

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 222.678 van 28 februari 2013

- in de zaken I. G/A. 160.603/VII-33.630.**
II. G/A. 160.640/VII-33.639.
III. G/A. 160.829/VII-33.667.
IV. G/A. 161.283/VII-33.759.
V. G/A. 161.665/VII-33.851.
VI. G/A. 161.682/VII-33.856.

- In zake : **I.** het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat François Tulkens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsessesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen
- II.** Pieter DE DONDER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Geelen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen
- III.** 1. Fernande DE BECKER
2. Katrien COLENBIE
3. Philippe HUTSEBAUT
4. Bea KOCKAERT
5. de VZW BOREAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Hendrik Schoukens
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
- IV.** Frédéric PETIT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Vaartstraat 68-70
bij wie woonplaats wordt gekozen

- V. Stéphane de BURBURE de WEZEMBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Martin Denys
kantoor houdend te 1560 Hoeilaart
de Quirinilaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen
- VI. Lodewijk VAN DESSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Justin Simenon
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :

de NV BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY
(B.I.A.C.), thans de NV THE BRUSSELS AIRPORT
COMPANY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep (zaak I), ingesteld op 7 maart 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 30 december 2004 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 8 juli 2004, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de NV B.I.A.C. (thans de NV The Brussels Airport Company) 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.

De beroepen in de zaken II tot en met VI, respectievelijk ingesteld op 7 maart 2005, 15 maart 2005, 29 maart 2005, 12 april 2005 en 13 april 2005, strekken tot de nietigverklaring van hetzelfde besluit.

II. Verloop van de rechtsplegingen

2. Bij arresten nrs. 151.199, 151.200 en 151.202 van 10 november 2005, respectievelijk gewezen in de zaken II, III en VI, zijn de vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 werden de zaken gevoegd, zijn de debatten heropend, werd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna : Hof van Justitie) een aantal prejudiciële vragen gesteld en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het verder onderzoek van de zaak.

Bij arrest C-275/09 van 17 maart 2011 heeft het Hof van Justitie geantwoord op de prejudiciële vragen.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben in alle zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoeker in de zaak V heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend en de verzoekende partijen in de zaken I, III, IV en VI hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaat François Tulkens verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak I, advocaat Isabelle Larmuseau, die verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak III, advocaat Tim Souverijns, die loco advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoeker in de zaak IV, advocaat Martin Denys, die verschijnt voor de verzoeker in de zaak V, advocaat Bert Van Weerd, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort verschijnt voor de verzoeker in de zaak VI, advocaat Jan Bergé, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De feitelijke context van het geding werd reeds samengevat in het tussenarrest nr. 195.230 van 14 juli 2009.

IV. Afstand van geding in de zaak III

4. In de laatste memorie na het tussenarrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 doen Fernande De Becker en Bea Kockaert, respectievelijk de eerste en de vierde verzoekster in deze zaak, uitdrukkelijk afstand van het geding.

V. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de partijen

5. Alle verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden besluit onregelmatig is omdat de vergunningsaanvraag onderworpen was aan de milieueffectenrapportage en die verplichting in dit geval niet nagekomen is. Te dien aanzien wordt de schending aangevoerd van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (hierna : richtlijn 85/337/EEG) en van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd bij het decreet van 18 december 2002 (hierna : milieubeleidsdecreet). 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 milieueffectenrapport (hierna : MER) te hoeven opstellen niet volstaan om te besluiten dat er geen MER nodig was.

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

- richtlijn 85/337/EEG heeft geen directe werking; de verzoekende partijen zouden zich slechts op deze 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 deze richtlijn bijna woordelijk overgenomen zijn; richtlijn 85/337/EEG 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 tussenkomende partij, valt

blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie en de bespreking van richtlijn 85/337/EEG in het parlement niet onder deze 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.

7. Ook de tussenkomende partij betoogt dat de voor de aanleg van een vliegveld ingevoerde MER-verplichting niet mag worden uitgebreid tot de uitbating of de verdere uitbating van de installatie. De MER-plicht bestaat overeenkomstig artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337/EEG enkel voor de uitvoering van bouwwerken of de totstandkoming van andere installaties of werken, hetgeen niet noodzakelijk "de latere uitbating van deze installaties" impliceert. Richtlijn 85/337/EEG bepaalt voldoende duidelijk dat de MER-plicht wordt ingevoerd voor de aanleg van een vliegveld. De tussenkomende 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.

8. In hun memories van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat richtlijn 85/337/EEG niet correct in het Belgisch recht is omgezet 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 richtlijn 85/337/EEG 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 richtlijn 85/337/EEG, met name of de interpretatie in de zin van de "constructie met uitsluiting van het uitbaten of verder uitbaten" van een vliegveld, geen miskenning inhoudt van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG, waaruit onbetwistbaar blijkt dat een "vergunning" betrekking heeft op de bouwvergunning én op de milieuvergunning voor het betrokken project.

