

In werkelijkheid wordt het voor een omliggende gemeente zoals de verzoekende partij vrijwel onmogelijk om nog een leefmilieubeleid te voeren dat niet doorkruist wordt door de gigantische luchthaven in haar spreekwoordelijke achtertuin. Dat leefmilieubeleid is gericht op de bescherming van de leefbaarheid en de duurzame ontwikkeling van haar grondgebied. Daaronder horen in het bijzonder het voorkomen van milieuhinder en de bescherming van haar milieubelangen. Voortdurend terugkerende vliegbewegingen, week na week, maand na maand, jaar na jaar, op te lage hoogtes over het grondgebied van de verzoekende partij, maken het bijzonder moeilijk om een duurzaam leefmilieubeleid en ruimtelijkeordeningsbeleid te voeren.

5. Aanvullend op de geciteerde rechtspraak van uw Raad heeft ook de Raad van State geoordeeld dat een gemeente belang heeft om de milieuvergunning van een inrichting op het grondgebied van een andere gemeente te bestrijden, wanneer die inrichting het beleid inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening van de verzoekende gemeente doorkruist.

De Raad van State oordeelde in die zin in zijn arrest van 28 mei 2014 m.b.t. het belang van de gemeente Vilvoorde in diens verzoek tot vernietiging van de milieuvergunning voor het U-Place project:

*"Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moet de verzoekende partij derhalve aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij nadeel kan ondervinden door de vergunde exploitatie. Dergelijk nadeel kan erin bestaan dat het gemeentelijk leefmilieubeleid wordt doorkruist."<sup>48</sup> (Eigen onderlijning)*

In een gelijkaardig arrest, deze keer met betrekking tot windmolens op het grondgebied van een naburige gemeente, oordeelde de Raad van State:

*"Een gemeente heeft eveneens belang bij een annulatieberoep tegen een milieuvergunning wanneer de hinderlijke inrichting ligt op de grens van het grondgebied van een aangrenzende gemeente, wanneer zij aannemelijk maakt dat haar beleid inzake milieu en ruimtelijke ordening erdoor wordt doorkruist."*

(...)

*Om hun belang bij de nietigverklaring van de milieuvergunning aan te tonen, moeten de verzoekende partijen minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kunnen ondervinden door de exploitatie van de inrichting. Anderzijds moet wie meent dat deze personen niet het vereiste persoonlijk belang hebben, aantonen dat zij geen of hoogstens slechts een verwaarloosbare hinder kunnen ondervinden door de exploitatie.*

*"De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonenden en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk objectief criterium. De weging van het*

<sup>48</sup> RvS Uplace, 28 mei 2014, nr. 227.578.

*objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van de verzoekende partijen hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.”<sup>49</sup> (Eigen onderlijning)*

Ook in andere arresten oordeelde de Raad van State, net als uw eigen Raad, dat een gemeente een vanzelfsprekend belang heeft bij de verdediging van haar beleid inzake milieu.<sup>50</sup>

6. Ter nadere invulling van het leefmilieubeleid rust er op elke gemeente bovendien een wettelijke verplichting om te waken over de gezondheid van haar inwoners. Artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet<sup>51</sup> stelt:

*“De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.” (Eigen onderlijning)*

Deze bepaling bevestigt nog verder het belang dat de verzoekende partij heeft bij het beschermen van haar leefmilieubeleid, nu dit ook voldoet aan wettelijke verplichtingen.

7. Artikel 41 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 2, §2, eerste lid van het Decreet over het Lokaal Bestuur (hierna: “**LB-decreet**”)<sup>52</sup> geeft aan de gemeenten in dat verband ook duidelijke bevoegdheden om te kunnen optreden in rechte:

*“De gemeenten zijn overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Voor de verwezenlijking daarvan kunnen ze alle initiatieven nemen. Ze beogen om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.” (Eigen onderlijning)*

Onder de voormelde bevoegdheden van de gemeente valt eveneens het instellen van een annulatieberoep bij uw Raad, gezien de wet expliciet spreekt over ‘alle initiatieven’.

Daarbij is het opnieuw vaste rechtspraak van uw Raad dat de vereiste van een belang niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze mag worden toegepast. Dat vindt zijn grondslag in een principiearrest van het Grondwettelijk Hof.<sup>53</sup>

Dat geldt des te meer omdat volgens rechtspraak van uw Raad er zelfs verplichtingen van internationaal publiekrecht gelden met betrekking tot de toegang tot de rechter in milieuzaken. Het arrest van 25 augustus 2020 stelde over het belang van de gemeente Boechout, in haar beroep tegen de beslissing van de deputatie om een vergunning toe te kennen voor de bouw en exploitatie van een tankstation, het volgende:

*“aangezien een te hoge drempel op de toegang tot de Raad afbreuk zou doen aan of onverzoenbaar zou zijn met het effectieve recht op toegang tot de rechter, zoals onder meer gewaARBorgd door artikel 9, lid 3 van het verdrag van Aarhus.”<sup>54</sup> (Eigen onderlijning)*

<sup>49</sup> RvS Wervik, 26 januari 2017, nr. 237.161.

<sup>50</sup> RvVb nr. RvVb-A-1920-0970, 30 juni 2022; RvS Overijse, 29 juni 2006, nr. 160.828; RvS Denderleeuw, 10 oktober 2013, nr. 225.045; RvS Uplage, 28 mei 2014, nr. 227.578; RvS Wervik, 28 januari 2017, nr. 237.161.

<sup>51</sup> BS 3 september 1998.

<sup>52</sup> BS 15 februari 2018.

<sup>53</sup> GwH 27 februari 2014, nr. 32/2014; RvVb nr. RvVb-A-1920-0649, 10 maart 2020; RvVb nr. RvVb-S-1920-1159, 25 augustus 2020.

<sup>54</sup> RvVb nr. RvVb-S-1920-1159, 25 augustus 2020.

In artikel 9, lid 3 van het door uw Raad vermelde Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 lezen we het volgende:

*"Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu."<sup>55</sup> (Eigen onderlijning)*

Hetzelfde verdrag van Aarhus definieert "het publiek" als volgt, in zijn artikel 2.4.:

*"wordt onder "het publiek" verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;" (Eigen onderlijning)*

We verwijzen naar onze bespreking van artikel 2, eerste lid, 1° OVD-decreet hierboven om aan te tonen dat de gemeente van de verzoekende partij naar het Belgische recht beschouwd wordt als onderdeel van het publiek ("*the public*") in deze context.

Ten slotte heeft uw Raad uit dit alles geoordeeld dat er ter beoordeling van het belang niet alleen rekening moet worden gehouden met de gegevens vermeld in het gedeelte over de ontvankelijkheid, maar met de gegevens uit het hele verzoekschrift. Zo lezen we in het hierboven al aangehaalde arrest 25 augustus 2020:

*"In die optiek kan er ter beoordeling van het bestaan van een belang rekening worden gehouden met de gegevens uit het volledige verzoekschrift"<sup>56</sup> (Eigen onderlijning)*

8. Uit de stukken van het dossier blijkt uitvoerig dat uit de beslissing tot toekenning van een omgevingsvergunning door de verwerende partij erg omvangrijke en zeer concrete gevolgen zijn ontstaan voor verzoekende partij. Die kunnen in rechtstreeks oorzakelijk verband worden gesteld met de bestreden beslissingen. Die impact raakt onmiskenbaar aan het belang van de gemeente om in te staan voor de gezondheid van haar inwoners in het kader van haar leefmilieubeleid.

De hinderlijke gevolgen van de vergunde exploitatie op de omliggende gemeenten, en dus de verzoekende partij, zijn genoegzaam bekend. Geluidshinder is allicht de meest typerende. De luchthaven Brussel Nationaal valt op in Europa omdat zij zich op amper acht kilometer (!) bevindt van de Grote Markt, en ook daarbuiten omringd is door talloze woonzones. De luchthaven zelf bevat drie start- en landingsbanen, die alle drie in beide richtingen kunnen worden gebruikt. Door hun oriëntatie wordt het grondgebied van de verzoekende partij dan ook vaak overvlogen, met zware geluidshinder tot gevolg.

Zo hebben verschillende rechterlijke uitspraken al geconstateerd dat het gebruik van de luchthaven een onophoudelijke stroom overtredingen genereert van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer, waaronder het grondgebied van de verzoekende partij valt.

In één illustratief voorbeeld legde de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel in een vonnis van 19 juli 2017 een bevel tot staken op voor het gebruik van zogeheten baan 01 voor de landing van

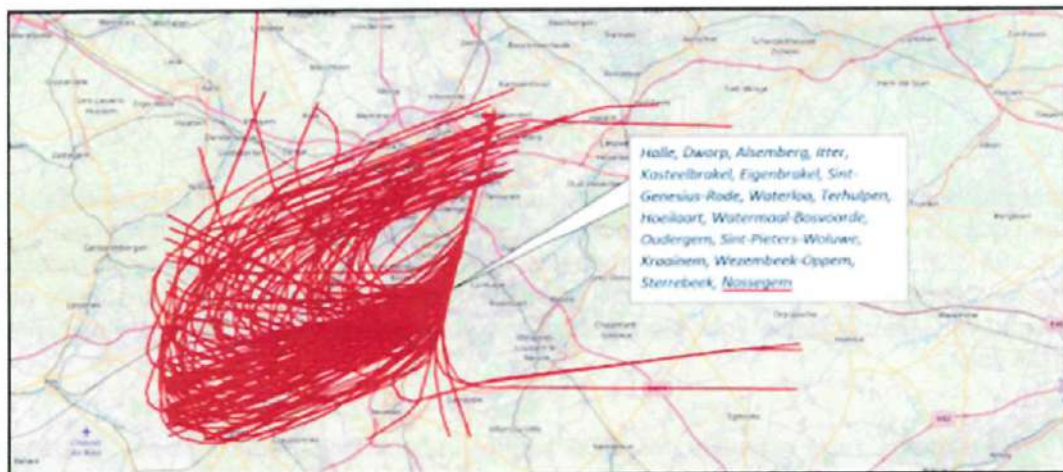
<sup>55</sup> Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998, *PB L 124 van 17/05/2005*, 4.

<sup>56</sup> RvVb nr. RvVb-S-1920-1159, 25 augustus 2020.

nachtvluchten.<sup>57</sup> Ondanks dit stakingsbevel is het aantal nachtvluchten echter torenhoog gebleven. Volgens de statistieken van Brussels Airport Traffic Control werd in 2019 baan 01 gebruikt voor 8,185 landingen, zijnde 7% van alle landingen op Brussels Airport dat jaar. Daarvan waren er 829 nachtvluchten.<sup>58</sup> M.a.w. de geluidsnormen, zoals vastgelegd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, worden ondanks rechterlijke veroordelingen zoals de hierboven voormelde, al jarenlang en tot op vandaag geschonden door de exploitanten van de vergunde inrichting. Die schendingen van die geluidsnormen zorgen ook voor ernstige milieuschade, zoals in deze rechterlijke uitspraken ook wordt erkend (zie hieromtrent meer in detail het vierde middel). Dit illustreert de omvang van de problemen waarmee de verzoekende partij te kampen heeft.

In dezelfde zin houdt de Ombudsdienst van de luchthaven Brussel Nationaal het aantal vliegwegingen systematisch bij. Haar grafische overzicht voor 2023 van de overvlogen gemeenten bij landingen op de al eerder vermelde landingsbaan 01 is illustratief voor de geografische schaal van het probleem in Brussel. De stad Brussel is zelfs niet meer zichtbaar op de kaart<sup>59</sup>:

#### 4.1 Landingen op baan 01



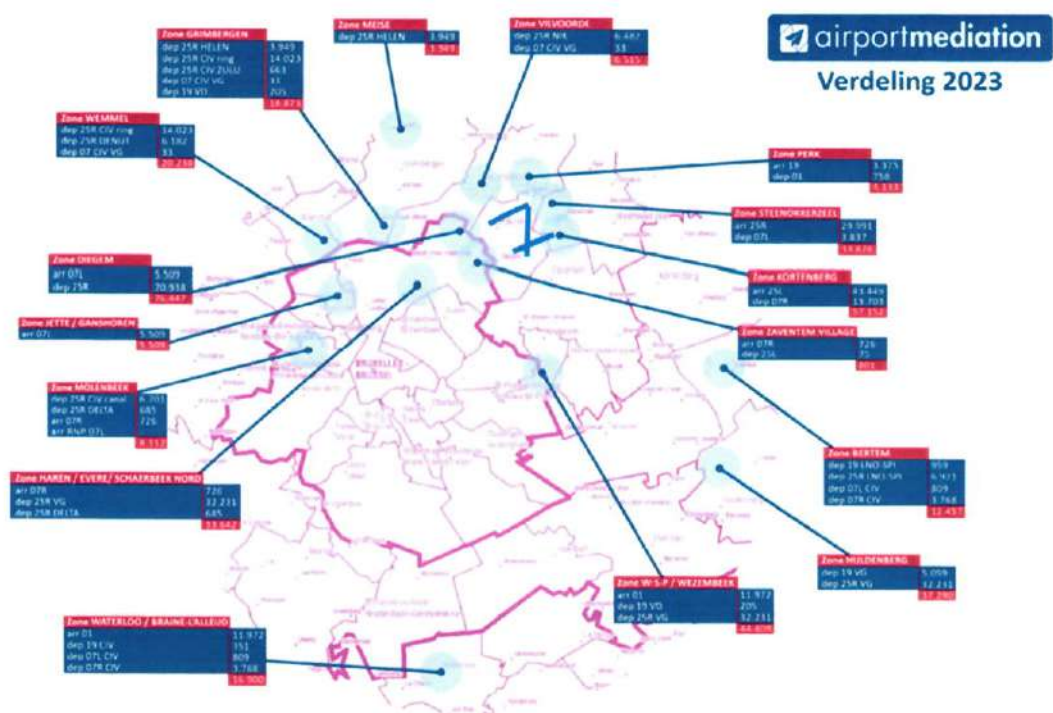
We zien dezelfde omvang van de problematiek in de weergave van de verdeling van alle vluchten rondom Brussel Nationaal in een ander rapport van de Ombudsman, de zogenaamde *Airport Mediation*<sup>60</sup>:

<sup>57</sup> Stuk III.3.

<sup>58</sup> Geraadpleegd via: <https://www.batc.be/nl/statistieken/luchthaven-bewegingen>.

<sup>59</sup> Stuk VI.3, p. 7.

<sup>60</sup> Stuk VI.4, p. 93.



De geluidshinder ten gevolge van de hoge frequentie aan vluchten boven het hoofdstedelijk gebied heeft een negatieve impact op de gezondheid en het welzijn in alle getroffen gebieden. In een uitgebreid rapport van 2018 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) de gezondheidseffecten van overmatige blootstelling aan geluidshinder vastgesteld en op basis hiervan een reeks richtlijnen voorgeschreven. De conclusie voor blootstelling aan geluidshinder afkomstig van vliegverkeer luidt hierbij als volgt:

*"For average noise exposure, the GDG strongly recommends reducing noise levels produced by aircraft below 45 dB Lden, as aircraft noise above this level is associated with adverse health effects.*

*For night noise exposure, the GDG strongly recommends reducing noise levels produced by aircraft during night time below 40 dB Lnight, as aircraft noise above this level is associated with adverse effects on sleep.*

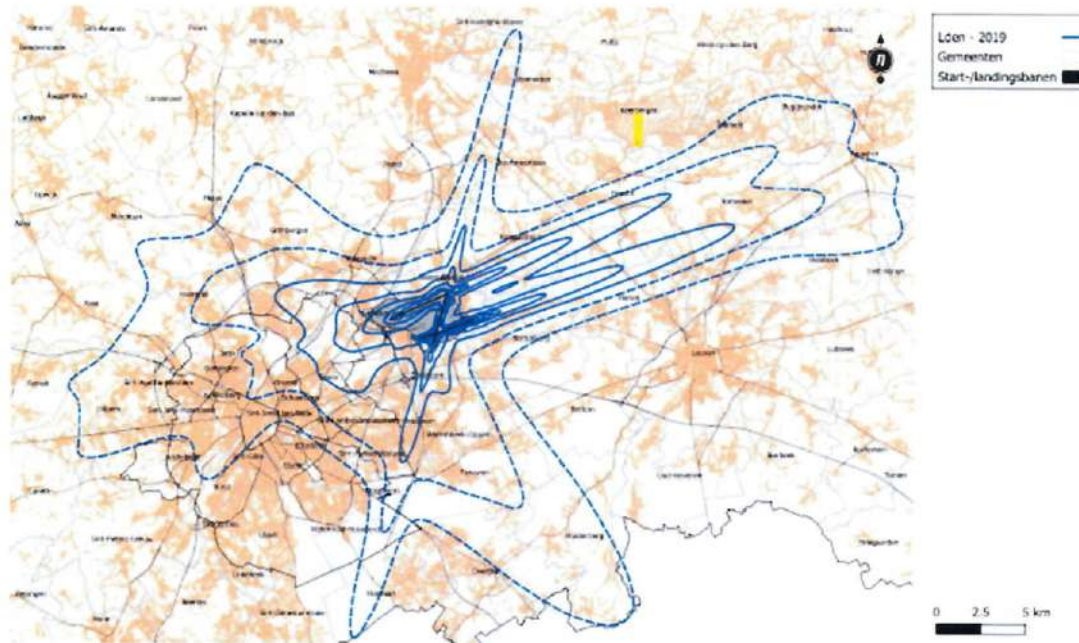
*To reduce health effects, the GDG strongly recommends that policy-makers implement suitable measures to reduce noise exposure from aircraft in the population exposed to levels above the guideline values for average and night noise exposure. For specific interventions the GDG recommends implementing suitable changes in infrastructure.<sup>61</sup> (Eigen onderlijning)*

<sup>61</sup> WHO (2018). *Environmental Noise Guidelines for the European Region*. WHO, Copenhagen, p. 61. In vrije vertaling leest het: "Voor gemiddelde blootstelling aan lawaai beveelt de GDG sterk aan om de door vliegtuigen geproduceerde geluidsniveaus onder 45 dB Lden te houden, aangezien lawaai van vliegtuigen boven dit niveau in verband wordt gebracht met negatieve gezondheidseffecten. Voor blootstelling aan nachtlawaai beveelt de GDG ten eerste aan om de geluidsniveaus die worden geproduceerd door vliegtuigen 's nachts onder 40 dB Lnight te houden, aangezien vliegtuiglawaai boven dit niveau in verband wordt gebracht met negatieve effecten op de slaap. Om de gezondheidseffecten te verminderen, beveelt de GDG beleidsmakers sterk aan om geschikte maatregelen te nemen om de blootstelling aan vliegtuiglawaai te verminderen in de populatie die wordt blootgesteld aan niveaus



De onderstaande kaart uit het project-MER illustreert de mate waarin de inwoners van de verschillende Brusselse gemeenten in 2019 blootgesteld werden aan geluidshinder die de minimale gezondheidsdrempels van de WGO overschrijdt, op het vlak van Lden-waarden overdag<sup>62</sup>:

De contouren voor Lden zijn weergegeven vanaf 45 dB(A) tot 75 dB(A) (met 45 en 50 als stippellijn). De contouren voor Lnight zijn weergegeven vanaf 40 dB(A) tot 70 dB(A) met 40 dB(A) als stippellijn.



Figuur 6-27: Lden – 2019 vanaf 45 dB(A) tot 75 dB(A)

Merk op dat vrijwel het gehele Brusselse grondgebied getroffen wordt, en dus inclusief het gebied van de verzoekende partij. De kaart vormt daarbij ook een abstractie, in de zin dat het geluid natuurlijk niet plots ophoudt te bestaan aan de grenzen van de lijnen, maar slechts geleidelijk aan verzwakt.

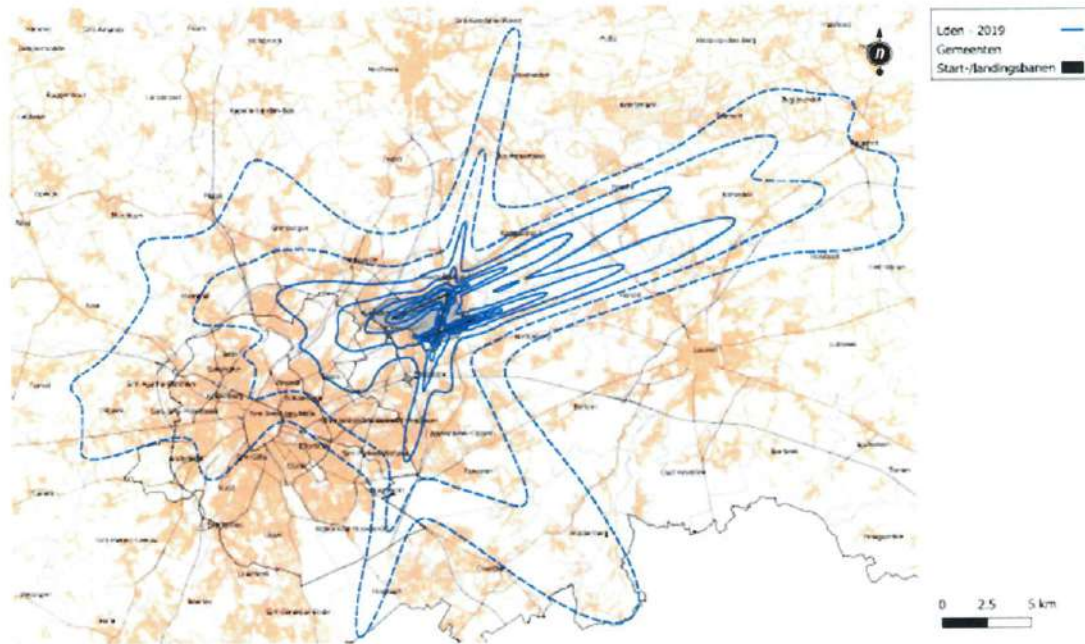
In diezelfde zin illustreert het project-MER eveneens het aantal keren dat de grens van 70 db(A) wordt overschreden rondom de luchthaven. Om die waarde wat concreter te maken: dat is vergelijkbaar met een alarmklok die afgaat. Het spreekt voor zich dat de herhaaldelijke blootstelling aan een dergelijk geluid, meerdere keren per dag, elke dag opnieuw, voor grote hinder kan zorgen bij een aanzienlijk deel van de bevolking, in lijn met wat de WGO en andere experts hierover schrijven. Zie hieronder opnieuw een relevante kaart, die de dagelijkse frequentie van zo'n overschrijdingen illustreert<sup>63</sup>:

*boven de richtwaarden voor gemiddelde en nachtelijke blootstelling aan lawaai. Voor specifieke interventies beveelt de GDG aan om geschikte veranderingen in de infrastructuur door te voeren."*

<sup>62</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal. Deel 2. Effectenanalyse en -beoordeling, p. 6-50.

<sup>63</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal. Deel 2. Effectenanalyse en -beoordeling, p. 6-51.

De contouren voor het aantal overschrijdingen van 70 dB(A) (5x, 10x, 20x, 50x, 100x) tijdens de dagperiode zijn hierna weergegeven:



Figuur 6-29: contouren 70 dB(A) (5x, 10x, 20x, 50x, 100x) – 2019 – dag (07u-23u)

Ook de geluidshinder 's nachts is genoegzaam bekend. Uit hetzelfde project-MER kan de volgende kaart genomen worden wat betreft de overschrijdingen van de minimum-Lnight-waarden die gezondheidsproblemen kunnen veroorzaken volgens de WGO<sup>64</sup>:



Figuur 6-28: Lnight – 2019 vanaf 40 dB(A) tot 70 dB(A)

<sup>64</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal. Deel 2. Effectenanalyse en -beoordeling, p. 6-50.

Gezien deze en andere gelijkaardige resultaten uit het project-MER hoeft het niet te verbazen dat het Departement Zorg een ongunstig advies heeft verleend op 24 januari 2024. In een bijkomende nota stipte het Departement de gevolgen aan die nachtvluchten in het bijzonder zullen hebben op de gezondheid van kinderen, ouderen, zwangere vrouwen, en mensen met een minder goede gezondheid in het algemeen. Daarin staat:

*"We betreuren het daarom dat in het MER duidelijk wordt dat de frequentie van geluidspieken boven 60 en 70dB in de avond en nachtperiode in de geplande situatie zullen toenemen (verslechteren). Het is erg belangrijk dat deze situatie niet slechter wordt maar verbeterd zowel in de avond als in de nacht. We vragen daarom bijkomend aan om deze geluidspieken en frequentiecontouren niet enkel te monitoren maar ook ervoor te zorgen dat de situatie NIET verslechtert en er (de komende jaren kan aangetoond worden dat er) voor een systematische verbetering gezorgd wordt."*<sup>65</sup> (Eigen onderlijning)

9. Specifiek voor het grondgebied van de verzoekende partij gaat het voorgaande nog sterker op. De verzoekende partij heeft naar aanleiding van de vergunningsprocedure een motie aangenomen waarin zij eiste dat de mening van de Brusselse gemeenten ook in aanmerking zou worden genomen in de verlengingsprocedure.<sup>66</sup> Daarin staat het volgende:

*"Overwegende dat, hoewel de luchthaveninfrastructuur zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest bevindt, de exploitatie van de luchthaven, met name de start- en landingsbanen, hinder veroorzaakt voor de bewoners van de luchthaven die in andere dan de hierboven vermelde gemeenten wonen, ook al liggen deze gemeenten niet in het Vlaamse Gewest;*

*Overwegende dat de inwoners van de Brusselse gemeenten, zoals Watermaal-Bosvoorde, door bijna 50% van de opstijgende vliegtuigen worden overvlogen;*

*Overwegende dat deze vliegbewegingen een rechtstreeks gevolg zijn van de luchthavenactiviteit;*

*Overwegende dat deze cijfers in 2023 waarschijnlijk opnieuw zullen stijgen tot in de buurt van die van vóór de pandemie;"* (Eigen onderlijning)

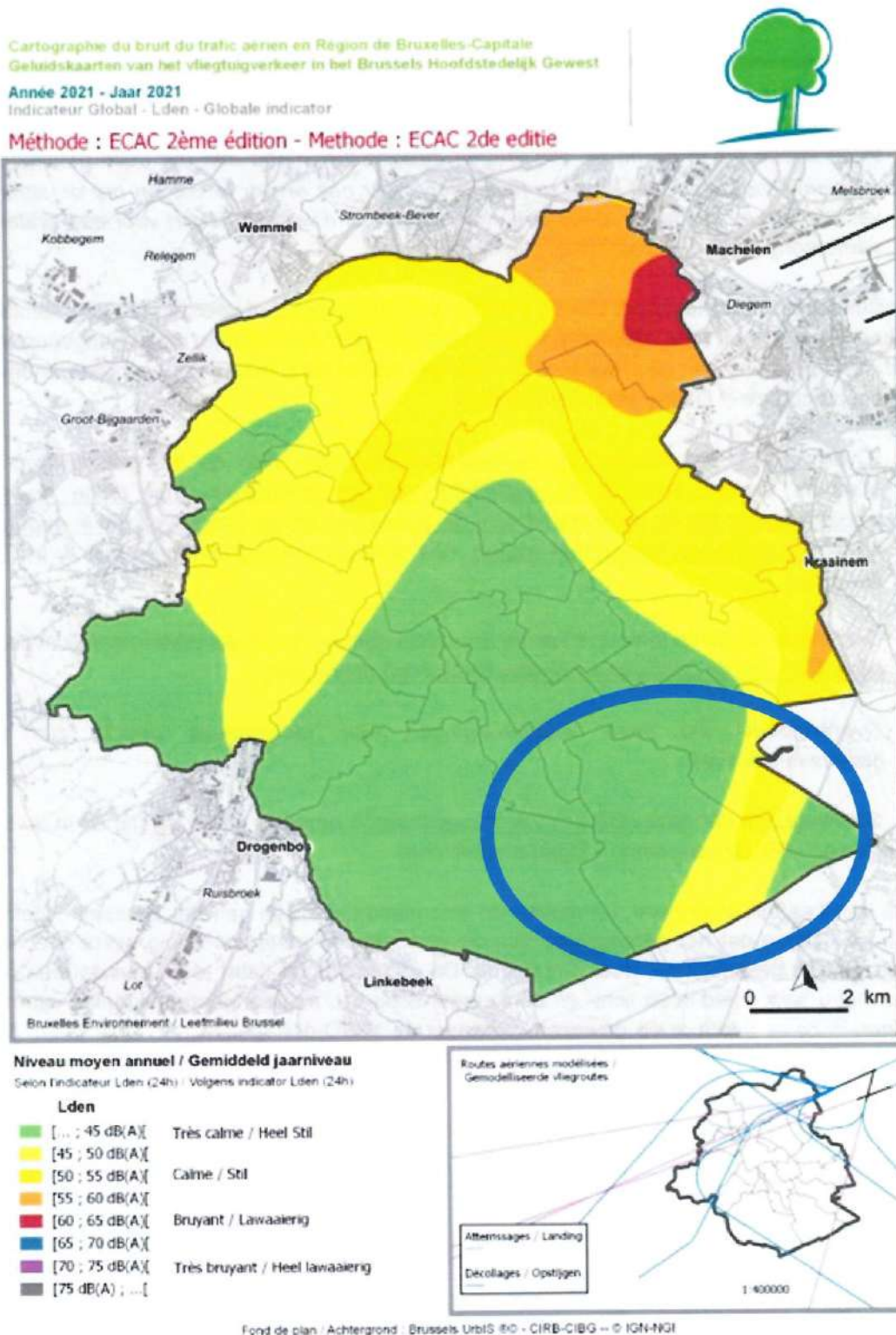
De data van Leefmilieu Brussel, de milieu- en energieadministratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevestigen dat het grondgebied van de verzoekende partij veeleidelijk wordt overvlogen, en daar aanzienlijke geluidshinder door ondervindt. De onderstaande kaart toont aan dat een belangrijk deel van het grondgebied in de licht- en donkergele zone ligt, met een jaargemiddelde van meer dan 45db Lden.<sup>67</sup> Zoals *supra* al op gewezen, bedraagt de WGO-drempelwaarde 45db Lden. Men mag

<sup>65</sup> Departement Zorg. Afdeling Preventief Gezondheidsbeleid. *Bijkomende nota ter aanvulling van het advies dd. 24/01/2024*. Departement Zorg, 27 februari 2024, pp. 1-2.

<sup>66</sup> Stuk VI.1.

<sup>67</sup> Stuk VI.2.

daarbij niet vergeten dat decibels exponentieel toenemen. Tien decibel is bijvoorbeeld tien keer luider dan stilte, maar 20 decibel is 100 keer luider dan stilte.



Het milieubeleid van de verzoekende partij schenkt dan ook bijzondere aandacht aan de buitensporige hinder veroorzaakt door de vergunde exploitatie. De Gemeenteraad van de verzoekende partij heeft in

dat verband verschillende moties aangenomen door de jaren heen. Een motie van 21 juni 2022 stelde het volgende:<sup>68</sup>

*“Overwegende dat het steeds terugkerende overvliegen van het Brusselse Gewest en zijn onmiddellijke omgeving een constante bron van aanzienlijke geluids- en milieuverontreiniging vormt;*

*Overwegende dat Watermaal-Bosvoorde sinds enkele maanden opnieuw zwaar te lijden heeft onder geluidsoverlast en milieuvervuiling;*

*Overwegende dat de situatie al verscheidene jaren niet lijkt te zijn veranderd en dat het intensieve overvliegen van het Brusselse Gewest vragen en legitieme negatieve reacties van inwoners en omwonenden blijft oproepen;” (Eigen onderlijning)*

Diezelfde motie stelde daarop een scala aan maatregelen voor om de geluidshinder te beperken, binnen diverse overlegorganen.

Het leefmilieubeleid van de verzoekende partij manifesteerde zich in diezelfde zin ook al in een motie van 21 februari 2017:<sup>69</sup>

*“De Gemeenteraad,*

*(...)*

*Herhaalt zijn solidariteit ten opzichte van alle personen en gemeenten die door deze hinder lijden die door de vliegtuigen wordt veroorzaakt, en bevestigt zijn steun aan de **burger beweging PAS QUESTION.***

***Steunt en moedigt de Brusselse regering** aan, de directe inning van de te wijten boetes door de niet-naleving van het besluit Gosuin, en vraagt het verbod op de **luchthaven** van Zaventem van piloten, vliegtuigen en luchtvaartmaatschappijen die er zich niet aan aanpassen, (niet-opschorting van betaling in geval van verzoek).*

*Vraagt aan de federale regering om alle maatregelen en/of vereiste beslissingen **ONMIDDELIJK** te treffen teneinde de definitie en toepassing van routes die het aantal overvlogen personen minimaliseren, evenals de toepassing van structurele maatregelen op korte, middel en lange termijn te garanderen dwz:”*

Diezelfde motie stelde opnieuw diverse maatregelen voor om de geluidshinder boven het grondgebied van de verzoekende partij te beperken.

Ook op 25 maart 2014 werd een gelijkaardige motie aangenomen. De datum bevestigt, gelezen in samenhang met de hiervoor aangehaalde moties, de consistentie van haar leefmilieubeleid inzake de geluidshinder veroorzaakt door Brussel-Nationaal:<sup>70</sup>

*“De gemeenteraad van Watermael-Bosvoorde,*

*(...)*

---

<sup>68</sup> Stuk VI.5.

<sup>69</sup> Stuk VI.6.

<sup>70</sup> Stuk VI.8.

*Overwegende dat de normen van het besluit van de Regering van de Regio Brussel-Hoofdstad van 27 mei 1999 betreffende de lawaaibestrijding die door het luchtverkeer wordt gecreëerd, regelmatig door de luchtvaartmaatschappijen wordt overschreden en dat deze de gerechtelijke procedures opdrijven om te vermijden om de opgelegde boetes door de Regio te moeten betalen;*

*Overwegend de ondraaglijke hinder die de opstijgingen vóór 7u 's morgens vormen;*

*Bezorgd om de geluidshinder rond de Nationale luchthaven van Brussel zich structureel te zien verminderen en zo spoedig mogelijk;" (Eigen onderlijning)*

Hierna volgden zoals gebruikelijk diverse voorstellen om de geluidshinder te beperken.

