

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 195.230 van 14 juli 2009
in de zaken

- I. A. 160.603/VII-33.630**
- II. A. 160.640/VII-33.639**
- III. A. 160.829/VII-33.667**
- IV. A. 161.283/VII-33.759**
- V. A. 161.665/VII-33.851**
- VI. A. 161.681/VII-33.855**
- VII. A. 161.682/VII-33.856**
- VIII. A. 161.683/VII-33.857**
- IX. A. 161.684/VII-33.858.**

- In zake :
- I. het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering, dat woonplaats kiest bij advocaat F. TULKENS, kantoor houdende te BRUSSEL, Terhulpssteenweg 177, bus 6,
 - II. 1. Pieter MARIËN,
2. Wim WEETJENS,
3. Erik EVERAERT,
4. Pieter DE DONDER,
die woonplaats kiezen bij advocaat K. GEELLEN, kantoor houdende te HASSELT, Gouverneur Roppesingel 131,
 - III. 1. Fernande DE BECKER,
2. Katrien COLENBIE,
3. Philippe HUTSEBAUT,
4. Tancha COCKX,
5. Evelyne LODEWICK,
6. Bea KOCKAERT,
7. de VZW BOREAS,
die woonplaats kiezen bij advocaat I. LARMUSEAU, kantoor houdende te GENT, Kasteellaan 141,
 - IV. Frédéric PETIT,
die woonplaats kiest bij advocaat J. VERSTRAETEN, kantoor houdende te LEUVEN, Vaartstraat 70,
 - V. Stéphane de BURBURE de WEZEMBEEK,
die woonplaats kiest bij advocaat M. DENYS, kantoor houdende te HOEILAART, de Quirinilaan 2
 - VI. de gemeente WEMMEL,
die woonplaats kiest bij advocaten P. FLAMEY en P.J. VERVOORT, kantoor houdende te ANTWERPEN, Jan Van Rijswijcklaan 16,

- VII. Lodewijk VAN DESSEL,
die woonplaats kiest bij
advocaten P. FLAMEY en P.J. VERVOORT,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Jan Van Rijswijcklaan 16,
VIII. de stad BRUSSEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat Ph. LEVERT,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 149, bus 22,
IX. de gemeente EVERE,
die woonplaats kiest bij
advocaat Ph. LEVERT,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 149, bus 22

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Naamsestraat 165.

tussenkomen partij :

de NV BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY
(hierna : BIAC), thans de NV THE BRUSSELS AIRPORT
COMPANY,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. RYCKBOST en E. RYCKBOST,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 80.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering, op 7 maart 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 30 december 2004 waarbij de beroepen, ingediend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 8 juli 2004 houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de NV BIAC om de luchthaven Brussel-Nationaal, gelegen te Zaventem, Steenokkerzeel, Machelen en Kortenberg, verder te exploiteren en te veranderen, gedeeltelijk gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en deels wordt bevestigd en de milieuvergunning wordt verleend (zaak I);

Gezien het verzoekschrift dat Pieter MARIËN, Wim WEETJENS, Erik EVERAERT en Pieter DE DONDER op 7 maart 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak II);

Gezien het verzoekschrift dat Fernande DE BECKER, Katrien COLENBIE, Philippe HUTSEBAUT, Tancha COCKX, Evelyne LODEWICK, Bea KOCKAERT en de VZW BOREAS op 15 maart 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak III);

Gezien het verzoekschrift dat Frédéric PETIT op 29 maart 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak IV);

Gezien het verzoekschrift dat Stéphane de BURBURE de WEZEMBEEK op 12 april 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak V);

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente WEMMEL op 13 april 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak VI);

Gezien het verzoekschrift dat Lodewijk VAN DESSEL op 13 april 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak VII);

Gezien het verzoekschrift dat de stad BRUSSEL op 13 april 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak VIII);

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente EVERE op 13 april 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van hetzelfde besluit (zaak IX);

Gelet op de arresten nrs. 151.199, 151.200, 151.201 en 151.202 van 10 november 2005 in de zaken II, III, VI, en VII waarbij de vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit worden verworpen;

Gezien de verzoekschriften tot voortzetting ingediend door vierde verzoeker in de zaak II, eerste en tweede verzoeksters, derde verzoeker, zesde verzoekster en de zevende verzoekende partij in de zaak III, de verzoekende partij in de zaak VI en verzoeker in de zaak VII;

Gezien de verzoekschriften tot tussenkomst van 3 mei 2005, 27 mei 2005, 10 juni 2005, 3 januari 2006 en 20 januari 2006, ingediend door de NV BIAC, thans de NV THE BRUSSELS AIRPORT COMPANY, in de negen zaken;

Gelet op de beschikkingen van 10 mei 2005, 7 juni 2005, 16 juni 2005, 16 januari 2006 en 24 januari 2006 die de tussenkomst van de NV BIAC, thans de NV THE BRUSSELS AIRPORT COMPANY, in de negen zaken toelaten;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord in de zaken I, II, III, IV, VI, VII, VIII en IX en gezien de toelichtende memorie in de zaak V;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. PROVOOST in de negen zaken;

Gelet op de beschikkingen van 11 juni 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelasten;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories in de zaken I, II, III, IV, VI en VII, de laatste memories van de verwerende en de tussenkomende partij in de zaak V en de verzoeken tot voortzetting van de verzoekende partijen en de laatste memories van de verwerende en de tussenkomende partij in de zaken VIII en IX;

Gelet op de beschikkingen van 15 mei 2009 waarbij de terechtzitting in de negen zaken wordt bepaald op 18 juni 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE in de negen zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. MOSSELMANS die, loco advocaat F. TULKENS verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak I en, loco advocaat Ph. LEVERT voor de verzoekende partijen in de zaken VIII en IX, van advocaat K. GEELEN, die verschijnt voor vierde verzoeker in de zaak II, van advocaat H. SCHOUKENS die, loco advocaat I. LARMUSEAU verschijnt voor eerste en tweede verzoeksters, derde verzoeker, zesde verzoekster en de zevende verzoekende partij in de zaak III, van advocaat G. JANSSENS die, loco advocaat J. VERSTRAETEN verschijnt voor verzoeker in de zaak IV, van advocaat M. DENYS, die verschijnt voor verzoeker in de zaak V, van advocaat M. VALKENIERS die, loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak VI, en voor verzoeker in de zaak VII, van advocaat J. BERGÉ, die verschijnt voor de verwerende partij in de negen zaken, en van advocaat D. RYCKBOST, die verschijnt voor de tussenkomende partij in de negen zaken;

Gehoord het advies van eerste auditeur P. PROVOOST in de negen zaken;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De tussenkomende partij exploiteert de luchthaven Brussel-Nationaal, gelegen op het grondgebied van de gemeenten Zaventem, Steenokkerzeel, Machelen en Kortenberg. De luchthaven heeft drie start- en landingsbanen, elk in twee richtingen bruikbaar en met een lengte van 3.638 meter, 3.211 meter en 2.984 meter.

De luchthaven bestaat reeds decennia, maar de exploitatie ervan is pas milieuvergunningsplichtig geworden bij de inwerkingtreding op 1 mei 1999 van de bij het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 gewijzigde indelingslijst bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) (rubriek 57.1., 2/). Weliswaar waren voorheen bepaalde op de luchthaven aanwezige installaties op zich reeds vergunningsplichtig en vergund, maar de

"terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van (...) tenminste 1.900 meter" niet.