9. De tussenkomenende 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 richtlijn 85/337/EEG van toepassing is en dat deze richtlijn ook geen milieueffectenbeoordeling vereist "voor de verbetering van een reeds bestaande luchthaven".

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

- er kan geen discussie bestaan over de interpretatie van richtlijn 85/337/EEG; 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, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG;
- 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 tussenkomende 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 richtlijn 85/337/EEG te voeren aangezien de verwerende partij op grond van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht een MER-onderzoek moest uitvoeren.

11. In haar laatste memories herhaalt de verwerende partij dat punt 7 van de bijlage I bij richtlijn 85/337/EEG 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 C-201/02 van 7 januari 2004 inzake Wells t. Verenigd Koninkrijk een niet-vergelijkbare zaak betreft, dat richtlijn 85/337/EEG 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 deze richtlijn en het antwoord op de parlementaire vraag nr. E-3431/06 het stellen van een prejudiciële vraag overbodig maakt.

12. Ook de tussenkomende partij betwist in haar laatste memorie dat

er een prejudiciële vraag gesteld moet worden omdat richtlijn 85/337/EEG 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 richtlijn 85/337/EEG, 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, richtlijn 85/337/EEG 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 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 tussenkommende partij wijst ten slotte 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.

13. Na de ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen, gesteld bij het tussenarrest nr. 195.230 van 14 juli 2009, hebben verscheidene verzoekende partijen de volgende bemerkingen aan de Raad van State bezorgd.

De verzoekende partij in de zaak I benadrukt dat het bestreden besluit onderdeel is van een ruimer, gefaseerd vergunningsproces voor een

MER-plichtig project. Ze wijst in dat verband op verscheidene stedenbouwkundige vergunningen die verleend werden ter realisatie van het Masterplan "Zaventem 2000" dat, via het uitvoeren van ingrijpende infrastructuurwerken, strekt tot de modernisering van de luchthaven. Tevens benadrukt zij dat nooit eerder in deze gefaseerde vergunningsprocedure een volwaardige milieueffectenbeoordeling heeft plaatsgevonden. Volgens de verzoekende partij voldoet het zogenaamde "Bouw-MER" van 17 september 1990 in elk geval niet aan de inhoudelijke en procedurele vereisten van richtlijn 85/337/EEG. In ondergeschikte orde wijst zij erop dat minstens een actualisering van het gedateerde "Bouw-MER" vereist was alvorens de bestreden milieuvergunning kon worden verleend.

Ook de verzoekende partijen in de zaak III gaan dieper in op het Masterplan "Zaventem 2000" dat ingrijpende infrastructuurwerken in het vooruitzicht stelde om te kunnen voldoen aan de stijgende capaciteitsbehoeften voor zowel het goederen- als personenverkeer, wat de aanleiding vormde voor het opmaken van het zogenaamde "Bouw-MER", dat op 25 september 1990 conform werd verklaard. In het kader daarvan werden een aantal stedenbouwkundige vergunningen verleend, zoals voor : de uitbreiding van de bestaande terminal en de inplanting van een nieuw treinstation, het oprichten en later uitbreiden van een nieuwe B-pier, het oprichten en later uitbreiden van een nieuwe A-pier en het oprichten van een nieuwe verkeerstoren. De verzoekende partijen wijzen er op dat deze moderniseringswerken nog aan de gang waren, toen in 1999 de milieuvergunningsplicht voor de exploitatie van bepaalde vliegvelden werd ingevoerd. Op 22 juli 1999 werd voor het eerst een milieuvergunningsaanvraag ingediend, zonder bijgevoegd MER. Op 1 februari 2000 verleende de deputatie een milieuvergunning, zonder verwijzing naar een MER. De bijzondere vergunningsvoorwaarden daarvan werden reeds op 16 maart 2000 ambtshalve gewijzigd, in functie van een akkoord binnen de federale regering over maatregelen ter bestrijding van de geluidshinder veroorzaakt door nachtvluchten op de luchthaven. Op 29 september 2000, ingevolge een administratief beroep tegen de door de deputatie verleende milieuvergunning, werden deze bijzondere vergunningsvoorwaarden opnieuw gewijzigd. De wijze van exploiteren van de

luchthaven bleef daarnaast wijzigingen ondergaan als gevolg van beslissingen die door de federale overheid werden genomen ter organisatie van het luchtverkeer van en naar de luchthaven. In de termen van de verzoekende partijen heeft de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant op 8 juli 2004 de eerste "volwaardige" milieuvergunning verleend, die na administratief beroep zal leiden tot de thans bestreden beslissing.