Uit dit alles blijkt afdoende dat het grondgebied van de verzoekende partij enorm lijdt onder de exploitatie én dat het beleid van de verzoekende partij erop gericht is om de geluidshinder veroorzaakt door de luchthaven Brussel Nationaal zoveel als mogelijk te beperken, en dit onder meer in het kader van haar verplichting om te waken over de rust, gezondheid en veiligheid van haar inwoners. Dat beleid is zeer oud en consistent. De eerste bestreden beslissing – die werd genomen op basis van o.a. de tweede en derde bestreden beslissing – doorkruist deze beleidsdoelstellingen manifest.

Het is daardoor zeer duidelijk dat de bestreden beslissingen het leefmilieubeleid van de verzoekende partij ernstig doorkruisen, en het haar bemoeilijken in de verwezenlijking van haar wettelijke verplichtingen om te waken over de rust, de gezondheid en de veiligheid van haar inwoners.

10. Er is aan alle voorwaarden voldaan ter staving van het belang van de verzoekende partij. We hebben te maken met omvangrijke en duidelijke gevolgen die rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de bestreden beslissingen, en ermee in een oorzakelijk verband staan. De impact ervan is onbetwistbaar aangetoond via wetenschappelijke methodes, en treft het grondgebied van de verzoekende partij. Het gegeven dat er afstand bestaat tussen dat grondgebied en de ligging van de vergunde exploitatie is irrelevant. Het zou volstrekt absurd zijn in het licht van bovenstaande om te beweren dat de veruit grootste luchthaven van ons land, waar dag en nacht tientallen internationale vluchten opstijgen en landen, geen hinder zou veroorzaken die de gemeentegrenzen ver overstijgt.

Het is duidelijk dat de leefbaarheid en de duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de verzoekende partij door de vergunde exploitatie ernstig onder druk staat. Haar milieubeleid wordt door de bestreden beslissingen doorkruist.

De enorme impact die de luchthaven heeft op zijn omgeving, zal overigens hieronder ook nog verder blijken in de diverse middelen.

***De verzoekende partij beschikt zodoende over het rechtens vereiste belang om onderhavig verzoek tot vernietiging bij uw Raad in te dienen.***

## **II.2. Gegrondheid van de vordering**

### **II.2.1 Eerste middel**

**EERSTE MIDDEL**, genomen uit de schending van de artikelen 5.3.1 en 5.6.4 Decreet inzake Algemene Bepalingen Milieubeleid, de artikelen 19, 32, 72, 73 en 74 OVD,<sup>71</sup> artikel 48 OVB,<sup>72</sup> de artikelen 2, 5.2 en 14 van de Verordening nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (hierna "de Verordening 598/2014"),<sup>73</sup> artikel 8 EVRM, artikel 22 en 23 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

#### **Eerste onderdeel: onaanvaardbare hinder**

##### ***A. Het beoordelingskader van artikel 5.3.1 DABM***

1. Wanneer de verwerende partij dient te oordelen over een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, moet zij niet alleen nagaan of de exploitatie voldoet aan de wettelijke, decretale en reglementaire bepalingen (waaronder de algemene en sectorale milieuvoorwaarden), maar ook of daarnaast, of de exploitatie geen onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het milieu doet ontstaan én of de inrichting wel in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening:

##### ***"Art. 5.3.1 DABM***

*De vergunningverlenende overheid weigert de omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, als de exploitatie:*

*1° onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het milieu inhoudt die niet door algemene, sectorale of bijzondere milieuvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid;*

*2° in strijd is met:*

*a) een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, ingesteld ter bescherming van de mens en het milieu tegen de risico's en de hinder, afkomstig van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;*

*b) een stedenbouwkundig voorschrift of een verkavelingsvoorschrift, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;*

*c) de goede ruimtelijke ordening."*

*(Eigen benadrukking)*

Dat een exploitatie aan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden kan voldoen, betekent dus gewis nog niet dat er ook een vergunning kan worden verleend voor deze exploitatie:

*"Terecht stelt de verwerende partij dat het voldoen aan de algemene en sectorale voorwaarden van Vlarem II geen recht op een vergunning doet ontstaan. De vergunningverlenende overheid*

<sup>71</sup> Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

<sup>72</sup> B. VI. Reg. 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de Omgevingsvergunning.

<sup>73</sup> P.B.L. 12 juni 2016, afl. 173, 65.

*moet inderdaad niet alleen de naleving van de door Vlarem II gestelde voorwaarden nagaan maar moet, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu onderzoeken en, rekening houdend met de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies trekken.*<sup>74</sup>

De vraag of de inrichting aan de algemene en sectorale voorwaarden voldoet, staat dus naast de ruimere vraag of de inrichting geen onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en milieu inhoudt:

*“De toelaatbaarheid van een ingedeelde inrichting of activiteit wordt beoordeeld op grond van de regelgeving die bestaat op het ogenblik dat over het aanvraagdossier uitspraak wordt gedaan. In een aantal gevallen wordt het verlenen van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit krachtens dit artikel a priori onmogelijk gemaakt.*

*Zo zal de omgevingsvergunning worden geweigerd als de milieuhinder of de risico's voor het leefmilieu en de mens niet via milieuvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt. Voor het bepalen van de grens vanaf dewelke de milieuhinder of het risico onaanvaardbaar is, beschikt de vergunningverlenende overheid over een ruime appreciatiebevoegdheid.*

*De omgevingsvergunning behoort eveneens te worden geweigerd als de exploitatie strijdig is met wettelijke, decretale of reglementaire voorschriften, ingesteld ter bescherming van de mens en het leefmilieu tegen de risico's en de hinder afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken. Het betreft hier hoofdzakelijk de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, met inbegrip van de inplantingsregels.”<sup>75</sup> (Eigen benadrukking)*

De algemene en sectorale voorwaarden zijn dus slechts minimumnormen. Dat een inrichting voldoet aan de algemene en sectorale voorwaarden, betekent dus niet dat de vergunning niet meer geweigerd zou moeten worden omdat de hinder die van de exploitatie uitgaat onaanvaardbaar zou zijn voor zijn omgeving. Zo kan een vergunning voor een varkensstal worden geweigerd omdat daarvan een te grote geurhinder zou uitgaan voor de omgeving, ook al voldoet de aanvraag aan alle sectorale voorwaarden, bijvoorbeeld inzake ammoniak-emissiearm ontwerp.<sup>76</sup>

Artikel 5.1.3 DABM maakt geen onderscheid inzake de toe te passen beoordeling naargelang het een bestaande dan wel een nieuwe inrichting betreft. Een vergunningverlenende overheid kan dus niet verwijzen naar beginselen zoals het continuïteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel om geen volwaardige beoordeling van de hernieuwingsaanvraag te maken.<sup>77</sup>

Zelfs het gegeven dat een bepaalde exploitatie zich reeds 100 jaar op dezelfde plek bevindt en dat de gehinderde omwonenden pas later zijn gekomen, kan geen enkele afbreuk doen aan een negatieve milieuhygiënische beoordeling.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> RvS NV Texaco Belgium, nr. 188.509, 4 december 2008; vaste rechtspraak: RvS Ter Harmsel, Laurysen en Vermeiren, nr. 86.074, 16 maart 2000; RvS Van Eyck, nr. 104.480, 7 maart 2002; ; RvS Vorsselmans e.a., nr. 214.530, 11 juli 2011.

<sup>75</sup> *Parl. St. VI. Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 104.*

<sup>76</sup> RvS Grene, nr. 168.115, 22 februari 2007, overwegingen 2.3.1 en 2.3.3.

<sup>77</sup> Zie DE WAELE, T., FLAMEY, P., SOURBRON, P. en VERVOORT P.-J., *De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest. Een overzicht van rechtspraak van de Raad van State*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 163 en RvS Gemeente Sint-Gillis-Waas, nr. 155.477, 23 februari 2006; zie ook VERHELST, G., “Vlarem-inplantingsregels en bestaande bedrijven: living apart together”, *TOO* 2016, afl. 1, (5) 11.

<sup>78</sup> RvS Mertens, nr. 187.296, 23 oktober 2008.



Blijkt dat er sprake is van onaanvaardbare hinder en/of risico's, dan moet de vergunning worden geweigerd en dit ongeacht de economische kostprijs.<sup>79</sup>

Een exploitant zal er dus voor moeten zorgen dat hij zijn exploitatie (of nog: zijn aanvraag) zo vormgeeft dat onaanvaardbare hinder en/of risico's worden uitgesloten, zo niet zal zijn vergunning worden geweigerd:

*"Artikel 5.3.1, 1° DABM (= oud artikel 30bis, § 1 VLAREM I) houdt in dat een omgevingsvergunning maar verleend kan worden indien de exploitant in zijn aanvraag voldoende garanties kan verlenen dat de exploitatie kan plaatsvinden zonder dat er onaanvaardbare hinder of risico's zouden worden veroorzaakt, en bijgevolg dat de vergunning moet worden geweigerd wanneer dit niet het geval is."<sup>80</sup>*

#### B. Het aangevraagde veroorzaakt onaanvaardbare geluidshinder

2. In de eerste bestreden beslissing wordt zeer uitdrukkelijk erkend dat de exploitatie voor onaanvaardbare geluidshinder zal zorgen, alleen meent de verwerende partij kennelijk – en geheel ten onrechte – dat zij daar niets tegen zou kunnen beginnen en, meer nog, zelfs verplicht zou zijn om de vergunning te verlenen:

*"Zowel Verordening 598/2014, als de bevoegdheidsverdeling maken het voor de vergunningverlener bijzonder moeilijk om zonder meer nieuwe exploitatiebeperkingen op te leggen in de omgevingsvergunning, indien uit de aanvraag blijkt dat de hinderaspecten ten gevolge van luchtgebonden activiteiten onaanvaardbaar zijn. Hierbij wordt er in dat verband op gewezen dat het opleggen van bijkomende exploitatiebeperkingen enkel kan mits het doorlopen van de verschillende stappen van de 'balanced approach' uit Verordening 598/2014 en het respecteren van zowel de federale als gewestelijke bevoegdheden.*

**Anderzijds is het duidelijk dat het luchtgeluid afkomstig van de luchthavenactiviteiten zorgt voor de meeste hinder, en dat deze hinder op heden niet als aanvaardbaar kan worden aanzien.** *Uit voorliggend dossier en de uitgebrachte adviezen is het duidelijk dat de effecten vanwege het luchtverkeer een aanzienlijke impact hebben op de omgeving voor wat betreft (nacht)lawaai en de luchtkwaliteit. Voor wat betreft geluid, kan worden gesteld dat los van welke advieswaarde er wordt gebruikt, er een zeer groot aantal mensen ernstige hinder ondervinden en vooral het aantal ernstig slaapverstoorden moet worden vastgesteld. Ook al kan er opgemerkt worden dat sinds 2004 de geluidshinder is afgenomen en er dus zeker sprake is van verminderde hinder en dat uit de gemodelleerde scenario's blijkt dat het aantal gehinderden omwille van stillere vliegtuigen en stillere landingen mogelijk zal dalen, is het weinig waarschijnlijk dat die trend zich na 2032 zal verderzetten. De technische grenzen waartegen wordt aangeboden om vliegtuigen stiller te maken zullen dan waarschijnlijk bereikt zijn.*

*De onzekerheden wat betreft de verdere vlootvernieuwing en landingsprocedures maken ook dat de voorspelde afname van de geluidshinder onzeker is. Bovendien zijn het groeiscenario en de bijkomende hinderaspecten in het project-MER slechts gemodelleerd tot 2032 en zijn er geen cijfers beschikbaar over hoeveel vliegbewegingen er na 2032 zullen zijn, laat staan over een eventuele groei in aantal bewegingen, passagiers en tonnages en wat de impact om de omgeving zal zijn.*

<sup>79</sup> VERHELST, G., "Vlarem-implantingsregels en bestaande bedrijven: living apart together", TOO 2016, afl. 1, (5) 12.

<sup>80</sup> P. FLAMEY, en E. MEES, *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure, 2023, 609.

**Omdat de geluidshinder niet tot een aanvaardbaar niveau (tijdens de nacht) kan worden gebracht, zelfs met het opnieuw verankeren van de reeds opgelegde exploitatiebeperkingen in de toekomstige vergunning, hebben heel wat adviesinstanties een ongunstig advies uitgebracht, wat neer zou komen op het weigeren van de hernieuwing van de rubriek 57.1.2°.**

Vooreerst is het zo dat het weigeren van een vergunning voor de rubriek 57.1.2°, omdat geen exploitatiebeperkingen opgelegd zouden kunnen worden zolang de procedure inzake de evenwichtige aanpak uit Verordening 598/2014 nog niet doorlopen is, niet strookt met de bedoeling, de tekst en de systematiek van Verordening 598/2014. Verordening 598/2014 vindt zijn rechtsgrond in artikel 100, lid 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie dat opgenomen is in Titel VI "Vervoer" van dit Verdrag en het Europees Parlement en Raad machtigt om passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en de luchtvaart. De eerste finaliteit van Verordening 598/2014 is dus het duurzaam ontwikkelen van een gemeenschappelijk vervoersbeleid in de Europese Unie. Daarvoor is een geïntegreerde aanpak vereist die erop gericht is zowel de effectieve werking van vervoerssystemen van de Unie als de bescherming van het milieu te garanderen (overweging 1 Verordening 598/2014). De Verordening 598/2014 is dat gericht is op het vermijden van concurrentievervalsingen of belemmeringen van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit tegen te gaan (overweging 6 Verordening 598/2014).

De Verordening 598/2014 beoogt daarbij een methode vast te stellen om vliegtuiglawaai coherent te benaderen teneinde het geluidsprobleem voor elke individuele luchthaven op meest kosteneffectieve wijze op te lossen (artikel 2, 3° van Verordening 598/2014). Verordening 598/2014 is erop gericht om de verwezenlijking van specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidshinder, met inbegrip van gezondheidsaspecten, te faciliteren, met inachtneming van de toepasselijke regels van de Unie, in het bijzonder deze van Richtlijn 2002/49/EG, en de wetgeving van elke lidstaat en de toepassing van exploitatiebeperkingen mogelijk te maken overeenkomstig de evenwichtige aanpak, met het oog op een duurzame ontwikkeling van de luchthaven en van de capaciteit van het netwerk voor luchtverkeersbeheer vanuit gate-to-gate-perspectief (artikel 1, tweede lid Verordening 598/2014).

Noch uit de tekst, noch uit het doel, noch uit de systematiek van Verordening 598/2014 volgt dus dat de omgevingsvergunning voor de aangevraagde rubriek 57.1.2° voor de exploitatie van een vliegveld met drie start- en landingsbanen geweigerd moet worden zolang de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen is. Het weigeren van de rubriek 57.1.2°, omdat de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen is, zou overigens op gespannen voet leven met de regels en procedure van de evenwichtige aanpak en de Verordening 598/2014 zelf, vermits bezwaarlijk gesteld kan worden dat een sluiting vanuit luchtvaarttoegankelijk "de meest kosteneffectieve maatregel" is om het geluidsprobleem voor de luchthaven op te lossen (cf. definitie van de evenwichtige aanpak uit artikel 2, 3° en overweging 5 van Verordening 598/2014) en dit evenmin bijdraagt tot een efficiënt gebruik van de bestaande capaciteit van het Europees luchtvaartnetwerk. Een weigering van de rubriek 57.1.2° zou daarentegen neerkomen op de meest drastische en absolute (exploitatie)beperking, met name de sluiting van de luchthavenactiviteit, wat fundamenteel ingaat tegen de principes van de evenwichtige aanpak zelf en de Verordening 598/2014. Een weigering van de rubriek 57.1.2° omdat de procedure van de evenwichtige aanpak nog niet doorlopen is, zou dus ingaan tegen de tekst, doelstelling en systematiek van Verordening 598/2014.

Een weigering van de rubriek 57.1.2° zou ook afbreuk doen aan het sociaal, economisch en socio-cultureel en ruimer maatschappelijk belang van de luchthaven voor de bevolking. Deze belangen worden -naast de bescherming van het leefmilieu en de gezondheid waarmee een billijk evenwicht gevonden moet worden (infra hierover)- eveneens beschermd door diverse

*grondrechten, zoals artikel 23 van de Grondwet, de vrijheid van ondernemen en de vrijheid van handel en nijverheid (artikel 6, §1, VI, derde lid bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 11.3 van het Wetboek Economisch recht). Studies die peilen naar de economische impact van de luchthaven onderschrijven het belang van Brussel-Nationaal als tweede groeipool voor de nationale economie, na de haven van Antwerpen.<sup>81</sup> (Eigen benadrukking en onderlijning)*

De onaanvaardbare hinder wordt dus niet betwist, integendeel!

Alleen meent de verwerende partij daaraan voorbij te moeten gaan omwille van de Verordening 598/2014 enerzijds en sociaaleconomische belangen anderzijds.

3. Evenmin is betwist dat de aanvrager in zijn aanvraag nauwelijks tot geen moeite heeft gedaan om de impact van het luchtverkeer op de omgeving te milderen.

Zo stelt de verwerende partij:

*"Uit het project-MER blijkt ook dat de grootste hinderaspecten te wijten zijn aan vliegverkeer en dat de voorgestelde maatregelen, welke voornamelijk focussen op de grondgebonden activiteiten, weinig effect hebben op de globale hinder ten gevolge van de exploitatie."<sup>82</sup>*

En elders:

*"Gelet op het gegeven van het totaal ontbreken van concrete 'minder hinder scenario's' in het aanvraagdossier, waardoor bijvoorbeeld de aanvrager zelf de eventuele economische repercussies aan de vergunningverlener had kunnen duiden, werden onderstaande voorwaarden uitgewerkt op basis van een 'minder hinder scenario', met fasering in de tijd en daarbij het vastklikken van tussentijdse verworvenheden."<sup>83</sup> (Eigen benadrukking)*

De verwerende partij is dus zelf maar een "minder hinder scenario" gaan uitwerken in de vergunningsbeslissing, omdat de aanvrager dit volstrekt had nagelaten.

Zoals al uit het feitenrelaas mocht blijken, is het evenmin zo dat de aanvrager enige aanpassingen aan zijn infrastructuur aanvraagt die het mogelijk zouden kunnen maken de hinder te matigen, zoals:

- Het aanpassen en/of uitbreiden van de landingsbanen en/of de daarbij horende taxistroken.
- Het uitrusten van de infrastructuur met bijkomende technologie, zoals ILS.

Nochtans is het wel degelijk de taak van de aanvrager om in zijn aanvraag voldoende garanties te bieden dat de exploitatie kan plaatsvinden zonder onaanvaardbare hinder of risico's, zoals hoger aangetoond.

### C. Tussentijds besluit

4. Aangezien de inrichting onaanvaardbare geluidshinder veroorzaakt en het aanvraagdossier geen garanties bevat die dit probleem kunnen oplossen – hetgeen de verwerende partij ook zélf vaststelt – was de verwerende partij overeenkomstig artikel 5.3.1 DABM *verplicht* de vergunning te weigeren.

---

<sup>81</sup> Stuk 1.1, p. 62-64.

<sup>82</sup> Stuk 1.1, p. 115.

<sup>83</sup> Stuk 1.1, p. 68.

Door niettemin de vergunning te verlenen, schendt de eerste bestreden beslissing artikel 5.3.1 DABM.

In de subtitels hierna, zal worden aangetoond dat de redenen van de verwerende partij om alsnog de vergunning te verlenen, daaraan niets kunnen veranderen.

#### *D. De vermeende sociaaleconomische impact*

5. De sociaaleconomische impact van het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning, is géén beoordelingsgrond die toelaat om voorbij te gaan aan de weigeringsplicht van artikel 5.3.1 DABM. Zodra er onaanvaardbare hinder wordt vastgesteld, moet de vergunning worden geweigerd.

#### *E. De Verordening 598/2014*

6. Vervolgens besteedt de verwerende partij in de eerste bestreden beslissing uitvoerige aandacht aan de Verordening nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG.<sup>84</sup>

Zoals uit het sub B. hierboven weergegeven citaat mocht blijken, verleent de verwerende partij, spijts de onaanvaardbare hinder, alsnog de vergunning onder verwijzing naar de Verordening 598/2014 alsnog omdat:

- 1) Het niet zou stroken met de *“evenwichtige aanpak”* om de vergunning te weigeren alvorens de volledige procedure inzake de evenwichtige aanpak is doorlopen.<sup>85</sup>
- 2) Een weigering van de vergunning zou neerkomen op *“de meest drastische en absolute (exploitatie)beperking, met name de sluiting van de luchthavenactiviteit, wat ingaat tegen de evenwichtige aanpak zelf en de Verordening 598/2014”*.<sup>86</sup>

Deze redenering bevat echter meerdere denkfouten.

**7. Vooreerst is er de stelling dat het niet zou stroken met de *“evenwichtige aanpak”* uit de Verordening 598/2014 om de vergunning te weigeren alvorens de volledige procedure inzake de evenwichtige aanpak is doorlopen.**

Die stelling lijkt er van uit te gaan dat de evenwichtige aanpak slechts op vergunningsniveau zou spelen. Niets is echter minder waar.

Integendeel dienen lidstaten de evenwichtige aanpak toe te passen zodra er ten aanzien van een luchthaven een probleem is vastgesteld. Daarbij dient dan een heel aantal stappen te worden gezet, waaronder het in kaart brengen van de beschikbare maatregelen, het nagaan van de kosteneffectiviteit van die maatregelen, ... (artikel 5.2 van de Verordening 598/2014).

De geluidsproblematiek van de nationale luchthaven is al decennialang een alom bekend probleem.

Ook de verwerende partij is daar maar al te goed van op de hoogte.

---

<sup>84</sup> *P.B.L.* 12 juni 2016, afl. 173, 65.

<sup>85</sup> Stuk I.1, p. 63.

<sup>86</sup> Stuk I.1, p. 64.

In het geluidsactieplan dat de Vlaamse Regering in 2021 goedkeurde, stond al te lezen dat er “nog steeds inwoners [worden] blootgesteld aan geluidsniveaus boven de drempels waarboven aanzienlijke negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden”.<sup>87</sup> Toen al besepte de Vlaamse Regering overigens ook zeer goed dat, wars van alle complexe bevoegdheidsverdelingen, er zeker een taak voor het Vlaams Gewest is weggelegd (lees: voor de verwerende partij) om op het geluidsklimaat toe te zien, onder meer via de vergunningverlening:

*“De invoering van exploitatiebeperkingen is zowel een federale als een gewestelijke bevoegdheid. De invoering van (partiële) exploitatiebeperkingen overeenkomstig de regels van Verordening (EU) nr. 598/2014 is een federale bevoegdheid. Het Vlaams gewest heeft vanuit de gewestelijke bevoegdheid inzake de omgevingsvergunning in principe eveneens de mogelijkheid exploitatiebeperkingen in te voeren in de mate dat hierbij rekening wordt gehouden met de toepassing van het ‘evenredigheidsbeginsel’.”<sup>88</sup>*

De Vlaamse Regering wist ook toen al dat zij de evenwichtige aanpak diende toe te passen.<sup>89</sup>

Aangezien het geluidsprobleem van de Nationale luchthaven inderdaad al lang bekend was, was de Vlaamse Regering (al dan niet samen met andere entiteiten binnen onze lidstaat) minstens al sedert de inwerkingtreding van de Verordening 598/2014 op 13 juni 2016<sup>90</sup> verplicht om, middels de evenwichtige aanpak, actie te ondernemen.

Echter moet men vaststellen dat, zelfs binnen die elementen die duidelijk binnen de bevoegdheid van het Vlaams Gewest vallen, er nog helemaal niets is gebeurd. Integendeel heeft men de situatie gewoon laten aanmodderen, ja zelfs problematischer gemaakt:

- Pas bij besluit van 2 juni 2023<sup>91</sup> – zijnde dus maar liefst 7 jaar na de inwerkingtreding van de Verordening 598/2014 – heeft de Vlaamse Regering de instantie aangeduid die bevoegd zal zijn om exploitatiebeperkingen op te leggen. Erg laat dus om nog een evenwichtige aanpak op te starten (wat overigens ook niet is gebeurd) alvorens er over de hernieuwing moest worden beslist;
- NA de inwerkingtreding van de Verordening, heeft datzelfde Vlaams Gewest ook het Omgevingsvergunningsdecreet in werking laten treden, dat er, samen met het Omgevingsvergunningsbesluit in voorziet dat:
  - o Er naar aanleiding van de hernieuwingsaanvraag plots een vergunning voor onbepaalde duur (!) moet worden verleend, tenzij de aanvrager het anders vraagt.
  - o Er slechts een beperkte beslissingstermijn is voor de vergunningverlenende overheid (opnieuw een orgaan van datzelfde Vlaams Gewest) waarbinnen er beslist kan worden. Die beslissingstermijn is, zoals ook in de eerste bestreden beslissing wordt vastgesteld, te kort om, bijvoorbeeld, exploitatiebeperkingen te overwegen in de zin van de Verordening 598/2014, laat staan om de evenwichtige aanpak te doorlopen.

<sup>87</sup> Stuk V.1, p. 64.

<sup>88</sup> Stuk V.1, p. 78.

<sup>89</sup> Stuk V.1, p. 77.

<sup>90</sup> Artikel 17 Verordening 598/2014.

<sup>91</sup> B. VI. Reg. 2 juni 2023 tot aanwijzing van een bevoegde instantie als vermeld in artikel 3 van verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG, BS 17 september 2023.

Met andere woorden, het Vlaams Gewest verzaakt al sedert 2016 aan haar verplichting om, overeenkomstig artikel 5.2 van de Verordening 598/2014, een evenwichtige aanpak vast te stellen en te doorlopen.

Wat de verwerende partij immers lijkt te vergeten, is dat de Verordening 598/2014 niet alleen maar voorwaarden en procedures voorziet die, bijvoorbeeld voor het opleggen van exploitatiebeperkingen moeten gerespecteerd, respectievelijk gevolgd worden.

Diezelfde Verordening voorziet evenzeer in de plicht om wel degelijk iets met de geluidsproblemen te doen, zij het dan inderdaad wel volgens de in diezelfde verordening opgenomen procedures en voorwaarden. Meer zelfs, de Verordening 598/2014 is net aangenomen om de aanpak van geluidsproblemen rondom luchthavens aan te pakken:

#### ***"Artikel 1***

##### ***Onderwerp, doelstellingen en toepassingsgebied***

*1. In deze verordening worden voor luchthavens met een geluidsprobleem regels vastgesteld inzake de procedure die moet worden gevolgd voor de coherente invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen, per individuele luchthaven, teneinde de geluidsomgeving te verbeteren en het aantal mensen dat aanzienlijke hinder ondervindt van de mogelijk schadelijke gevolgen van vliegtuiglawaai te beperken of te doen afnemen, overeenkomstig de evenwichtige aanpak.*

*2. Deze verordening heeft ten doel:*

*a) de verwezenlijking van specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidshinder, met inbegrip van gezondheidsaspecten, te faciliteren, op het niveau van individuele luchthavens, met inachtneming van de toepasselijke regels van de Unie, in het bijzonder deze van Richtlijn 2002/49/EG, en de wetgeving in elke lidstaat;*

*b) de toepassing van exploitatiebeperkingen mogelijk te maken overeenkomstig de evenwichtige aanpak, met het oog op een duurzame ontwikkeling van de luchthaven en van de capaciteit van het netwerk voor luchtverkeersbeheer vanuit gate-to-gate-perspectief.*  
*(...)<sup>92</sup> (eigen onderlijning)*

Een duurzame ontwikkeling in de zin van deze bepaling is geen ongebreidelde economische ontwikkeling, maar wel een ontwikkeling waarbij men ook de geluidsproblematiek aanpakt:

*"Duurzame ontwikkeling van het luchtvervoer vereist dat maatregelen worden ingevoerd om de door luchtvaartuigen veroorzaakte geluidsoverlast op luchthavens in de Unie te beperken. Die maatregelen moeten de geluidshinder rond luchthavens in de Unie tegengaan en aldus de levenskwaliteit van omwonende burgers handhaven of vergroten en de samenhang tussen luchtvaartactiviteiten en woongebieden bevorderen, in het bijzonder waar het nachtvluchten betreft."<sup>93</sup>*

<sup>92</sup> Artikel 1 Verordening 598/2014.

<sup>93</sup> Overweging 2 bij de Verordening 598/2014.

Het hele beleid van het Vlaams Gewest (of beter: het jarenlange gebrek daaraan) is dus gewoon al een flagrante schending van de Verordening 598/2014. Men is dus al jarenlang de plicht tot het aannemen van een evenwichtige aanpak aan het miskennen.

Het in die context verlenen van een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur, is dus helemaal niet het respecteren van “de bedoeling, de tekst en de systematiek van Verordening 598/2014”, maar wel het verderzetten van de flagrante schending van die Verordening.

De eerste bestreden beslissing schendt dan ook artikel 5.2 van de Verordening 598/2014. Meteen is ook gezegd dat de verwerende partij op die basis ook niet kon voorbijgaan aan de verplichting tot weigering ex artikel 5.3.1 DABM.

**8. Evenmin is het zo dat het weigeren van de omgevingsvergunning een exploitatiebeperking zou zijn in de zin van de Verordening 598/2014.**

Een “exploitatiebeperking” in de zin van de Verordening is immers:

*“een geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationale capaciteit van een luchthaven vermindert, inclusief exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme luchtvaartuigen op specifieke luchthavens en partiële exploitatiebeperkingen, die bijvoorbeeld gedurende bepaalde tijdsperioden van de dag of alleen voor bepaalde start- en landingsbanen gelden.”<sup>94</sup>*

Het gaat dus om maatregelen die een bepaalde differentiatie aanbrengen in de toegang tot of de operationele capaciteit van de luchthaven, al dan niet voor bepaalde categorieën van vliegtuigen.

De beslissing om een luchthaven al dan niet een vergunning te verlenen om (verder) te exploiteren is dat duidelijk niet.

De exploitatie van de luchthaven is immers net zoals alle andere ingedeelde inrichtingen een principieel verboden activiteit, die slechts kan worden toegelaten mits daarvoor de nodige vergunning wordt bekomen.<sup>95</sup> Dat is al zo van lang voor de Verordening 598/2014 en zelfs al van voor de Richtlijn 2002/30/EG die de Verordening voorafging.

Er anders over oordelen zou immers betekenen dat de exploitant gewoon geen hernieuwingsaanvraag had kunnen indienen en dat het Vlaams Gewest zelfs daar niet tegen zou kunnen optreden ... . Dat is evident niet het geval. Inderdaad kan een lidstaat uiteraard nog steeds haar bestaande wetgeving afdwingen en handhaven. Zo oordeelde het Gerechtshof Amsterdam omtrent de luchthaven van Schiphol:

*“Het door de Staat geuite voornemen om te stoppen met het anticiperend handhaven behelst in wezen een intrekking van het eerder gevolgde gedoogbeleid, waarbij de in het LBV 2008 neergelegde grenswaarden voor de geluidbelasting niet onverkort werden gehandhaafd. Naar het oordeel van het hof kan het voornemen van een bevoegde autoriteit om eerder in wetgeving vastgelegde grenswaarden voor de geluidbelasting te gaan handhaven niet worden aangemerkt als een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening. De Geluidsverordening kan, gelet op haar doelstelling en systematiek niet de strekking hebben en dus ook niet erop gericht zijn dat de bevoegde autoriteit ertoe wordt verplicht om voorgenomen handhavingsmaatregelen dan wel handhavingsbeleid eerst voor te leggen aan de Europese Commissie en alle lidstaten en daarvoor de uitgebreide balanced*

<sup>94</sup> Artikel 2.6 Verordening 598/2014.

<sup>95</sup> Artikel 5.2.1, § 6 DABM.

***approach procedure te doorlopen. Een ander aanknopingspunt hiervoor is terug te vinden in artikel 14 van de Geluidsverordening dat uitdrukkelijk voorziet in het respecteren van reeds op 13 juni 2016 bestaande geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen.***<sup>96</sup>

Bovendien is het zo dat, zelfs als men het integraal niet toelaten van de verdere exploitatie van de start- en landingsbanen na het verval van de vergunning als een exploitatiebeperking zou zien, die “exploitatiebeperking” reeds dateert van lang voor de Verordening 598/2014.

De vergunning waarvan hier de hernieuwing wordt gevraagd, dateert immers van 8 juli 2004.<sup>97</sup> Het vergunningensysteem waaraan de luchthaven moet voldoen (toen nog milieuvergunning), bestaat uiteraard nog langer. De vergunning van 2004 was trouwens al een vernieuwing van een in 2000 verleende milieuvergunning (***stuk II.1***, p. 33).

Als men het niet langer toelaten van de integrale exploitatie als een exploitatiebeperking ziet, moet men dus vaststellen dat, minstens sinds 8 juli 2004, er op deze luchthaven een exploitatiebeperking rust die impliceert dat de exploitatie slechts mogelijk is tot 8 juli 2024, tenzij de exploitant middels een nieuwe aanvraag zou aantonen dat hij kan exploiteren in overeenstemming met alle toepasselijke regels uit het DABM en de daarbij horende uitvoeringsbesluiten, waaronder het VLAREM.

Een dergelijke exploitatiebeperking blijft ook onder de Verordening 598/2014 gewoon bestaan:

#### ***“Artikel 14***

##### *Bestaande exploitatiebeperkingen*

*Geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen die werden ingevoerd vóór 13 juni 2016 blijven geldig totdat de bevoegde instanties besluiten deze te herzien overeenkomstig deze verordening.”*

Het kan inderdaad niet worden betwist dat het naar Belgisch intern recht al van lang voor de Verordening 598/2014 zo is dat de exploitatie van een ingedeelde inrichting maar kan worden vergund zo komt vast te staan dat deze geen onaanvaardbare hinder veroorzaakt.<sup>98</sup>

9. Overigens blijkt uit het vierde middel dat de inrichting wordt geëxploiteerd in overtreding van de geluidsnormen die zijn vastgesteld bij Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer,<sup>99</sup> wat ook al talloze malen is vastgesteld door de rechterlijke macht.