1.2. Op 1 februari 2000 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant een milieuvergunning voor een termijn van vijf jaar, met toepassing van de bijzondere procedure voor inrichtingen die vergunningsplichtig zijn geworden door een wijziging van de indelingslijst bedoeld in artikel 16 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet). Er worden geluidsnormen vastgesteld voor nachtlawaai (de nacht gaat van 23.00 uur tot 5.59 uur), enerzijds per beweging (het landen of opstijgen) en anderzijds voor de totale geluidslast per seizoen. Er wordt een in procenten uitgedrukte daling van de geluidslast opgelegd, ten opzichte van de periode vlak vóór de vergunning. In afwachting van die daling wordt het aantal nachtelijke bewegingen vastgesteld op 25.000.

Op 16 maart 2000 wijzigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant ambtshalve de vergunningsvoorwaarden, om ze beter in overeenstemming te brengen met inmiddels door de federale overheid opgelegde normen, die een grotere reductie van de geluidslast opleggen. Op 29 september 2000 verleent de verwerende partij een enigszins gewijzigde milieuvergunning. Zo wordt onder meer rekening gehouden met nakende Europese reglementering en worden bijkomende voorwaarden opgelegd. Op 26 juli 2001 worden de vergunningsvoorwaarden op vraag van de tussenkomende partij licht gewijzigd. Uit het aan de Raad van State voorgelegd dossier blijkt niet dat aan deze verschillende milieuvergunningen een milieueffectenrapport (hierna : MER) voorafgegaan is.

1.3. Op 5 januari 2004 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de verdere exploitatie en de verandering van de luchthaven. De gevraagde verandering slaat op de toevoeging van percelen en op aanpassingen ingevolge wijzigingen van perceelnummers. De toegevoegde percelen betreffen terreinen die ofwel ongebruikt tussen de andere percelen liggen, ofwel worden gebruikt door andere exploitanten aan wie reeds de nodige vergunningen werden verleend. Het bestreden besluit verwerpt de vraag tot uitbreiding omdat op eenzelfde perceel geen dubbele vergunning kan worden verleend voor uiteenlopende activiteiten door verschillende exploitanten. Die stellingname wordt in het onderhavige geschil niet ter discussie gesteld.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortenberg adviseert ongunstig. De colleges van burgemeester en schepenen van de gemeenten Zaventem, Machelen en Steenokkerzeel adviseren gunstig, maar formuleren een reeks voorwaarden en maatregelen. In de gemeente Kortenberg worden naar aanleiding van het openbaar onderzoek 429 bezwaarschriften ingediend, in Zaventem 555, in Machelen 2.937, en in Steenokkerzeel 1.002.

In de adviezen en in de bezwaarschriften wordt veel aandacht besteed aan de vraag of er bij de vergunningsaanvraag geen MER had moeten worden gevoegd.

1.4. Op 8 juli 2004 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning. Er worden een reeks bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd. Onder meer wordt de tussenkomende partij verplicht een studie te laten uitvoeren over de geluidshinder veroorzaakt door dagvluchten en zich te houden aan het door de (federale) minister van Mobiliteit opgesteld reglement inzake het gebruik van de start- en landingsbanen (het zogenaamde spreidingsplan). Met betrekking tot de milieueffectenbeoordeling stelt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant vast dat er in 1990 een "zgn. bouw-MER" -bedoeld wordt een MER in toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning (hierna : besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989)- opgesteld werd, dat de aangevraagde vergunning geen betrekking heeft op de aanleg of de verlenging van de startbanen zodat geen bouw-MER vereist is en dat de aanvrager wel een MER laat opmaken in toepassing van de in het vooruitzicht gesteld nieuwe decretale regeling waarbij het verlenen van een milieuvergunning voor de uitbating van de luchthaven wel MER-plichtig wordt. De bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant neemt zich voor de exploitatievoorwaarden aan te passen wanneer "de resultaten van het MER met milderende maatregelen" bekend worden.

1.5. Tegen de vergunningsbeslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant worden administratieve beroepen ingediend door de exploitant, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, tien gemeentebesturen, vier milieuverenigingen of actiegroepen en tientallen omwonenden. In meerdere

beroepen wordt opnieuw aangevoerd dat bij de vergunningsaanvraag een MER had moeten worden gevoegd.

1.6. In de administratieve beroepsprocedure worden de volgende adviezen verleend :

- de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen adviseert gunstig;
- de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid formuleert een aantal bedenkingen;
- de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg stelt een reeks voorwaarden voor en adviseert een vergunning te verlenen voor een termijn van twee jaar, tijdens dewelke een MER "met gezondheidsimpactassessment" zou moeten worden opgemaakt;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert een aantal wijzigingen aan te brengen aan de in eerste aanleg verleende milieuvergunning; zij is van oordeel dat geen MER bij de aanvraag diende te worden gevoegd, aangezien die verplichting niet opgelegd wordt door de Vlaamse reglementering van dat ogenblik, terwijl de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten alleen betrekking heeft op de "aanleg" van vliegvelden en op de "wijziging of uitbreiding" van een dergelijk project wanneer dit aanzienlijk nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben (pagina's 28-29 van het advies);
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert een aantal wijzigingen aan te brengen aan de in eerste aanleg verleende vergunning; wat de MER-plicht betreft, neemt ze het standpunt van de afdeling Milieuvergunningen over.

Er blijkt tijdens de procedure in beroep geen aandacht meer te zijn besteed aan het MER waarvan de tussenkomende partij in de procedure in eerste aanleg gewag maakte.

1.7. Met het bestreden besluit wordt de milieuvergunning voor de uitbating van het vliegveld met drie start- en landingsbanen vernieuwd. In het licht van de bespreking die volgt, volstaat het de volgende overwegingen van dat besluit in herinnering te brengen :

- wat de aflijning van de aangevraagde vergunning betreft :

"Overwegende dat de door de NV Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) ingediende aanvraag volgens het aanvraagformulier (punt C) tot voorwerp heeft:

'Het hernieuwen en uitbreiden (door toevoeging) van een vergunning voor een bestaande inrichting: rubriek 57.

Mede ten gevolge de herkadastering van de luchthaven worden een aantal nieuwe percelen opgenomen (toegevoegd) in deze vergunningsaanvraag'; dat de aanvrager onder het punt D.1 in zijn vergunningsaanvraag als aard en klasse van de inrichting aangeeft:

'Uitbating van de eigen luchthaveninfrastructuur, omvat in rubriek 57. Klasse 1.';

dat deze omschrijving onder punt D.1. zou kunnen gelezen worden als zou onderhavige aanvraag en beroep geen betrekking hebben op de exploitatie van het volledige vliegveld maar enkel op de naakte infrastructuur ervan; dat dergelijke lezing echter totaal verkeerd zou zijn wordt aangetoond door:

- de formulering van de VLAREM-indelingsrubriek 57 waarin expliciet is aangegeven: 'Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder vliegvelden verstaan de vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie'; dat het begrip 'vliegveld' en de formulering van de definitie ervan volledig overeenstemt met het begrip en de definitie gehanteerd in bijlage 1 bij de EG-richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten voor het project onder 7. a) 'Aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter';
- het feit dat BIAC de aanvraag tot hernieuwing van de milieuvergunning waarmee de exploitatie van het aldus gedefinieerde vliegveld tot 1 februari 2005 is vergund zelf heeft ingediend;
- het feit dat moet aangenomen worden dat, wanneer iemand een milieuvergunningsaanvraag indient, deze aanvrager daarmee aantoonde zelf ervan uit te gaan dat zijn activiteit (volledig) aan de omschrijving van de aangegeven indelingsrubriek voldoet;

dat het voorwerp van onderhavige aanvraag bijgevolg alleszins de exploitatie van het volledige vliegveld omvat; dat in de aanvraag behalve bedoelde VLAREM-indelingsrubriek 57.1 'Vliegvelden' geen enkele andere indelingsrubriek is aangegeven; dat de vergunningsaanvraag bijgevolg geen betrekking heeft op de ingedeelde inrichtingen die gevestigd zijn in het luchthavengebied, ook niet op deze die als aanhorigheden van de luchthaven zouden kunnen worden bestempeld; dat deze inrichtingen en aanhorigheden, al of niet door een andere exploitant geëxploiteerd, inderdaad niet het voorwerp uitmaken van dit dossier;

dat het feit dat de in het luchthavengebied gelegen andere ingedeelde inrichtingen procedureel afzonderlijk worden benaderd evenwel geenszins betekent dat de hinder- en risicoaspecten van het vliegveld milieutechnisch niet in samenhang met deze andere nabijgelegen ingedeelde inrichtingen zouden moeten worden bekeken;