Vervolgens wordt uiteengezet waarom ten onrechte aan de MER-plicht werd voorbijgegaan. De verzoekende partijen stellen dat er sprake is van een gefaseerde vergunningsprocedure met als (voorlopig) sluitstuk de milieuvergunning van 30 december 2004. De gerealiseerde moderniseringswerken zouden moeilijk los gezien kunnen worden van de beoogde uitbreiding van de luchthavenactiviteit. Er wordt aangevoerd dat uit het destijds opgestelde MER zelf blijkt dat de infrastructuurwerken, gepland onder de noemer "Zaventem 2000", ingegeven waren door de noodzaak om de capaciteit van de luchthaven te verhogen om de voortdurende stijging van zowel het aantal passagiers als de omvang van het vrachtvervoer te kunnen blijven verwerken, en dus "expliciet zijn bedoeld om een toename van de luchthavenexploitatie mogelijk te maken". De verzoekende partijen stellen dat de stedenbouwkundige vergunning(en) en de milieuvergunning één globale vergunning vormen zoals omschreven in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG. In die optiek zou de thans bestreden milieuvergunning beschouwd moeten worden als de (voorlopig) laatste fase van het moderniseringsproject voor de luchthaven Brussel-Nationaal waarbij de werken zijn afgerond in de periode tussen 2002 en 2004 met de ingebruikname van de A-pier (2002) en de hypermoderne verkeerstoren (2004).

Voor de verzoekende partijen lijdt het ook geen twijfel dat "Zaventem 2000" een MER-plichtig project vormt in de zin van richtlijn 85/337/EEG omdat, conform de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ, 28 december 2008, zaak C-2/07, Abraham) werkzaamheden die betrekking hebben op de gebouwen, de installaties of de uitrusting van een vliegveld moeten worden aanzien als "project". Zulks zou te dezen nog meer het geval zijn omdat het gaat

om werkzaamheden die ertoe strekken de luchthavenactiviteit en het luchtverkeer op significante wijze uit te breiden.

De materiële werken of ingrepen, verricht in een eerdere fase van de vergunningsprocedure, zijn volgens de verzoekende partijen niet aan een milieueffectenbeoordeling onderworpen omdat het zogenaamde Bouw-MER "Zaventem 2000" niet voldoet aan de inhoudelijke en procedurele vereisten inzake milieueffectenbeoordeling uit richtlijn 85/337/EEG. Ze zien drie knelpunten : ten eerste zou het bewuste MER niet voldoen aan de inhoudelijke vereisten die deze richtlijn oplegt, ten tweede zou bij enkele "belangrijke deelprojecten" het Bouw-MER niet of laattijdig bij het vergunningsdossier zijn gevoegd, en ten derde zou uit de verleende bouwvergunningen niet blijken dat rekening werd gehouden met de informatie van het MER, de adviezen erover en met de resultaten van de te organiseren inspraak.

Voor de volledigheid benadrukken de verzoekende partijen dat bij het verlenen van de bestreden milieuvergunning geen rekening werd gehouden met het Bouw-MER uit 1990, dat in geen enkele passage van het bestreden besluit immers expliciet melding wordt gemaakt van dit MER, en dat een en ander ook ten overvloede het onvolledige karakter van dit MER aantoont omdat het onvoldoende concrete maatregelen inzake het tegengaan van de hinder door het opstijgen en landen van vliegtuigen bevat, dat er dan ook vragen kunnen worden gesteld bij de actualiteit van de prognoses inzake de geluidsimpact die uitgaat van de luchtzijdige kant van de exploitatie van de luchthaven, dat het veelzeggend is dat de toenmalige afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen in haar advies van 16 februari 2004 zelf aangeeft dat niet minder dan twaalf van de in het Bouw-MER voorziene milderende maatregelen niet waren uitgevoerd op het ogenblik van het indienen van de milieuvergunningsaanvraag (onder meer fase 3 geluidswallen, geluidswerende muren ten zuiden van de luchthaven, behandeling beoedeld hemelwater, ...), dat in het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 8 juli 2004 wordt bevestigd dat een substantieel deel van deze milderende maatregelen, waaronder de geluidswal fase 3, nog diende te worden

uitgevoerd en dat zelfs indien men zou aannemen dat het Bouw-MER toch zou voldoen aan de vereisten uit richtlijn 85/337/EEG, dan nog moet worden vastgesteld dat het Hof van Justitie in het prejudicieel arrest van 17 maart 2011 uitdrukkelijk heeft gesteld dat een regeling volgens dewelke een milieueffectenbeoordeling uitsluitend in de eerste fase van de vergunningsprocedure en niet in een latere fase wordt verricht, niet verenigbaar is met richtlijn 85/337/EEG.

In de zaak IV drukt de verzoeker de mening uit dat sedert het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 85/337/EEG verscheidene materiële ingrepen hebben plaatsgevonden die de infrastructuur van de luchthaven grondig hebben gewijzigd en die beschouwd moeten worden als een project in de zin van deze richtlijn, zodat een milieueffectenbeoordeling uitgevoerd diende te worden.

De verzoeker in de zaak V stelt dat overeenkomstig de regel "patere legem", de verwerende partij niet kan ontkennen dat volgens het interne recht een MER vereist was, dat de zogenaamde "interne MER-studies" niet rechtsgeldig zijn, onder meer omdat ze geen enkele aandacht besteden aan het zoeken naar alternatieve oplossingen voor het luchtverkeer.