Ook die normen, die de exploitatie zoals deze zich vandaag voordoet niet toelaten (getuige daarvan de talloze dwangsommen), zijn geen exploitatiebeperkingen, maar “*repressieve ex post maatregelen*”, zoals door de Advocaat-Generaal (specifiek met betrekking tot deze Brusselse geluidsnormen) vastgesteld.<sup>100</sup> Ook het Hof van Justitie wees erop dat dergelijke geluidsnormen geen exploitatiebeperkingen zijn, tenzij deze dermate stringent zouden zijn dat zij dezelfde werking zouden

<sup>96</sup> Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2023, nr. 200.326.686/01 SKG, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

<sup>97</sup> Stukken III.1 en III.2.

<sup>98</sup> Bijvoorbeeld voorzag het originele artikel 43, § 2 B. VI. Reg. van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (“Vlarem I”) al in de verplichting voor de exploitant om steeds de nodige maatregelen te treffen om schade en hinder te voorkomen, zelfs los van de verleende vergunning.

<sup>99</sup> BS 11 augustus 1999.

<sup>100</sup> HvJ 8 september 2011, nr. C-120/10, ECLI:EU:C:2011:556, conclusie van advocaat-generaal P. Cruz Villalón, p. I - 7880.



hebben als een totaalverbod.<sup>101</sup> Zoals uit het volgende randnummer zal blijken, is één van de problemen net dat de aanvrager geen enkele moeite doet om bij te dragen aan het respecteren van de voormelde geluidsnormen (en het reduceren van onaanvaardbare hinder meer in het algemeen).

Evident kan het handhaven van die normen – die trouwens ook al sedert 1999 bestaan – dan evenmin als een exploitatiebeperking worden aanzien.

10. Vervolgens mocht uit het feitenrelaas reeds blijken dat de exploitant ook de hinder voor de omgeving (net als de veiligheidsrisico's trouwens) zou kunnen reduceren door het aanpassen van de landingsbanen, het zij door deze uit te breiden of de parallelle taxibanen uit te breiden, hetzij door deze uit te rusten met technologie, zoals ILS.

Dat zijn géén maatregelen die de capaciteit van de luchthaven zouden aantasten. Integendeel zouden deze de capaciteit zelfs potentieel kunnen verhogen. In ieder geval blijkt uit de studie van ENVISA (maar eigenlijk zelfs al uit de milieuvergunningbeslissing van de Deputatie van Vlaams-Brabant uit 2004)<sup>102</sup> dat dit de hinder zou kunnen matigen door een betere spreiding toe te laten en, vooral, het mogelijk te maken dat men preferentieel zou gaan vliegen boven minder dichtbevolkte gebieden.<sup>103</sup>

De maatregelen die de exploitant nu al meer dan twintig jaar weigert te nemen, zijn dus géén exploitatiebeperkingen, nu het niet gaat om een *“actie die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert”* (artikel 2.6 Verordening 598/2014).

Dit zijn dus ook maatregelen die perfect in de vergunningsaanvraag hadden kunnen worden voorzien, alleen heeft de exploitant dit (alweer) niet gedaan.

De verwerende partij is dus ten onrechte van mening dat zij de vergunning zou moeten weigeren *“omdat geen exploitatiebeperkingen opgelegd zouden kunnen worden zolang de procedure inzake de evenwichtige aanpak uit Verordening 598/2014 nog niet doorlopen is”*.<sup>104</sup>

Dat de verwerende partij dan kennelijk *denkt* dat de Verordening 598/2014 haar zou verbieden om het bestaande vergunningensysteem naar behoren toe te passen en zomaar zou moeten tolereren dat een aanvrager geen enkele moeite doet om de hinder naar de omgeving te matigen, berust dan ook op een totaal verkeerde lezing van de Verordening 598/2014.

Zij kon dus wel degelijk het bestaande handhavingssysteem (of beter gezegd: systemen) toepassen op deze vergunningsaanvraag en de vergunning weigeren.

Inderdaad, dit vergunningensysteem is de wijze waarop men in Vlaanderen de hinder en risico's van exploitaties probeert te beperken. Het Vlaams Gewest heeft ervoor gekozen ook de hinder en risico's van luchthavens (onder meer)<sup>105</sup> via dit systeem te beheersen.

Dat systeem is geen eenrichtingsverkeer: ook de exploitant draagt hier een grote verantwoordelijkheid:

- Tijdens de exploitatie moet hij zich natuurlijk aan de vergunning én de toepasselijke algemene en sectorale voorwaarden houden. Daarbovenop moet hij ook te allen tijde voldoen aan de milieuzorgplicht van artikel 5.4.9, § 2, eerste lid DABM:

<sup>101</sup> HvJ 8 september 2011, nr. C-120/10, ECLI:EU:C:2011:556.

<sup>102</sup> Zie hiervoor meer in detail het feitenrelaas.

<sup>103</sup> Zie hiervoor meer in detail het feitenrelaas. Zie ook stuk IV.2, p. 225-226, stuk II.1, p. 45.

<sup>104</sup> Stuk I.1, p. 63.

<sup>105</sup> Er zijn natuurlijk ook nog geluidsactieplannen en dergelijke meer.

**“Art 5.4.9.**

(...)

§ 2. *Ongeacht de verleende omgevingsvergunning treft de exploitant altijd de nodige maatregelen om schade, hinder, incidenten en ongevallen die de mens of het milieu aanzienlijk beïnvloeden, te voorkomen.*

(...)”

- Vervolgens weet de exploitant ook zeer goed – in dit geval al twintig jaar – dat zijn recht op exploitatie niet oneindig is, maar dat zijn exploitatie na twintig jaar opnieuw zal geëvalueerd worden en dat er op dat ogenblik dus opnieuw moet geoordeeld worden of de hinder en risico's van de exploitatie wel aanvaardbaar zijn. Zo niet, dan zal er géén nieuwe vergunning worden verleend om die exploitatie verder te zetten.

Hier moet men echter vaststellen dat de exploitant aan geen van bovenstaande plichten heeft voldaan, maar duidelijk de zaken op haar beloop laat, er duidelijk op speculerend dat men de vergunning voor deze economisch belangrijke exploitatie wel niet zal (durven te) weigeren. Een juiste gok, zo blijkt.

De verwerende partij kon dus wel degelijk de vergunning weigeren als zij vaststelde dat de hinder onaanvaardbaar was. Meer nog, overeenkomstig artikel 5.3.1 DABM was zij daar zelfs toe verplicht.

11. Een andere optie ware natuurlijk geweest dat de verwerende partij al onmiddellijk na de inwerkingtreding van de Verordening op 13 juni 2016 het nodige had gedaan en de exploitant er al op had gewezen dat deze in de komende hernieuwingsaanvraag ook de nodige maatregelen diende op te nemen, iets wat echter ook niet is gebeurd.

De eerste bestreden beslissing schendt dan ook artikel 5.3.1 DABM en artikel 5.2 van de Verordening 598/2014.

12. Meteen is overigens ook gezegd dat de verwerende partij zich ook niet kon verschuilen achter het evenredigheidsbeginsel om voor te houden dat zij niet kon ingrijpen, omdat zij daarbij het beleid van andere overheden moeilijker zou maken.<sup>106</sup>

De verwerende partij denkt daarbij duidelijk aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake de luchthaven, die onder meer ook de bevoegdheid omvat om spreidingsplannen op te maken.

Hoger mocht echter al blijken dat er maatregelen mogelijk zijn die alleen maar het aantal mogelijke spreidingsplannen *verhogen*, met name door de (taxi-)banen uit te breiden of beter uit te rusten. Evident verhindert dat het beleid van de federale overheid niet, maar zorgt dit ervoor dat er op dat niveau net een veel ruimer palet aan beleidskeuzes mogelijk wordt.

Het is dus opnieuw de aanvrager, door nu al sedert 2004 geen aanpassingen aan de infrastructuur te voorzien, die ook de beleidsvrijheid van de federale overheid enger houdt. Als de verwerende partij dit dus zomaar laat begaan, dan respecteert zij daarmee helemaal niet de bevoegdheden van andere overheden, maar is zij medeverantwoordelijk voor de beperkingen die aan de beleidsvrijheid van die overheden worden gesteld. Die beperkingen zouden er dus niet zijn als de verwerende partij haar rol wél correct zou spelen.

---

<sup>106</sup> Zie de eerste bestreden beslissing, stuk I.1, p. 52-53.

Er bestaat dus geen enkele verantwoording waarom de verwerende partij hier alsnog de vergunning verleent.

13. Daarbij is het zo dat een weigering van deze vergunning ook helemaal past in dit (reeds voor de Verordening 598/2014 bestaande) vergunningensysteem, zodat de exploitant zich ook onmogelijk verbaasd zou kunnen tonen hierover.

#### *F. Gebrek aan motivering en zorgvuldige beoordeling*

14. Bij dit alles is het tot slot zo dat de verwerende partij ook volstrekt tekort is geschoten aan de op haar rustende onderzoeksplicht, hetgeen zich uiteraard ook had dienen te veruitwendigen in een behoorlijke motivering.

Bovenstaande argumentatie inzake de aanpassingen die aan de infrastructuur mogelijk zijn maar die door de exploitant gewoon niet onderzocht, laat staan voorgesteld worden, werd door de gemeente Sint-Pieters-Woluwe reeds uitdrukkelijk aangevoerd in een bezwaar van 5 januari 2024.<sup>107</sup>

Wanneer de verwerende partij in gaat tegen de ingediende bezwaren en adviezen, dan heeft zij een verstrengde motiveringsplicht.<sup>108</sup>

In de eerste bestreden beslissing wordt echter volstrekt niet ingegaan op de vraag of de exploitant zijn exploitatie eigenlijk wel heeft vormgegeven op een wijze die onaanvaardbare hinder en risico's uitsluit (hetgeen meteen ook een schending van artikel 48, § 1, 6° OVB betreft).

De eerste bestreden beslissing is dan ook onvoldoende zorgvuldig, niet afdoende formeel gemotiveerd en al helemaal niet afdoende materieel gemotiveerd.

**Het middelonderdeel is gegrond.**

---

<sup>107</sup> Stuk VI.7.

<sup>108</sup> RvVb nr. RvVb/UDN/2223/0384, 23 december 2022.

## Tweede onderdeel: de concrete toepassing van de Verordening 598/2014

15. In het eerste onderdeel werd (onder meer) aangevoerd dat de Verordening 598/2014 zich helemaal niet verzet tegen een weigering van de hernieuwingsvergunning, zodat de verwerende partij de vergunning wel degelijk kon weigeren.

Ondergeschikt aan het eerste onderdeel, zal de verzoekende partij in onderhavig middelonderdeel aantonen dat, in de hypothese dat de Verordening 598/2014 – in combinatie met het vergunningensysteem op Vlaams niveau – zich wél zou verzetten tegen een weigering van de vergunning zonder meer, de verwerende partij dan nog steeds op onwettige wijze is omgegaan met deze Verordening en de overige beginselen die zij in haar afweging heeft betrokken.

16. Zoals hoger al mocht blijken, stelt de verwerende partij in de eerste bestreden beslissing eigenlijk vast dat de geluidshinder onaanvaardbaar is, zodat de vergunning eigenlijk geweigerd zou moeten worden.

Niettemin verleent de verwerende partij toch de vergunning voor onbepaalde duur, waarbij zij dan wel enkele voorwaarden oplegt – ook al gaat zij er eigenlijk van uit dat dit volgens de letter van de Verordening 598/2014 niet kan – om dan desnoods nadat de procedure van de evenwichtige aanpak is doorlopen, de voorwaarden bij te stellen:

*“Omdat de geluidshinder niet tot een aanvaardbaar niveau (tijdens de nacht) kan worden gebracht, zelfs met het opnieuw verankeren van de reeds opgelegde exploitatiebeperkingen in de toekomstige vergunning, hebben heel wat adviesinstanties een ongunstig advies uitgebracht, wat neer zou komen op het weigeren van de hernieuwing van de rubriek 57.1.2°.*

*Vooreerst is het zo dat het weigeren van een vergunning voor de rubriek 57.1.2°, omdat geen exploitatiebeperkingen opgelegd zouden kunnen worden zolang de procedure inzake de evenwichtige aanpak uit Verordening 598/2014 nog niet doorlopen is, niet strookt met de bedoeling, de tekst en de systematiek van Verordening 598/2014. Verordening 598/2014 vindt zijn rechtsgrond in artikel 100, lid 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie dat opgenomen is in Titel VI “Vervoer” van dit Verdrag en het Europees Parlement en Raad machtigt om passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en de luchtvaart. De eerste finaliteit van Verordening 598/2014 is dus het duurzaam ontwikkelen van een gemeenschappelijk vervoersbeleid in de Europese Unie. Daarvoor is een geïntegreerde aanpak vereist die erop gericht is zowel de effectieve werking van vervoerssystemen van de Unie als de bescherming van het milieu te garanderen (overweging 1 Verordening 598/2014). De Verordening 598/2014 is dat gericht is op het vermijden van concurrentievervalsingen of belemmeringen van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit tegen te gaan (overweging 6 Verordening 598/2014).*

*De Verordening 598/2014 beoogt daarbij een methode vast te stellen om vliegtuiglawaai coherent te benaderen teneinde het geluidsprobleem voor elke individuele luchthaven op meest kosteneffectieve wijze op te lossen (artikel 2, 3° van Verordening 598/2014). Verordening 598/2014 is erop gericht om de verwezenlijking van specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidshinder, met inbegrip van gezondheidsaspecten, te faciliteren, met inachtneming van de toepasselijke regels van de Unie, in het bijzonder deze van Richtlijn 2002/49/EG, en de wetgeving van elke lidstaat en de toepassing van exploitatiebeperkingen mogelijk te maken overeenkomstig de evenwichtige aanpak, met het oog op een duurzame ontwikkeling van de luchthaven en van de capaciteit van het netwerk voor luchtverkeersbeheer vanuit gate-to-gate-perspectief (artikel 1, tweede lid Verordening 598/2014).*

**Noch uit de tekst, noch uit het doel, noch uit de systematiek van Verordening 598/2014 volgt dus dat de omgevingsvergunning voor de aangevraagde rubriek 57.1.2° voor de exploitatie van een vliegveld met drie start- en landingsbanen geweigerd moet worden zolang de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen is. Het weigeren van de rubriek 57.1.2°, omdat de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen is, zou overigens op gespannen voet leven met de regels en procedure van de evenwichtige aanpak en de Verordening 598/2014 zelf, vermits bezwaarlijk gesteld kan worden dat een sluiting vanuit luchtvaarttoegankelijk "de meest kosteneffectieve maatregel" is om het geluidsprobleem voor de luchthaven op te lossen (cf. definitie van de evenwichtige aanpak uit artikel 2, 3° en overweging 5 van Verordening 598/2014) en dit evenmin bijdraagt tot een efficiënt gebruik van de bestaande capaciteit van het Europees luchtvaartnetwerk. Een weigering van de rubriek 57.1.2° zou daarentegen neerkomen op de meest drastische en absolute (exploitatie)beperking, met name de sluiting van de luchthavenactiviteit, wat fundamenteel ingaat tegen de principes van de evenwichtige aanpak zelf en de Verordening 598/2014. Een weigering van de rubriek 57.1.2° omdat de procedure van de evenwichtige aanpak nog niet doorlopen is, zou dus ingaan tegen de tekst, doelstelling en systematiek van Verordening 598/2014.**

Een weigering van de rubriek 57.1.2° zou ook afbreuk doen aan het sociaal, economisch en socio-cultureel en ruimer maatschappelijk belang van de luchthaven voor de bevolking. Deze belangen worden -naast de bescherming van het leefmilieu en de gezondheid waarmee een billijk evenwicht gevonden moet worden (infra hierover)- eveneens beschermd door diverse grondrechten, zoals artikel 23 van de Grondwet, de vrijheid van ondernemen en de vrijheid van handel en nijverheid (artikel 6, §1, VI, derde lid bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 11.3 van het Wetboek Economisch recht). Studies die peilen naar de economische impact van de luchthaven onderschrijven het belang van Brussel-Nationaal als tweede groeipool voor de nationale economie, na de haven van Antwerpen.

De uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal behartigt zowel redenen van sociale of economische aard op lange termijn en dit zowel op directe, als op indirecte wijze:

- de luchthaven van Brussel-Nationaal is de grootste luchthaven in België van waaruit passagiersvervoer mogelijk is. Zij voorzorg in 2019 in het vervoer van meer dan 26,4 miljoen passagiers en 667.000 ton vracht, verspreid over meer dan 70 luchtvaartmaatschappijen. Zij is één van de leidende farmahubs op wereldniveau en vormt een cruciale schakel voor de bevoorrading van België doorheen de COVID-19 crisis, met inbegrip van de bevoorrading van medisch materiaal zoals mondmaskers en vaccins);
- een onafhankelijke studie uitgevoerd in 2023 door de Universiteit Antwerpen (UA) en Université catholique de Louvain (UCL) onderlijnt het belang van Brussels Airport als tweede economische motor van het land. De studie brengt de impact op het vlak van tewerkstelling en toegevoegde waarde van Brussels Airport gedetailleerd in kaart voor het jaar 2019:
  - o de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal resulteert in een directe tewerkstelling van meer dan 29.500 werknemers, afkomstig uit de drie gewesten. Hierdoor is de luchthaven bij de grootste werkgevers in België. Zij creëert tewerkstelling in verschillende sectoren verspreid over 357 bedrijven op de luchthavensite, waaronder de luchtvaart, luchthavengebonden activiteiten maar ook andere sectoren zoals consultancy;
  - o de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal resulteert in een gecombineerde, directe en indirecte tewerkstelling van meer dan 64.000 voltijdse equivalenten;
  - o alleen al in 2019, genereerden het luchttransport en de luchthavengebonden activiteiten een toegevoegde waarde van 5,4 miljard euro.

- o *Het totale economische effect voor de bredere economie wordt berekend op een kleine 2% van het BBP.*

*Het uitgebreid en groeiend netwerk van in totaal 235 rechtstreekse intercontinentale (90) en Europese (145) passagiers- en vrachtbestemmingen bevordert de internationale handelspositie van België, de inplanting van buitenlandse bedrijven en internationale organisaties in het land, als ook het inkomend toerisme en de activiteiten van Belgische bedrijven tot in de verste uithoeken van de wereld (cijfers 2019). De aanwezigheid van een performante en duurzame luchthaven bevordert ook de aantrekkelijkheid en efficiëntie van Brussel als Europese hoofdstad.*

***Een beslissing omtrent de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de rubriek 57.1.2° komt in essentie dan ook neer op een afweging die de vergunningverlenende overheid moet maken tussen verschillende met elkaar conflicterende en botsende grondrechten en positieve overheidsverplichtingen, waarbij het tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de overheid behoort om binnen de grenzen van de redelijkheid een billijke afweging te maken tussen de verschillende belangen. Enerzijds zijn er de ruimere maatschappelijke belangen die in ogenschouw genomen moeten worden, anderzijds zijn er de belangen van de omgeving.***

*Dat een weigering van de rubriek 57.1.2° op gespannen voet staat met Verordening 598/2014 en het maatschappelijk belang van de luchthaven, neemt niet weg dat bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag rekening gehouden moet worden met de geluidshinder en nagegaan moet worden of de hinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. De bescherming van de omgeving tegen geluidshinder vormt immers -naast het oplossen van de geluidsproblematiek op de meest kosteneffectieve wijze- eveneens een belangrijke doelstelling van Verordening 598/2014.*

*Bovendien doet de evenwichtige aanpak geen afbreuk aan de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten en in vigerend recht vastgesteld beleid (zie overweging 3 van Verordening 598/2014). In dat verband moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de positieve verplichtingen die op de overheid rusten om adequate maatregelen te nemen om de rechten te beschermen die voortvloeien uit de artikelen 8 EVRM, 22 van de Grondwet en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.*

*Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft aangenomen (arrest Powell en Rayner t/ Verenigd Koninkrijk van 21 februari 1990, arrest Hatton (II) t/ Verenigd Koninkrijk van 8 juli 2003) dat de geluidshinder door vliegtuigen, wanneer die buitensporig is, de kwaliteit van het privéleven van de omwonenden kan verminderen en dat die geluidshinder kan worden beschouwd hetzij als een tekortkoming in de positieve verplichting van de Staten om adequate maatregelen te nemen teneinde de rechten te beschermen die de verzoekers putten uit artikel 8:1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, hetzij als een inmenging van een overheid die moet worden verantwoord volgens de in artikel 8.2 opgesomde criteria. Er moet ter zake rekening worden gehouden met een billijk evenwicht dat tot stand moet worden gebracht tussen de belangen van het individu en die van de maatschappij in haar geheel, waarbij de Staat, in de beide gevallen, een beoordelingsmarge geniet om te bepalen welke maatregelen dienen te worden genomen, in het bijzonder wanneer met de uitbating van een luchthaven een wettig doel wordt nagestreefd en de negatieve gevolgen daarvan voor het leefmilieu niet volledig kunnen worden uitgesloten. Onder dat voorbehoud kan worden aangenomen dat, wanneer geluidshinder afkomstig van vliegtuigen een ondraaglijk niveau*

bereikt, die hinder afbreuk kan doen aan de rechten die de omwonenden van een luchthaven aan artikel 22 van de Grondwet ontleen (GwH 14 december 2005, 189/2005, B.4.4.).<sup>109</sup>  
(...)

Bijzondere milieuvorwaarden in kader van minder geluidshinder

Artikel 73, §1, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat de bijzondere milieuvorwaarden de bijkomende maatregelen bevatten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de mens en het milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder afkomstig van de exploitatie.

Vermits het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven ook de Uniewetgever bindt (conform artikel 7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), wordt Verordening 598/2014 in die zin begrepen dat ze er zich niet tegen verzet dat in het kader van een hernieuwing van de rubriek 57.1.2° bijzondere voorwaarden worden opgelegd die gericht zijn op het beperken van de geluidshinder en dit in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak. Anders oordelen zou niet alleen ingaan tegen de tekst en filosofie van Verordening 598/2014, maar zou bovendien een uitleg geven aan Verordening 598/2014 die betekent dat eerst overgegaan moet worden tot een sluiting van de luchthavenactiviteit om vervolgens een uitvoerige en tijdrovende procedure te moeten volgen waarbij niet alleen de Europese Commissie, maar ook alle lidstaten moeten worden geraadpleegd, wat de rechtsgrond van de Verordening 598/2014 te buiten gaat en strijdig zou zijn met Unierechtelijke evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel.

**Om de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak wordt een dubbele aanpak gehanteerd.**

Vooreerst wordt de bestaande omkadering van de luchthaven die gericht is op de bescherming tegen geluidshinder bestendigd in de bijzondere voorwaarden teneinde het bestaande beschermingsniveau te behouden. Daartoe worden de geluidsgerelateerde maatregelen ter beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal die opgenomen waren (1) in de huidige basismilieuvergunning voor de luchthaven Brussel-Nationaal en (2) in het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven opnieuw verankerd in de bijzondere voorwaarden van de omgevingsvergunning.

Daarnaast wordt gelet op de positieve verplichtingen die overeenkomstig artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet op de overheid rusten en de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de overheid beschikt om een billijke afweging te maken tussen de verschillende in het geding zijnde belangen, bijkomende maatregelen genomen om de hinder voor de omwonenden verder te beperken. Daartoe worden de volgende (nieuwe) bijzondere voorwaarden opgenomen in de vergunning in afwachting van het doorlopen van de procedure van de 'balanced approach' die parallel opgestart wordt. Gelet op het gegeven van het totaal ontbreken van concrete 'minder hinder scenario's' in het aanvraagdossier, waardoor bijvoorbeeld de aanvrager zelf de eventuele economische repercussies aan de vergunningverlener had kunnen duiden, werden onderstaande voorwaarden uitgewerkt op basis van een 'minder hinder scenario', met fasering in de tijd en daarbij het vastklikken van tussentijdse verworvenheden.<sup>110</sup> (Eigen benadrukking)

En nog verder:

<sup>109</sup> Stuk I.1, p. 63-65.

<sup>110</sup> Stuk I.1, p. 67-68.

*"Indien het doorlopen van de evenwichtige aanpak ertoe zou nopen aanpassingen aan te brengen, kan dit gebeuren via een bijstelling van de vergunningsvoorwaarden."<sup>111</sup>*

17. Daarbij moet vooreerst worden benadrukt dat hier nog steeds een vergunning wordt afgeleverd in strijd met artikel 5.3.1 DABM.

De overweging van de verwerende partij dat er in de eerste bestreden beslissing bijzondere voorwaarden worden opgenomen die de hinder "aanvaardbaar" zouden moeten maken, verandert daar niets aan.

Eerstens blijkt nergens uit de eerste bestreden beslissing waaruit kan worden afgeleid dat deze bijzondere voorwaarden zullen volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te reduceren. Dat is ook niet zo gek, want zoals hoger mocht blijken, gaf de verwerende partij zélf aan dat er in de vergunningsaanvraag (en ook niet in het project-MER trouwens) nergens "*minder hinder maatregelen*" werden opgenomen.<sup>112</sup> Daar zit meteen het tweede probleem: het stond aan de aanvrager om de nodige garanties te bieden,<sup>113</sup> niet aan de verwerende partij om zelf een minder hinder scenario uit te werken. Inderdaad dienen bijzondere voorwaarden niet om de leemten in een aanvraagdossier op te vangen:

***"Overwegende dat in de motivering van het bestreden besluit met betrekking tot alle relevante milieu-effecten gewag wordt gemaakt van "onzekerheden", "twijfels" en "onduidelijkheden van de aanvraag"; dat, desalniettemin, op het verbranden van 32 ton huishoudelijk afval na, de gevraagde vergunning wordt verleend en dit voor de maximaal toegelaten termijn van twintig jaar; dat de motivering in het bestreden besluit om ondanks de talrijke onzekerheden die het vergunningsdossier oproept, de vergunning toch toe te staan voor een periode van twintig jaar -het verlenen van een proefvergunning waarin artikel 18 van het milieuvergunningsdecreet voorziet wordt niet overwogen- er op neerkomt dat de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat deze onzekerheden kunnen worden geredieerd door het opleggen van bijzondere voorwaarden; dat in casu dergelijke redenering, gelet op het aantal onzekerheden en de aard ervan, niet opgaat; dat de mogelijkheid die artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet biedt om bijzondere voorwaarden op te leggen "met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu" in wezen niet is ingesteld om tegemoet te komen aan de onzekerheden die een vergunningsdossier oproept, laat staan om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag in extremis op te vullen; dat het moet gaan om exploitatievoorwaarden, dit zijn bijkomende voorwaarden die met betrekking tot de vergunde inrichting, de voorwaarden opgenomen in de van toepassing zijnde wetgeving en reglementering aanvullen; dat de verwerende partij ook niet kan worden gevolgd waar zij in het bestreden besluit stelt dat "door bij de vergunning de nodige bijzondere voorwaarden op te leggen (...) voldoende garanties kunnen bekomen worden m.b.t. de milieu-technische verenigbaarheid van de gevraagde inrichting met het betrokken gebied"; dat, immers, op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit de verwerende partij onmogelijk de uitslag kon weten van nog vast te stellen factoren die van groot belang zijn bij de beoordeling van de "milieu-technische verenigbaarheid" van de inrichting, zoals onder meer het resultaat van de binnen zes maanden uit te voeren emissiemetingen van de afvalverbrandingsinstallatie en van de indampers, een correcte inschatting van de jaarlijks te verwerken hoeveelheden marmerslijpsel, waterzuiveringsslib en mest en van de te verbranden hoeveelheid***

<sup>111</sup> Stuk I.1, p. 73.

<sup>112</sup> Stuk I.1, p. 68: "Gelet op het totaal ontbreken van concrete 'minder hinder scenario's' in het aanvraagdossier (...)".

<sup>113</sup> P. FLAMEY, en E. MEES, *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure, 2023, 609.



*nietrecupereerbare plastic binnen de drie maand na datum van het vergunningsbesluit; dat dienvolgens het derde middel gegrond is."*<sup>114</sup> (Eigen benadrukking)

Aldus schendt de eerste bestreden beslissing dus ook artikel 5.6.4 DABM en de artikelen 72, 73 en 74 OVD, doordat deze een waslijst aan voorwaarden oplegt om de vergunningsaanvraag te "redden" nadat de aanvrager een duidelijk onvoldoende uitgewerkt dossier had ingediend.

Bovendien is het zo dat een milieuvergunning (ondertussen een omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten) maar kan worden verleend wanneer vast staat dat op het ogenblik van de vergunningverlening, de hinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt:

**"2.5.2. Overwegende dat wordt vastgesteld dat uit de weergegeven motivering nergens in concreto blijkt dat de geluidshinder binnen aanvaardbare perken zou kunnen blijven, alhoewel dat op basis van de ervaring met de talrijke bestaande containerparken in het Vlaamse Gewest moet mogelijk zijn; dat, wat de tussenkomende partij ook mag beweren, uit het bestreden besluit geenszins blijkt dat een onderzoek werd gevoerd naar de te verwachten geluidshinder en dat, integendeel, uit het bestreden besluit kan worden afgeleid dat dit wordt uitgesteld tot wanneer het containerpark in bedrijf is gesteld; dat immers als bijzondere maatregel wordt opgelegd het uitvoeren van een akoestisch onderzoek binnen de zes maanden na het operationeel worden van het containerpark "teneinde het specifieke geluid van de inrichting (incl. de hakselaar) te kennen (...)" ; dat in acht genomen het gegeven dat, zoals reeds gezegd, de exploitatie van containerparken geen novum vormt binnen het Vlaamse Gewest, het nochtans voor de vergunningverlenende overheid mogelijk moest zijn om, vooraleer een milieuvergunning voor twintig jaar te verlenen, een ernstige inschatting te maken van de te verwachten geluidshinder, temeer daar verzoeker in zijn beroepschrift heeft gewezen op geluidshinder voor zijn op amper twintig meter van het geplande containerpark gelegen woning; dat het niet opgaat om, eenmaal de investeringen voor het containerpark zijn uitgevoerd, door de exploitant te laten nagaan of de exploitatie van het containerpark geen te grote geluidshinder veroorzaakt en welke maatregelen die hinder tot een aanvaardbaar niveau kunnen beperken; dat dit des te meer klemt nu vooralsnog niet kan worden uitgesloten, zoals verzoeker stelt, dat het gewone gebruik van het containerpark dat in open lucht wordt geëxploiteerd reeds voor te grote geluidshinder voor de nabijgelegen woningen kan zorgen en dat geen saneringsmaatregelen bij machte zullen zijn de hinder binnen aanvaardbare perken te houden; dat het al te zeer de vraag is of alsdan tot de drastische maatregel van sluiting van het containerpark zal worden overgegaan; dat het middel in de besproken mate gegrond is."**<sup>115</sup>

Of nog:

*"12. Artikel 29 van Vlarem I bepaalt dat het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie onder meer een "gemotiveerde beoordeling" moet bevatten van "de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens, veroorzaakt door de inrichting, inzonderheid rekening houdend met de in de schoot van de commissie uitgebrachte adviezen", alsook een "gemotiveerd voorstel" van "vergunningstermijn en vergunningsvoorwaarden wanneer de commissie van oordeel is dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de inrichting mits naleving van gepaste milieuvergunningsvoorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau kunnen*

<sup>114</sup> RvS Gemeente Brecht, nr. 126.060, 4 december 2003.

<sup>115</sup> RvS nr. 107.173, 30 mei 2022.

worden beperkt en in zoverre de inrichting verenigbaar is met de voorschriften inzake ruimtelijke ordening.

*Deze bepaling verzet er zich tegen dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie anticipeert op de resultaten van een toekomstige geluidsstudie en zonder meer aanneemt dat de in die studie voorgestelde saneringsmaatregelen volstaan om de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, terwijl de effectiviteit en de haalbaarheid van die maatregelen niet het voorwerp is geweest van een eigen onderzoek met alle bijhorende waarborgen op het vlak van deskundigheid en objectiviteit. In dit verband wordt vastgesteld dat een erkend geluidsdeskundige, die enkel optreedt voor de aanvrager van de milieuvergunning, niet beschouwd kan worden als een adviesverlenende instantie in de zin van artikel 20 van Vlare*m I.*"<sup>116</sup> (Eigen benadrukking)*

Het is onder de gelding van artikel 5.3.1 DABM niet anders: zonder enige tijdsbepaling of uitstel­mogelijkheid stelt dit artikel zeer duidelijk dat de vergunning moet worden geweigerd als de hinder niet aanvaardbaar is of middels (geldige) bijzondere milieuvoorwaarden kan worden gemaakt:

*"Uit artikel 5.3.1, 1° DABM volgt dat er op het ogenblik van de besluitvorming over de aanvraag voldoende zekerheid moet bestaan of de IIOA geen risico's voor de mens en het milieu veroorzaakt. Het betreft dus een beoordelingsgrond die preventief van aard is."*<sup>117</sup>

En verder:

*"Een vergunningsaanvraag voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit dient tevens getoetst te worden aan artikel 5.3.1, 1° DABM dat bepaalt dat de vergunningverlenende overheid de omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit dient te weigeren, als de exploitatie onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het milieu inhoudt, die niet door algemene, sectorale of bijzondere milieuvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid. De algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden worden in eerste instantie geregeld door de bepalingen van Vlare*m II*, gewijzigd door de Vlare*mtrein 2019.**

*Deze bepaling impliceert dat er slechts een vergunning kan worden verleend wanneer er op het ogenblik van de besluitvorming voldoende zekerheid en/of waarborgen bestaan nopens de risico's of hinder voor de mens en het milieu, zodat de inrichting aanvaardbaar of toelaatbaar is vanuit het oogpunt van de bescherming van mens en leefmilieu."*<sup>118</sup> (Eigen benadrukking)

Dat betekent natuurlijk ook dat men niet tijdelijk onaanvaardbare hinder kan toestaan:

*"De omstandigheid dat de verzoeker zich in de buurt kwam vestigen van een reeds bestaande inrichting is niet van doorslaggevend belang. Ook in een dergelijke situatie mag een hinderlijke inrichting immers niet tot onaanvaardbare hinder of risico's aanleiding geven.*

*De seizoensgebondenheid van de hinderlijke activiteiten en de beperktheid ervan in de tijd kunnen voor de vergunningverlenende overheid evenmin een deugdelijk motief vormen om de vergunning te verlenen wanneer die vergunning voor de omwonenden en het leefmilieu een onaanvaardbare hinder teweegbrengt."*<sup>119</sup> (Eigen benadrukking)

<sup>116</sup> RvS Geens en Meuris, nr. 217.556, 26 januari 2012.