Overwegende dat de aanvraag verder gewag maakt van de verandering door toevoeging; dat bij nader onderzoek deze toevoeging, ten aanzien van de lopende milieuvergunning waarvan de hernieuwing wordt gevraagd, betrekking heeft op kadastrale percelen of delen ervan waarvan de exploitant weliswaar eigenaar is, maar:

- die braak liggen of begroeid zijn met gras en verweven liggen tussen de percelen opgenomen in de lopende vergunning;

- waarop aanhorigheden zijn gevestigd die het voorwerp uitmaken van andere lopende milieuvergunningen en waarvan een aantal in concessie is gegeven aan andere exploitanten;
- waarvan de kadastrale nummering is gewijzigd;

dat in bijlage 2 overzichtslijsten gaan van de percelen of delen ervan:

- bijlage 2A: percelen in eigendom van BIAC met vliegtuigverhardingen;
- bijlage 2B: percelen in eigendom van BIAC zonder vliegtuigverhardingen;

dat de toevoeging van kadastrale percelen of delen ervan die aan een andere exploitant in concessie zijn gegeven en/of waarop een andere ingedeelde inrichting wordt geëxploiteerd en aldus reeds zijn opgenomen in een andere milieuvergunning in dit dossier niet opportuun is; dat op eenzelfde perceel of deel ervan geen dubbele vergunning voor uiteenlopende activiteiten aan verschillende exploitanten kan worden gegeven; dat bijgevolg de gevraagde toevoeging van dergelijke percelen of delen van percelen moet worden geweigerd; dat na het weigeren van de vergunning voor de toevoeging van deze percelen of delen ervan, het resterende deel van de vergunningsaanvraag enkel nog de hernieuwing van de lopende milieuvergunning betreft";

- wat het voorwerp van de exploitatie betreft :

"Overwegende dat volgens artikel 6, §1, X, 7/ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de hervorming der instellingen de federale overheid bevoegd is voor de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal;

dat uit het beroep van BIAC alsook uit de vermelding die de aanvrager onder het punt D.1 in zijn vergunningsaanvraag aangeeft 'Uitbating van de eigen luchthaveninfrastructuur, omvat in rubriek 57' mogelijkermijze zou kunnen afgeleid worden dat NV BIAC betwist dat zij de in de VLAREM-reglementering bedoelde exploitant is voor alle exploitatieaspecten van het vliegveld, dan wel dat BIAC slechts enkel een onderdeel van het vliegveld, met name de naakte infrastructuur, exploiteert;

dat de aanvrager een omstandige nota gedateerd 11 oktober 2004 tijdens de beroepsprocedure aan het dossier heeft toegevoegd die hierop nog meer uitgebreid ingaat;

dat BIAC onder meer verwijst naar het arrest van het Hof van Cassatie waarin volgens haar gesteld wordt dat BIAC niet verantwoordelijk is voor het geluid dat wordt geproduceerd door de vliegtuigen zodra deze 'in beweging zijn/losgekomen zijn van de grond'; dat het Hof zulks helemaal niet beslist heeft; dat de verbreking werd gevraagd van de beslissing van het Hof van Beroep te Brussel van 10 juni 2003 waarbij aan de eisers in cassatie, de Belgische Staat, BIAC NV en Belgocontrol, een verbod werd opgelegd om boven 'de noordrand' dag- en nachtvertrekken voor vliegtuigen toe te laten of te laten gebeuren die een bepaalde geluidshinder veroorzaken; dat voor het Hof van Cassatie drie middelen in cassatie werden aangehaald:

- een eerste middel inzake de rechtsmacht en bevoegdheid van het Hof van Beroep;
- als tweede middel de schending van de scheiding der machten;
- en onder de overige grieven de schending van de wettelijke bepalingen houdende de onderscheiden bevoegdheden van de eisers inzake luchtverkeer en beheer van de luchthaven;

dat het Hof enkel uitspraak doet over het tweede middel dat gegrond wordt verklaard en besluit dat de overige grieven geen belang meer vertonen aangezien deze niet tot een ruimere cassatie kunnen leiden; dat over de onderscheiden bevoegdheden dus zeker geen uitspraak werd gedaan;

dat voor de toepassing van de VLAREM-reglementering en de beoordeling van onderhavige aanvraag en beroep evenwel het voorwerp van de inrichting waarvoor de milieuvergunning wordt gevraagd doorslaggevend is; dat zoals hoger reeds toegelicht het voorwerp van de aanvraag duidelijk het vliegveld betreft zoals bedoeld in de VLAREM-indelingsrubriek 57; dat het toekomt aan de federale overheid te bepalen aan wie welke exploitatietaken in deze zijn toebedeeld; dat artikel 42, §1 van titel I van het VLAREM bepaalt dat bij eventuele (gehele of gedeeltelijke) overname van een inrichting door een andere exploitant de toegestane milieuvergunning(en) geldig blijven; dat dergelijke overname enkel aan een (niet gesanctioneerde) meldingsplicht is onderworpen (...)"

- betreffende de eventuele MER-plicht :

"Overwegende dat de Vlaamse regering vooralsnog geen uitvoeringsbesluit van het MER-decreet van 12 december 2002 heeft goedgekeurd; dat de lijst van MER-plichtige projecten in Vlaams recht aldus nog steeds is vastgelegd door de besluiten van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen respectievelijk houdende bepaling voor het Vlaams Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning; dat conform artikel 2, 4/ en 20/, b) van dit laatste besluit enkel een milieueffectrapport is vereist voor de 'aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 m' respectievelijk 'het verplaatsen en/of verlengen van start- of landingsbanen van vliegvelden met een start- en landingsbaan van in totaal ten minste 2.100 m'; dat de aanvraag betrekking heeft:

- noch op de aanleg, noch op een ingrijpende wijziging van het vroeger aangelegde vliegveld, met een start- en landingsbaan;
- noch op het verplaatsen en/of verlengen van de start- of landingsbanen van het vliegveld;

dat op basis van de huidige Vlaamse MER-regelgeving bijgevolg geen milieueffectrapport moet zijn gevoegd bij de milieuvergunningsaanvraag;

Overwegende dat conform de EG-richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten inzake vliegvelden volgende MER-plichtig zijn gesteld:

- (bijlage I, 7, a)) 'Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter';
- (bijlage II, 10, d)) 'Aanleg van vliegvelden (niet onder bijlage I vallende projecten)';
- (bijlage II, 13) 'Wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben';

dat ook bij toetsing aan deze EG-richtlijn moet worden gesteld dat geen milieueffectrapport moet zijn gevoegd bij de milieuvergunningsaanvraag (...)"

2. De samenvoeging

De onderscheiden beroepen hebben betrekking op hetzelfde besluit van de verwerende partij. De verzoekende partijen voeren allen de schending aan van de verplichting om een MER uit te voeren. De samenvoeging dringt zich op.

3. Het vermoeden van afstand van het geding

3.1. In de zaak II heeft enkel vierde verzoeker, na de kennisneming van het arrest waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen werd, gevraagd om de rechtspleging voort te zetten. Krachtens artikel 17, § 4ter, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, worden eerste, tweede en derde verzoekers vermoed afstand te doen van het geding.