In de zaak VI brengt de verzoeker op zijn beurt naar voren dat sedert het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 85/337/EEG op het terrein van de luchthaven materiële ingrepen werden uitgevoerd die de infrastructuur van de luchthaven grondig hebben gewijzigd, dat op geen enkel ogenblik in deze gefaseerde vergunningsprocedure een milieueffectenbeoordeling werd uitgevoerd die voldoet aan de formele en inhoudelijke vereisten uit de richtlijn 85/337/EEG, dat het MER van 10 september 1990 niet betrokken werd in de administratieve vergunningsprocedure, dat dit rapport in hoofdzaak ingaat op de grondgebonden aspecten van de exploitatie, dat de alternatieven niet worden onderzocht en dat het daarenboven geen beschrijving en evaluatie bevat van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen exploitatie te

vermijden, te beperken of te compenseren. Ook volgens deze verzoeker is er sprake van een gefaseerde vergunningsprocedure waarvan het bestreden besluit het sluitstuk vormt. De milieueffecten van de luchthaven zouden in een eerdere fase van de procedure niet zijn onderzocht.

14. De verwerende partij merkt op dat het Hof van Justitie de eerste prejudiciële vraag ontkennend heeft beantwoord; de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, kan niet worden aangemerkt als een project in de zin van artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337/EEG, en evenmin als "aanleg" in de zin van punt 7, a), van de bijlage I bij richtlijn 85/337/EEG. Uit het arrest van 17 maart 2011 zou ook blijken dat het begrip "aanleg" ondubbelzinnig is en in de (spraak)gebruikelijke betekenis moet worden begrepen, dat wil zeggen de realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken of de materiële wijziging van reeds bestaande bouwwerken.

Wat betreft het antwoord op de tweede prejudiciële vraag, doet de verwerende partij gelden dat, hoe ruim het doel en de werkingssfeer van richtlijn 85/337/EEG ook mag zijn, de verbreding die een milieueffectenbeoordeling buiten het kader van de bijlagen I en II bij deze richtlijn beoogt, restrictief moet worden geïnterpreteerd, dat in het kader van een vergunningsaanvraag er slechts sprake kan zijn van cumulatieve effecten, indien deze aanvraag zelf inhoudt dat er op het terrein van de luchthaven materiële werken of ingrepen worden verricht die gezien hun aard, omvang en kenmerken, gezamenlijk beschouwd met andere materiële werken of ingrepen, als een substantiële wijziging van het vliegveld moeten worden beschouwd, zodat zij een project vormen in de zin van deze richtlijn, dat te dezen zonder meer duidelijk is dat de vernieuwing van de exploitatievergunning een geheel op zichzelf staande vergunningsprocedure is die niet kan worden beschouwd als een fase in een omvangrijkere procedure die als einddoel heeft om een activiteit uit te oefenen die een project vormt in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337/EEG, dat het

kennelijk buiten de doelstelling van deze richtlijn zou vallen dat de eenvoudige vernieuwing van een exploitatievergunning, waarbij geen materiële wijzigingen worden aangebracht aan de infrastructuur, en welke ook niet kadert in een procedure waarbij materiële wijzigingen werden aangebracht of zullen worden aangebracht aan de infrastructuur, aan een MER-plicht zou worden onderworpen, dat het voorwerp van de aanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid bestaat uit een vliegveld dat over een periode van 80 jaar is uitgebouwd en gegroeid en dat er geen aanwijzingen zijn van materiële werken, ingrepen of maatregelen die sinds de inwerkingtreding van richtlijn 85/337/EEG, en a fortiori niet sinds het verlenen van de eerste milieuvergunning door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant op 1 februari 2000, zijn uitgevoerd. Ten slotte stelt de verwerende partij dat er evenmin aanwijzingen zijn dat het MER "Zaventem 2000", waarvan het deelrapport "Toegangswegen en gebouwen" conform werd verklaard op 3 mei 1990 (MER/CAI/008A/90/05) en het eindrapport op 25 september 1990 (MER/CAI/008/90/09), niet alle milieueffecten van de op het vliegveld aanwezige infrastructuur heeft onderzocht en beoordeeld, zodat, zelfs indien aangenomen zou worden dat er sprake is van een gefaseerde vergunningsprocedure, de milieueffectenbeoordeling daadwerkelijk werd uitgevoerd.

Met betrekking tot de derde prejudiciële vraag meent de verwerende partij dat het Hof van Justitie positief heeft geantwoord op de vraag of het een verschil uitmaakt dat naar aanleiding van een vorige exploitatievergunning reeds een MER werd opgemaakt, dat de kwestie of dergelijk MER volstaat afhangt van het concrete feitenonderzoek met betrekking tot de uitvoering van materiële werken of handelingen, dat volgens het Hof van Justitie alleen de na de omzetting van richtlijn 85/337/EEG uitgevoerde materiële werken en handelingen die aan het omschreven normdoel beantwoorden, het voorwerp van een milieueffectenbeoordeling kunnen zijn en dat anderzijds niet zou kunnen worden begrepen dat de bij de invoering van de regelgeving aanwezige vliegveldinfrastructuur het voorwerp van een milieueffectenrapportage zou moeten zijn.