<sup>117</sup> P. FLAMEY, G. DECLERCQ, "Motorcross en the sound of silence. Naar een volwaardige geluidstoets bij omgevingsvergunningen en aktenames van meldingen", *STORM 2024*, afl. 1, bijdrage 2, 8.

<sup>118</sup> P. FLAMEY, en E.MEES, *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure, 2023, 608

<sup>119</sup> RvS Camerlynck, nr. 208.403, 25 oktober 2010.

Bijna geen enkele van de bijkomende bijzondere voorwaarden die de verwerende partij heeft opgelegd, heeft onmiddellijke werking.<sup>120</sup> Zo voert men stille weekendnachten gradueel in, maar daar begint men pas mee in de zomer van 2026.<sup>121</sup> Daarnaast worden ook bijkomende voorwaarden gesteld voor marginaal conforme vliegtuigen, maar ook maar vanaf het zomerseizoen 2025.<sup>122</sup> Zo mogelijk een nog duidelijkere erkenning van het voortbestaan van de onaanvaardbare hinder, is dat men slechts in een geleidelijke reductie voorziet van het aantal ernstig gehinderden, een reductie die zelfs pas vanaf 2028 (!) voor het eerst dient aan te vangen.<sup>123</sup>

Vervolgens moeten er kennelijk nog bijkomende maatregelen worden genomen, want de aanvrager moet zélf ook nog een actieplan opmaken aan de hand van bijkomende geluidsmetingen:

- f. Volgende contouren worden bijgevolg berekend en gekoppeld aan een actieplan met maatregelen door een erkend deskundige geluid:
- i. Jaarlijks worden de geluidscontouren (Lday, Levening, Lnight, Lden) bepaald voor het voorbije jaar volgens artikel 5.57.1.2 van titel II van het VLAREM, evenals het aantal potentieel sterk gehinderden (via Lden);
  - ii. Bijkomend worden jaarlijks ook de geluidscontouren voor Lden > 45dB(A) en Lnight > 40 dB(A) bepaald waarbij het aantal potentieel ernstig gehinderden bij Lden > 45 dB(A) en het aantal ernstig slaapverstoorden bij Lnight > 40 dB(A), opgesplitst per gemeente, wordt bepaald met toepassing van de dosis-effectrelaties voor hoge mate van hinder (HA) en hoge mate van slaapverstoring (HSD) zoals opgenomen in bijlage 2.2.4.3 van titel II van het VLAREM; :
  - iii. Jaarlijks worden de frequentiecontouren bepaald voor LAm<sub>ax</sub> 60 dB(A) en 70 dB(A) voor dag (7u00-19u00), avond (19u00-23u00) en nacht (23u00-7u00)
- De geluidscontouren en het algemeen actieplan met het voortgangsrapport worden jaarlijks door de exploitant in digitale vorm bezorgd aan de monitoringscommissie.

124

(Eigen gele aanduiding)

Ook uit deze laatste voorwaarde f. blijkt dat er zich nog hinder zal voordoen, minstens dat het voor de verwerende partij totaal onzeker is of de bijzondere voorwaarden (en de door de exploitant voorgespiegelde steeds stillere vliegtuigen) wel voor de nodige geluidsreductie zullen zorgen om de hinder aanvaardbaar te maken.

18. Hoe men het ook draait of keert, de verwerende partij levert hier dus een vergunning af die in strijd is met de inhoudelijke beoordelingsvereisten van artikel 5.3.1 DABM.

Het is juist dat de verwerende partij stelt daartoe diverse bepalingen en beginselen tegenover elkaar afgewogen te hebben, waaronder:

- De Verordening 598/2014.<sup>125</sup>
- Het "sociaal, economisch en socio-cultureel en ruimer maatschappelijk belang van de luchthaven voor de bevolking".<sup>126</sup>

<sup>120</sup> Zie I.1, p. 175, vanaf "4. Geluid – luchtgeluid aanvullende voorwaarden".

<sup>121</sup> Stuk I.1, p. 175, punt c.

<sup>122</sup> Stuk I.1, p. 176, punt d.

<sup>123</sup> Stuk I.1, p. 176.

<sup>124</sup> Stuk I.1, p. 177.

<sup>125</sup> Stuk I.1 p. 64.

<sup>126</sup> Stuk I.1, p. 64

- Artikel 23 van de grondwet.<sup>127</sup>
- De vrijheid van ondernemen en de vrijheid van handel en nijverheid.<sup>128</sup>
- Artikel 8 EVRM, artikel 22 van de Grondwet en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.<sup>129</sup>

De meeste aandacht gaat daarbij naar de Verordening 598/2014, die voor de verwerende partij duidelijk doorslaggevend is in haar beoordeling.

Niettemin: impliciet maar zeker heeft de verwerende partij hier artikel 5.3.1 DABM niet toegepast en primauteit verleend aan de toepassing van de Verordening 598/2014 (en de andere hierboven vermelde beginselen en grondrechten).

De verwerende partij stelde daarbij vast dat zij anders de vergunning diende te weigeren.

Zelfs als men er van uit gaat dat:

- de Verordening 598/2014 inderdaad niet toeliet dat de verwerende partij de vergunning zonder meer zou weigeren (alvorens de procedure van evenwichtige aanpak is doorlopen),
- de verwerende partij als orgaan van actief bestuur primauteit mocht verlenen aan het EU-recht boven het interne recht,

dan nog moet men vaststellen dat de wijze waarop de verwerende partij de situatie heeft aangepakt, volstrekt onzorgvuldig is en helemaal niet in lijn met de hogere normen en belangen waaraan zij zoezegd prioriteit verleent.

Als het al zo is dat de huidige omgevingsvergunningsreglementering géén volwaardige “*evenwichtige aanpak*” toelaat ten aanzien van de luchthaven, dan is dat immers eigenlijk niet (uitsluitende) het gevolg van het beoordelingskader van artikel 5.3.1 DABM, maar ook van:

- Het feit dat de verwerende partij ingevolge artikel 32 OVD slechts over een beperkte beslissingstermijn beschikte.
- Het feit dat de verwerende partij het niet mogelijk achtte om een vergunning van bepaalde duur te verlenen:

Beperking van de vergunningstermijn

Er moet een vergunning opgelegd worden van bepaalde duur (5, 10 of 20 jaar).

- In toepassing van artikel 68 van het Omgevingsvergunningsdecreet vraagt de exploitant een omgevingsvergunning van onbepaalde duur. De bevoegde overheid kan enkel een vergunning voor bepaalde duur verlenen voor de gevallen die worden opgesomd in dit artikel.

130

In ieder geval: de verwerende partij erkent in de eerste bestreden beslissing uitdrukkelijk dat de aanvraag een (onaanvaardbare) negatieve impact heeft op heel wat grondrechten, zoals gewaarborgd in artikel 8 EVRM, artikel 22 en 23 van de Grondwet en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Bovendien erkent zij ook dat er, volgens de Verordening 598/2014, een

<sup>127</sup> Stuk I.1, p. 64

<sup>128</sup> Stuk I.1, p. 64

<sup>129</sup> Stuk I.1, p. 65

<sup>130</sup> Stuk I.1, p. 133.

evenwichtige aanpak moet worden opgestart om de geluidsproblematiek aan te pakken,<sup>131</sup> aangezien het gaat om luchthaven waarbij er een geluidsprobleem is vastgesteld.

19. De verwerende partij had uiteraard meerdere opties om die belangen een volwaardige plaats te geven. Als zij dan toch een bepaling van het nationale recht buiten toepassing liet om deze belangen te dienen, dan kon zij bijvoorbeeld:

- De beperking van de termijn om te beslissen buiten toepassing laten.
- De aanvrager toch een vergunning voor bepaalde duur geven, *bijvoorbeeld* voor vijf jaar, met duidelijke vingervijzigingen over wat een volgende aanvraag zou moeten bevatten.

**Wat de eerste optie betreft (niet toepassen beslissingstermijn)**, kan er trouwens toch ook op worden gewezen dat de verwerende partij alvast niet te beroerd was zagezegd bijkomende informatie op te vragen op basis van een lijst details (het ging met name om een afdrukformaat die ontbrak op bepaalde plannen, een foutieve verwijzing naar een hoofdstuk, ...), om zo de aanvrager een bijkomende termijn van maar liefst drie maanden te gunnen om zijn dossier aan te vullen, terwijl de ware reden daarvoor natuurlijk was om de aanvrager toe te laten zijn dossier aan te passen aan de evoluties inzake stikstof (wat ook woordelijk uit die brief blijkt).<sup>132</sup> Aan creativiteit in het voordeel van de aanvrager was er dus kennelijk geen gebrek.

Die vraag was trouwens een duidelijke kunstgreep om de aanvrager bijkomende tijd te geven om zijn dossier aan te vullen. Het ging helemaal niet om een onvolledig dossier: in de beslissing van 4 augustus 2023 worden immers enkel maar details en slordigheden vermeld.<sup>133</sup> Het ging dus niet om een onvolledig dossier in de zin van artikel 19 Omgevingsvergunningsdecreet, zodat de brief van 4 augustus 2023 waarbij bijkomende stukken werden opgevraagd én een bijkomende termijn werd toegekend, onwettig was. Meteen is ook gezegd dat, dienvolgens, de bestreden beslissing te laat is genomen (artikel 32, §§ 1 en 3 OVD), zodat de eerste bestreden beslissing ook om die reden onwettig is.

**Wat de tweede optie betreft (vergunning voor bepaalde duur)**, is het zo dat dit talloze problemen waar de verwerende partij op botste zou oplossen. Zo zou een dergelijke werkwijze toelaten de evenwichtige aanpak, die al lang geleden moest zijn opgestart, uit te rollen vóór er een vergunning voor onbepaalde duur komt.

Vervolgens zou deze tweede optie de verwerende partij ook toelaten de aanvrager in de vergunningsbeslissing er duidelijk op te wijzen dat zijn volgende vergunningsaanvraag nu toch wel eindelijk eens werk zou mogen maken van:

- Concreet uitgewerkte minder hinder scenario's, waarvan de verwerende partij nu moest vaststellen dat deze "*totaal ontbreken*".<sup>134</sup>
- Concrete aanpassingen aan de infrastructuur, zoals de (uitrusting van de) landingsbanen, zodat de verwerende partij niet voor een derde keer zou moeten vaststellen dat het aanvraagdossier nu eenmaal geen aanpassingen voorziet en zij die niet zélf kan opleggen.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> In werkelijkheid had zij die aanpak natuurlijk al in 2016 moeten opstarten.

<sup>132</sup> Van 4 augustus 2023 tot 2 november 2023, stuk I.3.

<sup>133</sup> Stuk I.3.

<sup>134</sup> Stuk I.1, p. 68.

<sup>135</sup> Zie hoger, waar werd aangetoond dat zowel in 2004 als in de eerste bestreden beslissing de verwerende partij telkens moet vaststellen dat zij niet kan oordelen over aanpassingen aan de

Daarnaast zou een dergelijke werkwijze de verwerende partij ook veel meer inzicht kunnen verschaffen over heel wat elementen waarvan zij op vandaag zélf moet erkennen dat de aanvrager uitgaat van heel wat aannames, die echter op vandaag totaal onzeker zijn.

Het gaat dan *bijvoorbeeld* om de bewering van de aanvrager dat er ondanks de geplande groei toch minder gehinderden zouden zijn:

*"Er is dus ondanks de geplande groei in vracht- en passagiersvervoer, een verwachte lichte daling van het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden. De daling wordt vooral verklaard door de verwachte vlootvernieuwing met stillere vliegtuigen, waardoor de positieve evolutie op de effecten in het project-MER gebaseerd zijn op een aanname/verwachting en dus onzeker blijven. Het is daarom zeer belangrijk dat deze geluidscontouren jaarlijks gemonitord worden, met gezondheidskundige beoordeling door toetsing aan de WHO-richtlijn en gekoppeld aan een actieplan met bijkomende maatregelen wanneer de resultaten uit het project-MER niet bevestigd kunnen worden in de realiteit."<sup>136</sup>*

(...)

*"Voor geluid zijn de negatieve gezondheidseffecten van geluid bijna volledig te wijten aan het vliegverkeer. Ondanks de verwachte krimp van de geluidscontouren naar 2032, wordt een groot aantal mensen blootgesteld aan hoge geluidswaarden. Vooral tijdens de nacht worden nog steeds veel mensen blootgesteld aan hoge waarden, welke lijden tot ernstige slaapverstoring. Wanneer de dosis-effectrelatie volgens de WHO wordt toegepast zullen er in 2032, rekening houdend met de verwachte bevolkingstoename in het studiegebied, 196.000 ernstig gehinderden zijn en circa 89.000 ernstig slaapverstoorden. Dit is uiteraard veel meer dan wat uit de VLAREM-formule komt (circa 12.000), maar belangrijk is om de evoluties te vergelijken.*

***Ook al komt uit de berekeningen dat er een afname in de geluidscontouren te verwachten is, is het zeer moeilijk om deze voorspellingen als hard cijfermateriaal te gebruiken. De vele aannames maken dat de betrouwbaarheid eerder beperkt is."<sup>137</sup> (Eigen benadrukking)***

Een ander voorbeeld is uiteraard het feit dat, als men bijvoorbeeld een vergunning geeft voor 5 jaar, men ook al een veel beter zich zal hebben op de vraag of de Programmatische Aanpak Stikstof van de Vlaamse Regering wel de verwachte vruchten zal afwerpen tegen 2030 (zie hiervoor het tweede middel).

Het verlenen van een vergunning voor bepaalde duur (*eventueel* alvorens op een later tijdstip dan wel te beslissen over een vergunning voor onbepaalde duur) zou dus véél beter alle grondrechten en de Verordening 598/2014 respecteren, zonder dat de vrijheid van ondernemen van de exploitant in het gedrang komt.

20: Toch kiest de verwerende partij geen van deze opties, ook al is het duidelijk dat deze opties véél beter aansluiten bij de doelstellingen van de vele instrumenten en grondrechten waarnaar de verwerende partij verwijst.

Neen, de verwerende partij kiest ervoor om de bepaling die de inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunningsaanvraag betreft buiten toepassing te laten (artikel 5.3.1 DABM). De verwerende partij kiest er dus voor de belangrijkste bepaling – wat de impact op de (rechten van) de omwonenden en het leefmilieu betreft – buiten toepassing te laten, terwijl het buiten toepassing laten van bepaalde

---

infrastructuur omdat deze niet zijn aangevraagd (maar waaraan de verwerende partij dan wel *niet* de logische gevolgtrekking maakt dat de aanvraag niet vergunbaar is).

<sup>136</sup> Stuk I.1, p. 66.

<sup>137</sup> Stuk I.1, p. 115.

formele bepalingen een op alle fronten beter resultaat zou kunnen opleveren (en dat zonder de vrijheid van ondernemen van de exploitant aan te tasten).

Een dergelijke afweging, die dus helemaal geen recht doet aan de Verordening 598/2014, artikel 8 EVRM, artikel 22 en 23 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, schendt niet alleen deze bepalingen, maar is ook kennelijk onredelijk en onzorgvuldig. Nu er aldus geen sprake is van een geldige wijze van primauteit verlenen aan het EU-recht, zijn ook de overige in het middel aangehaalde bepalingen geschonden.

**Het middelonderdeel is gegrond.**

### Derde onderdeel: onaanvaardbare risico's

21. Artikel 5.3.1 DABM houdt overigens niet alleen de verplichting in om de vergunning te weigeren wanneer de exploitatie zorgt voor onaanvaardbare hinder, maar ook wanneer er sprake is van onaanvaardbare risico's.

Zoals uit het feitenrelaas blijkt, is het zo dat het overmatige gebruik van de baan 01 – hetgeen in de hand wordt gewerkt doordat deze is uitgerust met ILS, terwijl andere banen dat niet zijn – voor veiligheidsrisico's zorgt.

Ook die veiligheidsrisico's, die dus zelfs al door meerdere rechters zijn vastgesteld, werden aangekaart (onder andere) in het bezwaarschrift van de gemeente Sint-Pieters-Woluwe:

*"Ook van andere risico's is er duidelijk sprake. Zoals hoger al mocht blijken, wordt er nu al overmatig veel geland op de landingsbaan 01, terwijl dat om veiligheidsredenen zou moeten vermeden worden. Van aanzienlijke risico's is dus wel degelijk sprake. Toch wordt niet eens bekeken of de luchthaveninfrastructuur zou kunnen worden aangepast om die risico's te verminderen. Men betreft het zelfs niet eens in de milieu-effectenbeoordeling, laat staan dat de aanvraag in enige ingreep voorziet (integendeel: men wil kennelijk in de toekomst de capaciteit van die baan zelfs verhogen, supra)."<sup>138</sup>*

De eerste bestreden beslissing gaat op die vraag volstrekt niet in, zodat artikel 5.3.1 DABM en het materiële motiveringsbeginsel, minstens de formele motiveringsplicht is geschonden.

22. Dit alles klemmt natuurlijk des te meer, nu deze risico's zich eveneens voordoen bij het overmatig landen op de landingsbaan 01, waarvan hoger al bleek dat deze ook voor overmatig veel hinder zorgt.

In het eerste onderdeel (met betrekking tot de geluidshinder) rees nog de vraag of er al dan niet sprake was van "geluidsgerateerde acties" wat dan de beslissingsvrijheid van de verwerende partij zou beknotten (*quod non, supra*), doordat zij omwille van geluidsproblemen niet tot een totale weigering zou mogen overgaan.

Een dergelijke belemmering bestaat er al helemaal niet op het vlak van veiligheid, waar de verwerende partij helemaal de handen vrij had om de vergunning te weigeren, aangezien het dan nooit gaat om een exploitatiebeperking in de zin van de Verordening.<sup>139</sup>

Ook om deze zelfstandige reden had de verwerende partij dus de vergunning moeten weigeren, minstens had zij moeten motiveren waarom deze duidelijk aangehaalde (en zelfs door meerdere rechters vastgestelde) risico's toch aanvaardbaar achtte.

Aldus moet worden vastgesteld dat de eerste bestreden beslissing ook om die reden artikel 5.3.1 DABM, het materiële motiveringsbeginselen, minstens de formele motiveringsplicht schendt.

**Het middelonderdeel is gegrond.**

***Het eerste middel is dan ook gegrond.***

<sup>138</sup> Stuk VI.7, p. 28. Zie in datzelfde bezwaar ook nog de p. 3 -5 en 26, waar eveneens wordt ingegaan op de veiligheidsproblematiek en de verhouding tussen de infrastructuur en de veiligheid.

<sup>139</sup> Een exploitatiebeperking is immers steeds een geluidsgerateerde actie (artikel 2 Verordening 598/2014).



## II.2.2. Tweede middel

**TWEEDE MIDDEL**, genomen uit schending van de artikelen 26bis, §1 en 36ter, §4 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, de artikelen 4.3.7, 2°, 4.3.8, §2, 3°, 4.3.8, §2, 4° en 4.1.7 van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, artikel 48 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, artikel 6, tweede en derde lid van de richtlijn 92 / 43 / EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

### Eerste onderdeel: ontoereikende passende beoordeling

1. Vanuit de Europese Unie bestaat sinds lang een vastgelegd beleid om de achteruitgang van de biodiversiteit tot stilstand te brengen en die achteruitgang opnieuw te herstellen. De Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand<sup>140</sup> (hierna: "Vogelrichtlijn") en de richtlijn 92 / 43 / EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna<sup>141</sup> (hierna: "Habitatrichtlijn") vormen hierbij de kern van het juridische kader, op basis waarvan alle Europese lidstaten ervoor moeten zorgen dat er een gunstige staat van instandhouding bekomen wordt voor de op hun grondgebied voorkomende natuurlijke habitats en soorten.

Zo mogen de bevoegde instanties van een lidstaat conform artikel 6, derde lid van Habitatrichtlijn een plan of project bijvoorbeeld enkel goedkeuren indien vaststaat dat de uitvoering van dit plan of project geen betekenisvolle impact zal hebben op beschermde soorten en habitattypes in de nabije speciale beschermingszones (hierna: "SBZ-H").

Deze bepaling luidt:

#### **"Art. 6.**

*(...) 3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.* (Eigen onderlijning)

Deze Europese richtlijn bepaling werd omgezet naar Vlaams niveau in artikel 36ter, §4 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu<sup>142</sup> (hierna: "Decreet Natuurbehoud").

Dit artikel luidt:

#### **"Art. 36ter.**

*(...) § 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren*

<sup>140</sup> Pb. L. 20/7-25, 26 januari 2010.

<sup>141</sup> Pb. L. 206/7, 21 mei 1992.

<sup>142</sup> BS 10 januari 1998.

indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan. (Eigen onderlijning en benadrukking)

Zodoende moet voor elk plan of project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor beschermde soorten en habitattypes in SBZ-H, een zogenaamde 'passende beoordeling' worden opgemaakt waarin deze verwachte impact in kaart wordt gebracht en onderzocht. Enkel indien op basis van de passende beoordeling met zekerheid kan worden geconcludeerd dat het voorliggende plan of project, géén significante effecten zal hebben op beschermde soorten en habitattypes in die gebieden, kan het voorliggende plan of project worden goedgekeurd. In geval van onzekerheid of bij significante negatieve effecten, kan het project of plan niet worden uitgevoerd.

Of er sprake is van een significante aantasting of niet, dient te worden beoordeeld rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen (hierna: "IHD") van de betrokken gebieden. Instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen gebieden worden uitgedrukt in termen van behouds- en verbeteropgaven betreffende de kwaliteit, de oppervlakte, de populatieomvang of de verspreiding van de desbetreffende, Europees te beschermen habitats en soorten.

In Vlaanderen vormt vermessing – naast factoren zoals versnippering en verdroging – een belangrijk knelpunt als het erop aankomt de achteruitgang van de natuurkwaliteit in het Vlaams Natura 2000 netwerk te stoppen en om de door de Vlaamse Regering vastgestelde IHD's te behalen. Zo ondervinden een heel aantal stikstofgevoelige habitattypes een negatieve impact op hun kwaliteit en functioneren, als gevolg van te hoge atmosferische depositie van stikstof. In de periode 2013–2018 bevonden in Vlaanderen slechts 3 van de 46 voorkomende habitattypes zich in een gunstige staat van instandhouding. Veertig van de 46 habitattypes zijn stikstofgevoelig. Voor 28 hiervan vormt stikstofdepositie een hoge drukfactor die medebepalend is voor de ongunstige staat van instandhouding.

Of er ten aanzien van een nieuw te vergunnen project sprake is van een significante aantasting in de zin van artikel 36ter, §4 van het Decreet Natuurbehoud ten gevolge van de verwachte stikstofemissies van het project, dient zodoende te worden beoordeeld in het licht van deze huidige ongunstige staat van instandhouding van de in de omgeving van het project aanwezige beschermde habitattypes.

Dit is niet meer dan logisch, gelet op artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn, dat in hoofde van de lidstaten een algemene beschermingsverplichting bevat om vanaf de aanwijzing van SBZ-H, minstens een *status quo* van de staat van instandhouding te behouden:

**"Art. 6.**

*(...)2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben."*

Artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten zodoende preventieve maatregelen te nemen om verslechtingen en verstoringen te voorkomen die significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen zouden kunnen hebben. Dit verslechtingsverbod speelt zowel ten overstaan van bestaande, reeds vergunde als nieuwe activiteiten.

H. SCHOUKENS stelde hieromtrent ook reeds uitdrukkelijk:

*"Bovendien dient bij de toepassing van de tweede zin van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn rekening te worden gehouden met de totale milieulast: wanneer in het voorbije decennium al veel stikstofdepositie is vergund, zal een op zich beperkte toename niet zomaar kunnen worden vergund, zeker niet bij een ongunstige staat van instandhouding. Dit omvat met name de toetsing van de zogenaamde cumulatieve effecten, wat inhoudt dat niet alleen de impact, maar ook het ruimere ecologische plaatsje moeten worden bekeken. Ook de opstelsom van vele kleine ingrepen kan een aanzienlijke schade aan de natuur met zich meebrengen. In zijn rechtspraak heeft het Hof van Justitie herhaaldelijk benadrukt dat de eis om bij een passende beoordeling ook te kijken naar de significante effecten "in combinatie met andere plannen en projecten", betekent dat bij de significantietoets ook indirect rekening moet worden gehouden met de impact van bestaande plannen en projecten. Wanneer er dus sprake is van een slechte uitgangssituatie, moet binnen die benadering elke bijkomende stikstofdepositie, hoe beperkt ook, als betekenisvol in aanmerking worden genomen." (Eigen onderlijning)*

Als een beschermde habitat of soort reeds aangetast is en er zodoende reeds aan de vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen wordt verzaakt, kan een project dat in een verdere aantasting op dit punt veroorzaakt uiteraard niet worden goedgekeurd.

Specifiek met betrekking tot stikstofdepositie speelt de kritische depositiewaarde (hierna: "KDW") van de aanwezige habitattypes en soorten daarom een belangrijke rol. De KDW is de wetenschappelijk bepaalde grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitatype significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie. In situaties waarin de KDW wordt overschreden, en de natuur zich zodoende reeds in een slechte toestand bevindt, kunnen dan ook geen bijkomende vergunningen worden verleend.

2. *In casu* werd er, gelet op de verwachte stikstofuitstoot van het voorliggende project, een passende beoordeling opgemaakt waarin de verwachte effecten van het voorliggende project op de in de omgeving aanwezige SBZ-H worden geanalyseerd.<sup>143</sup>

Uit deze passende beoordeling blijkt dat het voorliggende project vanuit de huidige exploitatie ten aanzien van SBZ-H problematische overschrijdingen van KDW's zal veroorzaken, m.n.:

- Een overschrijding van **5,01 – 10,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied Floordambos;<sup>144</sup> en
- Een overschrijding van **1,01 – 5,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied Plantsoenbos;<sup>145</sup> en
- Een overschrijding van **1,01 – 5,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied Torfbroek;<sup>146</sup> en
- Een overschrijding van **1,01 – 5,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied 6 Noord;<sup>147</sup> en

<sup>143</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-53 t.e.m. 10-172.

<sup>144</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-96.

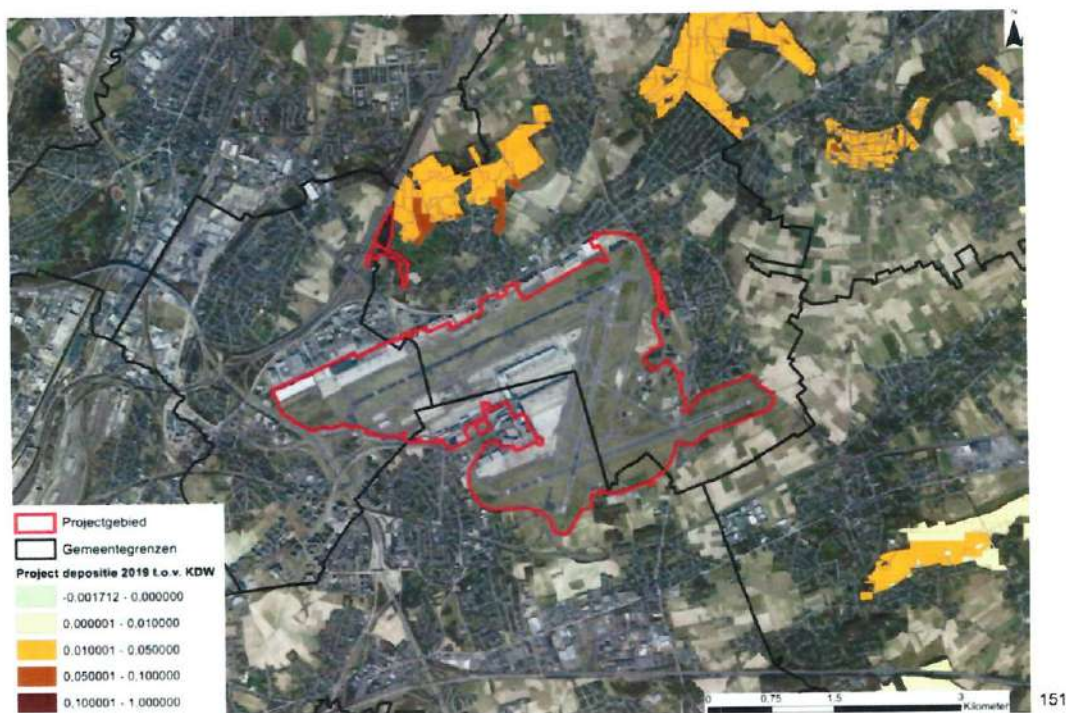
<sup>145</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-94.

<sup>146</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-95.

<sup>147</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-96.

- Een overschrijding van **1,01 – 5,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied Complex Hellebos;<sup>148</sup> en
- Een overschrijding van **1,01 – 5,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied Zoniënwoud Noord;<sup>149</sup> en
- Een overschrijding van **1,01 – 5,00** van de KDW voor het beschermde deelgebied 23.<sup>150</sup>

Grafisch ziet dit eruit als volgt, waarbij lichtoranje gebieden een overschrijding representeren tussen 1 en 5 % van het KDW, en donkeroranje gebieden een overschrijding tussen 5 en 10%:



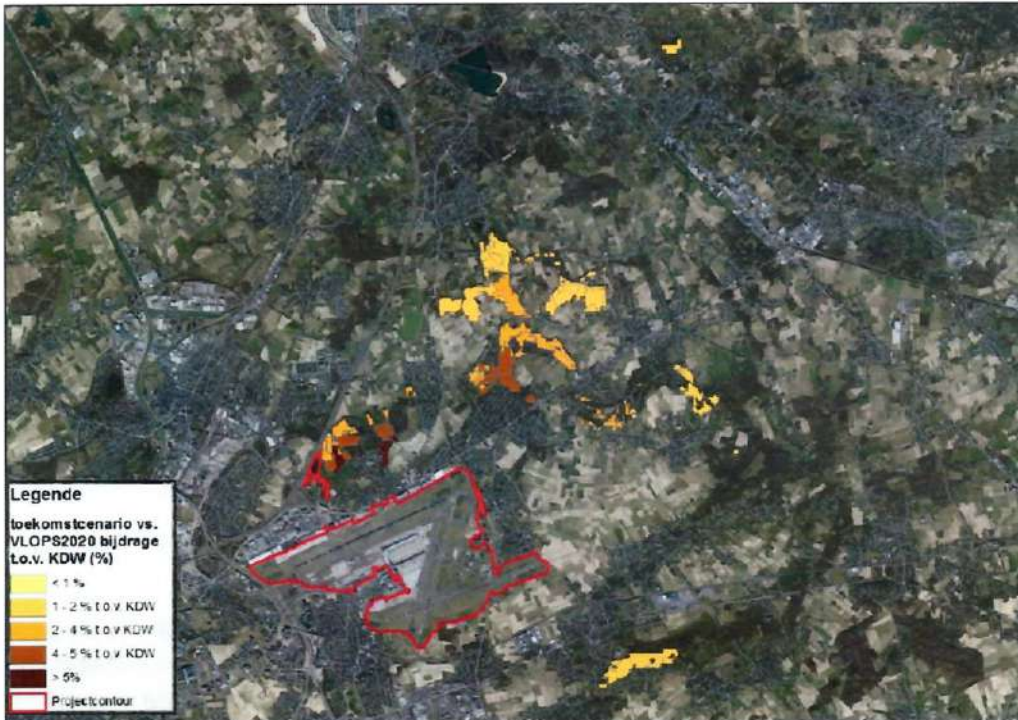
Echter, gaat het voorliggende project uit van een toename van het aantal vliegbewegingen van 234.000 naar 240.000 per jaar in 2032, ten gevolge waarvan de verwachte stikstofdepositie afkomstig van de exploitatie van de luchthaven nog zal toenemen. De verwachte KDW-overschrijdingen ten gevolge van deze uitbreiding worden weergegeven op volgende kaart (waarbij voor de overschrijdingen van meer dan 5% niet langer een onderscheid in percentage wordt gemaakt):

<sup>148</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-97.

<sup>149</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-100.

<sup>150</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-105.

<sup>151</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-91.



152

Op basis van deze vaststellingen, dient dan ook te worden geconcludeerd dat het voorliggende project een significante aantasting van de in de omgeving aanwezige SBZ-H veroorzaakt, gezien er een omvangrijke zone is waar de bijdrage van de exploitatie van de luchthaven meer dan 5% van de geldende KDW's bedraagt - waarvan meerdere percelen waar de bijdrage bijna 10% is<sup>153</sup> - en vooral gezien de KDW's in veel van deze gebieden reeds op vandaag overschreden worden.<sup>154</sup>

Conform 36ter, §4 van het Decreet Natuurbehoud moest de verwerende partij de voorliggende vergunningsaanvraag dan ook weigeren.

3. Niettemin oordeelde de verwerende partij dat het voorliggende project kan worden vergund op basis van de bepalingen van het recent goedgekeurde Decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof<sup>155</sup> (hierna: "**Stikstofdecreet**").

Het Stikstofdecreet omvat de decretale verankering van de programmatische aanpak van de Vlaamse Regering teneinde het hoofd te bieden aan de stikstofproblematiek in Vlaanderen. Deze programma-aanpak gaat uit van het zogenaamde G8-scenario, dat per subsector een aantal generieke reductiedoelstellingen omvat om tegen 2030 een neerwaartse depositietrend van stikstof, ofte NOx, in de SBZ-H te genereren.

Er wordt hierbij ook voorzien in een beoordelingskader voor de NOx-emissies die worden uitgestoten door projecten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Zo bepalen de artikelen 27 en 28 van het Stikstofdecreet dat bij een omgevingsvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een IIOA,

<sup>152</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-107.

<sup>153</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-114.

<sup>154</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-171.

<sup>155</sup> BS 22 februari 2024.

de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van de NO<sub>x</sub>-depositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H pas vereist is als de impactscore groter is dan een drempelwaarde van 1%.