3.2. Ook in de zaak III hebben vierde en vijfde verzoeksters, na de kennisneming van het arrest waarbij hun vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen werd, niet gevraagd om de rechtspleging voort te zetten. Krachtens artikel 17, § 4ter, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, worden ook die verzoeksters vermoed afstand te doen van het geding.

4. De rechtspleging

In de zaak V is de memorie van antwoord niet binnen de reglementair voorgeschreven termijn ingediend. Bij toepassing van artikel 21, vijfde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt deze memorie uit de debatten geweerd.

5. De opgeworpen excepties op het vlak van de ontvankelijkheid

Algemeen

5.1. De tussenkommende partij wijst er in de laatste memorie, die zij in elk van de zaken ingediend heeft, op dat de verzoekende partijen zich eigenlijk verzetten tegen de wijze waarop de start- en landingsbanen van de luchthaven krachtens het spreidingsplan van de federale overheid gebruikt moeten worden, maar

dat zij daaromtrent geen enkele bevoegdheid heeft. Zij voegt daaraan toe dat de vernietiging van de bestreden milieuvergunning op vraag van een verzoekende partij die eigenlijk alleen maar een evenwichtige spreiding van de geluidshinder nastreeft -hetgeen kan opgelost worden door het opleggen van bijzondere exploitatievoorwaarden en afgedwongen worden met rechtsgedingen tegen de spreiding van de vliegbewegingen zelf- het disproportioneel gevolg zal hebben dat geen enkel vliegtuig nog zal kunnen landen of opstijgen op de luchthaven en dat de uitbating ervan gedurende maanden stil zal liggen met ernstige economische, financiële, sociaal-economische en sociaal-culturele gevolgen voor bedrijven, werknemers en reizigers.

5.2. De vernietiging van het bestreden besluit betekent dat de tussenkommende partij geen vergunning meer bezit om de luchthaven uit te baten, wat tot gevolg heeft dat er geen vliegtuigen meer kunnen opstijgen of landen. De omstandigheid dat de ernstige geluidshinder waarover de verzoekende partijen zich beklagen mede bepaald wordt door en mogelijks zelfs het rechtstreeks gevolg is van beslissingen inzake het verplicht gebruik van de start- en de landingsbanen -de zogenaamde spreidingsplannen, waarvoor de tussenkommende partij niet verantwoordelijk is- belet niet dat de verzoekende partijen hun voordeel kunnen doen met de vernietiging van het bestreden besluit. De eventualiteit dat de uitbating van de luchthaven aldus voor min of meer lange tijd moet stilgelegd worden, mag de Raad van State er niet van weerhouden aan de verzoekende partijen het wettelijk vereiste belang bij hun annulatieberoep te verlenen. Bij de beoordeling van het belang kan immers geen afweging gemaakt worden van de belangen van de onderscheiden partijen.

Zaak II

5.3. De verwerende partij merkt op dat vierde verzoeker, wat het belang betreft, verwijst naar het feit dat hij in de onmiddellijke buurt van de luchthaven woont en geluidshinder ondergaat, maar dat het bestreden besluit betrekking heeft op de verdere uitbating van de luchthaven, zonder dat zijn situatie gewijzigd wordt. Zij stelt ook dat vierde verzoeker niet het bewijs levert dat hij persoonlijk door het bestreden besluit getroffen wordt en dat isolatie van zijn woning de geluidspenetratie sterk kan verminderen.

5.4. In zijn memorie van wederantwoord stelt vierde verzoeker dat hij in Steenokkerzeel woont en last ondervindt van de uitbating van de luchthaven. Aangezien de verwerende partij niet bewijst dat hij geen hinder ondervindt, staat volgens hem zijn belang vast. Hij lijdt geluidshinder van overvliegende vliegtuigen, van vliegtuigen die dicht bij zijn woning op de startbaan vertrekken en van ander grondlawaai.

5.5. Uit de stukken van het dossier blijkt dat vierde verzoeker in de nabije omgeving van de luchthaven woont. Hij maakt aannemelijk dat hij hinder ondervindt van de uitbating van de luchthaven. Dat die hinder reeds bestaat en misschien niet zal verergeren door het verder exploiteren, ontnemt vierde verzoeker niet het belang om de vernieuwing van de milieuvergunning te bestrijden, aangezien hij in geval van een vernietiging, uitzicht krijgt op een nieuwe beslissing die mogelijk voor hem gunstiger zal uitvallen. De exceptie wordt verworpen.

Zaak III

5.6. De verwerende partij betwist het belang van de zevende verzoekende partij. Zij stelt dat deze ijvert voor een eerlijke spreading van alle dagen nachtvluchten vanaf de luchthaven, maar dat dit doel geen verband houdt met de milieuvergunning van het vliegveld en dat het bestreden besluit niet verhindert dat er een spreading van de vluchten wordt opgelegd.

5.7. De vergunningverlenende overheid moet de hinder die de inrichting naar buiten toe veroorzaakt in haar besluitvormingsproces betrekken. Daarbij hoort de hinder van de overvlucht door vliegtuigen die van of naar de luchthaven vliegen. De overheid kan de milieuvergunning in functie van de gemaakte vaststellingen modaliseren door aan de uitbater bijzondere exploitatievoorwaarden op te leggen die er toe strekken de hinder binnen de overvlogen gebieden binnen aanvaardbare perken te houden. Zo kan de milieuvergunning voorwaarden bevatten inzake de frequentie van de toegelaten vluchtbewegingen op de luchthaven of kan een uurrooster voor die bewegingen worden opgelegd. In die zin belet het bestaan van een spreidingsplan inzake het gebruik van de start- en landingsbanen van de vergunde inrichting niet dat de omwonenden hun voordeel kunnen doen met de vernietiging van de milieuvergunning, zijnde de beslissing die aan de grondslag ligt van de hinder.

5.8. De verzoekende VZW kan, in het kader van haar strijd tegen de geluidshinder die haar leden ondervinden van de overvliegende vliegtuigen die landen op en vertrekken van de luchthaven Brussel-Nationaal, de vernietiging vorderen van de beslissing die aan de grondslag ligt van die hinder. De vergunning om de luchthaven uit te baten vormt de basisbeslissing waaruit de hinder volgt en alle beslissingen omtrent de concentratie van het landen en opstijgen van de vliegtuigen zijn daarop geënt. De exceptie wordt verworpen.

Zaak V

5.9. De tussenkomenende partij stelt dat de door verzoeker aangevoerde nadelige effecten -onder meer de frequente geluidshinder door de overvluchten van zijn woning- niet volgen uit het bestreden besluit, maar uit het spreidingsplan van de federale overheid waarbij het gebruik van de start- en landingsbanen wordt geregeld en waaromtrent zij geen enkele bevoegdheid heeft.

5.10. Verzoeker antwoordt daarop dat hij de vernietiging vraagt van de verlenging van de milieuvergunning van de tussenkomenende partij om reden dat het MER ontbreekt met daarin een afweging van de alternatieven voor het luchttransport.

5.11. De exceptie is geput uit de ontstentenis van belang omdat de ondervonden geluidsoverlast het gevolg is van het spreidingsplan van de federale overheid en dat spreidingsplan los staat van de bestreden milieuvergunning. Zij valt samen met deze vermeld sub 5.8. en wordt om dezelfde reden als daar vermeld, verworpen.