In een laatste memorie, ingediend na het aanvullend auditoraatsverslag van 14 december 2011, herhaalt de verwerende partij dat de hernieuwing van de milieuvergunning niet gepaard gaat met materiële wijzigingen van de infrastructuur, zodat er ook geen sprake kan zijn van een project in de zin van richtlijn 85/337/EEG. Bovendien wijst zij er op dat het rechtszekerheidsbeginsel er zich tegen verzet dat ten aanzien van definitief geworden individuele rechtshandelingen de niet-conformiteit aan deze MER-richtlijn wordt vastgesteld.

15. De tussenkomende partij stelt dat de vraag of een op basis van het nationale recht verleende vergunning zou kunnen worden beschouwd als een fase van een uit meerdere fasen bestaande vergunningsprocedure, altijd dient te gebeuren naar aanleiding van een procedure die uiteindelijk is gericht op de uitoefening van activiteiten die zowel onder de definitie van project als onder één van de in de bijlagen bij richtlijn 85/337/EEG genoemde categorieën vallen, dat voor de milieueffectenrapportageplicht niet ongeacht welke vergunning volstaat maar dat het moet gaan om een vergunning in het kader van een procedure waarvan het eindresultaat een activiteit is die ingevolge richtlijn 85/337/EEG verplicht aan een effectenbeoordeling moet worden onderworpen, dat de betekenis van deze richtlijn volledig wordt verdraaid wanneer op grond van de rechtspraak over vergunningsprocedures in meerdere fasen, uiteindelijk een milieueffectenbeoordeling zou worden verlangd zonder dat aan de materiële voorwaarden daarvoor is voldaan, dat wil zeggen zonder dat er sprake is van één van de projecten waarvoor richtlijn 85/337/EEG een effectenbeoordeling eist. In dit verband wijst de tussenkomende partij er op dat de rechtspraak omtrent de gefaseerde vergunningsprocedures hoofdzakelijk wil voorkomen dat de verscheidenheid aan nationale vergunningsprocedures bij de toepassing van richtlijn 85/337/EEG tot reële lacunes leidt, bijvoorbeeld wanneer de effectenbeoordeling : a) wordt verricht in een fase waarin dat niet langer zinvol is, aangezien het besluit tot uitvoering van de werkzaamheden al eerder is genomen; b) zelfs wordt vermeden op grond dat een bepaalde vergunning voor een onder richtlijn 85/337/EEG vallend project in werkelijkheid slechts een besluit is tot

uitvoering van een eerder besluit, dat is vastgesteld toen de richtlijn nog niet van toepassing was. Daarom kan het bij vergunningsprocedures in meerdere fasen noodzakelijk zijn om de effectenbeoordeling bijvoorbeeld al in het stadium van de voorafgaande planning te verrichten, ook al moet de eigenlijke vergunning pas later worden afgegeven.

In onderhavige zaak beklemtoont de tussenkomende partij dat de voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal verleende milieuvergunning niet gepaard gaat met materiële wijzigingen van de luchthaven zelf en dat die vergunning evenmin een fase is in een procedure die tot dergelijke wijzigingen zou kunnen leiden. Zij wijst erop dat de luchthaven reeds decennialang bestaat, zij er is gekomen voordat de bepalingen inzake de milieueffectenbeoordeling en de nationale voorschriften inzake milieuvergunningen zijn vastgesteld en er aldus klaarblijkelijk geen sprake is van een "project" waarvoor richtlijn 85/337/EEG het verrichten van een effectenbeoordeling verplicht stelt.

Aangaande de min of meer recent uitgevoerde infrastructuurwerken zet de tussenkomende partij uiteen dat in het verleden wel degelijk een globaal MER werd opgemaakt voor het project "Zaventem 2000", dat dit MER conform werd verklaard, dat het bestaat uit twee delen, met name het MER "Zaventem 2000", eindrapport (conform verklaard op 25 september 1990) en het deelrapport "Toegangswegen en gebouwen" (conform verklaard op 3 mei 1990), dat in eerstgenoemd rapport het vliegtuiglawaai zeer uitvoerig werd bestudeerd terwijl in laatstvermeld rapport niet alleen de bestaande toestand werd beschreven maar ook de milieueffecten van het project en de genomen maatregelen werden onderzocht op korte, lange en middellange termijn, zoals voorzien en opgelegd in de MER-wetgeving, en dat alle infrastructuurwerken dewelke werden uitgevoerd naar aanleiding van het project "Zaventem 2000" in het kader van deze milieueffectenrapporten werden geëvalueerd. De tussenkomende partij besluit dat het feitelijk onjuist is dat sedert het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 85/337/EEG werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van de

luchthaven Brussel-Nationaal hebben plaatsgevonden zonder milieueffectenbeoordeling.