De artikelen 28 en 29 van het Stikstofdecreet luiden:

**“Art. 28.**

*Bij een omgevingsvergunningsaanvraag of een ontwerp van projectbesluit voor de exploitatie van een IIOA is de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H niet vereist als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan een drempelwaarde van 1%.*

*Als de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 54 een aangepaste drempelwaarde heeft vastgesteld, geldt, in afwijking van het eerste lid, die aangepaste drempelwaarde in de plaats van de drempelwaarde, vermeld in het eerste lid.”*

En:

**“Art. 29.**

*De opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H is vereist bij een omgevingsvergunningsaanvraag of een ontwerp van projectbesluit voor de exploitatie van een IIOA die niet voldoet aan de voorwaarde, vermeld in artikel 28.”*

Conform artikel 30 van het Stikstofdecreet is er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO<sub>x</sub> in die SBZ-H niet hypothekeert. Die gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend beoogt men dan te bereiken door de realisatie van de gebiedsspecifieke maatregelen die in het decreet worden voorzien.

Artikel 30 van het Stikstofdecreet luidt als volgt:

**“Art. 30.**

*Als uit de passende beoordeling van de effecten, vermeld in artikel 29, hetzij blijkt dat er geen bijkomende stikstofdepositie is ten opzichte van de vergunde situatie, hetzij blijkt dat het project ten opzichte van de vergunde situatie leidt tot een stijging van de stikstofdepositie, is er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk, wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO<sub>x</sub> in die SBZ-H niet hypothekeert.*

*Bij de passende beoordeling van de effecten, vermeld in artikel 29, voor projecten die niet vergund zijn op het ogenblik van de beoordeling, is er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk, wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO<sub>x</sub> in die SBZ-H niet hypothekeert.*

*De gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend, vermeld in het eerste en tweede lid, wordt bepaald door de vermindering van de depositie van stikstofoxiden, die beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, § 2, 1°, systematisch in aanmerking te nemen voor een specifieke SBZ-H.*

*Bij de beoordeling of de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend, vermeld in het eerste en tweede lid, wordt gehypothekeerd, kunnen de volgende emissiereducerende*

*maatregelen in aanmerking genomen worden voor de vermindering van de totale NOx-emissie van de stationaire bron van stikstofoxiden:*

*1° technisch-economische reductiemaatregelen die streven naar de ondergrens van de met de BBT geassocieerde emissieniveaus bij GPBV-installaties of bij niet-GPBV-installaties die strenger zijn dan wat voorgeschreven is in titel II van het VLAREM. Om de economische haalbaarheid van de maatregelen te bepalen, wordt rekening gehouden met het gangbare afwegingsgebied;*

*2° maatregelen die verder reduceren, ook al gaan die verder dan het gangbare afwegingsgebied inzake economische haalbaarheid.*

*De Vlaamse Regering onderzoekt door middel van een planmilieueffectrapportage en passende beoordeling onder welke voorwaarden extern salderen, zonder de emissiereductiedoelstellingen, vermeld in artikel 4, § 2, § 3 en § 4, in het gedrang te brengen, gunstig passend beoordeeld kan worden. Vervolgens stelt de Vlaamse Regering, rekening houdend met het resultaat van deze planmilieueffectrapportage en passende beoordeling, de voorwaarden vast waaronder extern salderen met NOx-emissies vanaf 1 januari 2025 in aanmerking genomen kan worden.*

*De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de beoordeling van de stijging van stikstofdepositie en voor de beoordeling of de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend wordt gehypothekeerd."*

Het is op basis van deze artikelen uit het Stikstofdecreet dat de verwerende partij in de eerste bestreden beslissing oordeelt dat het voorliggende project, ondanks de verwachte significante NOx-emissies, kan worden vergund. Zij stelt met name:

*"Effectgroep vermestende en verzurende deposities*

*Binnen deze effectgroep worden volgende emissies berekend naargelang het gekozen scenario:*

- BAC\_0-1-0-0 (referentie 2019): 1.003 ton NOx/jaar*
- BAC\_1-3-0-0 (toekomstscenario 2030): 1.077 ton NOx/jaar*
- BAC\_1-3-1-0 (toekomstscenario 2030 + milderende maatregelen): 1.050 ton NOx/jaar.*

*In voorliggende passende beoordeling wordt gesteld dat: "In de PAS (2030) wordt binnen de geplande reducties steeds rekening gehouden met een aandeel stikstofuitstoot voor alle Vlaamse luchthavens van 1800 ton NOx/jaar. Binnen de PAS berekeningen werd rekening gehouden met ca 1.494 ton NOx uitstoot ten gevolge van Brussels Airport. Maar Brussels Airport vult, vanuit de berekeningen van het MER hervergunning BAC, slechts een deel van dit aandeel uitstoot in" met verwijzing naar en invulling van hogervermelde emissies.*

*Het kunnen toepassen van dit PAS-scenario en de voorziene stikstofenveloppe voor Brussels Airport wordt beargumenteerd vanuit het gegeven dat de onderliggende onderbouwing van de PAS, zoals definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 maart 2023, gevalideerd werd middels een passende beoordeling. Zowel voor het BAU2030 als het PAS G8-scenario werd het aandeel van BAC mee doorgerekend.*

*Overeenkomstig artikel 90 van het decreet over de programmatische aanpak stikstof (het Stikstofdecreet) zijn de bepalingen van dit decreet ook van toepassing op alle aanvragen betreffende een omgevingsvergunning ingediend voor de inwerkingtreding van dit decreet waarover de bevoegde overheid nog geen vergunningsbeslissing genomen heeft op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.*

*Gezien de decretale verankering van de PAS in het decreet over de programmatische aanpak stikstof wordt akkoord gegaan met de toepassing van deze projectspecifieke stikstofenveloppe*

en wordt bijgevoegd akkoord gegaan met de stelling dat voorliggend project de dalende trend zoals vooropgesteld in het PAS-kader niet zal hypothekeren, daarbij in rekening brengende dat de deposities van beide toekomstscenario's (BAC\_1300/BAC\_1310) gunstiger zijn dan deze die besproken en beoordeeld werd in het PAS-G8 scenario.

Artikel 29 van het Stikstofdecreet bepaalt dat de opmaak van een passende beoordeling inzake de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H vereist is bij een omgevingsvergunningaanvraag die niet voldoet aan de voorwaarde, vermeld in artikel 28. Deze laatste bepaling stelt dat bij een omgevingsvergunningaanvraag de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H niet is vereist als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan een drempelwaarde van 1%. De impactscore van de voorliggende aanvraag is groter dan 1%, zodat een passende beoordeling moet worden opgemaakt inzake de effecten van stikstofdepositie via de lucht. De aanvraag bevat een dergelijke passende beoordeling.

Artikel 30, eerste lid van het Stikstofdecreet stelt dat als uit de passende beoordeling van de effecten, vermeld in artikel 29, hetzij blijkt dat er geen bijkomende stikstofdepositie is ten opzichte van de vergunde situatie, hetzij blijkt dat het project ten opzichte van de vergunde situatie leidt tot een stijging van de stikstofdepositie, er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk is, wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NOx in die SBZ-H niet hypothekeert.

In de toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld (eigen benadrukking): "Wat betreft projecten met een impactscore boven de de-minimisdrempel wordt voorzien in de opmaak van een individuele passende beoordeling. Indien daaruit blijkt dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend (van NOx of van ammoniak) niet hypothekeert, wordt vooropgesteld dat er geen betekenisvolle aantasting mogelijk is van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ-H, wat betreft de effecten van stikstofdepositie via de lucht. Die trend wordt volgens het voorliggende voorstel van decreet bepaald door de realisatie van de doelstellingen vermeld in hoofdstuk 1, afdeling 2, systematisch in aanmerking te nemen voor een specifieke SBZ-H. In de passende beoordeling van de PAS wordt voor de 'gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend' ook verwezen naar 'PASdoelstelling, referentieperiode 2015-2030' (Passende Beoordeling PAS, pagina 71)."

De emissie van de luchthaven zijn inbegrepen in de gegevens op grond waarvan de PASdoelstelling 2030 is bepaald. Op grond hiervoor zijn emissiereducties bepaald, het zogenaamde G8-scenario. Het G8-scenario bevat generieke emissiereducties die van toepassing zijn over heel het Vlaamse Gewest, waarbij niet wordt gedifferentieerd op maat van specifieke SBZ-H. Het G8-scenario verwijst naar de generieke emissiereducties die vereist zijn om de 2030-doelstelling te realiseren. De uitvoering van deze reducties garandeert het bereiken van de PAS-doelstelling, welke op zijn beurt de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen moet garanderen. Binnen dit G8-scenario is aldus rekening gehouden met de stikstofemissies van de bestaande luchthaven. Bovendien is zelfs rekening gehouden met bijkomende stikstofemissies, welke door de voorliggende aanvraag niet eens geheel zullen worden opgevuld. Doordat de voorliggende aanvraag géén bijkomende stikstofdeposities zal veroorzaken dan diegenen waarmee al rekening is gehouden in het G8-scenario, waarvan de uitvoeringsmaatregelen decretaal zijn verankerd in het Stikstofdecreet, wordt geoordeeld dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend nergens zal hypothekeren. De aangevraagde emissies liggen ruim onder de emissies die zijn voorzien in het G8-scenario.

Uit bovenstaande beoordeling blijkt dat de voorwaarde rond het vereist zijn van stikstofreducerende of stikstofeffecten reducerende maatregelen ter hoogte van Natura2000



*gebieden, zoals voorgesteld in het advies van 5 januari 2024 van het CBS van de gemeente Zaventem, niet moet opgenomen worden in de vergunning.*<sup>156</sup>

De verwerende partij baseert haar beoordeling inzake de aanvaardbaarheid van de verwachte NOx-emissies van het voorliggende project zodoende integraal op het beoordelingskader voor omgevingsvergunningsaanvragen zoals voorzien in het Stikstofdecreet.

4. Dit decretale beoordelingskader, dat zich baseert op een programmatische aanpak, is echter onwettig wegens strijdigheid met het Europese Unierecht.

Immers, kan men zich bij de beoordeling van de significantie van de negatieve effecten van een te vergunnen project maar baseren op een programmatische aanpak, indien de positieve effecten van de daarin voorziene maatregelen voldoende vaststaan. Het Hof van Justitie oordeelde hieromtrent reeds, onder verwijzing naar eerdere rechtspraak, het navolgende:

***"Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het in strijd met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn zou zijn dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].***

*Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.*

(...)

*Tevens is het vaste rechtspraak van het Hof dat alleen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten, een dergelijke maatregel in aanmerking kan worden genomen bij de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (zie in die zin arresten van 26 april 2017, Commissie/Duitsland, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 38, en 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 51).*

*In casu geeft de verwijzende rechter aan dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald.*

(...)

*Het is echter zo dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt*

<sup>156</sup> De eerste bestreden beslissing, p. 99-101.

*hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.*"<sup>157</sup> (Eigen onderlijning en benadrukking)

Conform de rechtspraak van het Hof van Justitie kan er in een passende beoordeling zodoende niet worden verwezen naar:

- Het effect van instandhoudingsmaatregelen voordat die maatregelen daadwerkelijk uitwerking hebben gehad; alsook niet naar
- Het effect van maatregelen ten aanzien waarvan er niet voldoende zekerheid is dat die maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied (en zodoende geen garantie behelzen dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten)

Het is ook ten gevolge hiervan dat bijvoorbeeld in Nederland werd geoordeeld dat het door de regering voorziene PAS-programma niet als basis kan worden gebruikt om vergunningen te verlenen, omdat hiermee vooruit wordt gelopen op toekomstige onzekere gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden:

*"Ook als hiervoor zou zijn geconstateerd dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen met de vereiste zekerheid in kaart waren gebracht of gekwantificeerd, dan zouden daarmee de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen nog niet vaststaan. Het arrest van het Hof strekt er immers toe dat de PAS-bronmaatregelen resultaat moeten hebben gehad voordat de activiteiten die op basis van het PAS-beoordelingskader worden toegestaan negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden (zie ook uitgangspunt 10). **Er is met andere woorden ruimte voor toedeling van ontwikkelingsruimte die ontleend wordt aan de PAS-bronmaatregelen nadat de maatregelen zijn uitgevoerd en de emissiedaling door die maatregelen zich met zekerheid heeft voorgedaan op het moment waarop de activiteiten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld emissie gaan veroorzaken.** Omdat er geen relatie bestaat tussen de emissiereducerende maatregel en de emissieveroorzakende activiteit die met het PAS wordt toegestaan, **is slechts verzekerd dat de maatregel resultaat heeft gehad voordat de toegestane activiteit negatieve gevolgen kan hebben als de ontwikkelingsruimte niet eerder wordt toegedeeld dan nadat de emissiedaling door de maatregelen zich daadwerkelijk heeft voorgedaan.** Het huidige uitgiftesysteem van de ontwikkelingsruimte in segment 2, zoals dat op grond van het PAS en de daarbij behorende regelgeving is vormgegeven voorziet in de uitgifte van 60% van de bij aanvang van het programma voor een tijdvak van zes jaar berekende ontwikkelingsruimte die ontleend is aan de PAS-bronmaatregelen. Daarnaast is een deel van de aan deze maatregelen ontleende depositieruimte opgenomen in het segment voor de grenswaarde. **Het PAS en de regelgeving waarborgen derhalve niet dat de daling van de depositie en de uitgifte van de ontwikkelingsruimte ten minste gelijk op lopen. Hieruit volgt dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen ten tijde van de passende beoordeling, ook in het geval deze met zekerheid in kaart waren gebracht en gekwantificeerd, niet vaststonden.**"<sup>158</sup> (Eigen benadrukking en onderlijning)*

<sup>157</sup> HvJ 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, ECLI:EU:C:2018:882 ECL, overwegingen nrs. 123-132.

<sup>158</sup> ABRvS (Nederland) 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, § 28. Te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/201600614-3-r2/>.

Er moet zodoende worden geconcludeerd dat er in een passende beoordeling niet kan worden verwezen naar de effecten van de maatregelen die in het Stikstofdecreet worden voorzien. Deze effecten hebben zich op het moment van de goedkeuring van de passende beoordeling immers nog niet gemanifesteerd. Het decreet gaat uit van een vermindering van de stikstofdepositie die "beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen", maar die op heden nog geenszins is vervuld.<sup>159</sup>

Bovendien is er ook geen sprake van enige wetenschappelijke zekerheid dat de verwachte effecten van de in het Stikstofdecreet voorziene maatregelen, zich daadwerkelijk zullen voordoen. Dit blijkt ook uit het feit dat het Stikstofdecreet voorziet in periodieke monitoringsverplichtingen om te na te gaan of de verwachte emissiedaling zich wel effectief zal voordoen.

De verwachte emissiedaling ten gevolge van de voorziene maatregelen in het Stikstofdecreet creëert op heden dan ook geen ontwikkelingsruimte om projecten te vergunnen die de KDW's overschrijden. Dit werd reeds door de Afdeling Wetgeving van de Raad van State opgemerkt in haar advies van 2 oktober 2023 met betrekking tot het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof van de Vlaamse Regering<sup>160</sup>, en nogmaals bevestigd in haar advies van 22 januari 2024<sup>161</sup>.

In haar advies van 2 oktober 2023 spreekt de Raad spreekt zodoende over 'vergunningverlening op krediet':

*"Vergunningverlening op krediet*

*De artikelen 35, 39 en 43 van het voorstel bepalen dat er "geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijk kenmerken van de betrokken SBZ-H mogelijk [is], wat betreft de effecten van eutrofiëring via de lucht als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van [NOx/ammoniak] (...) in de betrokken SBZ-H niet hypothekeert".*

*Die "gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend" anticipeert volgens artikel 35, tweede lid, resp. artikel 43, § 1, tweede lid, van het voorstel op de voordelen van de verwachte maatregelen, doordat die trend "wordt bepaald door de vermindering van de depositie van [stikstofoxiden resp. ammoniak], die beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen, vermeld in hoofdstuk 1, afdeling 2, systematisch in aanmerking te nemen voor een specifiek SBZ-H".*

***De vermelde artikelen 35, 39 en 43 sluiten aldus a priori uit dat een passende beoordeling leidt tot de conclusie dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een betrokken SBZ-H zal worden veroorzaakt, door vooruit te lopen op toekomstige positieve gevolgen van vooropgestelde emissiereducties. Ze bevatten aldus een in het licht van artikel 6 van de habitatrichtlijn ongeoorloofde toestemmingsbasis.***

*De in de artikelen 35, 39 en 43 voorgeschreven passende beoordeling kan daardoor immers niet meer worden beschouwd als beantwoordend aan de vereiste dat de beoordeling geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen."<sup>162</sup> (Eigen onderlijning en benadrukking)*

<sup>159</sup> Amendement op het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, 1801/5 (artikel 30, 34 en 38); Advies van de Raad van State over de amendementen op het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, 1801/8.

<sup>160</sup> Advies van de Raad van State van 2 oktober 2023 over het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, 1801/3.

<sup>161</sup> Advies van de Raad van State over de amendementen op het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, 1801/8.

<sup>162</sup> Advies van de Raad van State van 2 oktober 2023 over het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, 1801/3, p. 19.

Ondanks het vernietigende advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State op dit punt, werd het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof ter zake niet aangepast. De geviseerde artikelen 35, 39 en 43 uit het oorspronkelijke voorstel werden opnieuw opgenomen in de respectievelijke artikelen 30, 34 en 38 van de geamendeerde versie van 12 december 2023, waarover op 20 december 2023 opnieuw advies werd gevraagd aan de Raad van State.

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft haar kritiek omtrent deze werkwijze inzake 'vergunningverlening op krediet' opnieuw uitdrukkelijk bevestigd in haar advies van 22 januari 2024. Zij stelt met name:

*"Wat de Raad van State heeft opgemerkt in advies 74.348/1/V blijft zodoende gehandhaafd in zoverre de voorliggende amendementen de in dat advies behandelde onderwerpen hernemen. Dat geldt zowel voor de bepalingen die de onderzochte bepalingen van het voorstel van decreet ter zake herzien om rekening te houden met de opmerkingen die in voormeld advies gemaakt zijn, als voor de bepalingen die ongewijzigd blijven. Dat is overigens des te meer zo, gelet op wat hierna nog aan bod komt in opmerkingen 8 en 10.*

(...)

*8.2. Ook de opmerkingen in advies 74.348/1/V in verband met vergunningverlening "op krediet" behouden hun relevantie, des te meer nu uit de artikelen 30, 34 en 38 van amendement nr. 1 blijkt dat de conclusie, bij de passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie, dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZH10 in kwestie mogelijk is, louter afhangt van de voorwaarde dat het project de gebiedsspecifieke naarwaartse depositietrend van al naargelang stikstofoxiden (NOx) of ammoniak (NH3) niet hypothekeert, zonder dat de totale stikstofdepositie in rekening wordt gebracht. In die gevallen zal de passende beoordeling niet ten volle, en dus op een met het Unierecht strijdige wijze, worden uitgevoerd."<sup>163</sup> (Eigen benadrukking en onderlijning)*

Ondanks deze kritiek werd de geamendeerde versie van het Stikstofdecreet op 24 januari 2024 goedgekeurd door het Vlaams parlement.

5. Er dient hierbij te worden opgemerkt dat de verwerende partij ten tijde van het openbaar onderzoek reeds op uitdrukkelijke en uitvoerige wijze werd gewezen op de onwettigheid van dit beoordelingskader<sup>164</sup>, maar deze laatste klaarblijkelijk niet in staat is om deze wettigheidskritiek te weerleggen.

In de eerste bestreden beslissing wordt bij de bespreking van de bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden geuit, louter verwezen naar deze kritiek:

*"In het milieueffectenrapport wordt uitgegaan van een decretale borging van toekomstige emissiereducerende maatregelen. Nochtans hebben zowel de Raad van State en het Europees Hof van Justitie al gesteld dat vooropgestelde emissiereducerende maatregelen niet louter in het vooruitzicht kunnen worden gesteld, maar moeten aangenomen én uitgevoerd worden. Dat betekent dat de voorliggende passende beoordeling tekortschiet."<sup>165</sup>*

<sup>163</sup> Zie Advies van de Raad van State over de amendementen op het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23, 1801/8, p. 6-7.*

<sup>164</sup> Stuk VI.7.

<sup>165</sup> De eerste bestreden beslissing, p. 155.

Men laat echter geheel na om te verhelderen waarom de genoemde adviezen van de Raad van State en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie hier zomaar in de wind worden geslagen en men besluit dat de voorliggende passende beoordeling desondanks volstaat om de gevraagde vergunning te kunnen verlenen. Alle ingediende bezwaren die betrekking hadden op het voorliggende project-MER, werden in de eerste bestreden beslissing afgedaan onder algemene verwijzing naar het goedkeuringsverslag zoals opgemaakt door het Team Omgevingseffecten van de afdeling GOP van het Departement Omgeving:

"Project-MER

*Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bezwaarargumenten gericht op het projectMER. Het project-MER werd op 27 februari 2024 (PR3448) goedgekeurd, waarbij een aftoetsing is gebeurd aan de ontvangen opmerkingen en adviezen. Voor de beoordeling van deze bezwaarargumenten wordt dan ook in eerste instantie verwezen naar het goedkeuringsverslag opgemaakt door het Team Omgevingseffecten (milieueffectenrapportage) van de afdeling GOP van het Departement Omgeving (zie ook hoger onder 'Milieueffectrapportage')."<sup>166</sup>*

Echter, wordt er in dit goedkeuringsverslag ook gewoon verwezen naar het PAS-programma, zonder enige verwijzing naar – laat staan weerlegging of beantwoording van – de geformuleerde wettigheidskritiek:

*"Doordat de voorliggende aanvraag géén bijkomende stikstofdeposities zal veroorzaken dan diegenen waarmee al rekening is gehouden in het G8-scenario, waarvan de uitvoeringsmaatregelen decretaal zijn verankerd in het Stikstofdecreet, wordt geoordeeld dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend nergens zal hypothekeren. De aangevraagde emissies liggen ruim onder de emissies die zijn voorzien in het G8-scenario."<sup>167</sup>*

Noch in de eerste bestreden beslissing, noch in het goedkeuringsverslag van het Team Omgevingseffecten wordt het betrokken bezwaar dus beantwoord. Uit het voorliggende dossier blijkt zodoende geen enkele rechtvaardiging voor het feit dat er *in casu* geen rekening werd gehouden met de door de Raad van State en het Hof van Justitie geformuleerde wettigheidskritiek op het Stikstofdecreet.

De verwerende partij lijkt zodus niet te betwisten dat door het verlenen van de vergunning in een verdere aantasting van de SBZ-H in de omgeving van de luchthaven wordt voorzien, zonder dat de verwachte positieve effecten van de in het Stikstofdecreet voorziene instandhoudingsmaatregelen reeds zijn gerealiseerd om deze verdere aantasting te compenseren.

6. Gelet op het bovenstaande, dient dan ook te worden vastgesteld dat **het systeem van vergunningverlening op krediet zoals voorzien in het Stikstofdecreet in strijd is met artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn.**

De verwerende partij lijkt er van uit te gaan dat artikel 30 van het Stikstofdecreet op onderhavige vergunningsaanvraag van toepassing is, niettemin zou de conclusie onder de toepassing van artikel 34 van het Stikstofdecreet niet anders zijn. **Omwille van de onwettigheid van het Vlaamse beoordelingskader, dient uw Raad zowel artikel 30 als artikel 34 van het Stikstofdecreet in onderhavig geding zodoende buiten toepassing te laten.**

<sup>166</sup> De eerste bestreden beslissing, p. 148.

<sup>167</sup> Goedkeuring project-milieueffectrapport 'Hernieuwing omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal', Team Omgevingseffecten (Milieueffectenrapportage) van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het Departement Omgeving, 26 februari 2024, p. 4.

Het is immers vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat alle overheidsorganen, met inbegrip van de nationale rechterlijke instanties, op grond van de op hen rustende verplichting om een regel van nationaal recht die in strijd is met het Unierecht naast zich neer te leggen, gehouden zijn om die nationale bepaling buiten toepassing te laten.<sup>168</sup> Uw Raad dient dus zelfstandig te toetsen of de toepassing van nationale wettelijke voorschriften in strijd komt met rechtstreeks werkende normen van Unierecht.

Zo oordeelde het Hof van Justitie:

*"Voorts dient nog te worden opgemerkt dat, ook als de verwijzende rechter zou moeten vaststellen dat § 5, lid 1, van de FIERwV in overeenstemming is met artikel 87 EG, het niet uitgesloten is dat, in sommige gevallen, de in die bepaling van nationaal recht neergelegde methode leidt tot een resultaat dat afwijkt van de marktwaarde. In die omstandigheden zijn alle overheidsorganen, met inbegrip van de nationale rechterlijke instanties en bestuursorganen die belast zijn met de toepassing van nationaal recht, op grond van de op hen rustende verplichting om een regel van nationaal recht die in strijd is met het Unierecht naast zich neer te leggen, gehouden om die nationale bepaling buiten toepassing te laten (zie in die zin arresten van 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, Jurispr. blz. 1839, punt 31, en 9 september 2003, CIF, C-198/01, Jurispr. blz. I-8055, punten 48 en 49)." (Eigen onderlijning)*

Gelet op de rechtstreeks werking van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn<sup>169</sup> dient uw Raad artikel 30 van het Stikstofdecreet in onderhavig geding buiten toepassing te laten.

Dit impliceert dat de impact van het voorliggende project zodoende niet kan worden beoordeeld in functie van het toekomstscenario PAS-G8, maar moet worden geëvalueerd in het licht van een toekomstscenario uitgaande van de bestaande situatie. Uit dergelijke beoordeling blijkt dat het voorliggende project wel degelijk een betekenisvolle impact zal hebben op de in de omgeving aanwezige SBZ-H, gezien er een omvangrijke zone is waar de bijdrage van de exploitatie van de luchthaven meer dan 5 % van de geldende KDW's bedraagt - waarvan meerdere percelen waar de bijdrage bijna 10% is<sup>170</sup> - en vooral gezien de KDW's actueel in heel veel gebieden reeds op vandaag worden overschreden.<sup>171</sup>

**De eerste bestreden beslissing schendt zodoende artikel 36ter van het Decreet Natuurbehoud en dient dan ook te worden vernietigd.**

7. Daarenboven is - ten gevolge van deze onwettige beoordeling van de verwachte stikstofuitstoot van het voorliggende project - bij uitbreiding ook de goedkeuringsbeslissing van het Team Omgevingseffecten van 26 februari 2024, d.i. de tweede bestreden beslissing onwettig.

Immers, dient het Team Omgevingseffecten conform artikel 4.2.8, §2, 3° DABM het voorliggende project-MER inhoudelijk te toetsen aan de vereiste gegevens vermeld in artikel 4.3.7 DABM en het resultaat van deze toetsing mee opnemen in het project-MER-verslag:

**"Art. 4.3.8**

<sup>168</sup> Zie bijvoorbeeld HvJ 26 februari 2013, C-617/10, Widdershoven; HvJ 16 december 2010, Seydaland Verenigde Agrarbedriebe, overweging 52; HvJ 8 september 2010, C-409/06, Verhoeven; HvJ 22 juni 1989, C-103/88, Fratelli Costanzo, overwegingen nrs. 28-33.

<sup>169</sup> HvJ 7 september 2004, C-127/02, overwegingen nrs. 69-70.

<sup>170</sup> Project-MER, Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-114.

<sup>171</sup> Project-MER, Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - Discipline Biodiversiteit, p. 10-171

*§ 2. Na raadpleging van de adviesverlenende instanties, vermeld in het derde lid, en na afsluiting van het openbaar onderzoek van de vergunningsprocedure, toetst de administratie het project-MER inhoudelijk:*

*(...)*

*3° aan de vereiste gegevens, vermeld in artikel 4.3.7;*

*(...)*

*Het resultaat van de toetsing wordt opgenomen in het project-MER-verslag en leidt tot de goed- of afkeuring van het project-MER."*

Conform artikel 4.3.7, 2° DABM moet in een project-MER worden opgenomen:

*"2° een beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het project;"*

Zoals hierboven uitvoerig werd geduid, zijn er ten gevolge van de NOx-emissies van het voorliggende project wel degelijk aanzienlijke milieueffecten te verwachten met betrekking tot het aspect biodiversiteit. Het Team Omgevingseffecten had het voorliggende project-MER conform artikel 4.3.8, §2, 3° DABM jo. artikel 4.3.7, 2° DABM dan ook moeten afkeuren.

Bovendien diende het Team Omgevingseffecten het voorliggende project-MER conform artikel 4.3.8, §2, 4° DABM eveneens inhoudelijk te toetsen aan de opmerkingen en bezwaren die door het publiek werden verstrekt naar aanleiding van het openbaar onderzoek:

***"Art. 4.3.8***

*(...) § 2. Na raadpleging van de adviesverlenende instanties, vermeld in het derde lid, en na afsluiting van het openbaar onderzoek van de vergunningsprocedure, toetst de administratie het project-MER inhoudelijk:*

*(...)*

*4° aan de adviezen, opmerkingen en commentaren van de instanties en het publiek over het project-MER, verstrekt naar aanleiding van het openbaar onderzoek;*

*(...)*

*Het resultaat van de toetsing wordt opgenomen in het project-MER-verslag en leidt tot de goed- of afkeuring van het project-MER."*

Zoals hierboven tevens werd uiteengezet, heeft het Team Omgevingseffecten nagelaten om de ingediende bezwaren inzake de onwettige beoordeling van de effecten van de stikstofuitstoot op de biodiversiteit in de omliggende SBZ-H's in haar beoordeling te betrekken. De tweede bestreden beslissing is dan ook op basis van deze reden onwettig en dient door uw Raad te worden vernietigd.

Gelet op de onwettigheid van de beslissing van de tweede bestreden beslissing, die een voorbereidende handeling betreft, is de eerste bestreden beslissing ter zake ook aangetast. Immers, dient de verwerende partij conform artikel 4.1.7 DABM rekening te houden met de resultaten van het goedkeuringsverslag bij haar besluitvorming over de vergunning:

***"Art. 4.1.7.***

*De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, terdege rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die over het rapport of de rapporten werden uitgebracht.*

*Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :*

*1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;*

- 2° *de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;*
- 3° *de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen."*

Ook op basis van artikel 48 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: "Omgevingsvergunningsbesluit") dient de vergunningsbeslissing een gemotiveerde conclusie te bevatten over de aanzienlijke milieueffecten van het project, waarbij zij rekening dient te houden met de resultaten van het onderzoek van het Team Omgevingseffecten, alsook de bezwaren die hieromtrent zijn ingediend:

**"Art. 48.**

§1. *De beslissing over de vergunningsaanvraag bevat ten minste de volgende gegevens:*

(...)

*5°/1 als een project-MER is opgemaakt:*

- a) *de gemotiveerde conclusie van de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014, over de aanzienlijke effecten van het project op het milieu. Bij het nemen van de gemotiveerde conclusie wordt rekening gehouden met de resultaten van het onderzoek van de afdeling, bevoegd voor veiligheidsmilieueffectenrapportage, vermeld in artikel 4.3.8, § 2, van het DABM, en met de adviezen, standpunten, opmerkingen en bezwaren die zijn uitgebracht in het kader van de gevolgde vergunningsprocedure;*
- b) *een beschrijving van alle kenmerken van het project of de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten op het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren en, in voorkomend geval, monitoringsmaatregelen;*
- c) *in voorkomend geval de vaststelling van de procedures voor de monitoring van de aanzienlijke nadelige milieueffecten die door de aanvrager uitgevoerd moeten worden, als er op basis van andere wetgeving geen andere monitoringsregeling is vastgesteld."*  
(Eigen onderlijning)

Aangezien er geen geldig goedkeuringsverslag van het Team Omgevingseffecten voorligt, kon het voorliggende project dan ook niet worden vergund.<sup>172</sup> Ook met de bezwaren die hieromtrent werden ingediend, werd in de eerste bestreden beslissing geen rekening gehouden.

**De eerste bestreden beslissing schendt zodoende de artikelen 4.1.7 DABM en 48, 1°, 5/1 van het Omgevingsvergunningsbesluit en dient ook omwille van deze reden te worden vernietigd.**

8. Mocht uw Raad er evenwel toch aan twijfelen dat de artikelen 30 en 34 van het Stikstofdecreet artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn schenden, dan wordt uw Raad verzocht om de volgende **prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie** te stellen:

*"Verzet het Unierecht, in het bijzonder artikel 6.3 van de Richtlijn 92 / 43 / EEG van de raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna zich tegen een nationale regeling op basis waarvan a priori wordt uitgesloten dat een passende beoordeling leidt tot de conclusie dat er een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een betrokken SBZ-H wordt veroorzaakt zolang deze de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NOx/ammoniak in de betrokken SBZ-H niet hypothekeert, waarbij:*

<sup>172</sup> Zie bijvoorbeeld: RvVb nr. RvVb-A-2324-0036, 21 september 2023; RvVb nr. RvVb-A-2223-0405, 25 januari 2024.



- *Er wordt geanticipeerd op de toekomstige positieve gevolgen van vooropgestelde emissiereducties die zich op het moment van de opmaak van de passende beoordeling nog niet hebben voorgedaan;*
- *Er ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld vooraleer de vooropgestelde emissiedaling door de maatregelen zich daadwerkelijk heeft voorgedaan;*
- *Er wordt geanticipeerd op onzekere effecten van maatregelen ten aanzien waarvan niet met wetenschappelijke zekerheid kan worden vastgesteld dat die maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied;*
- *De voorgeschreven passende beoordeling niet meer kan worden beschouwd als beantwoordend aan de vereiste dat de beoordeling geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat;*
- *De conclusie dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de beschermde habitattypes in kwestie mogelijk is, louter afhankelijk van de voorwaarde dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van stikstofdioxiden niet hypothekeert, zonder dat de totale stikstofdepositie in rekening wordt gebracht;*
- *Er op het moment van de vergunningverlening wordt voorzien in een verdere aantasting van beschermde habitattypes ten aanzien waarvan reeds aan de vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen wordt verzaakt?"*

9. Eveneens wordt uw Raad verzocht om ter zake een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Immers, zoals hoger reeds toegelicht, houden de artikelen 30, 34 en 38 van het stikstofdecreet een miskening in van de doelstellingen, principes en dwingende bepalingen van de Habitatrichtlijn, hetwelk tevens een schending impliceert van artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet.

Artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet luidt:

**“Art. 23.**

*Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.*

*Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.*

*Die rechten omvatten inzonderheid :*

*1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;*

*2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;*

*3° het recht op een behoorlijke huisvesting;*

*4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;*

*5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;*

*6° het recht op gezinsbijslagen.” (Eigen onderlijning en benadrukking).*

De verplichtingen inzake passende beoordeling van projecten – zoals vervat in de Habitatrichtlijn – dragen namelijk bij tot het bereiken van een hoog beschermingsniveau van mens en (gezond leef)milieu, zoals gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet.

Bovendien, wordt door deze onwettige situatie een discriminerende ontneming van rechten gecreëerd, waardoor de artikelen 30, 34 en 38 van het Stikstofdecreet tevens de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, waarin het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vervat zit.

Artikel 10 van de Grondwet luidt:

**Art. 10.**

*Er is in de Staat geen onderscheid van standen.*

*De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.*

*De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd.”.*

Artikel 11 van de Grondwet luidt:

**Art. 11.**

*Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.”.*

Gelet op bovenstaande, wordt uw Raad dan ook verzocht om de volgende **prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:**

*“Schenden de artikelen 30, 34 en 38 van Decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4° van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, derde lid van de Richtlijn 92 / 43 / EEG van de raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, doordat:*

- *Er wordt geanticipeerd op de toekomstige positieve gevolgen van vooropgestelde emissiereducties die zich op het moment van de vergunningverlening nog niet hebben voorgedaan;*
- *Er ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld vooraleer de emissiedaling door de maatregelen zich daadwerkelijk heeft voorgedaan;*
- *Er wordt geanticipeerd op onzekere effecten van maatregelen die nog niet met wetenschappelijke zekerheid kunnen worden vastgesteld;*
- *De voorgeschreven passende beoordeling niet meer kan worden beschouwd als beantwoordend aan de vereiste dat de beoordeling geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat;*
- *De conclusie dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de beschermde habitattypes in kwestie mogelijk is, louter afhankelijk van de voorwaarde dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van stikstofoxiden niet hypothekeert, zonder dat de totale stikstofdepositie in rekening wordt gebracht;*

- *Er op het moment van de vergunningverlening wordt voorzien in een verdere aantasting van beschermde habitattypes ten aanzien waarvan reeds aan de vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen wordt verzaakt?"*

Het antwoord op deze prejudiciële vragen is uiteraard uiterst relevant voor de oplossing van onderhavig geschil. Mochten het Hof van Justitie en/of het Grondwettelijk Hof de aan hen voorgelegde prejudiciële vraag bevestigend beantwoorden, dan zou hieruit volgen dat de artikelen 30 en 34 van het Stikstofdecreet on(grond)wettig zijn en bijgevolg buiten toepassing moeten worden gelaten, zodat de eerste bestreden beslissing, die op deze artikelen is gegrond, onwettig is en vernietigd dient te worden.

10. Bovenstaande geldt uiteraard evenzeer indien de artikelen 30 en 34 van het Stikstofdecreet zouden worden vernietigd ten gevolge van vernietigingsberoepen die momenteel bij het Grondwettelijk Hof hangende zijn. In dat geval is de voorliggende passende beoordeling in ieder geval onwettig, alsook het oordeel van de verwerende partij hierover.

In een dergelijk geval vervalt de noodzaak tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof en dient de eerste bestreden beslissing, die op de vernietigde artikelen is gegrond, in elk geval te worden vernietigd.

***Het middelonderdeel is gegrond.***

#### Tweede onderdeel: ontoereikende verscherpte natuurtoets

1. Het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) omvat de belangrijkste en meest gevoelige natuurgebieden van Vlaanderen, waar de overheid een sterk beleid dient te voeren dat gericht is op behoud, herstel en ontwikkeling van de natuur.

Conform artikel 26bis, §1 van het Decreet Natuurbehoud mag een overheid geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan natuur in VEN-gebied kan veroorzaken.

Deze bepaling luidt als volgt:

***"Art. 26bis.***

***§ 1. De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.***

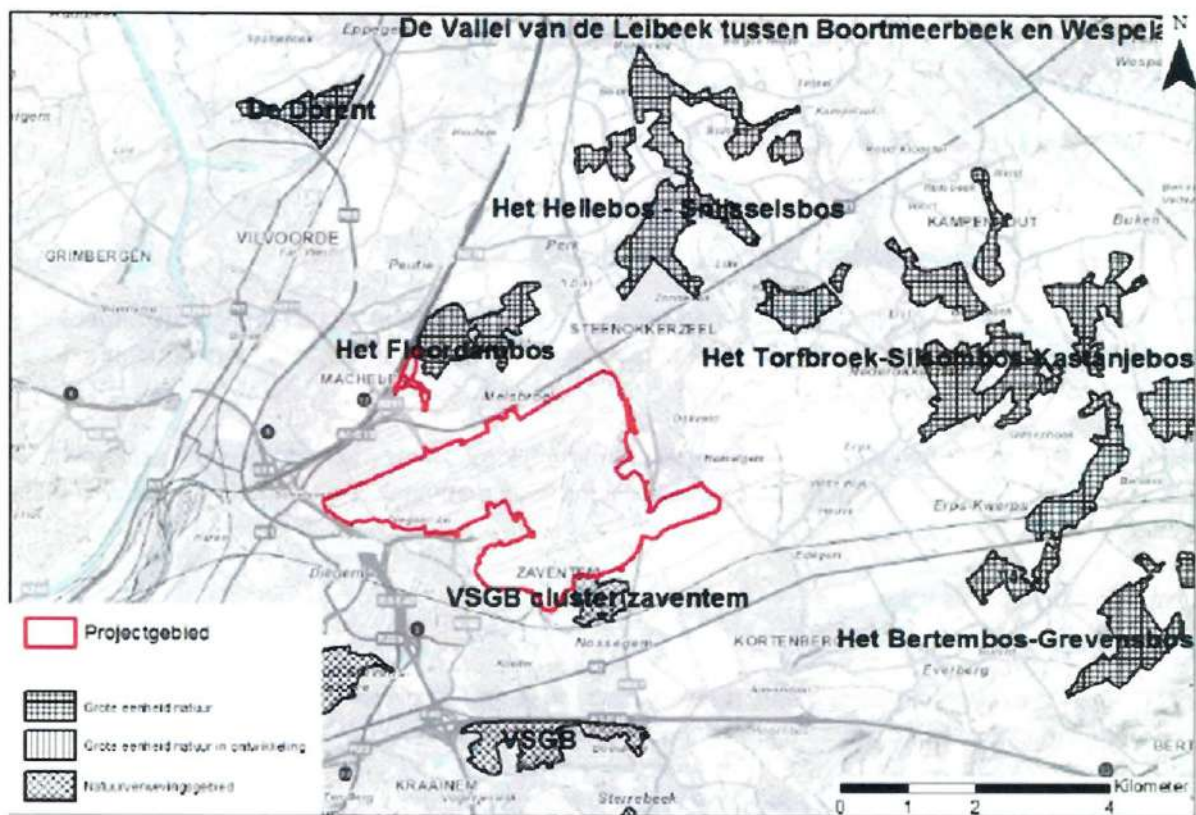
*Als voor een activiteit een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is, dient door de kennisgever worden aangetoond dat de activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Wanneer de kennisgever dit niet gedaan heeft, dient de betrokken overheid zelf te onderzoeken of de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Wanneer dit het geval is, wordt dit door de overheid aan de kennisgever medegedeeld bij ter post aangetekende brief binnen de eventuele wachtermijn voor het uitvoeren van de activiteit voorzien in de wetgeving in het kader waarvan de kennisgeving of de melding gebeurt of bij gebreke daaraan binnen dertig dagen na de kennisgeving of melding. De kennisgever mag pas starten met de uitvoering van de betrokken activiteit wanneer voormelde termijn verstreken is zonder dat hij een voormeld bericht van de overheid heeft ontvangen.*

*De Vlaamse regering kan bepalen hoe moet aangetoond worden dat een activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken."*

Dit principiële verbod in hoofde van de vergunningverlenende overheid om toestemming te verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan VEN-gebied kan veroorzaken, houdt in dat de aanwezigheid van een kans op deze schade reeds volstaat om de gevraagde vergunning te moeten weigeren. Vooraleer een activiteit kan worden vergund, dient de voorliggende aanvraag daarom te worden onderworpen aan een onderzoek, de zogenaamde 'verscherpte natuurtoets', op basis waarvan met zekerheid kan worden besloten dat het aangevraagde geen onvermijdbare en onherstelbare schade veroorzaakt aan natuur in de omliggende VEN-gebieden.

2. *In casu* is het projectgebied gelegen in de nabijheid van meerdere VEN-gebieden.

Zo zijn 'Het Floordambos' (gen) en 'VSGB Cluster Zaventem' (natuurverwervingsgebied) gelegen op een beperkte afstand van de start- en landingsbanen van de luchthaven. Op een iets verdere afstand liggen eveneens 'het Hellebos-Snijsselsbos' (gen) en het 'Torfbroek-Silsombos-Kastanjebos' (gen):



173

Ingevolge de nabijheid van deze VEN-gebieden werd een verscherpte natuurtoets opgenomen in het voorliggende project-MER, waarin de impact van de exploitatie van de luchthaven op de omliggende VEN-gebieden wordt geanalyseerd.

Als uitgangspunt voor deze verscherpte natuurtoets, maakt de aanvrager een vergelijking tussen de stikstofdepositie ten gevolge van de huidige situatie en de verwachte stikstofdepositie in het toekomstscenario 2032. De stikstofdepositie die in de verscherpte natuurtoets in rekening wordt gebracht, betreft zodoende het verschil tussen de berekende absolute stikstofbijdragen van deze twee

173 Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal – Discipline Biodiversiteit, p. 10-174.

scenario's. Met andere woorden: de huidige stikstofdepositie ten gevolge exploitatie van de luchthaven wordt niet mee in rekening gebracht, maar wordt in het voorliggende berekeningsmodel gewoon afgetrokken van de verwachte stikstofdepositie in 2032.

Op basis van dit berekeningsmodel concludeert de aanvrager dat er door de uitvoering van het geplande project geen onvermijdbare en onherstelbare schade ten aanzien van de omliggende VEN-gebieden zal optreden.

3. Dergelijke werkwijze kan uiteraard niet worden aanvaard.

De finaliteit van de VEN-toets uit artikel 26bis van het Decreet Natuurbehoud, bestaat erin om de mogelijke schade op de omliggende VEN-gebieden ten gevolge van het aangevraagde na te gaan.

Het voorwerp van het aangevraagde betreft het verkrijgen van een nieuwe vergunning voor de exploitatie van de luchthaven omdat de lopende basis milieuv vergunning voor de start- en landingsbanen zal vervallen op 8 juli 2024. Het hernieuwen van deze milieuv vergunning is de kern van het voorwerp van de aanvraag, waarbij men uitgaat van een toekomstscenario 2032 met een bijkomend aantal vliegbewegingen in vergelijking met de huidige exploitatie.

Simpelweg betekent dit dat wanneer de verwerende partij de voorliggende vergunningsaanvraag had geweigerd, de aanvrager de exploitatie van de luchthaven na 8 juli 2024 had moet stopzetten.

De analyse van de impact van het aangevraagde op de omliggende VEN-gebieden dient dan ook te vertrekken vanuit een vergelijking van de effecten tussen het toekomstscenario 2032 en het scenario waarbij de luchthaven niet wordt geëxploiteerd. Enkel vanuit deze vergelijking kan de integrale impact van het aangevraagde op de aanwezige VEN-gebieden correct in beeld worden gebracht en kan vervolgens de vraag worden beantwoord of het voorliggende project onvermijdbare en onherstelbare schade aan VEN-gebied veroorzaakt.

De huidige analyse van de impact van het aangevraagde op de omliggende VEN-gebieden, waarbij enkel rekening wordt gehouden met de bijkomende stikstofdepositie ten gevolge van het voorziene aantal bijkomende vliegbewegingen en verkeersstromen naar de luchthaven in 2032, volstaat dan ook niet. Ook de stikstofdepositie ten gevolge van de huidige exploitatie moet in de VEN-toets mee in rekening worden genomen.

Dit is *in casu* niet gebeurd.

4. Aan dit manifeste gebrek kan bovendien ook niet worden geredieerd onder verwijzing naar de resultaten die op basis van de bij de aanvraag gevoegde passende beoordeling naar voren komen.

Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, stellen P. DE SMEDT, H. SCHOUKENS en B. VAN WEERDT hieromtrent het navolgende:

*"De in de VEN-toets beoogde schade impliceert overigens geen minimale ernst of schadedrempel. Elke vorm van schade aan de natuur, hoe beperkt die ook is, komt derhalve in aanmerking. Zo oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat ook schade, die betrekking heeft op een enkele soort, in rekening moet worden gebracht. De omstandigheid, dat er sprake is van een minimale of verwaarloosbare aantasting van de natuurwaarden binnen het VEN, neemt niet weg dat er sprake is van schade die in de VEN-toets moet worden betrokken. Daarom ook kan de uitkomst van een passende beoordeling niet zomaar worden getransponeerd op de VEN-toets, omdat de eerstgenoemde toets wel werkt met een schadedrempel. Daarmee verschilt de focus van de VEN-toets van die van de passende beoordeling of de habitattoets, die immers focust op betekenisvolle effecten op de*

*Europees beschermde natuur. In de praktijk komt het echter wel vaker voor dat men die natuureffectentoetsen op één hoop gooit. Dat een groot deel van de VEN met gebieden overlapt met de gebieden die deel uitmaken van de speciale vogel- en habitatbeschermingszones, is daar niet vreemd aan. Dit is zonder meer problematisch. In het kader van de VEN-toets volstaat het immers niet om vast te stellen dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden. Voor zover een passende beoordeling kan uitsluiten dat er betekenisvolle effecten op de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone ontstaan, betekent die vaststelling derhalve niet per definitie dat er geen (onvermijdbare en onherstelbare) schade aan de natuur van het VEN kan ontstaan, zelfs al overlappen de speciale beschermingszone en het VEN in kwestie.” (Eigen benadrukking)*

De resultaten van de passende beoordeling m.b.t de stikstofdepositie in (met VEN-gebied overlappende) Natura 2000-gebieden, kunnen dus in geen geval worden overgeheveld naar de verscherpte natuurtoets. De significantie van de betrokken depositiewaarden dient in het licht van beide toetsen immers aan de hand van een volledig ander schadebegrip te worden beoordeeld.

Niettemin dient te worden vastgesteld, dat er in de verscherpte natuurtoets wel degelijk naar de resultaten van de passende beoordeling wordt verwezen om te besluiten dat er door de uitvoering van het geplande project geen onvermijdbare en onherstelbare schade zal optreden in de omliggende VEN-gebieden:

*“Zal er door uitvoering van het geplande project onvermijdbare en onherstelbare schade optreden?*

***Nee, ten gevolge van de stikstofbelasting door het project (zie eerder in de passende beoordeling – effectengroep stikstofdeposities) is er geen onherstelbare schade op VEN-gebied.** De KDW's worden op verschillende locaties overschreden, dit is zo goed als analoog aan de belasting t.o.v. Habitatrichtlijngebied gezien er grote mate van overlap is tussen de afbakening van de nabijgelegen VEN-gebieden en HRL-gebieden. Maar gezien de evolutie die in beeld gebracht is, zal er bijgevolg geen onvermijdbare en onherstelbare schade zijn.” (Eigen benadrukking en onderlijning)*

De resultaten van de voorliggende natuurtoets zijn in deze dan ook volledig ontoereikend. Er wordt immers niet nagegaan of de voorgenomen activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in de aanwezige VEN-gebieden kan veroorzaken, terwijl de VEN-gebieden niet eens één of één overlappen met de Natura 2000-gebieden (wat men hier zélf erkent). In het kader van de VEN-toets is echter de minste schade aan een VEN-gebied relevant is, niet enkel een betekenisvolle aantasting, waardoor de voorliggende natuurtoets dus ontoereikend is.

Niettemin heeft de verwerende partij deze ontoereikende resultaten in haar eigen beoordeling gewoon overgenomen. In de eerste bestreden beslissing wordt over de verscherpte natuurtoets het navolgende gesteld:

*“Ten aanzien van de impact op het VEN wordt in verscherpte natuurtoets gesteld dat het projectvoornemen onvermijdbare veranderingen aan de natuurwaarden met zich meebrengt. De veranderingen ten gevolge van stikstofdeposities zijn herstelbaar aangezien er een globale daling van de achtergrondwaarden wordt verwacht en de bijdrage van BAC lager is dan diegene waar rekening mee gehouden werd (zoals hoger vermeld).*

*Er wordt akkoord gegaan met deze stelling en er wordt vastgesteld dat de vergunningsplichtige activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zal veroorzaken.”<sup>174</sup> (Eigen onderlijning)*

<sup>174</sup> De eerste bestreden beslissing, p.102.

5. Hierbij kan bovendien, in louter ondergeschikte orde, nog worden verwezen naar de wettigheidskritiek die hierboven werd uiteengezet omtrent de wijze waarop de aanvrager onder verwijzing naar het PAS programma haar passende beoordeling heeft uitgevoerd. Ook ten aanzien van de VEN-gebieden wordt zodoende verwezen naar de dalingen van de achtergrondwaardes ingevolge maatregelen van de Vlaamse Regering waarvan de uitkomst op heden allerminst vaststaat, en die dan ook in geen geval kunnen worden gebruikt om de verwachte stikstofuitstoot van het aangevraagde uit te balanceren.

6. Gelet op al het bovenstaande dient dan ook te worden geconcludeerd dat de voorliggende verscherpte natuurtoets, waarbij de aanvrager enkel de impact van de bijkomende stikstofdepositie onderzoekt en voor de rest verwijst naar de resultaten van de bij de aanvraag gevoegde passende beoordeling, manifest ontoereikend is om te kunnen garanderen dat het aangevraagde geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan VEN-gebied veroorzaakt.

De verwerende partij kon de voorliggende vergunningsaanvraag op basis van de voorliggende resultaten dan ook niet vergunnen.

De eerste bestreden beslissing schendt artikel 26*bis* van het Decreet Natuurbehoud.

***Het middelonderdeel is gegrond.***

***Het tweede middel is dan ook gegrond.***

### II.2.3 Derde middel

**DERDE MIDDEL**, genomen uit schending van de artikelen 4.1.1, §1, 8°; 4.1.4, §1; 4.1.4, §2, 1°; 4.1.7, 4.2.8, §2, 3°; 4.3.1; 4.3.2, §1; 4.3.7, §1, 4° en 5.3.1 van het Decreet inzake Algemene Bepalingen Milieubeleid, artikel 48, §1, 5° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, alsook de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1. Conform artikel 4.3.2, §1, eerste lid DABM wijst de Vlaamse Regering de categorieën van projecten aan waarvoor een milieueffectenrapport over een project moet worden opgesteld. In bijlage I bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage (hierna: "Project-MER-besluit") worden deze MER-plichtige projectcategorieën opgesomd.

In rubriek 8 van deze bijlage I worden als MER-plichtige projecten benoemd: "8. Aanleg van vliegvelden met een start -en landingsbaan van ten minste 2.100 meter". Het voorliggende project heeft betrekking op een activiteit die valt onder deze rubriek 8.

Dit wordt door de verwerende partij in de eerste bestreden beslissing bevestigd:

**"VERPLICHTINGEN VANUIT EUROPESE REGELGEVING**

**Milieueffectrapportage**

*De aanvraag heeft betrekking op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage I van het project-MER-besluit, meer bepaald rubriek "8. Aanleg van vliegvelden met een start -en landingsbaan van ten minste 2.100 meter."<sup>175</sup>*

De aanvrager heeft conform artikel 4.3.2, §1, eerste lid DABM jo. bijlage I van het project-MER-besluit een milieueffectenrapport opgesteld aan bij onderhavige vergunningsaanvraag gevoegd.

2. Artikel 4.1.1, §1, 8° DABM definieert een 'milieueffectenrapport over een project' als volgt:

**"Art. 4.1.1.**

*§1. (...) 8° milieueffectrapport over een project: een openbaar document waarin, van een voorgenomen project en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna project-MER te noemen;" (Eigen onderlijning)*

Een project-MER dient zodoende per definitie een onderzoek te bevatten waarin de milieueffecten van alle redelijke projectalternatieven worden omschreven en tegen elkaar worden afgewogen.

In artikel 4.1.4, § 2, DABM wordt dit verplichte alternatievenonderzoek nogmaals uitdrukkelijk als essentiële kenmerk van de milieueffectenrapportage benoemd:

**"Art. 4.1.4.**

*(...) §2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken :*

<sup>175</sup> Eerste bestreden beslissing, p. 24.



1° *de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren; (...)* (Eigen onderlijning)

Ook in artikel 4.3.7, §1, 4° DABM wordt nogmaals uitdrukkelijk bevestigd dat een project-MER een beschrijving van de redelijke alternatieven moet bevatten met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project:

***“Art. 4.3.7.***

*§1. Als een milieueffectrapport is vereist, stelt de initiatiefnemer een project-MER op en dient hij die in. De door de initiatiefnemer te verstrekken informatie bevat ten minste:*

*(...) 4° een beschrijving van de redelijke alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht en die relevant zijn voor het project, en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project;”*

Wat als een ‘redelijk’ of ‘redelijkerwijze in beschouwing te nemen’ alternatief kan worden beschouwd, wordt in het DABM niet gedefinieerd. De visie op wat ‘redelijk’ is, zal echter niet steeds voor iedereen hetzelfde zijn: een initiatiefnemer wil uiteraard een alternatief dat zo goed mogelijk voldoet aan zijn doelstelling, terwijl de overheid een alternatief wil dat zoveel mogelijk maatschappelijk aanvaardbaar is en zo weinig mogelijk impact heeft op het (lokale) milieu.

Het komt er in essentie zodoende op neer dat er een evenwicht moet bestaan tussen de belangen van de initiatiefnemer, aan wie geen onuitvoerbaar eisen inzake te verrichten studiewerk mogen worden opgelegd, en die van het milieu.<sup>176</sup> De Dienst MER van het Departement Omgeving spreekt ook wel van ‘kansrijke alternatieven’, die zij omschrijft als alternatieven die beschikken over kwaliteiten die het de moeite maken om deze in een MER te bestuderen en later eventueel te realiseren.<sup>177</sup>

Een belangrijk kenmerk van een kansrijk alternatief betreft het oplossende vermogen ervan ofte de mate waarin het alternatief kan garanderen dat de projectdoelstelling wordt behaald.<sup>178</sup> Alternatieven die hier niet aan voldoen zullen niet als redelijke alternatieven worden beschouwd, behalve als de initiatiefnemer er vrede mee kan nemen dat de doelstelling slechts ten dele wordt gehaald. Dat zal slechts het geval zijn als er andere wezenlijke voordelen tegenover staan, zoals bijvoorbeeld merkelijk minder milieuhinder.<sup>179</sup>

Het is in het kader van een correct alternatievenonderzoek dan ook van essentieel belang dat de projectdoelstelling, die de randvoorwaarden van het oplossingsveld afbakt, goed wordt opgesteld. Deze randvoorwaarden moeten steunen op objectieve juridische, technische of fysieke beperkingen. De doelstelling mag niet op een zodanig strikte wijze worden omschreven dat het oplossingsveld *a priori* (al dan niet doelbewust) zou worden beperkt tot de voorkeursoplossing.<sup>180</sup> Zo zou men immers de doelstelling van het alternatievenonderzoek ontlopen, d.i. de initiatiefnemer laten onderzoeken of het project ook niet kan worden gerealiseerd op een manier die minder schadelijk is voor het milieu dan het beoogde – vaak het voor de initiatiefnemer economisch meest interessante – voorkeursalternatief.

<sup>176</sup> RvS bvba Pomphuis, 10 februari 2010, nr. 200.378.

<sup>177</sup> Handleiding: Alternatieven in de milieueffectenrapportage, Dienst MER, 18 augustus 2015, p. 28.

<sup>178</sup> Handleiding: Alternatieven in de milieueffectenrapportage, Dienst MER, 18 augustus 2015, p. 28.

<sup>179</sup> Handleiding: Alternatieven in de milieueffectenrapportage, Dienst MER, 18 augustus 2015, p. 29.

<sup>180</sup> Handleiding: Alternatieven in de milieueffectenrapportage, Dienst MER, 18 augustus 2015, p. 26.

Er kan ter zake worden verwezen naar artikel 4.1.4, §1 DABM, dat de doelstelling van milieueffectenrapportage omschrijft:

**"Art. 4.1.4.**

*§ 1. De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen." (Eigen onderlijning)*

Het alternatievenonderzoek, dat per definitie deel uitmaakt van de milieueffectenrapportage, beoogt zodoende aan het milieubelang een evenwaardige plaats toe te kennen als aan het economisch belang van initiatiefnemer – dat vaak aan de basis van het projectvoornemen ligt – door de milieueffecten van verschillende alternatieven naast elkaar te leggen en te vergelijken.

Enkel op deze manier kan de vergunningverlenende overheid dan op basis van correcte en volledige informatie een weloverwogen beslissing nemen over de vraag of er van het project onaanvaardbare hinder en risico's uitgaan. Zij is hier immers op basis van artikel 4.1.7 DABM toe verplicht (en ook artikel 5.3.1 DABM, zie het eerste middel):

**"Art. 4.1.7.**

*De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, terdege rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die over het rapport of de rapporten werden uitgebracht.*

*Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :*

- 1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;*
- 2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;*
- 3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen." (Eigen onderlijning)*

3. *In casu* wordt in het voorliggende project-MER geen enkel alternatief overwogen.

Volgens de aanvrager is er geen enkel redelijk locatie-, uitvoerings- of inrichtingsalternatief denkbaar en zou, met andere woorden, de uitvoering van het project op die exacte wijze die zijzelf naar voren schuift voor haar dus de enige werkbare piste zijn.

Dergelijke stelling is uiteraard weinig geloofwaardig. Zeker m.b.t. de uitvoerings- en inrichtingsalternatieven kan er bezwaarlijk worden gesteld dat er *in casu* geen enkele infrastructuraanpassing of exploitatiewijze denkbaar is.

Het is opportuun om even dieper in te gaan op de invulling van het begrip 'inrichtingsalternatief'. De ironie wil dat de aanvrager in de geciteerde passage uit het voorliggende project-MER verwijst naar de definitie die wordt gehanteerd door de Handleiding Alternatieven in de Milieueffectenrapportage die door de Dienst MER werd opgesteld, waarbij aansluitend op de definitie de volgende toelichting wordt gegeven bij het begrip 'inrichtingsalternatief':

**"Toelichting**

*De keuze voor de alternatieve configuratie wordt verantwoord vanuit overwegingen zoals geluidshinder, visuele hinder, efficiënt ruimtegebruik, esthetische aspecten, benutten van*

*kansen voor natuurverbindingen, behoud van archeologische waarden, enz. Uit het onderzoek van bijvoorbeeld de verkeersafwikkeling, van hinderaspecten of van duurzaamheidsaspecten zou kunnen blijken dat de interne schikking en dichtheid van installaties of de oriëntatie ervan bepaalde milieueffecten kunnen verminderen (bijvoorbeeld in functie van geluidbuffering, verbeterde verkeersafwikkeling, ...). Ook de aanwezigheid van een waterloop, een weg, een hoogspanningspyloon of –kabel kan gevolgen hebben voor de inrichting."<sup>181</sup> (Eigen onderlijning en benadrukking)*

De verplichting tot het formuleren en onderzoeken van redelijke inrichtingsalternatieven is zodoende specifiek ingegeven vanuit de doelstelling om minder hinderlijke versies van het naar voren geschoven voorkeursalternatief te identificeren en mee in de beoordeling van de vergunningsaanvraag te betrekken.

Gelet op de grote geluidshinder die door de exploitatie van de luchthaven wordt veroorzaakt en de onmiskenbaar negatieve gezondheidseffecten die dit voor de omwonenden met zich meebrengt (zoals reeds in meerdere professionele rapporten en studies werd vastgesteld en aan de aanvrager werd voorgelegd) is de noodzaak om in het voorliggend dossier inrichtingsalternatieven te identificeren die de verwachte hinder zouden kunnen temperen, dan ook méér dan noodzakelijk. Dat de aanvrager dit heeft nagelaten getuigt niet alleen van weinig schroom en bekommernis om de gezondheid van de omwonenden, maar is dus ook gewoon manifest onwettig in het licht van de regelgeving inzake milieueffectenrapportage en alternatievenonderzoek.

4. Het is hierbij uiteraard niet aan de verzoekende partij om alle mogelijke infrastructuraanpassingen en exploitatiewijzigingen op te sommen die de aanvrager zou kunnen overwegen om de grootschalige hinder die de luchthaven genereert, te minderen. Zij beschikt daartoe niet over de nodige kennis en informatie, in tegenstelling tot de aanvrager die de uitsluitende en integrale verantwoordelijkheid draagt over de luchthaveninfrastructuur:

*"Om een of meer van de bovengenoemde redenen, is de luchthavenexploitant gewoonlijk de belangrijkste entiteit voor de operationele gemeenschap van de luchthaven als het gaat om geluidshinder (en andere wijdverbreide effecten). Het is de luchthavenexploitant die proactief implementeert, aanmoedigt of eist:*

- *de verantwoordelijkheid voor alle planningsvoorwaarden met betrekking tot geluidshinder*
- *Het minimaliseren van geluidsoverlast in haar besluitvormingsprocessen en infrastructuurontwikkeling*
- *Stimuleren (of eisen) van goede beleidsvoering op het gebied van geluidsbeheer door middel van:*
  - o *Keuze van de operator*
  - o *Ontwerp, configuratie en exploitatie van start- en landingsbanen en taxibanen*
  - o *Beheer van geluidsoverlast en infrastructuur*
  - o *Vrijwillig nachtslot*
  - o *Geluidgerelateerde kosten*
  - o *Sancties*
  - o *Opzetten van collaboratieve operationele processen voor het gezamenlijk behoren van geluidshinder*
  - o *Afspraken met de verlener van luchtvaartnavigatiediensten (ANSP) over procedures om de schade te beperken.*
- *Monitoring en modellering van geluid en overvliegen*
- *Rapportage van geluidsprestaties*
- *Publieke betrokkenheid en communicatie*

<sup>181</sup> Handleiding: Alternatieven in de milieueffectenrapportage, Dienst MER, 18 augustus 2015, p. 14.

- *Openbare raadpleging*<sup>182</sup> (Eigen onderlijning en benadrukking)

Niettemin dient de verzoekende partij niet lang te zoeken naar mogelijke infrastructuurwijzigingen m.o.o. het geluidsvriendelijker maken van het vertrek en de aankomst van vliegtuigen op de luchthaven, aangezien hiernaar reeds uitvoerig onderzoek werd gevoerd. Zo kan bijvoorbeeld nogmaals worden verwezen naar het rapport van het studie bureau ENVISA dat in 2020 in opdracht van de rechtbank werd opgemaakt (en zoals in de voorafgaandelijke feitelijke en juridische context, alsook in het eerste middel reeds besproken):

- Het gaat dan *bijvoorbeeld* om het verlengen van de piste 25L in oostelijke richting, zodat het mogelijk wordt om op te stijgen met een linkse bocht zonder over het Brussels Gewest te moeten vliegen. Volgens de studie van ENVISA zou dit bijvoorbeeld al zeer aanzienlijke voordelen kunnen opleveren, doordat over veel minder dichtbevolkte gebieden kan worden gevlogen. Dit werd bijvoorbeeld ook uitdrukkelijk gevraagd in het advies dat door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd verleend:

*"b) 5.2. Wat de infrastructuur betreft:*

*Een termijn opleggen voor het uitvoeren van een aanpassing aan de baan 25L en/of de taxibaan, evenals een termijn voor een impactstudie voor de concrete uitvoering van de verlenging van de baan naar het oosten met 1.800 meter, zodat de baan 25L optimaal kan worden gebruikt en de vliegtuigen sneller een bocht naar links kunnen maken;*<sup>183</sup>

- Ook heeft ENVISA aangeraden om te bekijken of de taxibaan horende bij deze piste niet kan doorgetrokken worden, zodat het aantal vluchten dat dient op te stijgen van piste 25R kan gereduceerd worden.

Het is dus overduidelijk dat heel wat nuttige ingrepen aan de infrastructuur mogelijk zijn én dat de aanvrager hiervan maar al te goed op de hoogte was. Zoals uit de feitelijke uiteenzetting bleek, werd de aanvrager al in 2004 (!) door de deputatie als voorwaarde opgelegd dat er infrastructuuraanpassingen moesten doorgevoerd worden. Die voorwaarde is enkel in beroep door de Minister geschrapt omdat die aanpassingen niet in het aanvraagdossier waren opgenomen en dus niet eenzijdig konden worden opgelegd.

Naast infrastructuurwijzigingen, werd de aanvrager evenzeer reeds door diverse instanties gewezen op de mogelijke aanpassingen in de werkwijze van de luchthaven:

- Zo kan er worden gedacht aan de alternatieve werkwijze waarbij er enkel met dagvluchten wordt gewerkt en er een verbod op nachtvluchten wordt ingevoerd. Dit werd bijvoorbeeld in de impactanalyse van Bond beter Leefmilieu naar voren geschoven<sup>184</sup>, alsook in vele bezwaren en adviezen aangehaald.<sup>185</sup>
- Ook kan de aanvrager bezwaarlijk beweren dat het vergezocht zou zijn om een alternatief te onderzoeken waarbij wordt uitgegaan van het huidige aantal vliegbewegingen, in plaats van de vooropgestelde stijging van het aantal vliegbewegingen van 199.000 in 2023 naar maar liefst 240.000 vliegbewegingen in 2032 (!).

<sup>182</sup> Stuk IV.2., p. 151-152.

<sup>183</sup> Advies van 7 december 2023 van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (Leefmilieu), p. 6.

<sup>184</sup> Stuk V.2.

<sup>185</sup> Zie bijvoorbeeld stuk VI.7, p. 43 (d.i. het bezwaar van de gemeente Sint-Pieters-Woluwe, alsook de verwijzing in de eerste bestreden beslissing naar de vele andere bezwaren hieromtrent (p. 149 – 150).