Zaak VI

5.12. De verzoekende partij adstrueert haar belang als volgt : de gemeente Wemmel ligt in de zogenaamde Noordrand, ten noordwesten van de luchthaven Brussel-Nationaal. Zij ligt niet in het verlengde van een start- of landingsbaan, maar haar inwoners krijgen een onevenredig deel van de last van opstijgende vliegtuigen vanop de baan 25R te verwerken aangezien zij overvlogen worden door vliegtuigen naar bestemmingen in alle windrichtingen. De bestreden milieuvergunning ligt aan de bron van de geluidsoverlast die aan haar inwoners berokkend wordt. Gewis moet het belang een persoonlijk karakter hebben, maar dat is bij haar het geval, aangezien het beroep betrekking heeft op een aangelegenheid

"die het gemeentelijk belang raakt", in die zin dat het beleid van de gemeente inzake het milieu, de ruimtelijke ordening en de gezondheid ernstig verstoord wordt en haar beleidsvrijheid op die gebieden drastisch ingeperkt wordt. Bovendien heeft de grote belasting, die opstijgende vliegtuigen vanop de baan 25R veroorzaken, gevolgen op de migratie van de inwoners en dat belast het vermogen, de eer en de goede naam van de gemeente, waar het nu aangenaam wonen is.

5.13. Volgens de verwerende partij ligt het belang van de verzoekende partij niet voor de hand. De gemeente ligt op 20 kilometer van de luchthaven, buiten de as van de pistes. Zij ligt in de Noordrand en ondergaat aldus een deel van de hinder van opstijgende en landende vliegtuigen, maar er mag ook niet uit het oog verloren worden dat de opstijgende vliegtuigen uitwaaieren over het gebied vooraleer zij de betrokken gemeente bereiken. In ieder geval toont de verzoekende partij niet concreet aan dat zij een disproportioneel deel van de hinder te verwerken krijgt. Zij ondergaat geen grotere hinder dan elke andere gemeente die op 20 kilometer van de luchthaven ligt. Voorts maakt de verzoekende partij geen gewag van een persoonlijk nadeel maar streeft zij de vrijwaring van de gezondheid en de veiligheid van haar inwoners na en is het geenszins bewezen dat er een aantasting van de materiële en immateriële activa van de gemeente dreigt.

Ook de tussenkomende partij betwist het belang van de gemeente omdat de aangevoerde hinder het gevolg is van de beslissingen aangaande de verplichte vluchtroutes, omdat uit de feitelijke vaststellingen blijkt dat de geluidshinder in de gemeente toch gerelativeerd moet worden en omdat het belang waarop de gemeente zich beroept niet overeenstemt met het belang van haar individuele ingezetenen, die, gemiddeld genomen, tevreden blijken te zijn over de rust in hun woonomgeving. Rekening houdend met deze subjectieve tevredenheid, kan de gemeente volgens haar niet ernstig blijven volhouden dat de geluidshinder haar beleid op het vlak van het milieu, de ruimtelijke ordening en de gezondheid doorkruist. De tussenkomende partij stelt voorts dat de gemeente ten onrechte verwijst naar de aantasting van haar reputatie aangezien de migratiecijfers geenszins aantonen dat de inwoners de gemeente wensen te verlaten, integendeel zelfs.

5.14. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat er wel degelijk nachtverstorende geluidslast vastgesteld is in de gemeente, dat zij "op overmatige, discriminerende en gezondheidsschadende manier wordt overvlogen door opstijgende vliegtuigen" en dat zij daarvan deugdelijke bewijzen voorgelegd heeft. Zij meent ook afdoende te hebben uiteengezet waarom het

aangevoerde nadeel voor haar een persoonlijk nadeel vormt, met name in de mate dat haar bevoegdheden "in belangrijke domeinen (...) worden beperkt" en dat de geluidshinder ook haar goede naam en faam aantast en bijgevolg ook haar materieel vermogen.

5.15.1. De verzoekende partij legt metingen voor waaruit opgemaakt kan worden dat de overvluchten geluidshinder teweeg kunnen brengen in de gemeente. De omstandigheid dat deze overvluchten grotendeels te wijten zijn aan de bepalingen van het federale spreidingsplan, belet niet dat de hinder van de overvlogen woningen kan verminderen wanneer met dat doel aan de tussenkomen de partij bijzondere exploitatievoorwaarden worden opgelegd.

5.15.2. Evenwel rijst de vraag of de geluidshinder, die bepaalde inwoners van de gemeente aldus moeten ondergaan, voor de gemeente zelf een voldoende belang uitmaakt in de zin van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De gemeentelijke bevoegdheden op het vlak van het verzekeren aan de inwoners van een goede rust, veiligheid en gezondheid worden immers op geen enkele wijze aangetast. Gewis kunnen de hinderlijke overvluchten gevolgen hebben op de beleidskeuzes die de gemeente bij de uitoefening van haar wettelijke opdrachten zal maken, maar de verzoekende partij maakt ten aanzien van de beweerd e drastische inperking van deze beleidskeuzes niets concreet. Het desbetreffend belang is, zo al niet onrechtstreeks, dan toch zeker niet voldoende concreet gemaakt, inzonderheid gelet op de omstandigheid dat de gemeente ook nu reeds last ondergaat van vliegtuigen die opstijgen vanop de luchthaven Brussel-Nationaal.

Ook met betrekking tot de gevreesde ontvolking en de bijhorende imagoschade voor de gemeente had van de verzoekende partij een indicatie mogen verwacht worden aangaande de nadelige gevolgen die zij thans van de bestaande milieuvergunning ondergaat. Zij brengt terzake geen gegevens aan. Het desbetreffend belang is, zo al voldoende rechtstreeks, puur hypothetisch.

Een gemeente bezit enkel de bevoegdheden die de wet haar toekent. Zij kan niet opkomen voor het collectief belang van haar inwoners en zeker niet voor het individualiseerbaar belang van een deel van haar inwoners.

5.16. De excepties zijn gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

Zaak VII

5.17. De verwerende partij betwist het belang van verzoeker omdat hij de beweerde last die het bestreden besluit hem berokkent, niet concreet maakt. Aldus zou hij niet uitleggen waar hij woont in de gemeente Wemmel, geeft hij geen concrete uitleg over de geluidshinder die hij ondergaat noch over zijn gezondheidstoestand en zou hij zelfs, wegens de aanpassingen die de spreidingsplannen ondergaan hebben, normaal minder hinder moeten ondergaan. Volgens de tussenkomenende partij vloeit de door verzoeker aangevoerde hinder niet voort uit het hier bestreden besluit maar uit het spreidingsplan en bewijst verzoeker in het algemeen niet dat hij ondraaglijke hinder ondergaat.

5.18. Verzoeker repliceert dat hij wel degelijk concreet aangetoond heeft dat hij geluidshinder ondergaat en dat het wettelijk vereiste belang hem slechts zou kunnen ontzegd worden zo de verwerende partij zou kunnen bewijzen dat hij geen hinder ondergaat van overvliegende vliegtuigen.

5.19. Uit de stukken van het dossier blijkt dat verzoeker, inwoner van de gemeente Wemmel, geluidslast ondervindt van overvliegende vliegtuigen. Hij heeft belang bij het bestrijden van de beslissing die aan de basis ligt van deze geluidslast, te dezen de milieuvergunning voor de uitbating van de luchthaven. De omstandigheid dat de geluidslast kan verminderen door wijzigingen aan het spreidingsplan vermindert het belang van verzoeker bij het bestrijden van de milieuvergunning niet. De excepties worden verworpen.

Zaken VIII en IX

5.20. De verwerende en de tussenkomenende partijen voeren in de beide zaken aan dat de verzoekende partijen niet aantonen op welke manier het bestreden besluit een nadelig effect kan hebben op haar grondgebied of op haar inwoners. Verwijzend naar de veroorzaakte geluidshinder, moet volgens de verwerende partij ook rekening gehouden worden met de strenge geluidsnormen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingevoerd heeft en waardoor het overvliegen van dit gewest zeer moeilijk of zelfs onmogelijk is.