In een laatste memorie, ingediend na het aanvullend auditorsverslag van 14 december 2011, doet de tussenkomende partij in essentie nog gelden dat voor de loutere hernieuwing van een milieuvergunning geen MER-plicht bestaat, dat er te dezen geen sprake is van een gefaseerde vergunning, dat de MER-richtlijn correct werd omgezet zodat er geen nood is aan een richtlijnconforme interpretatie om de nuttige werking ervan te verzekeren en dat genoemde richtlijn ook correct werd toegepast. Finaal vraagt de tussenkomende partij oog te hebben voor de zware sociaal-economische, financiële en culturele gevolgen die de stopzetting van de luchthavenactiviteiten zou teweegbrengen.

Beoordeling

16. Bij arrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 zijn aan het Hof van Justitie 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?".

17. Met zijn arrest C-275/09 van 17 maart 2011 beantwoordt het Hof van Justitie de prejudiciële vragen als volgt :

"19 Ter beantwoording van deze vragen, die samen moeten worden onderzocht, dient te worden nagegaan of de exploitatie van een vliegveld een 'project' in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/332 kan zijn en, zo ja, of een dergelijk project behoort tot die welke in de bijlagen I en II bij deze richtlijn worden genoemd.

20 Zoals het Hof in punt 23 van zijn arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197), in herinnering heeft gebracht, blijkt uit de bewoordingen zelf van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 dat met het begrip 'project' materiële werken of ingrepen worden bedoeld.

21 In de verwijzingsbeslissing wordt echter uitdrukkelijk verklaard dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel zich beperkt tot de vernieuwing van de bestaande vergunning voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen.

22 Bepaalde verzoekers in het hoofdgeding hebben echter aangevoerd dat het begrip materiële ingreep ruim moet worden opgevat, in de zin van iedere ingreep in het natuurlijk milieu. Zij baseren zich in dit verband op de punten 24 en 25 van het arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een activiteit als de mechanische kokkelvisserij binnen het begrip 'project' zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 valt.

23 Dit betoog kan niet worden aanvaard. Zoals de advocaat-generaal in punt 22 van zijn conclusie immers heeft opgemerkt, kon de activiteit in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, vergelijkbaar worden geacht met de in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 uitdrukkelijk vermelde ontginning van bodemschatten, en bracht zij reële fysieke veranderingen van de zeebodem mee.

24 Daaruit volgt dat de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als 'project' in de zin van artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337.

25 Daaraan dient te worden toegevoegd dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 in ieder geval niet vereist dat elk project dat een aanzienlijk milieueffect kan hebben, wordt onderworpen aan de beoordelingsprocedure waarin deze richtlijn voorziet, maar dat alleen de in de bijlagen I en II bij deze richtlijn genoemde projecten daaraan moeten worden onderworpen (beschikking van 10 juli 2008, Aiello e.a., C-156/07, Jurispr. blz. I-5215, punt 34).

26 Zoals de advocaat-generaal in punt 26 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het in punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337 gebruikte woord 'aanleg' ondubbelzinnig en moet het worden begrepen in zijn

gebruikelijke zin, dat wil zeggen als verwijzend naar de realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken of naar de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken.

27 Weliswaar heeft het Hof in zijn rechtspraak aan het begrip 'aanleg' een ruime uitlegging gegeven, door te erkennen dat werkzaamheden ter verbetering van een bestaande weg, gelet op de omvang en modaliteiten ervan, kunnen worden gelijkgesteld met de aanleg van een nieuwe weg (arrest van 25 juli 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 36). Ook heeft het de bepalingen van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn, aldus uitgelegd dat zij eveneens betrekking hebben op werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd, voor zover deze gezien hun aard, omvang en kenmerken als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd (arrest *Abraham e.a.*, reeds aangehaald, punt 40).

28 Bij lezing van die arresten blijkt echter dat het in elk van de zaken die eraan ten grondslag lagen, ging om materiële werken, waarvan, volgens de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen, in het hoofdgeding geen sprake is.

29 Zoals de advocaat-generaal in punt 28 van zijn conclusie echter in herinnering heeft gebracht, is het weliswaar vaste rechtspraak dat richtlijn 85/337 een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (zie met name reeds aangehaalde arresten *Abraham e.a.*, punt 32, en *Ecologistas en Acción-CODA*, punt 28), maar mag een teleologische uitlegging van die richtlijn niet fundamenteel afwijken van de duidelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de wetgever van de Unie.

30 Daaruit volgt dat, in ieder geval, de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als 'aanleg' in de zin van punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337.

31 Niettemin zij erop gewezen dat, in het kader van de procedure voor het Hof en meer bepaald ter terechtzitting, sommige verzoekers in het hoofdgeding hebben aangevoerd dat sedert het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 85/337 werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van de luchthaven Brussel-Nationaal hebben plaatsgevonden, zonder dat een milieueffectbeoordeling is verricht.