- Evenzeer kan worden gedacht aan een verbod op verdere toename van het cargoverkeer e.d.<sup>186</sup>

Er zijn dus ook een heleboel redelijkerwijze in beschouwing te nemen uitvoeringsalternatieven denkbaar die de aanvrager niet heeft onderzocht. De verwerende partij kan hieromtrent trouwens niet argumenteren dat deze uitvoeringsvarianten geen geldige alternatieven betreffen, maar exploitatiebeperkingen zouden zijn die de verwerende partij niet kan opleggen ten gevolge van Europese regelgeving. Immers:

- Zoals in het tweede middelonderdeel van het eerste middel wordt geïnd, worden in de eerste bestreden beslissing door de verwerende partij immers wel degelijk exploitatiebeperkingen opgelegd.
- Zijn er zeker uitvoeringsalternatieven die géén exploitatiebeperkingen zouden inhouden, zoals de voormelde infrastructuraanpassingen (dit werd reeds uitvoerig in het eerste middel aangetoond).

Hoewel de aanvrager dus uitdrukkelijk werd gewezen op het bestaan van al deze opties, wordt elk mogelijk alternatief in onderhavig dossier doodgezwegen. Er wordt in het voorliggende project-MER niet verwezen naar de hierboven genoemde inrichtings- en uitvoeringsalternatieven, laat staan dat de haalbaarheid ervan terdege werd onderzocht. Dit is in strijd met de principes van een degelijk alternatievenonderzoek zoals vastgelegd in de hierboven geduide project-MER-regelgeving.

5. Als reden voor het feit dat er geen enkel alternatief werd onderzocht, maakt de aanvrager de navolgende redenering:

*“Een uitvoeringsalternatief is een alternatief dat slechts van het basisalternatief verschilt door de manier waarop het wordt uitgevoerd. Een inrichtingsalternatief is een alternatief dat erin bestaat binnen eenzelfde projectgebied een andere (ruimtelijke) configuratie van dezelfde bouwstenen te voorzien.*

*Er worden momenteel vanuit het projectvoornemen geen uitvoerings- of inrichtingsalternatieven naar voren gebracht. Het afbouwen van het aantal vluchten is geen doelstelling op zich, noch vanuit het huidige beleid, noch vanuit de doelstelling van het projectvoornemen. Dergelijk scenario wordt dan ook niet als een uitvoeringsalternatief beschouwd. Het inperken van de schaal en omvang van het project, zowel ruimtelijk als naar exploitatiekenmerken wordt niet beschouwd als een redelijk alternatief dat beantwoordt aan de doelstelling van het project. In de doelstelling van het project wordt gerefereerd naar de reglementaire vereisten van het ‘licentie-KB’, waarbij in verschillende artikels voorwaarden met betrekking tot de schaal en omvang zijn opgenomen, o.a. artikel 11 §1 en artikel 24.*

*Naar aanleiding van het effectenonderzoek, kunnen bij het formuleren van maatregelen of aanbevelingen wel bijstellingen aan de uitvoering van het project/inrichting van de projectsite mogelijk zijn, voor zover deze betrekking hebben op de scope van de vergunningsaanvraag.*

*Het structureel herinrichten van de luchthavensite wordt niet beschouwd als een redelijk haalbaar alternatief. Het luchtvaartterrein is op dergelijke wijze ingericht om in overeenstemming te zijn met veiligheidsvoorschriften van de ICAO- en EASA-regelgeving.*

<sup>186</sup> Zie bijvoorbeeld stuk VI.7, p. 43, alsook de verwijzing in de eerste bestreden beslissing naar andere bezwaren hieromtrent (p. 150).

*"1. Taxiwegen: de taxiwegen zijn parallel langs de runway aangelegd, rekening houdende met onderlinge veilige afstanden en de dimensies van de vliegtuigen (vb. bij het keren). Hetzelfde geldt voor de voor de turnpads en de dienstwegen, die parallel langs of haaks op de taxiwegen zijn aangelegd. Alle infrastructuur werd aangelegd conform de geldende internationale regelgeving (EASA). Deze schrijven expliciet de vereiste afstanden tussen startbaan & taxiweg voor, dimensionering van turnpads ....*

*2. Aprons: de aprons zijn aangelegd op een locatie met de meest efficiënte situering voor de ontsluiting via het luchthavengebouw. Daarnaast moest een locatie gezocht worden met voldoende ruimte, rekening houdende met de runway, aanwezige gebouwen, turnpads en dienstwegen. De grootte van de aprons werd andermaal vastgelegd door internationale regelgeving in kader van de luchtvaartveiligheid.*

*3. Infrastructuren zoals de-icing en kerosine: Deze infrastructuur werd voorzien daar waar deze nodig is."<sup>187</sup>*

De aanvrager bestempelt m.a.w. alle denkbare uitvoerings- en inrichtingsalternatieven van meet af aan als onredelijk omdat deze:

- Ofwel niet in overeenstemming zouden zijn met de doelstelling van het project;
- Ofwel niet in overeenstemming zouden zijn met de veiligheidsvoorschriften van de ICAO- en EASA-regelgeving

Dat deze twee zaken een zodanige belemmering zouden vormen dat er geen enkel inrichtings- of uitvoeringsalternatief zou bestaan dat beschikt over kwaliteiten die het de moeite maken om deze in een MER te bestuderen, is evenwel compleet incorrect.

Met betrekking tot de bewering dat geen enkel alternatief in overeenstemming zou zijn met de doelstelling van het project, dient in eerste instantie te worden gekeken naar de formulering van de projectdoelstelling die in het voorliggende project-MER wordt gehanteerd:

#### **Doelstelling**

*Het project heeft betrekking op de hernieuwing van de milieuvergunning (i.e. de omgevingsvergunning) voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, de (enige) internationale luchthaven van het Koninkrijk België gelegen in het Vlaams Gewest te 1930 Zaventem, 1820 Steenokkerzeel, 1830 Machelen, 3070 Kortenberg, België (het "Project").*

*De exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal wordt momenteel toegestaan door een milieuvergunning van 8 juli 2004 die geldig blijft tot 8 juli 2024. De huidige milieuvergunning heeft onder meer betrekking op het opstijgen, landen, taxiën en proefdraaien van vliegtuigen en heeft betrekking op drie start- en landingsbanen (namelijk baan 07L-25R van 3 638 m, baan 07R-25L van 3 211 m en baan 01-19 van 2 984 m). In het licht van de voortzetting van de activiteiten van de luchthaven Brussel-Nationaal wordt een hernieuwing van deze vergunning aangevraagd door de uitbater van de luchthaven, Brussels Airport Company NV (BAC).*

*De doelstelling van het project is derhalve (door middel van de hernieuwing van de milieuvergunning) het exploiteren van de nationale luchthaven, conform de van toepassing zijnde regelgeving en voorwaarden. Deze exploitatie wordt o.a. geregeld door middel van de zogenaamde 'Exploitatielicentie' (het Koninklijk Besluit van 21 juni 2004 betreffende de*

---

<sup>187</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - projectbeschrijving en algemene delen, p. 115-116.

toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal, Belgisch Staatsblad, 15/07/2004) en zijn latere wijzigingen). Het Licentie-KB legt onder meer op:

Art. 11. § 1. De houder waarborgt een minimale dienstverlening voor de essentiële activiteiten van uitbating van de luchthaven, overeenkomstig de internationale normen en gebruiken en in het bijzonder de evolutie vastgesteld in de praktijken van de referentieluchthavens. referentieluchthavens zijn: referentieluchthavens: de omliggende luchthavens met een profiel vergelijkbaar met de Luchthaven Brussel-Nationaal zoals de luchthavens van Frankfurt, Parijs-Charles de Gaulle, London-Heathrow, Amsterdam-Schiphol, Kopenhagen, Wenen en Zürich;

Art. 24. Onverminderd de veiligheidsdoelstellingen bepaald door de nationale en internationale normen en gebruiken, bepaalt de houder, uiterlijk één jaar na de toekenning van de licentie, in samenwerking met het organisme belast met de luchtverkeersleiding, de aanpassingen aan de procedures of de uitrusting of de noodzakelijke infrastructuur, met inbegrip van de kalender van tenuitvoerlegging, om de opgegeven capaciteit van de banen op de luchthaven Brussel-Nationaal op tachtig gecoördineerde bewegingen per uur te brengen, en dit tijdens elk uur van de dag in de loop waarvan de vraag naar capaciteit zich voordoet met behoud van de huidige veiligheidsgraad. Ondertussen waarborgt de houder de opgegeven capaciteit van de banen, in normale omstandigheden en rekening houdend met de regels van toepassing op de luchthavens die volledig gecoördineerd zijn, op vierenzeventig gecoördineerde bewegingen per uur.

Hieruit kan afgeleid worden dat het project tot doel heeft om de exploitatie van een luchthaven te verzekeren en dit met een omvang, ligging en infrastructuur behorend bij een grootschalige, (inter)nationale luchthaven, waarbij een zekere capaciteit aan vluchtbewegingen dient gewaarborgd te worden.

Dit vertaalt zich in de aanvraag van een hernieuwing van de omgevingsvergunning van rubriek 57 (en aanverwante ingedeelde inrichtingen of activiteiten), zonder uitbreiding van start- en landingsbanen.

Op zijn beurt wordt dit Project in de hierbij samengaande Project-MER onderzocht als:

- de voortzetting van de huidige werking en exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, op basis van het aantal vluchten in een representatief referentiejaar.
- de werking en exploitatie van de luchthaven volgens een realistisch toekomstscenario, wat mogelijk is binnen de hernieuwingsaanvraag. Dit realistisch toekomstscenario bevat aannames naar het aantal vluchten, passagiers, gevlogen vracht en evoluties in de manier van werken van de luchthaven (zowel gerelateerd aan 'het vliegen' als aan de installaties op de luchthaven Brussel-Nationaal."<sup>188</sup> (Eigen onderlijning)

De kern van de projectdoelstelling komt er zodoende op neer om "de exploitatie van een luchthaven te verzekeren en dit met een omvang, ligging en infrastructuur behorend bij een grootschalige, (inter)nationale luchthaven, waarbij een zekere capaciteit aan vluchtbewegingen dient gewaarborgd te worden".

Deze doelstelling staat er geenszins aan in de weg dat er maatregelen zouden worden voorzien om de geluidshinder te temperen die op heden voor overmatige overlast bij de omwonende van de luchthaven zorgt. De projectdoelstelling biedt geen rechtvaardiging voor het feit dat er geen inrichtings- of

<sup>188</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - projectbeschrijving en algemene delen, p. 48-49.

uitvoeringsalternatieven werden onderzocht – die zelfs niet noodzakelijkerwijs een inperking van de capaciteit aan vluchtbewegingen inhouden.

Ook de bepalingen uit het Licentie-KB waarnaar in de projectdoelstelling wordt verwezen, doen hier geenszins afbreuk aan (nog daargelaten het feit dat een Licentie-KB uiteraard geen afbreuk zou kunnen doen de regelgeving inzake milieu-effectenrapportage).

Artikel 11, §1 van het Licentie-KB bepaalt louter dat de aanvrager een minimale dienstverlening voor de essentiële activiteiten voor de uitbating van de luchthaven moet waarborgen "overeenkomstig internationale normen en gebruiken en in het bijzonder de evolutie vastgesteld in de praktijken van de referentieluchthavens." In tegenstelling tot wat de aanvrager hieruit lijkt af te leiden, impliceert deze verwijzing naar grotere 'referentieluchthavens' uiteraard geen verplichting in hoofde van de aanvrager om haar capaciteit ongenaakbaar op te schroeven, zonder enige ruimte voor hinderbepalende maatregelen. Dit zou absurd zijn.

Men zou eigenlijk net de *omgekeerde* conclusie uit deze projectdoelstelling moeten afleiden. Immers, aangezien de aanvrager rekening moet houden met "de evolutie vastgesteld in de praktijken in de referentieluchthavens", dient zij bij onderhavige vergunningsaanvraag zodoende rekening te houden met het feit dat er op heel wat Europese luchthavens – die bovendien vaak veel verder van de betrokken stadscentra gelegen zijn en dus veel minder hinder genereren – er net een verbod op nachtvluchten geldt en er heel wat maatregelen worden genomen om geluidshinder tegen te gaan.

Verder wordt er in de projectdoelstelling ook nog verwezen naar artikel 24 van het Licentie-KB dat bepaalt dat uiterlijk een jaar na de toekenning van de licentie, de aanvrager de aanpassingen aan de procedures, uitrusting of infrastructuur moet bepalen om de opgegeven capaciteit van de banen op tachtig gecoördineerde bewegingen per uur te brengen. Dit artikel betreft zodoende een eenmalige rapportageverplichting die de aanvrager reeds tien jaar geleden heeft ingelost. Ook hiernaar kan de aanvrager zodoende niet nuttig verwijzen ter rechtvaardiging van haar nalaten om in het voorliggende project-MER enig alternatief te onderzoeken.

In tweede instantie wordt in het voorliggende project-MER ook nog verwezen naar de veiligheidsvoorschriften van de ICAO- en EASA-regelgeving om te argumenteren waarom het structureel herinrichten van de luchthavensite niet wordt beschouwd als een redelijk alternatief.

Het is uiteraard weinig ernstig te beweren dat de huidige configuratie van de luchthaven de enig juridisch mogelijke zou zijn omwille van internationale eisen. Zoals uit het project-MER blijkt, plant de aanvrager wel degelijk heel wat ingrepen, alleen lijken die ingrepen uitsluitend economisch gemotiveerd. Aanpassingen zijn dus wel degelijk denkbaar.

Overigens hoeft het niet altijd om ingrijpende werkzaamheden te gaan. Ook de concrete uitrusting van de landingsbanen heeft een impact op het gebruik ervan. Zo is het zo dat de landingsbaan 01 uitgerust is met ILS ("Instrument Landing System"), wat het gebruik ervan in de hand werkt.<sup>189</sup> Zo zou ook de landingsbaan 07 kunnen uitgerust worden met zo'n systeem, zodat deze landingsbaan ook kan gebruikt worden in al die situaties waarin dit aangewezen is. Zo kan het overmatige (zeer hinderlijke en risicovolle) gebruik van baan 01 worden teruggeschroefd, wat trouwens ook net vanuit veiligheidsoptiek, een beter alternatief betreft.

6. Gelet op bovenstaande dient dan ook te worden geconcludeerd dat de aanvrager gewoon het meest economisch voordelige voorkeursalternatief naar voren heeft geschoven en de andere alternatieven onterecht als 'onredelijk' heeft afgeschreven, zonder dat hiertoe objectieve redenen voorhanden zijn. Dergelijke werkwijze doet alle principes van behoorlijke milieueffectenrapportage teniet.

---

<sup>189</sup> Stuk IV.3, p. 53.



Het voorliggende project-MER voldoet zodoende niet aan de definiërende kenmerken en essentiële vereisten van milieueffectenrapportage voor projecten zoals decretaal verankerd in de artikelen 4.1.1, §1, 8°, 4.1.4, §2, 1° en 4.3.7, §1, 4° DABM en dus zodoende manifest gebrekkig.

7. Bijgevolg kon het Team Omgevingseffecten het voorliggende project-MER dan ook niet goedkeuren.

Immers, dient het Team Omgevingseffecten conform artikel 4.2.8, §2, 3° DABM het voorliggende project-MER inhoudelijk te toetsen aan de vereiste gegevens vermeld in artikel 4.3.7 DABM en het resultaat van deze toetsing mee opnemen in het project-MER-verslag:

***“Art. 4.3.8***

*§ 2. Na raadpleging van de adviesverlenende instanties, vermeld in het derde lid, en na afsluiting van het openbaar onderzoek van de vergunningsprocedure, toetst de administratie het project-MER inhoudelijk:*

*(...)*

*3° aan de vereiste gegevens, vermeld in artikel 4.3.7;*

*(...)*

*Het resultaat van de toetsing wordt opgenomen in het project-MER-verslag en leidt tot de goed- of afkeuring van het project-MER.”*

Conform artikel 4.3.7, 4° DABM moet in een project-MER worden opgenomen:

*“4° een beschrijving van de redelijke alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht en die relevant zijn voor het project, en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project;”*

Conform deze artikelen diende het Team Omgevingseffecten zodoende inhoudelijk te toetsen of het voorliggende project-MER een beschrijving omvat van de redelijke alternatieven die werden onderzocht en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project. Aangezien de aanvrager geen redelijke alternatieven heeft onderzocht, had het Team Omgevingseffecten het voorliggende project-MER conform artikel 4.3.8, §2, 3° DABM *jo.* artikel 4.3.7, 4° DABM dan ook moeten afkeuren.

Het Team Omgevingseffecten heeft echter daarentegen het voorliggende project-MER goedgekeurd bij beslissing van 26 februari 2024, d.i. de tweede bestreden beslissing.

De tweede bestreden beslissing is zodoende onwettig.

8. Ten gevolge van de onwettigheid van de tweede bestreden beslissing, die een voorbereidende handeling ten aanzien van de eerste bestreden beslissing betreft, is ook de eerste bestreden beslissing ter zake aangetast.<sup>190</sup>

Immers, dient de verwerende partij conform artikel 4.1.7 DABM, maar ook op basis van artikel 48, 1§, 5°/1, a) van het Omgevingsvergunningsbesluit rekening te houden met de resultaten van het goedkeuringsverslag en deze in haar besluitvorming over de vergunning betrekken.

Artikel 48 van het Omgevingsvergunningsbesluit luidt:

***“Art. 48.***

<sup>190</sup> Zie bijvoorbeeld: RvVb nr. RvVb-A-2324-0036, 21 september 2023; RvVb nr. RvVb-A-2223-0405, 25 januari 2024.

§1. De beslissing over de vergunningsaanvraag bevat ten minste de volgende gegevens:

- 1° de datum van de vergunningsaanvraag en, in voorkomend geval, de datum van de indiening van het beroep;
- 2° de ligging van het voorwerp van de vergunningsaanvraag;
- 3° de naam en het adres van de aanvrager of exploitant;
- 3°/1 met betrekking tot de ingedeelde inrichting of activiteit, het inrichtingsnummer en in voorkomend geval het ondernemingsnummer van de exploitant;
- 4° in voorkomend geval, een verwijzing naar de adviezen die de adviesinstanties, vermeld in artikel 35, 37, 38/1 of 38/3, het adviserend schepencollege en, in voorkomend geval, de POVC of de GOVC hebben uitgebracht in de aanleg in kwestie, en de wijze waarop daarmee is omgegaan;
- 5° als een OVR is opgemaakt: een verwijzing naar de beslissing over de goedkeuring van het OVR en de wijze waarop met het OVR is omgegaan;
- 5°/1 als een project-MER is opgemaakt:
  - a) de gemotiveerde conclusie van de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014, over de aanzienlijke effecten van het project op het milieu. Bij het nemen van de gemotiveerde conclusie wordt rekening gehouden met de resultaten van het onderzoek van de afdeling, bevoegd voor veiligheids- milieueffectenrapportage, vermeld in artikel 4.3.8, § 2, van het DABM, en met de adviezen, standpunten, opmerkingen en bezwaren die zijn uitgebracht in het kader van de gevolgde vergunningsprocedure; (Eigen onderlijning)

Gelet op de gebrekkige project-MER en het onwettige goedkeuringsverslag van het Team Omgevingseffecten, diende de verwerende partij op basis van de verplichte beoordeling zoals voorgeschreven in bovengenoemde artikelen, dan ook tot een negatieve conclusie te komen over de vergunbaarheid van het project. Aangezien de voorliggende vergunningsaanvraag niet aan een volwaardige milieueffectenrapportage werd onderworpen en er geen wettig goedkeuringsverslag van het Team Omgevingseffecten voorligt, diende de verwerende partij de voorliggende aanvraag te weigeren conform artikel 4.3.1 DABM;

***“Artikel 4.3.1.***

*Voorgenomen projecten worden, alvorens een vergunning kan worden verleend voor de vergunningsplichtige activiteit die het voorwerp uitmaakt van het project, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.”*

De eerste bestreden beslissing schendt de artikelen 4.1.7 en 4.3.1 DABM, alsook artikel 48, 1§, 5°/1, a) van het Omgevingsvergunningsbesluit en dient dan ook door uw Raad te worden vernietigd.

9. Volledigheidshalve dient hierbij nog te worden opgemerkt dat de opmerking van de aanvrager in haar project-MER, stellende dat zij eigenlijk niet verplicht zou zijn om een project-MER op te maken, aan bovengenoemde schending geen afbreuk doet.

De vermeende 'vrijwillige' aard van het voorliggende project-MER biedt immers geen vrijgeleide in hoofde van de aanvrager om de wettelijke vereisten inzake milieueffectenrapportage te omzeilen. Immers, geeft men op deze manier een compleet vertekend beeld van de verwachte milieueffecten van het voorliggende project. Zo geeft de aanvrager *in casu* met het voorliggende project-MER bewust de verkeerde indruk dat er geen redelijke, milieuvriendelijkere alternatieven bestaan en het de door de aanvrager naar voren geschoven voorkeursalternatief dus de enige mogelijke projectversie betreft, wat – zoals hierboven werd geduïd – niet correct is.

Dit is in het bijzonder problematisch in het licht van de artikelen 4.1.7 DABM en artikel 48, 1§, 5°/1, a) van het Omgevingsvergunningsbesluit op basis waarvan de vergunningverlenende overheid rekening

dient te houden met de resultaten van het goedkeuringsverslag en deze in haar besluitvorming over de vergunning betrekken.

Men kan dan ook niet beweren dat de resultaten van een vrijwillig opgesteld project- MER niet relevant zouden zijn voor het besluitvormingsproces van de vergunningverlening. De vergunningverlenende overheid moet conform de artikelen 4.1.7 DABM en 48, §1, 5°/1 van het Omgevingsvergunningsbesluit namelijk rekening te houden met de resultaten van het voorliggende project-MER. Deze laatste moet dan ook correct worden opgesteld en de opsteller kan niet zomaar relevante zaken achterwege laten omdat deze niet in haar kraam passen. Dit zou de integriteit van het evaluatieproces ondermijnen.

Bovendien rust hierbij op de verwerende partij de uitdrukkelijke verplichting om “de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven” in het bijzonder te motiveren. Dit heeft de verwerende partij *in casu* nagelaten, aangezien er foutieve informatie aan de verwerende partij werd aangereikt inzake het bestaan van redelijke alternatieven voor voorliggend project.

Op basis van dit onvolledige en onwettige project-MER kon de verwerende partij de voorliggende vergunningsaanvraag dan ook niet goedkeuren. De eerste bestreden beslissing schendt zodoende de artikelen 4.1.7 DABM en artikel 48, §1, 5°/1 van het Omgevingsvergunningsbesluit, alsook het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt immers in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.<sup>191</sup>

Gelet op het bovenstaande dient zodoende te worden geconcludeerd dat ook een vrijwillig opgemaakt project-MER nog steeds aan de wettelijke criteria hoeft te voldoen zoals deze in het DABM zijn omschreven. Indien er onvolledig en onwettig project-MER voorligt dat niet aan de wettelijke criteria voldoet, beschikt de vergunningverlenende overheid niet met kennis van zake beslissing over de vergunningsaanvraag en dient zij de vergunningsaanvraag te weigeren.

10. Maar er is meer.

Bovendien dient te worden vastgesteld dat de bewering van de aanvrager dat zij *in casu* eigenlijk niet verplicht was om een project-MER te voegen bij onderliggende vergunningsaanvraag, zelfs niet correct is.

De aanvrager verwijst in het voorliggende project-MER naar artikel 4.3.2, §1, tweede lid DABM dat een uitzondering bevat voor loutere hernieuwings- of omzettingaanvragen:

**“Art. 4.3.2.**

**§1. (...) De verplichting tot het uitvoeren van een project-m.e.r. geldt niet voor de loutere hernieuwing van de omgevingsvergunning en de omzetting, vermeld in artikel 70 respectievelijk 390 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, tenzij de loutere hernieuwing van de vergunning of de omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben.” (Eigen onderlijning)**

---

<sup>191</sup> RvS b.v.b.a. Smets Investmaatschappij, nr. 220.061, 28 juni 2012; RvS c.v.b.a. Typographics, nr. 222.953, 22 maart 2013; RvS Versluys, nr. 243.380, 11 januari 2019.

Er geldt zodoende geen verplichting tot opmaak van een project-MER in het kader van een vergunningsaanvraag die betrekking heeft op de hernieuwing of omzetting van de huidige vergunning, indien deze geen betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben.

*In casu* kan echter bezwaarlijk worden geargumenteed dat de activiteiten van de luchthaven geen fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg zouden hebben.

Zoals uw Raad reeds oordeelde, dient het begrip 'fysieke ingreep in het leefmilieu' te worden beoordeeld en geïnterpreteerd in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit de project-MER-richtlijn, waarop dit begrip is gesteund.<sup>192</sup> Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie veronderstelt een 'project' in de zin van de project-MER-richtlijn dat er materiële werken of ingrepen plaatsvinden, of werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen.<sup>193</sup>

Zoals reeds uitvoerig in het eerste en tweede middel geduïd, zijn de milieueffecten van de exploitatie van de luchthaven aanzienlijk. De emissies die de exploitatie genereert, veroorzaken stikstofdeposities in beschermende natuurgebieden die tastbare en meetbare gevolgen voor de luchtkwaliteit en de beschermde habitattypes in deze gebieden veroorzaken. De wijzigingen op vlak van biodiversiteit en de aanwezige habitattypes zijn zelfs visueel waarneembaar. De exploitatie van de luchthaven omvat dus wel degelijk handelingen die een wijziging van de materiële toestand veroorzaken.

Hierbij dient ook nog de restrictieve interpretatie van het begrip 'fysieke ingreep in het leefmilieu' te worden benadrukt, aangezien dit een uitzonderingsbepaling betreft op milieuregelgeving – die als doel heeft ervoor te zorgen dat alle potentiële milieueffecten van projecten volledig worden beoordeeld en aangepakt in overeenstemming met de Europese wetgeving en de beginselen van milieubescherming.

De aanvrager lijkt dit trouwens ook zelf te beseffen, aangezien zij in het voorliggende project-MER zelf aangeeft dat er twijfel is over de interpretatie van het begrip 'fysieke ingreep'.<sup>194</sup> Het is ook daarom dat de aanvrager het voorliggende project-MER heeft opgemaakt (uiteraard gaat zij geen kosten maken om een project-MER op te stellen, als dit compleet overbodig zou zijn).

11. Bovendien blijkt uit het projectvoornemen dat de verdere exploitatie van de luchthaven zal gepaard gaan met enkele 'optimalisatie-ingrepen' zoals bijkomende verhardingen.<sup>195</sup> De aanvrager kan bezwaarlijk argumenteren dat dit geen fysieke ingrepen in het leefmilieu betreffen.

Zij heeft deze fysieke ingrepen echter uit de vergunningsaanvraag geweerd, onder verwijzing naar artikel 8.1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: "Vrijstellingsbesluit"). Op basis van dit artikel zouden de geplande optimalisatie-ingrepen volgens de aanvrager vrijgesteld zijn van vergunning en dus niet in de voorliggende aanvraag moeten worden opgenomen.

Dat neemt echter natuurlijk niet weg dat het project, waarvoor hier een vergunning wordt gevraagd, dus wel degelijk voorziet in fysieke ingrepen in het milieu.

<sup>192</sup> RvVb nr. RvVb/A/2122/0830, 4 mei 2023.

<sup>193</sup> HvJ, 28 februari 2008, C-2/07, Abraham; HvJ, 17 maart 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

<sup>194</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - projectbeschrijving en algemene delen, p. 16.

<sup>195</sup> Project-MER Hernieuwing Omgevingsvergunning Luchthaven Brussel Nationaal - projectbeschrijving en algemene delen, p. 95-102.

Bij dit alles kan toch ook worden opgemerkt dat, zoals uit onderhavig middel en het eerste middel blijkt, de exploitatie een onaanvaardbare impact heeft op het milieu, die duidelijk vereist dat er infrastructurele ingrepen gebeuren om de hinder naar de omgeving te matigen. Een richtlijnconforme interpretatie van de uitzondering voor hernieuwingen, verzet zich ertegen dat men hier zou aanvaarden dat het hier zou gaan om een "loutere hernieuwing" zonder "fysieke ingrepen". Er anders over oordelen zou ertoe leiden dat een aanvrager die bewust de nodige maatregelen niet neemt (en zo de project-MER verplichting zou ontwijken), beter af zou zijn dan een aanvrager die dit wel doet.

De aanvrager kan zich dan ook niet beroepen op de uitzonderingsgrond voor hernieuwings- en omzettingaanvragen conform artikel 4.3.2, §1, tweede lid DABM.

Het voorliggende project heeft betrekking op een activiteit die valt onder rubriek 8 op de lijst van bijlage I van het project-MER-besluit "8. Aanleg van vliegvelden met een start -en landingsbaan van ten minste 2.100 meter' en is bijgevolg project-MER-plichtig conform artikel 4.3.2, §1 *jo.* bijlage I van het project-MER-besluit.

12. Aangezien het voorliggende project-MER ontoereikend is, diende de voorliggende vergunningsaanvraag te worden geweigerd op basis van artikel 4.3.1 DABM én op basis van artikel 4.1.7 DABM *jo.* de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

***Het derde middel is dan ook gegrond.***

## II.2.4 Vierde middel

**VIERDE MIDDEL, genomen uit de schending van artikel 40 van de Grondwet, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

1. Uit artikel 40 van de Grondwet vloeit een verplichting voort voor het bestuur om mee te werken aan de uitvoering van rechterlijke vonnissen en arresten, de zogenaamde 'medewerkingsplicht'. Concreet staat er in artikel 40, tweede lid van de Grondwet:

*"De arresten en vonnissen worden in naam des Konings ten uitvoer gelegd."*

De rechtspraak van de Raad van State was lange tijd bijzonder strikt in de interpretatie van de draagwijdte van de medewerkingsplicht. Die hield in dat de overheid vrijwel alle beoordelingsvrijheid verloor om een vergunning toe te kennen, wanneer zoiets vereist zou zijn om een rechterlijke uitspraak ten uitvoering te brengen. Het arrest *Pirson* van 9 april 1989 was kenmerkend voor de strenge zienswijze die de Raad lang aanhield<sup>196</sup>:

*"Overwegende van ambtswege dat de steller van de bestreden handeling in de hierboven geciteerde motivering redeneert alsof het overheidsbestuur zich helemaal niet hoefde te bekommeren om de bindende kracht die inherent is aan rechterlijke beslissingen, los van het gezag van gewijsde dat ze hebben tussen de partijen; dat het aangevoerde beginsel van de scheiding der machten deze niet van de verplichting ontslaat om samen te werken; dat wanneer een arrest van veroordeling tot het slopen van een gebouw de rechtstoestand wijzigt en wanneer dienovereenkomstig de vergunning wordt aangevraagd die vereist is door de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, de Koning, in Wiens naam arresten en vonnissen krachtens artikel 30, tweede lid, van de Grondwet ten uitvoer worden gelegd, niet meer over een zodanig uitgebreide beoordelingsbevoegdheid beschikt dat Hij in het Brusselse Gewest kan weigeren Zijn medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van die rechterlijke beslissing, door de vergunningsaanvraag te verwerpen om een loutere opportuniteitsreden; dat Zijn beoordelingsbevoegdheid niet wegvalt maar in die omstandigheden in principe beperkt is tot de wijze van uitvoering van de afbraak; dat Hij zich slechts tegen het beginsel zelf van de afbraak zou kunnen verzetten in het uitzonderlijke geval dat die in strijd zou zijn met eigen van de ruimtelijke ordening waarvan zou vaststaan dat de rechter er geen rekening mee kon houden;"*

(Eigen onderlijning)

Ook andere arresten van de Raad van State redeneerden in diezelfde zin gedurende vrijwel een halve eeuw.<sup>197</sup>

De recente rechtspraak van de Raad van State is in vergelijking met vroeger enigszins versoepeld, maar de onderliggende gedachte blijft fundamenteel dat het bestuur moet meewerken aan de uitvoering van rechterlijke uitspraken met gezag van gewijsde. Die plicht geldt ook wanneer de uitvoerende macht zich uitspreekt over vergunningen. In een arrest van 17 december 2019 oordeelde de Raad van State<sup>198</sup>:

<sup>196</sup> RvS *Pirson*, nr. 26.341, 9 april 1986.

<sup>197</sup> RvS X, nr. 36.336, 1 februari 1991; RvS Evenepoel, nr. 12.409, 26 mei 1967.

<sup>198</sup> RvS Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen, nr. 246.407, 17 december 2019, noot A. MAES, "Raad van State verlijnt 'medewerkingsplicht van het bestuur' na herintroductie ervan door Raad voor Vergunningsbetwistingen", *T.R.O.S.* 2020, afl. 97, 43-53.

*“De medewerkingsplicht van het bestuur brengt mee dat, wanneer de burgerlijke rechter ter vrijwaring van een privaat belang een maatregel heeft opgelegd, het bestuur er in beginsel toe gehouden is de voor het nemen van die maatregel vereiste vergunning af te geven.*

*Anders dan Maes-Messens menen kan in uitzonderlijke gevallen van het voornoemde beginsel worden afgeweken.*

*Een afwijking van dit beginsel kan worden aanvaard wanneer het bestuur zich beroept op een motief waarmee dat bestuur rekening mocht houden en waarmee de burgerlijke rechter geen rekening heeft kunnen houden en dat steunt op een vaststaande en zwaarwichtige vereiste van openbaar belang, die des te dwingender moet zijn naarmate meer tekort wordt gedaan aan de uitspraak van de burgerlijke rechter.” (Eigen onderlijning)*

De rechtsleer heeft die lichte wending in de rechtspraak van de Raad van State verder toegelicht. In essentie moet een bestuur voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden, wil het afwijken van de medewerkingsplicht, die fundamenteel blijft binnen de Belgische rechtsorde. De eerste is het voorhanden zijn van een motief waarmee de overheid rekening mag houden en waarmee de burgerlijke rechter geen rekening heeft kunnen houden. De tweede houdt in dat het motief ook steunt op een vaststaande en zwaarwichtige vereiste van openbaar belang, en dat in verhouding tot de mate waarin tekort wordt gedaan aan de uitspraak van de burgerlijke rechter.<sup>199</sup>

De Raad van State vernietigde in het daarnet voormelde arrest van 17 december 2019 een vonnis van de Raad voor Vergunningsbetwistingen die minder gewicht gaf aan het tweede criterium.<sup>200</sup> De latere rechtspraak van uw Raad bevestigde de zienswijze van de Raad van State, zoals ook bevestigd in de *supra* aangehaalde rechtsleer. Uw Raad oordeelde daarom in het arrest van 16 juni 2022<sup>201</sup>:

*“Enkel in uitzonderlijke gevallen kan een afwijking op het beginsel van de medewerkingsplicht in hoofde van het bestuur worden aanvaard. Meer bepaald kan een afwijking van dit beginsel worden aanvaard wanneer het bestuur zich beroept op een motief:*

- 1) waarmee het rekening mocht houden en waarmee de burgerlijke rechter geen rekening heeft kunnen houden, en*
- 2) dat steunt op een vaststaande en zwaarwichtige vereiste van openbaar belang, die des te dwingender moet zijn naarmate meer tekort wordt gedaan aan de uitspraak van de burgerlijke rechter.” (Eigen onderlijning)*

In hetzelfde arrest toonde uw Raad zich bijzonder strikt in de beoordeling van de tweede voorwaarde. De verwerende partij voerde aan dat de eerste bestreden beslissing zeven van de acht maatregelen van een vonnis uitvoerde. Uw Raad expliciteerde niettemin:

*“Op de verwerende partij rust de grondwettelijke plicht om zich in de uitoefening van haar bevoegdheid in beginsel te onthouden van een beslissing die tekort doet aan de uitvoering van een rechterlijke uitspraak.” (Eigen onderlijning)*

De eerste bestreden beslissing werd om die reden dan ook vernietigd door uw Raad.

<sup>199</sup> RvS Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen, 17 december 2019, nr. 246.407, noot A. MAES, “Raad van State verlijnt ‘medewerkingsplicht van het bestuur’ na herinstructie ervan door Raad voor Vergunningsbetwistingen”, *T.R.O.S.* 2020, afl. 97, 43-53.

<sup>200</sup> RvVb nr. RvVb-A-1819-0779, 26 maart 2019.

<sup>201</sup> RvVb nr. RvVb-A-2122-0857, 16 juni 2022.

Daar waar een bestuur zeer weinig beoordelingsvrijheid geniet om af te wijken van een rechterlijke uitspraak bij het *toekennen* van een vergunning, geldt omgekeerd ook dat één rechterlijke uitspraak een dwingend motief vormt om een vergunning te *weigeren*.

Dat heeft uw Raad opnieuw zelf bevestigd, in een arrest van 17 februari 2015. Daarin oordeelde uw Raad dat een loods geen regularisatievergunning kon verkrijgen, omdat een arrest van het Hof van Beroep de toenmalige eigenaars had veroordeeld tot een herstel van de plaats in de vorige toestand. Concreet oordeelde uw Raad<sup>202</sup>:

*"Het motief dat een regularisatie niet mogelijk is ingevolge het gezag van gewijsde van het afbraakarrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 18 mei 2005, dat inmiddels kracht van gewijsde verkreeg, is een determinerend weigeringsmotief en volstaat om de gevraagde vergunning te weigeren." (Eigen onderlijning)*

Aanvullend hierop heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de bewijskracht van een rechterlijke beslissing kan worden tegengesteld aan alle derden die geen derdenverzet hebben uitgeoefend, tot bewijs van het tegendeel. De bewijskracht van een beslissing is evenzeer tegenstelbaar door derden tegenover de partijen bij een beslissing, en dat opnieuw als een weerlegbaar vermoeden.<sup>203</sup>

Het bovenstaande toont aan dat de verwerende partij in de huidige eerste bestreden beslissing dus rekening had moeten houden met de vele rechterlijke uitspraken die de exploitatie als voorwerp hadden.

2. Er werd reeds in diverse rechterlijke uitspraken vastgesteld dat de huidige exploitatie van de inrichting, met het overvliegen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waaronder het grondgebied van de verzoekende partij, voortdurend overtredingen genereert van de toepasselijke geluidsnormen, met name het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer<sup>204</sup> (hierna: "**Besluit Brussel 1999**"). De grenswaarden van dat besluit zijn in overeenstemming met de voormelde aanbevelingen van de WGO. Het is het Brussels Hoofdstedelijke Gewest dat bevoegd is om de geluidsnormen vast te leggen voor het eigen grondgebied (net zoals het Vlaamse Gewest hiervoor bevoegd is voor het eigen grondgebied). Ook de Belgische Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: "**EVRM**") werden geregeld geschonden geacht. Uit die overtredingen blijkt opnieuw en opnieuw dat de exploitatie van Brussel-Nationaal aanzienlijke schade verricht aan het milieu, en in het bijzonder de mensen in deze getroffen gebieden negatief impacteert.

Het gaat onder meer om volgende uitspraken:

- 1) het vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 19 juli 2017<sup>205</sup>;
- 2) het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 31 maart 2017<sup>206</sup>;
- 3) het vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 1 februari 2019<sup>207</sup>;
- 4) de beschikking van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 9 december 2020<sup>208</sup>;
- 5) de beschikking van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 13 juni 2023<sup>209</sup>;
- 6) het vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 22 december 2023<sup>210</sup>.

<sup>202</sup> RvVb nr. RvVb/A/2015/0062, 17 februari 2015.

<sup>203</sup> Cass. 8 maart 2024, AR C.23.0295.F.

<sup>204</sup> BS 11 augustus 1999.

<sup>205</sup> Stuk III.3.

<sup>206</sup> Stuk III.2.

<sup>207</sup> Stuk III.4.

<sup>208</sup> Stuk III.5.

<sup>209</sup> Stuk III.6.

<sup>210</sup> Stuk III.7.



3. De Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel stelde in haar vonnis van 19 juli 2017 verschillende inbreuken op de geluidsnormen vast, met een aanzienlijke impact op het milieu en de mens. Met betrekking tot het overvliegen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gedurende de nacht oordeelde de Rechtbank, in randnummer 179 van het vonnis<sup>211</sup>:

*“Les dépassements des normes fixées par l’Arrêté Bruit pendant la tranche horaire 23h-7h portent une atteinte importante à l’environnement, en ce qu’ils induisent des nuisances sonores qui affectent de manière conséquente les personnes habitant sous les couloirs aériens utilisés durant cette tranche horaire.*

*L’atteinte à l’environnement est d’autant plus importante qu’elle porte sur le sommeil des habitants et qu’elle présente une récurrence certaine.*

*L’existence de nuisances sonores constitutives d’infractions manifestes à l’article 2 de l’arrêté du 27 mai 1999 et à l’article 20, 4° de l’ordonnance du 17 juillet 1997 est établie.*<sup>212</sup> (Eigen onderlijning)

In randnummer 182 werd sterk benadrukt dat de exploitatie niet ten koste mag komen van het milieu en de omwonenden, zoals nu het geval is:

*“L’approche globale est imposée dans le cadre de restrictions d’exploitation de l’aéroport, au bénéfice de l’environnement (et dès lors des riverains de l’aéroport et/ou des personnes survolées).*<sup>213</sup> (Eigen onderlijning)

Met betrekking tot het gebruik van de zogenaamde Kanaalroute stelde de Rechtbank opnieuw duidelijke inbreuken vast op de geluidsnormen. Zo staat in randnummer 153:

*“Les dépassements des normes fixées par l’Arrêté Bruit portent une atteinte importante à l’environnement, en ce qu’ils induisent des nuisances sonores qui affectent de manière conséquente les bruxellois habitant le long de la route du Canal.*<sup>214</sup> (Eigen onderlijning)

Hetzelfde vonnis heeft de Belgische Staat bevolen om een einde te maken aan de vele manifeste inbreuken op het Besluit Brussel 1999, in randnummer 199.

4. Het Hof van Beroep te Brussel oordeelde in zijn arrest van 31 maart 2017 eveneens dat de exploitatie van Brussel-Nationaal verschillende inbreuken op de geluidsnormen veroorzaakt.<sup>215</sup> Meer bepaald staat in het arrest bij randnummer 133:

*“La cour estime établis les faits suivants :*

<sup>211</sup> Stuk III.3.

<sup>212</sup> Vrije vertaling: “Het overschrijden van de normen van het Geluidsbesluit gedurende de periode 23.00 - 07.00 uur veroorzaakt aanzienlijke schade aan het milieu, omdat het leidt tot geluidsoverlast die een aanzienlijke impact heeft op mensen die onder de luchtcorridors wonen die gedurende deze periode worden gebruikt. De schade aan het milieu is des te groter omdat de nachtrust van de omwonenden erdoor wordt verstoord en het lawaai zeker terugkeert. Er is sprake van geluidshinder die een duidelijke schending vormt van artikel 2 van de ordonnantie van 27 mei 1999 en artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997.”

<sup>213</sup> Vrije vertaling: “De globale aanpak wordt opgelegd in het kader van exploitatiebeperkingen van luchthavens, ten voordele van het milieu (en dus van de omwonenden van de luchthaven en/of de mensen die overvlogen worden).”

<sup>214</sup> Vrije vertaling: “Het overschrijden van de normen van het Geluidsbesluit vormt een grote bedreiging voor het milieu, omdat het geluidsoverlast veroorzaakt die een aanzienlijke impact heeft op de Brusselaars die langs de Kanaalroute wonen.”

<sup>215</sup> Stuk III.2.

- le caractère subsidiaire de l'utilisation de la piste 02 avant 2004
- la réalité et la gravité des nuisances sonores dont se plaignent les intimés
- la situation spécifique des personnes habitant sous le couloir d'approche de la piste 02 lorsque cette piste est utilisé à l'atterrissage,"<sup>216</sup> (Eigen onderlijning)

Het Hof van Beroep stelde juridisch daarom de grove schending vast van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, zoals gewaarborgd door zowel de grondwet als het EVRM. Het dispositief stelt:

*" [La cour] dit que l'État belge a violé l'article 22 de la Constitution ainsi que l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que ces violations sont constitutives d'une faute au sens de l'article 1382 du Code Civil, qui l'oblige à réparer le préjudice des intimés habitant sous le couloir d'approche de la piste 02 de l'aéroport de Bruxelles-National, du fait des nuisances sonores générées par l'utilisation de cette piste à l'atterrissage au cours de la période de février 2004 au 31 décembre 2011, plus intensive qu'avant février 2004, en lien causal avec la violation constatée dans les motifs du présent arrêt, des obligations que ces dispositions mettent à sa charge."*<sup>217</sup> (Eigen onderlijning)

5. De Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel stelde in haar vonnis van 1 februari 2019 andermaal verschillende inbreuken op de geluidsnormen vast veroorzaakt door de exploitatie van Brussel-Nationaal.<sup>218</sup> Dit vonnis herneemt ten eerste veel passages uit het voormelde vonnis van 19 juli 2017 met betrekking tot de feitelijke en juridische geluidshinder. De Rechtbank vat het samen als volgt in randnummer 95:

*"Ces deux décisions ont par ailleurs mis en exergue des atteintes à l'environnement qui, dans les faits, sont conséquentes à très conséquentes."*<sup>219</sup> (Eigen onderlijning)

Hetzelfde vonnis stelt met betrekking tot de vluchtroutes naar en van Brussel-Nationaal die het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest doorkruisen telkens weer hetzelfde vast: het aantal inbreuken op de geluidsnormen blijft consistent, of is verder toegenomen in vergelijking met 2017. Zo staat er in randnummer 103 van het vonnis:

<sup>216</sup> Vrije vertaling: "Het Hof acht de volgende feiten bewezen:

- het subsidiaire karakter van het gebruik van baan 02 vóór 2004
- de realiteit en de ernst van de geluidshinder waarover verweerders klagen
- de specifieke situatie van de personen die onder de nadering van baan 02 wonen wanneer deze baan voor landingen wordt gebruikt,"

<sup>217</sup> Vrije vertaling: "[Het Hof] stelt vast dat de Belgische Staat artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden heeft geschonden, en dat deze schendingen een fout vormen in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, op grond waarvan de Belgische Staat verplicht is de schade te vergoeden die de verweerders die onder de aanvliegbaan van baan 02 van de luchthaven Brussel-Nationaal wonen, hebben geleden, ten gevolge van de geluidsoverlast door het gebruik van deze baan voor landingen in de periode van februari 2004 tot en met 31 december 2011, die intensiever was dan vóór februari 2004, in causaal verband met de schending van de verplichtingen die deze bepalingen haar opleggen, zoals in de motivering van dit arrest is uiteengezet."

<sup>218</sup> Stuk III.4.

<sup>219</sup> Vrije vertaling: "Deze twee uitspraken hebben ook milieuschade aan het licht gebracht die in de praktijk consistent tot zeer consistent is."

*"Le territoire survolé dans le cadre des atterrissages sur la piste 01 connaît, 3 à 4 fois par mois, en ce compris durant la nuit, un survol intense, générant des nuisances sonores intenses, à une cadence particulièrement soutenue,"<sup>220</sup>*

Hetzelfde vonnis heeft de Belgische Staat bevolen om een einde te maken aan de vele manifeste inbreuken op het Besluit Brussel 1999 in het dispositief. Daarbij werden ook aanzienlijke dwangsommen opgelegd ingeval van verdere inbreuken.

6. De Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel stelde in haar beschikking van 9 december 2020 andermaal vast dat de verschillende inbreuken op de geluidsnormen een aanzienlijke impact hebben op de omwonenden, en dat op een extreem persistent terugkerende wijze. Dat wordt ook amper nog betwist. Er staat onder de weinig tot de verbeelding sprekende hoofding "*La violation manifeste de la législation relative à la protection de l'environnement*"<sup>221</sup> het volgende, bij randnummer 30<sup>222</sup>:

*"Ceci démontre que la manière dont l'ÉTAT BELGE exploite les trois routes litigieuses depuis notre jugement du 1<sup>er</sup> février 2019 est toujours constitutif d'une violation manifeste de la législation relative à la protection de l'environnement, dont fait partie l'arrête bruit.*

(...)

*Ces infractions ont par ailleurs un impact sur un nombre important de riverains (voy. notre jugement du 1<sup>er</sup> février 2019), ce qui n'est d'ailleurs pas en tant que tel pas contesté.*

(...)

*La persistance de l'existence de nuisances sonores consécutives d'infractions manifestes à l'article 2 de l'arrêté Bruit depuis le 1<sup>er</sup> février 2019 est donc établie à suffisance.*"<sup>223</sup> (Eigen onderlijning)

7. Diezelfde lijn trekt zich door in de beschikking van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 13 juni 2023.<sup>224</sup> In deze uitspraak wordt vastgesteld dat de voormelde inbreuken blijven bestaan op een hoog peil. De Belgische Staat heeft weinig maatregelen ondernomen om de oorzaak van deze inbreuken – de aanzienlijke geluidshinder – te beperken, maar heeft daarentegen eenvoudig verkozen om de hoge dwangsommen te betalen. Zo staat in randnummer 23:

*"Depuis notre jugement du 9 décembre 2020, l'ÉTAT BELGE semble avoir enfreint les interdictions ordonnées dans ce jugement et avoir payé les astreintes réclamées sans les contester devant le juge des saisies."*<sup>225</sup>

<sup>220</sup> Vrije vertaling: "Het gebied dat wordt overvlogen tijdens landingen op baan 01 wordt 3 tot 4 keer per maand intensief overvlogen, ook 's nachts, wat bijzonder veel geluidsoverlast met zich meebrengt."

<sup>221</sup> "De duidelijke overtreding van de milieubeschermingswetgeving."

<sup>222</sup> Stuk III.5.

<sup>223</sup> Vrije vertaling: "Dit toont aan dat de wijze waarop de BELGISCHE STAAT de drie betwiste vliegroutes exploiteert sinds ons arrest van 1 februari 2019 nog steeds een duidelijke inbreuk vormt op de wetgeving inzake milieubescherming, waaronder de geluidsordonnantie. (...) Deze inbreuken hebben ook gevolgen voor een aanzienlijk aantal omwonenden (zie ons vonnis van 1 februari 2019), wat op zich niet wordt betwist. (...) Het voortbestaan van geluidshinder ten gevolge van duidelijke inbreuken op artikel 2 van de Geluidsordonnantie sinds 1 februari 2019 is dus afdoende vastgesteld."

<sup>224</sup> Stuk III.6.

<sup>225</sup> Vrije vertaling: "Sinds ons vonnis van 9 december 2020 blijkt de BELGISCHE STAAT de in dat vonnis bevolen verboden te hebben geschonden en de gevorderde dwangsommen te hebben betaald zonder deze voor de beslagrechter te hebben betwist."

Het hoeft geen betoog dat deze houding getuigt van weinig respect voor de rechterlijke macht.

8. Ook het vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 22 december 2023 constateerde dat de geluidshinder blijft bestaan.<sup>226</sup> Er staat geschreven in randnummer 82 van de uitspraak:

*"Il résulte de ce qui précède que :*

- *Les parties demanderesses et intervenantes volontaires démontrent que les nuisances invoquées sont constitutives d'une ingérence dans leur sphère privée et que cette ingérence a atteint un niveau minimum de gravité ;*
- *Elles démontrent, en outre, la réalité du dommage dont elles font état."*<sup>227</sup>

De schending van artikel 8 EVRM werd bijgevolg vastgesteld, in randnummer 107.

In het beschikkend gedeelte van het vonnis legde de Rechtbank opnieuw verschillende maatregelen op aan de Belgische staat, op straffe van aanzienlijke dwangsommen. Dit is te vinden in randnummer 7 van dit onderdeel van de uitspraak.

9. Op basis van het gezag van gewijsde van alle voormelde rechterlijke uitspraken had de verwerende partij de vergunning moeten weigeren. De verwerende partij is immers als bestuur wettelijk verplicht om de omgevingsvergunning te weigeren wanneer deze voor onaanvaardbare hinder en risico's zorgt. Dat heeft de verzoekende partij al eerder in het huidig verzoekschrift aangetoond. Zij verwijst hiervoor naar haar eerste middel.

Het gegeven dat in de aangehaalde rechterlijke uitspraken het de Belgische staat was die werd veroordeeld, en niet de verwerende partij in het huidig geding, is niet relevant. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar de door haar aan het begin van dit middel geciteerde rechtspraak van de Raad van State, het Hof van Cassatie, alsook Uw eigen Raad.

Ter herinnering herhaalt de verzoekende partij hier nogmaals de essentie, toegepast op het huidige geding, namelijk dat alle hier aangehaalde rechterlijke beslissingen wel degelijk tegenstelbaar zijn aan de verwerende partij, dat zij alle voortdurend inbreuken op de geluidsnormen en mensenrechtennormen hebben vastgesteld, waardoor zij een determinerend weigeringsmotief voor de huidig bestreden vergunning vormden. Door dat na te laten, negeerde de verwerende partij daardoor zijn grondwettelijke plicht om mee te werken aan de uitvoering van rechterlijke beslissingen.

Dat alles klemt des te meer omdat de verwerende partij zelf ook moest vaststellen dat het aangevraagde onaanvaardbare hinder veroorzaakt. Vervolgens moest de verwerende partij ook vaststellen dat de exploitant, op wie enerzijds de milieuzorgplicht rust en anderzijds de verplichting om zijn aanvraag zo uit te werken dat er geen onaanvaardbare hinder zou ontstaan, andermaal ook niets ondernam om de hinder te matigen. Meer zelfs, de verwerende partij stelde vast dat een "*minder hinder plan*" totaal ontbrak in de aanvraag (zie voor dit alles zeer uitgebreid het eerste middel).

Dat de verwerende partij in dat licht *toch* de vergunning verleent, of nog, de toestemming voor de exploitant om hier lustig mee door te gaan, is manifest in strijd met artikel 40 van de Grondwet.

---

<sup>226</sup> Stuk III.7.

<sup>227</sup> Vrije vertaling: "*Uit het voorgaande volgt dat :*

- *De eisers en vrijwillige tussenkomenende partijen tonen aan dat de overlast waarover zij klagen een inmenging vormt in hun persoonlijke levenssfeer en dat deze inmenging een minimumniveau van ernst heeft bereikt ;*

- *Zij tonen tevens aan dat de door hen gesteide schade reëel is."*

10. Daarbij mag benadrukt worden dat uw Raad zich terecht bijzonder streng opstelt met betrekking tot het respect dat de Belgische Grondwet vereist van de uitvoerende macht voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen op basis van artikel 40, tweede lid van de Grondwet. Dit raakt immers rechtstreeks aan de scheiding der machten, het fundament waarop de nationale rechtsorde sinds 1830 is gebouwd.

Uw Raad volgt de rechtspraak van de Raad van State, die slechts recent een erg kleine versoepeling heeft ingevoerd in haar vaste rechtspraak. Er kan slechts buitengewoon uitzonderlijk van de medewerkingsplicht worden afgeweken, en dat enkel op grond van twee cumulatieve voorwaarden<sup>228</sup>:

- 1) wanneer het bestuur zich beroept op een motief waarmee het rekening mocht houden en waarmee de burgerlijke rechter geen rekening heeft kunnen houden, en
- 1) wanneer het bestuur zich beroept op een motief dat steunt op een vaststaande en zwaarwichtige vereiste van openbaar belang, die des te dwingender moet zijn naarmate meer tekort wordt gedaan aan de uitspraak van de burgerlijke rechter.

Het is bijzonder duidelijk dat aan de tweede voorwaarde niet werd voldaan. Niet alleen is de volksgezondheid van de inwoners van het grondgebied van de verzoekende partij zonder enige twijfel "een vaststaand en zwaarwichtige vereiste van openbaar belang", maar de eerste bestreden beslissing doet ook manifest tekort aan tal van uitspraken van de burgerlijke rechter. Nagenoeg alle hierboven vermelde rechterlijke beslissingen met betrekking tot Brussel-Nationaal hebben vastgesteld dat de luchthaven zeer zware geluidshinder veroorzaakt, met een aanzienlijke impact op het leefmilieu en de mensen tot gevolg. De exploitatie ervan zorgt met andere woorden voor onaanvaardbare hinder en risico's, een criterium waar de verwerende partij rekening mee had moeten houden wanneer hij de beslissing nam. Het zou ironisch zijn, mocht het niet om een ernstige aanfluiting van de Grondwet gaan, dat verschillende van de rechterlijke beslissingen waar de verwerende partij had rekening mee moeten houden, *zelf* al moesten vaststellen dat er amper tot niet rekening wordt gehouden met voorgaande rechterlijke beslissingen.

Men kan zich eigenlijk nauwelijks een grotere tekortkoming aan de uitspraken van de burgerlijke rechter voorstellen dan hier het geval is. De rechters blaffen, de karavaan trekt verder.

11. De verzoekende partij tast vrijwel volledig in het duister wat betreft de mate waarin de verwerende partij rekening heeft gehouden met dit alles. In de vergunning kan enkel het volgende worden gelezen:

"Baangebruik en vliegroutes

*Er zijn veel bezwaren voor wat betreft het baangebruik, de locatie, de naam of ligging van vliegroutes, de concentratie van vliegbewegingen boven bepaalde locaties, het al dan niet gebruik van PBN-satellietgeleiding, het toepassen van windnormen of de veroordeling van de Belgische Staat in verschillende vonnissen en arresten.*

*> Hiervoor wordt verwezen naar de bovenstaande bespreking, waarin uitgebreid de bevoegdheden worden besproken en waaruit blijkt dat de vliegprocedures (baangebruik en/of vliegroutes) enkel tegenstelbaar zijn naar de Belgische Staat, gelet op haar exclusieve bevoegdheid inzake vliegprocedures. Ze zijn niet tegenstelbaar naar de uitbater BAC of het Vlaams Gewest als vergunningverlenende overheid. De uitvoering van deze rechterlijke beslissingen of vonnissen valt derhalve buiten de scope van de vergunningsprocedure."<sup>229</sup> (Eigen onderlijning)*

<sup>228</sup> RvS Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen, 17 december 2019, nr. 246.407, noot A. MAES, "Raad van State verlijnt 'medewerkingsplicht van het bestuur' na herintroductie ervan door Raad voor Vergunningsbetwistingen", *T.R.O.S.* 2020, afl. 97, 43-53; RvVb nr. RvVb-A-2122-0857, 16 juni 2022.

<sup>229</sup> Eerste bestreden beslissing, p. 129.

De “*bovenstaande bespreking*” waarvan sprake in het citaat legt daarentegen enkel in grote lijnen uit waar diverse bevoegdheden zich bevinden, maar rept met geen woord *in concreto* over nog maar één van de *supra* aangehaalde arresten en beschikkingen waarin geluidshinder werd vastgesteld.<sup>230</sup>

De verwerende partij, op basis van zijn beknopte motivering, is er dus van uitgegaan dat er geen rekening moest worden gehouden met deze rechterlijke uitspraken. In dat geval is er dan geenszins een afweging in de zin van de tweede voorwaarde gebeurd, en moet om die reden alleen al de duidelijke schending van artikel 40, tweede lid van de Grondwet en de daarin vervatte medewerkingsplicht vastgesteld worden.

In alle geval moest de redeneertrant van de verwerende partij explicieter veruitwendigd worden in de motivering van de eerste bestreden beslissing.

Artikel 3 van de Wet betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen<sup>231</sup> (hierna: “**Formele motiveringswet**”) stelt:

*“De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.”*

De vaste rechtspraak van de Raad van State oordeelt dat het “*afdoende*” karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, hetgeen wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dat wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.<sup>232</sup>

*In casu* wijst de eerste bestreden beslissing slechts summier op “*verschillende vonnissen en arresten*” waar “*veel bezwaren*” naar hebben verwezen. Dat is een wel zeer bloedeloze verwoording van de situatie. Zoals *supra* in ditzelfde middel werd beschreven, gaat het om een ganse reeks rechterlijke uitspraken over een jarenlange periode waarin telkens opnieuw Brussel-Nationaal als de oorzaak werd aangeduid van geluidshinder van een dermate groteske omvang dat zelfs het belangrijkste Europese mensenrechtenverdrag werd geschonden.

De gemeente Sint-Pieters-Woluwe heeft ook in haar bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek<sup>233</sup> naar alle van de in het huidig verzoekschrift besproken rechterlijke uitspraken in verband met de geluidshinder verwezen, en die als bijlage integraal bij haar bezwaar gevoegd. Die uitspraken maakten met andere woorden deel uit van het administratief dossier, hetgeen de schending van de motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij alleen nog maar vergroot.

Het is duidelijk dat de door de verwerende partij aangehaalde redenen in de eerste bestreden beslissing niet volstaan om dit groot corpus aan rechterlijke beslissingen zomaar opzij te schuiven. Minstens had de verwerende partij explicieter en uitgebreider aannemelijk moeten maken waarom zij van geen enkel juridisch belang zouden zijn in het licht van de grondwettelijke medewerkingsplicht, die uiting geeft aan de Belgische invulling van de scheiding der machten. De verzoekende partij heeft er het raden naar waarom deze redeneertrant gevolgd werd.

<sup>230</sup> Eerste bestreden beslissing, p. 47-48.

<sup>231</sup> BS 12 september 1991.

<sup>232</sup> RvS Leyssens, 28 januari 2013, nr. 222.266.

<sup>233</sup> Stuk VI.7.

Hieruit volgt dat ook de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur werd geschonden. De juridische juistheid van de motieven is zwaar aangetast, gezien zij onvolledig en te beknopt zijn.<sup>234</sup>

12. Op die manier werd tot slot ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden, gezien de verwerende partij heeft nagelaten om een zorgvuldig juridisch onderzoek te voeren naar zijn plicht om mee te werken aan de uitvoering van de vele rechterlijke vonnissen, arresten, en beschikkingen. Die onzorgvuldigheid is extra opvallend omdat er een zeer grote hoeveelheid ingediende bezwaarschriften de verwerende partij hebben gewezen op zowel het bestaan als het belang van die rechterlijke uitspraken.

Een zorgvuldig handelend bestuur moet bij de voorbereiding en bij het nemen van een overheidsbesluit alle relevante factoren en omstandigheden afwegen.<sup>235</sup> Dat is opnieuw niet gebeurd. Het is ronduit bevreemdend dat de verwerende partij het niet nodig achtte om langer stil te staan bij de vloed aan rechterlijke beslissingen die altijd maar opnieuw oordeelden dat de exploitatie van de inrichting een extreme geluidshinder veroorzaakt, met een aanzienlijke impact op mens en milieu, en dat over een periode van vele jaren.

***Het vierde middel is dan ook gegrond.***

---

<sup>234</sup> RvS Danloy, 21 december 2001, nr. 102.361.

<sup>235</sup> W. LAMBRECHTS, "Het zorgvuldigheidsbeginsel", in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, Kluwer, 1993, 30, nr. 3.

**OM DEZE REDENEN,**

En alle ambtshalve in te roepen middelen,

**BEHAGE HET DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN,**

Onderhavig verzoek tot vernietiging ontvankelijk en gegrond te verklaren,

Vervolgens de bestreden beslissingen te vernietigen,

De kosten ten laste van verwerende partij te leggen, alsook verwerende partij te veroordelen tot het betalen aan de verzoekende partij van de geïndexeerde rechtsplegingsvergoeding, thans begroot op EUR 840,00.

Gent, 16 mei 2024

Voor verzoekende partij,  
Haar raadsliden,



**Mr. Sven Boullart / Mr. Jelle Snauwaert**

*loco*  
Ellen De Keyser  
Advocaat



## INVENTARIS DER STUKKEN

*Dossier Mr. Sven Boullart en Mr. Jelle Snauwaert*

### I. Procedureel verelste stukken

1. Ministerieel besluit van 29 maart 2024 over de omgevingsvergunningsaanvraag van de nv Brussels Airport Company (BAC) voor de exploitatie van een luchthaven met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen gelegen te 1930 Zaventem, 1820 Steenokkerzeel, 1830 Machelen en 3070 Kortenberg, Luchthaven Brussel-Nationaal met kenmerk OMV/2022106386 – **eerste bestreden beslissing**.
2. Besluit van 27 februari 2024 van de Dienst Omgevingseffecten, houdende de goedkeuring van het project-MER – **tweede bestreden beslissing**.
3. Beslissing van de Gewestelijke Omgevingsambtenaar van 4 augustus 2023 houdende het resultaat van het volledigheidsonderzoek en het verzoek om een nieuwe versie – **derde bestreden beslissing**.
4. Uittreksel uit het inzageklok, met de datum van aanplakking.
5. Bewijs betaling rolnrecht.

### II. Eerdere vergunningen

1. Milieuvergunning verleend door de Deputatie van Vlaams-Brabant op 8 juli 2004.
2. M.B. houdende uitspraak over het beroep tegen de milieuvergunning verleend door de Deputatie van Vlaams-Brabant op 8 juli 2004.

### III. Rechterlijke uitspraken m.b.t. de luchthaven.

1. HvB Brussel (Fr.) 17 maart 2005, nr. 2004/KR/458, *onuitg.*
2. HvB Brussel (Fr.) 31 maart 2017, *Tijdschrift voor Milieurecht* 2017, 667.
3. Rb. Brussel (Fr.) 19 juli 2017, nr. A.R. 16/4222/A, 16/4225/A, 16/4229/A en 16/4240/A, *onuitg.*
4. Rb. Brussel (Fr.) 1 februari 2019, nr. A.R. 18/4372/A, *onuitg.*
5. Rb. Brussel (Fr.) (KG) 9 december 2020, nr. A.R. 18/4372/A, *onuitg.*
6. Rb. Brussel (Fr.) (KG) 13 juni 2023, nr. A.R. 18/4372/A, *onuitg.*
7. Rb. Brussel (Fr.) 22 december 2023, nr. A.R. A.R. 2021/7094/A, *onuitg.*

### IV. ENVISA-studie<sup>236</sup>

1. Uittreksel uit Envisa studie van 30 mei 2022, hoofdstuk 1 – verslag.
2. Uittreksel uit Envisa studie van 30 mei 2022, hoofdstuk 2 – Studie van de effecten op het milieu met betrekking tot geluidshinder.
3. Uittreksel uit Envisa studie van 30 mei 2022, hoofdstuk 3 – Nieuwe kaart en alternatieve scenario's (Addendum 2022)

<sup>236</sup> Deze volledige studie is beschikbaar via <https://mobilit.belgium.be/nl/publications>, zoekterm "Envisa".

## V. Overige stukken

1. Uittreksel uit Geluidsactieplan voor de luchthaven Brussel-Nationaal OKTOBER 2021 – JUNI 2024, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 oktober 2021.
2. Uittreksel uit Impactanalyse van vliegbeperkingen voor Brussels Airport door Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen van 17 november 2023.
3. Uittreksel uit de website van Brussels Airport met uitleg over het preferentieel baangebruik.

## VI. Stukken eigen aan de verzoekende partij

1. Motie van de gemeenteraad van de gemeente Watermaal-Bosvoorde van 18 april 2023 om te eisen dat de mening van het Brussels Gewest, de Brusselse gemeenten en hun inwoners in aanmerking worden genomen in de procedure voor de verlenging van de milieuvergunning voor Brussels Airport door de Vlaamse gewestelijke autoriteiten.
2. Geluidskaat van het vliegtuigverkeer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2021 door Leefmilieu Brussel.
3. De overvlogen gemeenten rond Brussel-Nationaal. Cartografisch verslag van de ombudsman *Airport Mediation*.
4. Uittreksel uit Stand van zaken 2024. Verslag door de ombudsman *Airport Mediation*.
5. Motie van de gemeenteraad van de gemeente Watermaal-Bosvoorde van 21 juni 2022 over geluids en milieuhinder in Watermaal-Bosvoorde door overvluchten.
6. Motie van de gemeenteraad van de gemeente Watermaal-Bosvoorde van 21 februari 2017 inzake onmiddellijke en structurele oplossingen inzake het overvliegen van Brussel
7. Bezwaarschrift ingediend door de gemeente Sint-Pieters-Woluwe van 5 januari 2024.
8. Motie van de gemeenteraad van de gemeente Watermaal-Bosvoorde van 25 maart 2014 inzake overlast gegenereerd door overvliegen.