5.21. De verzoekende partijen repliceren dat zij zich verzetten tegen de geluidshinder die veroorzaakt wordt door de uitbating van de luchthaven en dat de geluidsnormen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die betrekking hebben op

de geluidshinder van het luchtverkeer, daar niets mee te maken hebben. Zij stellen voorts dat een gemeente een persoonlijk belang heeft bij een annulatieberoep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. Volgens hen heeft de Raad van State in verschillende gevallen het belang aanvaard van een gemeente die zich verzet tegen de vestiging van een hinderlijke inrichting op haar grondgebied en is de gemeente wettelijk bevoegd om ten behoeve van haar inwoners te voorzien in een goede politie op het vlak van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Het tegengaan van overlast en nachtgerucht op het grondgebied van de gemeente behoort tot het gemeentelijk beleid en het bestreden besluit kan de uitoefening van die bevoegdheden aantasten, doordat dit leidt tot serieuze geluidshinder tot ver buiten de luchthaven -er zijn in hun gemeenten pieken van 70 dB(A) gedurende de nacht vastgesteld. In het kader van haar wettelijke bevoegdheden inzake de openbare rust en orde, kan een gemeente zich verzetten tegen het bestreden besluit om aldus haar bevoegdheid inzake de beveiliging van de openbare rust veilig te stellen.

5.22. Zoals uiteengezet sub 5.15.2. kan een gemeente, in de wettelijke bepalingen die haar bevoegdheid regelen, op zich geen rechtsgrond vinden om zich bij de Raad van State te verzetten tegen een individuele beslissing waarbij aan een onderneming uit een andere gemeente een milieuvergunning wordt verleend. Haar bevoegdheid wordt immers door een dergelijk besluit op geen enkele wijze aangetast. Ook in dit geval maken de verzoekende partijen niet concreet op welke wijze de aangevoerde hinder hen, bij het uitstippelen of het concretiseren van hun beleid met betrekking tot de artikelen 134 en 135 van de Nieuwe gemeentewet, een ongewenste richting uitstuurt. Bovendien betwisten de verzoekende partijen niet dat de gewestelijke regeling inzake de geluidsbelasting door overvliegende vliegtuigen de frequentie van de overvluchten vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal wel degelijk kan beperken.

De excepties zijn gegrond. De beroepen zijn niet ontvankelijk.

6. De grond van de zaak

Standpunten van de partijen

6.1. Alle verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden besluit onregelmatig is omdat de vergunningsaanvraag onderworpen was aan de milieu-effectenrapportage en die verplichting in dit geval niet nagekomen is. Te dien

aanzien wordt de schending aangevoerd van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd door de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (hierna : richtlijn) en van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd bij het decreet van 18 december 2002 (hierna : decreet van 5 april 1995). In datzelfde kader wordt voorts ook aangevoerd dat de verwerende partij, door, buiten elke reglementaire verplichting om, de milieueffecten van de uitbating niet door een deskundige te laten onderzoeken, haar zorgvuldigheidsverplichting niet nagekomen is zodat het bestreden besluit geen deugdelijke grondslag heeft en dat de motieven die in het bestreden besluit worden aangevoerd om geen MER te hoeven opstellen niet volstaan om te besluiten dat er geen MER nodig was.

6.2. De verwerende partij beantwoordt de kritiek van de verzoekende partijen als volgt :

- de richtlijn heeft geen directe werking; de verzoekende partijen zouden zich slechts op de richtlijn kunnen beroepen wanneer zij niet correct zou zijn omgezet, maar zij is correct omgezet met het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989, waarin de bewoordingen van de richtlijn bijna woordelijk overgenomen zijn; de richtlijn ontbeert voorts ook de vereiste duidelijkheid om direct uitvoerbaar te zijn, zodat een nadere uitvoeringsmaatregel noodzakelijk is en daaromtrent beschikt het bestuur over een ruime beoordelingsmarge;
- de milieuvergunningsaanvraag, ingediend door de tussenkomenende partij, valt blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna : Hof van Justitie) en de bespreking van de richtlijn in het parlement niet onder de richtlijn; onder de "aanleg" van een vliegveld moet, blijkens de definitie in andere talen, de eerste oprichting van een luchthaven -de constructie, de bouw- begrepen worden; te dezen gaat het niet over de "aanleg" van een vliegveld, want de luchthaven bestaat reeds lang en de aanvraag betreft slechts de verdere exploitatie ervan, zonder wijziging of uitbreiding; uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt ook niet dat de term "aanleg" ruim geïnterpreteerd moet worden of dat de verwijzing naar een wijziging of uitbreiding ook betrekking kan hebben op de vernieuwing of de vervanging van een vergunning.

6.3. Ook de tussenkomenende partij betoogt dat de voor de aanleg van een vliegveld ingevoerde MER-verplichting niet mag uitgebreid worden tot de uitbating of de verdere uitbating van de installatie. De MER-plicht bestaat overeenkomstig artikel 1, lid 1, van de richtlijn enkel voor de uitvoering van

bouwwerken of de totstandkoming van andere installaties of werken, hetgeen niet noodzakelijk "de latere uitbating van deze installaties" impliceert. De richtlijn bepaalt voldoende duidelijk dat de MER-plicht wordt ingevoerd voor de aanleg van een vliegveld. De tussenkommende partij suggereert voor het overige aan het Hof van Justitie, bij wege van prejudiciële vraag, te vragen of de MER-verplichting voor de aanleg van vliegvelden, waarbij de milieueffecten van het gehele project en niet enkel van de eerste infrastructuurwerken onderzocht worden, ook geldt voor de uitbatingsvergunning en voor de hervergunning wanneer deze betrekking heeft op de milieuvergunning met betrekking tot activiteiten die geen verandering ondergaan en waarbij geen rekening gehouden moet worden met de milieueffecten die verbonden zijn met het federaal ingevoerd spreidingsplan, wanneer die hervergunning ook geen betrekking heeft op de aanleg of de ingrijpende wijziging, de verlenging of de verplaatsing van de startbanen en er ook geen wijziging in de nadelige effecten op het milieu te verwachten zijn.

6.4. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de richtlijn niet correct in het Belgisch recht omgezet is maar dat zij directe werking heeft, aangezien de bepalingen ervan duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en er geen discretionaire uitvoeringsmaatregel meer nodig is. Zij zetten uiteen dat de richtlijn van toepassing is op ieder project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben en dat de exploitatie van een vliegveld -evenals de verdere exploitatie- daaronder valt. Er wordt aangestuurd op een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie over de interpretatie van het begrip "aanleg" in punt 7. a) van de bijlage I bij de richtlijn, met name of de interpretatie in de zin van de "constructie met uitsluiting van het uitbaten of verder uitbaten" van een vliegveld, geen miskennis inhoudt van artikel 1.2. van de richtlijn, waaruit onbetwistbaar blijkt dat een "vergunning" betrekking heeft op de bouwvergunning én op de milieuvergunning voor het betrokken project.

6.5. De tussenkommende partij wijst in een aan de Raad van State gericht schrijven van 4 december 2006 enerzijds op het arrest nr. 154.217 van 27 januari 2006, waarin de Raad met betrekking tot een geding over de luchthaven van Oostende gesteld zou hebben dat de milieuvergunning voor de verdere exploitatie van een bestaande luchthaven niet MER-plichtig is en anderzijds op het antwoord van de Europese Commissie op de schriftelijke vraag nr. E-3431/06 over de rechtsvraag die in dit dossier aan de orde staat en waarin duidelijk gesteld wordt dat de aanvraag geen betrekking heeft op de aanleg van of de verandering aan een luchthaven waarop de richtlijn van toepassing is en dat de richtlijn ook geen

milieueffectenbeoordeling vereist "voor de verbetering van een reeds bestaande luchthaven".

6.6. In hun laatste memories voegen de verzoekende partijen nog de volgende elementen aan hun respectieve uiteenzettingen toe :

- er kan geen discussie bestaan over de interpretatie van de richtlijn; derhalve kan de nationale rechter het probleem zelf oplossen en is er geen prejudiciële vraag nodig;
- gewezen wordt ook op de prejudiciële vragen die het Hof van Cassatie bij arrest van 14 december 2006 aan het Hof van Justitie gesteld heeft aangaande de MER-verplichting op een overeenkomst betreffende aanpassingswerken -zonder verlenging van de startbanen- aan de infrastructuur van een bestaande luchthaven teneinde de capaciteit van de luchthaven te vergroten; daarmee heeft het Hof van Cassatie aangegeven dat deze kwestie nauw verbonden is met het begrip "project" waarvan sprake in artikel 1.2. van de richtlijn;
- er is reden om, subsidiair, aan het Hof van Justitie de prejudiciële vraag te stellen of de "aanleg" van een luchthaven enkel betrekking heeft op de eerste vergunning voor de exploitatie van een luchthaven;
- de brief van de tussenkommende partij van 4 december 2006 is als processtuk niet ontvankelijk; in ieder geval kan de erin opgenomen argumentatie niet bijgevalen worden, aangezien het arrest van de Raad van State nr. 154.217 van 27 januari 2006, dat overigens gewezen werd in een schorsingsprocedure, enkel stelt dat de verzoekende partijen hun middel, gesteund op de niet-naleving van de MER-plicht, niet afdoende adstrueren en aangezien het antwoord van de Europese Commissie op een vraag van een parlementair geen "wettelijke interpretatie van het begrip" uitmaakt;
- er is zelfs geen reden om het onderzoek naar de toepasselijkheid van de richtlijn te voeren aangezien de verwerende partij op grond van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht een MER-onderzoek moest uitvoeren.

6.7. In haar laatste memories herhaalt de verwerende partij dat punt 7 van de bijlage I bij de richtlijn duidelijk handelt over de "aanleg" van een vliegveld, terwijl er te dezen geen enkele wijziging wordt aangevraagd maar slechts de vernieuwing van de aflopende milieuvergunning. Zij benadrukt ook nog dat het arrest van het Hof van Justitie nr. C-201/02 van 7 januari 2004 inzake WELLS t. Verenigd Koninkrijk een niet-vergelijkbare zaak betreft, dat de richtlijn correct in het Belgisch recht werd omgezet door enkel de aanleg van een vliegveld als MER-plichtig aan te merken en dat de duidelijke tekst van de richtlijn en het antwoord op

de parlementaire vraag nr. E-3431/06 het stellen van een prejudiciële vraag overbodig maakt.

6.8. Ook de tussenkomende partij betwist in haar laatste memorie dat er een prejudiciële vraag gesteld moet worden omdat de richtlijn duidelijk alleen betrekking heeft op de aanleg en een wijziging of uitbreiding met aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Bij de infrastructuurwerken voor de aanleg worden de directe en indirecte gevolgen voor het milieu op korte, middellange en lange termijn onderzocht maar daaruit volgt niet dat ook de verdere exploitatie van het vliegveld MER-plichtig wordt. Er kan noch in de opdeling van de projecten in de twee bijlagen bij de richtlijn, noch in de tekst van de preambule een argument gevonden worden om ook de exploitatie van een inrichting MER-plichtig te maken. Vanuit dat oogpunt is, door enkel de bouwvergunning voor een vliegveld en niet de milieuvergunning ervan MER-plichtig te maken, de richtlijn met het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 correct in het Belgisch recht omgezet. De zaak die het Hof van Justitie op 7 januari 2004 beslecht heeft, had betrekking op de MER-plicht inzake een inrichting die in de loop van de uitbating MER-plichtig geworden was. Ook uit het arrest van het Hof van Justitie nr. C-227/01 van 16 september 2004 volgt niet dat de verplichting om een MER op te stellen voor het verkrijgen van een bouwvergunning ipso facto betekent dat de MER-plicht ook geldt voor de bijkomende milieuvergunning die volgens het interne recht vereist wordt. De tussenkomende partij wijst tenslotte op de belangrijke rol die de Europese Commissie te vervullen heeft bij de totstandkoming van de Europese reglementering en bij de handhaving van het Europees recht, zodat het antwoord op de parlementaire vraag waarnaar zij verwijst niet veronachtzaamd mag worden, en op het arrest van de Raad van State nr. 154.217 van 27 januari 2006. Subsidiair handhaaft zij haar verzoek om aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen.

Beoordeling

6.9. Het wordt niet betwist dat het bestreden besluit betrekking heeft op en beperkt is tot de vernieuwing van de aan de tussenkomende partij toegekende vergunning om de luchthaven Brussel-Nationaal -een vliegveld in de zin van de richtlijn met een start- en landingsbaan van minstens 2.100 meter- uit te baten. De vergunningsaanvraag dagtekent van 5 januari 2004 en er is geen toepassing gemaakt van de milieueffectenbeoordeling zoals geregeld door de richtlijn.

6.10. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de nieuwe milieuvergunning onregelmatig is, enerzijds omdat het MER-onderzoek, voorgeschreven door een richtlijn met directe werking, niet uitgevoerd werd en anderzijds omdat de internrechtelijke regeling, die op grond van die richtlijn voor het Vlaamse Gewest uitgewerkt is, niet nageleefd is.

De vraag of de verwerende partij ook niet op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur verplicht was om een dergelijk MER-onderzoek te voeren, is daaraan ondergeschikt. Beginselen van behoorlijk bestuur bepalen immers slechts het overheidsoptreden wanneer geen reglementering bestaat of wanneer die in het concrete geval geen toepassing mag krijgen. Overigens betekent de omstandigheid dat van een zorgvuldig handelende verwerende partij verwacht mocht worden dat zij de milieueffecten van de nieuwe milieuvergunning door een deskundige liet onderzoeken, nog niet dat zij dat moest doen volgens de precieze voorschriften van de richtlijn.

6.11. De richtlijn voert de verplichting in om, voorafgaand aan het afleveren van een vergunning voor bepaalde projecten die wegens hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, een beoordeling van hun effecten te laten plaatsvinden. De bijlage I bij de richtlijn bepaalt de projecten waarvoor de milieueffectenbeoordeling, die inhoudelijk nader wordt geregeld in de artikelen 5 tot 10 van de richtlijn, verplicht wordt gemaakt. Tot die projecten behoort de "aanleg van (...) vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter" (punt 7.a). De bijlage II bij de richtlijn bepaalt de projecten waarvoor de lidstaten zelf mogen uitmaken of de door de richtlijn ingestelde milieueffectenbeoordeling van toepassing zal zijn. In rubriek "10. Infrastructuurprojecten" van deze bijlage wordt melding gemaakt van "d) aanleg van vliegvelden (niet onder bijlage I vallende projecten)" en rubriek 13 heeft betrekking op de "wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben". De bijlage II vertoont geen belang voor de onderhavige zaak, aangezien de vergunning beperkt is tot de vernieuwing van de bestaande vergunning.

Het staat buiten betwisting dat het vliegveld Brussel-Nationaal een vliegveld met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 meter is. Het staat eveneens buiten betwisting dat de richtlijn, waarvan de hier toepasselijke wijziging bekendgemaakt is in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van

14 maart 1997, in werking getreden is op 3 april 1997 en dat de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 de nodige maatregelen dienden te treffen om vóór 14 maart 1999 aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen.

6.12. Het Vlaamse Gewest heeft zijn reglementering inzake het MER volledig afgestemd op de omzetting van de richtlijn, zonder bijkomend eigen verplichtingen in te voeren. Aldus heeft de Vlaamse regering in eerste instantie op 23 maart 1989 twee besluiten uitgevaardigd, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 17 mei 1989 : een eerste houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning; een tweede houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen. In het eerstvermelde besluit wordt in artikel 2, 4/, melding gemaakt van de "aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 m" en in artikel 2, 20/, b), van "het verplaatsen en/of het verlengen van start- of landingsbanen van vliegvelden met een start- en landingsbaan van in totaal ten minste 2 100 m". Het laatstvermelde besluit, dat specifiek betrekking heeft op de uitbatingsvergunningen voor hinderlijke inrichtingen, bevatte initieel geen regeling voor de vliegvelden en het is nadien -met name nadat de "terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan (...) van ten minste 1.900 meter" bij besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 opgenomen werden in de bijlage 1 bij Vlarem I- ook niet aangepast.

Met het decreet van 18 december 2002 heeft het Vlaams Parlement het decreet van 5 april 1995 wel aangevuld met bepalingen om voor bepaalde projecten -waarin nu ook formeel verwezen wordt naar de vernieuwing van de vergunningen- een MER verplicht te stellen, maar het uitvoeringsbesluit waarbij projecten inzake de "aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van tenminste 2.100 meter" als MER-plichtig worden aangewezen, is slechts getroffen op 10 december 2004 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 februari 2005, zodat er in het kader van de onderhavige betwisting niet naar verwezen kan worden om eruit af te leiden dat inzake de aanvraag van de tussenkommende partij -de hernieuwing van de milieuvergunning- een MER-onderzoek diende te gebeuren.

6.13. De regeling inzake het MER in het Vlaamse Gewest, zoals die van toepassing was bij het treffen van het bestreden besluit, verplichtte op zich de verwerende partij niet om de aflevering van de vergunning, waarbij de milieuvergunning voor de uitbating van het vliegveld Brussel-Nationaal vernieuwd wordt, afhankelijk te maken van het overleggen van een MER.

6.14. De vraag rijst of het bestreden besluit, doordat de vernieuwing van de milieuvergunning voor de luchthaven Brussel-Nationaal niet voorafgegaan is door een MER-onderzoek, de richtlijn miskend heeft doordat een dergelijke vergunning een project is in de zin van artikel 4, lid 1, ervan en of de Raad van State op grond daarvan de toegekende milieuvergunning kan vernietigen. Die mogelijkheid bestaat slechts indien de betrokken bepaling van de richtlijn directe werking heeft in Vlaanderen.

6.15. De uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal is krachtens rubriek 57 van de bijlage I bij Vlarem I onderworpen aan een milieuvergunning. Zonder milieuvergunning is de uitbating niet mogelijk. Aldus is de milieuvergunning een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn.

De "aanleg van (...) vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter" is krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn MER-plichtig. Die bepaling laat de rechter toe om, op grond van de tekst zelf van de richtlijn en zonder in de plaats van het bestuur enige discretionaire bevoegdheid uit te oefenen, een voor de oplossing van het geschil dienstige uitlegging aan te reiken, zodat particulieren hun aan de norm ontleende rechten effectief kunnen afdwingen. Ook de inhoud van de MER-plicht is in zijn essentie duidelijk bepaald in de artikelen 5 tot 10 van de richtlijn en maakt een concrete toetsing mogelijk zonder dat de rechter het aan het bestuur voorbehouden terrein van de opportuniteitskeuzes betreedt. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn is derhalve zonder nadere internrechtelijke regeling toepasbaar. Die bepaling heeft directe werking.

6.16. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de richtlijn een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft, en dat zij met name de projecten beoogt die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, rekening houdend met hun aard, omvang of ligging (arrest van het Hof van Justitie nr. C-227/01 van 16 september 2004, overwegingen 46 en 47; arrest van het Hof van Justitie nr. C-2/07 van 28 februari 2008, overweging 32). Bij weten van de Raad van State heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de vraag in welke mate de

milieuvergunning voor de uitbating van een vliegveld, zoals die in dit geval ter beoordeling voorligt, te begrijpen is als een project, bedoeld in de bijlage I, punt 7. a) bij de gewijzigde richtlijn.

Het antwoord op die vraag is wezenlijk voor de oplossing van het onderhavige geschil en de Europese Commissie lijkt ter zake een standpunt in te nemen dat niet geheel in de lijn ligt van de bestaande rechtspraak. Aangezien krachtens artikel 234 van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Hof van Justitie de geëigende instantie is om de Europese regelgeving te interpreteren, worden aan dit Hof de in het dictum van het arrest weergegeven prejudiciële vragen gesteld,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De zaken A. 160.603/VII-33.630, A. 160.640/VII-33.639, A. 160.829/VII-33.667, A. 161.283/VII-33.759, A. 161.665/VII-33.851, A. 161.681/VII-33.855, A. 161.682/VII-33.856, A. 161.683/VII-33.857 en A. 161.684/VII-33.858 worden gevoegd.

Artikel 2.

De afstand van geding wordt vastgesteld in hoofde van eerste, tweede en derde verzoekers in de zaak A. 160.640/VII-33.639 en in hoofde van vierde en vijfde verzoeksters in de zaak A. 160.829/VII-33.667.

Artikel 3.

De beroepen in de zaken A. 161.681/VII-33.855, A. 161.683/VII-33.857 en A. 161.684/VII-33.858 worden verworpen.

Artikel 4.

De debatten worden heropend in de zaken A. 160.603/VII-33.630, A. 160.640/VII-33.639, A. 160.829/VII-33.667, A. 161.283/VII-33.759, A. 161.665/VII-33.851 en A. 161.682/VII-33.856.

Artikel 5.

Aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden de volgende prejudiciële vragen gesteld :

"1. Wanneer onderscheiden vergunningen vereist zijn voor enerzijds de infrastructuurwerken voor een vliegveld met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 meter en anderzijds de exploitatie van dat vliegveld, en deze laatste vergunning -de milieuvergunning- slechts voor een bepaalde termijn wordt verleend, moet dan de term 'aanleg', vermeld in punt 7. a) van de bijlage I bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, zo worden begrepen dat niet alleen voor het oprichten van de infrastructuurwerken een milieueffectenrapport opgemaakt moet worden, maar ook voor de exploitatie van het vliegveld?

2. Geldt deze verplichte milieueffectenbeoordeling ook voor de vernieuwing van de milieuvergunning van het vliegveld, zo in het geval waarin deze vernieuwing niet gepaard gaat met enige verandering of uitbreiding van de exploitatie als in het geval waarin een dergelijke verandering of uitbreiding wel degelijk wordt beoogd?

3. Maakt het, voor de verplichting van de milieueffectenrapportage in het kader van de vernieuwing van een milieuvergunning voor een vliegveld, een verschil uit of er eerder, naar aanleiding van een vorige exploitatievergunning, reeds een milieueffectenrapport opgemaakt is en of het vliegveld reeds in uitbating was op het ogenblik dat de milieueffectenrapportage door de Europese of de internrechtelijke regelgever ingevoerd is?".

Artikel 6.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het verder onderzoek van de zaak, na de ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op de in artikel 5 vermelde vragen en van de bemerkingen die de partijen hieromtrent aan de Raad van State kunnen bezorgen binnen de termijn die de auditeur-verslaggever bepaalt.

Artikel 7.

De kosten van de vordering tot schorsing in hoofde van eerste, tweede en derde verzoekers in de zaak A. 160.640/VII-33.639, bepaald op 525 euro, komen te hunnen laste, ieder voor een derde.

De kosten van de vordering tot schorsing in hoofde van vierde en vijfde verzoeksters in de zaak A. 160.829/VII-33.667, bepaald op 350 euro, komen te hunnen laste, ieder voor de helft.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het annulatieberoep in de zaak A. 161.681/VII-33.855, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van het beroep in de zaak A. 161.683/VII-33.857, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van het beroep in de zaak A. 161.684/VII-33.858, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomsten in de zaken A. 161.681/VII-33.855, A. 161.683/VII-33.857 en A. 161.684/VII-33.858, bepaald op 375 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de overige kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien juli tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	kamervoorzitter,
	P. BARRA,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.