32 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een vergunning die, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet formeel betrekking heeft op een activiteit die aan een milieueffectbeoordeling in de zin van de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 moet worden onderworpen, niettemin de uitvoering van een dergelijke beoordeling kan vereisen, wanneer die maatregel een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een activiteit die een project in de zin van artikel 2, lid 1, van deze richtlijn oplevert (zie in die zin arrest *Abraham e.a.*, reeds aangehaald, punt 25).

33 Volgens diezelfde rechtspraak moet, wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningsprocedure in verschillende fasen verloopt, de

milieueffectbeoordeling van een project in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen (zie arrest van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 53, en arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 26). In dit verband is ook geoordeeld dat een nationale bepaling volgens welke een milieueffectbeoordeling uitsluitend tijdens de eerste fase van de vergunningsprocedure en niet in een latere fase hiervan kan worden verricht, niet verenigbaar is met richtlijn 85/337 (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punten 105 en 106).

34 In de onderhavige zaak moet de verwijzende rechter er dus op worden gewezen dat het aan hem staat, in het licht van de rechtspraak in de punten 27, 32 en 33 van het onderhavige arrest, op grond van de toepasselijke nationale regeling te bepalen of een besluit zoals in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden beschouwd als een fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van de relevante bepalingen van richtlijn 85/337 opleveren.

35 Met het oog op het onderzoek van de feiten, moet de verwijzende rechter eraan worden herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd, onder de bepalingen van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn vallen voor zover zij, met name gezien hun aard, omvang en kenmerken, als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 40).

36 Het Hof heeft ook beklemtoond dat de doelstelling van de regeling van de Unie niet mag worden gefrustreerd door een opsplitsing van de projecten en dat het buiten beschouwing laten van het cumulatieve effect ervan in de praktijk niet tot gevolg mag hebben dat projecten, hoewel zij in onderlinge samenhang beschouwd een aanzienlijk milieueffect in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 kunnen hebben, volledig aan de beoordelingsverplichting worden onttrokken (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 27).

37 Ingeval zou blijken dat sedert de inwerkingtreding van richtlijn 85/337 op het terrein van de luchthaven materiële werken of ingrepen zijn verricht die als een project in de zin van deze richtlijn moeten worden beschouwd, zonder dat de milieueffecten ervan in een eerdere fase van de vergunningsprocedure aan een beoordeling zijn onderworpen, staat het aan de verwijzende rechter daar in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning rekening mee te houden en de nuttige werking van die richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling ten minste in deze fase van de procedure wordt uitgevoerd.

38 Mitsdien moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 en punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat:

- de vernieuwing van een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de

materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als 'project' of 'aanleg' in de zin van die bepalingen;

- het aan de verwijzende rechter staat, op grond van de toepasselijke nationale regeling en in voorkomend geval rekening houdend met het cumulatieve effect van verschillende werken of ingrepen die sedert de inwerkingtreding van die richtlijn zijn verricht, te bepalen of deze vergunning past in een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van punt 13, eerste streepje, van bijlage II, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I bij die richtlijn opleveren. Indien in de eerdere fase van de vergunningsprocedure geen beoordeling van de milieueffecten van dergelijke werken of ingrepen heeft plaatsgevonden, staat het aan de verwijzende rechter de nuttige werking van de richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling tenminste in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning wordt uitgevoerd".

18. Artikel 1 van richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11/EG, bepaalt onder meer :

"1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

Project:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten".

Artikel 4, lid 1, van die richtlijn bepaalt dat de in bijlage I genoemde projecten onderworpen zijn aan een milieueffectenbeoordeling, en artikel 4, lid 2, schrijft voor dat de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria bepalen of een project al dan niet moet worden onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling.

In bijlage I bij voornoemde richtlijn leest men onder punt 7, a) : "aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter". Punt 10, d), van bijlage II vermeldt de "aanleg van vliegvelden (niet

onder bijlage I vallende projecten)". Punt 13 van bijlage II betreft : "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".

19. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011 blijkt dat de hernieuwing van een milieuvergunning niet kan worden beschouwd als een project in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG wanneer die hernieuwing niet gepaard gaat met "werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen". Bij een loutere hernieuwing is er ook geen sprake van de "aanleg" van een vliegveld zoals bedoeld in de bijlagen bij voornoemde richtlijn. Onder aanleg moet immers verstaan worden de "realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken" of de "wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken".

Te dezen wordt met het bestreden besluit enkel vergunning verleend voor het verder exploiteren van een vliegveld met drie start- en landingsbanen. De aanvraag wordt zelfs uitdrukkelijk geweigerd voor zover deze betrekking heeft op de toevoeging van een aantal kadastrale percelen of delen ervan die aan een andere exploitant in concessie zijn gegeven of waarop, al of niet milieuvergunde, onderdelen zijn gevestigd. Nog daargelaten de vraag of de initieel beoogde verandering neerkomt op de uitvoering van materiële werken, staat vast dat de verwerende partij dergelijke werken niet heeft vergund.

In dat opzicht heeft de verwerende partij geen uitspraak gedaan over een vergunningsaanvraag die strekt tot het wijzigen van de materiële toestand van het bestaande vliegveld. Zoals reeds werd gesteld in het tussenarrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 betwisten de partijen overigens niet dat het bestreden besluit beperkt blijft tot de hernieuwing van een bestaande exploitatie.

20. Met het oog op het verzekeren van de nuttige werking van richtlijn 85/337/EEG komt het volgens het Hof van Justitie aan de verwijzende

rechter toe te beoordelen of de bestreden milieuvergunning past in een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project opleveren in de zin van punt 13, eerste streepje, van bijlage II bij richtlijn 85/337/EEG, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I. Die beoordeling moet gebeuren op grond van de toepasselijke nationale regelgeving en "in voorkomend geval rekening houdend met het cumulatieve effect van verschillende werken of ingrepen die sedert de inwerkingtreding van die richtlijn zijn verricht".

In voorliggende zaak rijst inzonderheid de vraag of het bestreden besluit beschouwd moet worden als een "fase" in een vergunningsprocedure, gericht op de totstandbrenging van een project in de zin van richtlijn 85/337/EEG dat werd aangevat met het verlenen, zowel vóór als na de inwerkingtreding op 1 mei 1999 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 waarbij voor vliegvelden de milieuvergunningsplicht werd ingesteld, van verscheidene stedenbouwkundige vergunningen die rechtstreeks kaderen in de realisatie van het zogenaamde Masterplan "Zaventem 2000" of die, buiten dat plan, betrekking hebben op gebouwen en/of installaties die verband houden met de luchtvaartactiviteit ter plaatse.

Sommige verzoekende partijen betogen in dit verband dat de uitbating van de luchthaven niet mogelijk is zonder het verkrijgen van zowel de stedenbouwkundige vergunning(en) als de milieuvergunning en dat sinds 1999 een wederzijdse koppeling bestaat tussen beide vergunningen. Zij menen dat beide "vergunningsinstrumenten (...) één globale vergunning" vormen. Die stelling wordt niet bijgetreden.

Volgens de toepasselijke nationale wetgeving hebben stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen, die op grond van onderscheiden regelgevingen en procedures worden verleend, elk een eigen finaliteit. Zo doet het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning niet automatisch het recht ontstaan om de betrokken constructie te gebruiken voor een

milieuvergunningsplichtige activiteit. Het interne recht laat niet toe de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning zonder meer te beschouwen als verschillende fases of bestanddelen van "één globale vergunning". Zulks is nog minder het geval wanneer die vergunningen, los van de eigen doelstelling, een verschillend voorwerp hebben.

Hoewel de decreetgever met artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning een wederzijdse koppeling heeft ingesteld tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning, geldt dat mechanisme enkel voor de uitvoerbaarheid (en het verval) van deze vergunningen. Te dezen tonen de verzoekende partijen niet aan dat de uitvoerbaarheid van het beweerd MER-plichtig project afhankelijk was van het verlenen van de thans bestreden milieuvergunning, laat staan dat die vergunning, rekening houdend met het voorwerp ervan, de aanzet vormt voor nog uit te voeren materiële wijzigingen van de luchthaven. Nog minder blijkt dat, rekening houdend met het precieze voorwerp, de bestreden milieuvergunning overeenkomstig het interne recht, overeenstemt met de voorheen verleende stedenbouwkundige vergunningen en als zodanig uiteindelijk gericht is op de uitvoering of operationalisering van eenzelfde project dat onderworpen is aan de milieueffectenbeoordeling.

Bijgevolg laat de interne regelgeving niet toe vast te stellen dat het bestreden besluit kadert in een gefaseerde vergunningsprocedure voor het realiseren van een project in de zin van richtlijn 85/337/EEG.

21. Het eerste middel in de zaak I, het zevende middel in de zaak II, het eerste middel in de zaak III, het eerste middel in de zaak IV, het tweede middel in de zaak V en het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak VI, zijn ongegrond.

VI. Over de samenvoeging

22. Bij het tussenarrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 zijn 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 samengevoegd.

Door de verwerping van de middelen die aanleiding hebben gegeven tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie, is de samenvoeging van de zaken niet langer vereist in het belang van een goede rechtsbedeling.

BESLISSING

1. De samenvoeging van 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, gelast bij arrest nr. 195.230 van 14 juli 2009, wordt opgeheven.

2. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast in hoofde van de eerste en de vierde verzoekster in de zaak A. 160.829/VII-33.667.

3. De Raad van State heropent de debatten in de genoemde zaken.

4. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaken voort te zetten.

5. De eerste en de vierde verzoekster in de zaak A. 160.829/VII-33.667 worden verwezen in de kosten van hun vordering tot schorsing en van hun beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig februari tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin