

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.331 van 26 februari 2015
in de zaak A. 160.829/VII-33.667.**

In zake : 1. Katrien COLENBIE
 2. Philippe HUTSEBAUT
 3. de VZW BOREAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Larmuseau
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkommende partij :
de NV BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY
(B.I.A.C.), thans de NV 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 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 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 151.200 van 10 november 2005 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 wordt deze zaak gevoegd met andere, zijn de debatten heropend, wordt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna : Hof van Justitie) een aantal prejudiciële vragen gesteld en wordt 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.

Bij arrest nr. 222.678 van 28 februari 2013 wordt het eerste middel in deze zaak ongegrond bevonden, wordt de eerdere samenvoeging opgeheven, zijn de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

De NV Brussels Airport Company heeft een verzoek tot gedinghervatting ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 februari 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Larmuseau, die verschijnt voor de verzoekende partijen, 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 een andersluidend 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. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het recht op privé- en gezinsleven, vervat in artikel 22 van de Grondwet en in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), van het recht op eerbiediging van het genot van de woning, vervat in artikel 8 van het EVRM, van het recht op de bescherming van de gezondheid, vervat in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en van de algemene beginselen van milieubeleid, meer specifiek het voorzorgsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat de verwerende partij "ingevolge afwezigheid van kennis van mogelijke minder belastende alternatieven (zie het eerste middel)", de bestreden milieuvergunning heeft verleend, zonder voorafgaand de zogenaamde "minimum interference test" te hebben uitgevoerd en zonder zich ervan te hebben vergewist dat zij haar doelstellingen verwezenlijkte op de minst schadelijke wijze voor de mensenrechten/grondrechten van de omwonenden. Nochtans, zo stellen zij, maakt de op de overheid rustende onderzoeksverplichting een wezenlijk deel uit van de rechtsbescherming geboden door artikel 8 van het EVRM en blijkt uit recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het belang van voorbereidende studies die de mensenrechtenimpact van verschillende beleidsopties moeten onderzoeken en die een toetsingscriterium vormen dat de appreciatiemarge van de overheid aanzienlijk beperkt. Aldus menen zij dat de verwerende partij, bij het bepalen van het evenwicht tussen het individueel belang en het gemeenschappelijk belang, haar (beperkte) beleidsmarge te dezen onzorgvuldig heeft ingevuld en dat van een "fair

balance" tussen individueel en gemeenschappelijk belang geen sprake is, noch van respect voor de mensenrechten/grondrechten.

De verzoekende partijen lichten nog toe dat lawaaihinder veroorzaakt door opstijgende vliegtuigen als een inmenging in het privé- en gezinsleven wordt beschouwd. Voorts wijzen zij op het arrest van het hof van beroep te Brussel van 10 juni 2003, waarin het hof stelt dat uit de door hen overgelegde stukken, bevestigd door eenduidige medische literatuur en rapporten van de Wereldgezondheidsorganisatie, blijkt dat geluidsoverlast door vliegtuigen een substantieel verhoogd gezondheidsrisico oplevert, zowel fysisch als psychisch en dat de afwezigheid, minstens de beperking van blootstelling aan overmatige geluidshinder een "gezondheidsrecht" is, zoals bedoeld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet en een onderdeel van het recht op een menswaardig bestaan.

5. De verwerende partij antwoordt dat zij wel degelijk met kennis van zaken en op grond van uitgebreide studies en adviezen heeft gehandeld, waarbij zij in het bijzonder verwijst naar de uitvoerige analyse door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van de impact van het lawaai op de omgeving.

Daarnaast zet zij uiteen dat de door de verzoekende partijen ingeroepen grondrechten niet absoluut zijn en aan beperkingen kunnen worden onderworpen, zoals in het belang van het economisch welzijn van het land. Zij meent dat het bestreden besluit in zijn geheel een verantwoording vormt van deze beperking en een afweging maakt tussen het economisch belang van de verdere uitbating van de luchthaven en de effecten hiervan op de gezondheid van de omwonenden en op het milieu, in die mate dat een eerlijk evenwicht tot stand komt tussen de individuele belangen en grondrechten van de omwonenden en het algemeen belang. Zij stelt dat de opgelegde normen en vergunningsvoorwaarden ervoor garant staan dat de grondrechten van de omwonenden in voldoende mate worden beschermd. Voorts betoogt de verwerende partij dat de verzoekende partijen niet toelichten op welke wijze het voorzorgsbeginsel zou zijn geschonden.

Zij wijst op de vele studies omtrent de schadelijkheid van geluidshinder door vliegtuigen die reeds werden uitgevoerd en op grond waarvan in de bestreden vergunning verscheidene normen en voorwaarden worden opgelegd, alsook op het relatieve karakter van de algemene beginselen van milieubeleid. Ten slotte stelt zij dat de analyse van de maatregelen tegen geluidshinder niet beperkt mag worden tot het bestreden besluit, doch in een ruimer kader moet worden bekeken, nu ook op federaal niveau een aantal maatregelen werden getroffen, zoals vermeld in de bestreden vergunning, de federale overheid een spreidingsplan heeft opgesteld en, mede door de tussenkomenende partij, een isolatieprogramma wordt opgesteld.

6. De tussenkomenende partij geeft vooreerst een omstandige algemene uiteenzetting omtrent de door de verzoekende partijen ingeroepen grondrechten en beginselen en de discretionaire bevoegdheid van het bestuur. Concreet argumenteert zij dat in de bestreden vergunning de milieunormen worden hernomen die in de te hernieuwen vergunning waren opgelegd, hetgeen een "standstill" inhoudt en bovendien betekent dat deze voorwaarden niet voortvloeien uit het thans bestreden besluit. Zij zet uiteen dat in die te hernieuwen vergunning tevens werd opgelegd dat tegen 1 juni 2003 het aantal inwoners binnen de geluidscontour " $L_{\text{aeq,nacht}} = 55 \text{ dB(A)}$ " moest worden gehalveerd ten opzichte van de referentiesituatie in 1998, hetgeen ook werd gerealiseerd, waaruit de gunstige impact bleek van een lagere maximale geluidshoeveelheid per nachtelijke beweging, zodat in het kader van de thans bestreden vergunning werd beslist om te streven naar een verdere afbouw van die geluidshoeveelheid en van het totale geluidsquotum van de 's nachts opstijgende vliegtuigen. Zij stelt dat het niet mogelijk was om onmiddellijk nieuwe normen ter zake op te leggen, omwille van de voorschriften van richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (hierna : richtlijn 2002/30/EG) maar dat wel de nodige voorbereidende haalbaarheidsstudies zijn opgelegd. Wat de in de te hernieuwen milieuvergunning opgelegde geluidsimmissiegrenswaarde betreft, merkt zij op dat deze werd opgelegd voor een onbegrensd gebied en volgens de

verwerende partij aldus thuishoort in een algemeen geluidsimmissiebesluit voor vliegtuigbewegingen, doch niet in een milieuvergunning. De tussenkomenende partij meent dat de bestreden vergunning werd voorafgegaan door een zorgvuldig onderzoek van de mogelijke hinderlijke effecten van de luchthaven en herhaalt dat bijkomend onderzoek noodzakelijk is voorafgaand aan het opleggen van bijkomende exploitatiebeperkingen, omwille van de "evenwichtige aanpak" en de regels en procedures voorgeschreven door richtlijn 2002/30/EG. Ten slotte benadrukt zij dat de milieuvergunning geen alleenstaande beslissing is, maar kadert in een reeks van maatregelen die ter zake reeds zijn genomen door de federale overheid, waaraan evenzeer veelvuldig voorbereidend onderzoek is voorafgegaan en waaromtrent nog steeds onderzoeken worden uitgevoerd. In dat verband verwijst zij naar de federaal opgelegde geluidsnormen, naar het zogenaamde spreidingsplan en naar de door de federale overheid opgelegde onderzoeken.

7. In hun laatste memorie doen de verzoekende partijen nog gelden dat ook bij afwezigheid van enige milieueffectrapporteringsplicht de verwerende partij een flagrante inbreuk heeft begaan op de op haar rustende onderzoeksverplichting om zich te vergewissen van de nood aan en de inhoud van de op te leggen milieuvergunningsvoorwaarden. Zij wijzen er in dat verband op dat de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant in eerste aanleg uitdrukkelijk heeft gesteld de door haar opgelegde bijzondere voorwaarden in heroverweging te nemen "wanneer de resultaten van het MER met milderende maatregelen (haar) ter kennis wordt gebracht", terwijl de verwerende partij in het bestreden besluit die bijzondere voorwaarde "vakkundig" heeft verwijderd, verwijzend naar artikel 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), op grond waarvan vergunningsvoorwaarden via een eenvoudige procedure kunnen worden gewijzigd, inzonderheid wanneer er zich nieuwe feiten voordoen die een heroverweging van die voorwaarden noodzakelijk maken. De verzoekende partijen merken hierbij op dat de ambtshalve toepassing van artikel 45 van Vlarem I in hoofde van de bevoegde overheid een nog veel

grotere onderzoeksverplichting vereist dan in geval van een door de exploitant zelf opgemaakte vergunningsaanvraag, en dit terwijl de verwerende partij reeds in het bestreden besluit duidelijk te kennen geeft zich niet in het minst te bekommeren om een "minimum interference test" en een "fair balance" tussen het individueel en gemeenschappelijk belang. Ook wijzen zij erop dat er zich volgens de verwerende partij in de afgelopen negen jaar blijkbaar nog geen nieuwe feiten hebben voorgedaan die een heroverweging van de in het bestreden besluit opgelegde vergunningsvoorwaarden noodzakelijk maken. Dit wordt door hen ten stelligste betwist, gelet op het amalgaam van "nieuwe feiten" die blijken uit de door hen bijgevoegde stukken, en op hun talloze gerechtelijke stappen.

Beoordeling

8. Artikel 23 van de Grondwet heeft geen directe werking. Luidens deze grondwetsbepaling moet het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu immers worden gewaarborgd door de wet of het decreet. Aangezien de wettigheid van een individueel milieuvergunningsbesluit niet rechtstreeks getoetst kan worden aan de geschonden geachte bepaling, kan dit middelonderdeel niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

9. Artikel 8.1 van het EVRM luidt als volgt :

"Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling".

Artikel 8.2 van het EVRM bepaalt :

"Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

Artikel 22 van de Grondwet luidt :

"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht".

Wanneer geluid een rechtstreekse en ernstige impact heeft op een persoon, zoals dat bij buitensporig geluid afkomstig van vliegtuigen het geval is, kan worden aangenomen dat artikel 8 van het EVRM in het geding is, in zoverre dat artikel het recht op eerbiediging van het privé- en het gezinsleven waarborgt.

10. Het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, bouwt in wezen voort op het eerste middel waarbij de verwerende partij onder meer wordt verweten dat zij geen onderzoek heeft gedaan naar "mogelijke minder belastende alternatieven" die de aangehaalde grondrechten van de omwonenden niet in dezelfde mate zouden aantasten. Bij tussenarrest nr. 222.678 van 28 februari 2013 werd het eerste middel evenwel ongegrond bevonden. Zelfs indien wordt aangenomen dat het tweede middel niet volledig samenvalt met het in voornoemd arrest ongegrond bevonden middel, valt de Raad van State de kritiek van de verzoekende partijen niet bij.

Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag heeft de vergunningverlenende overheid in wezen tot taak om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, rekening houdend met de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de geluidshinder, veroorzaakt door de activiteiten op de grond (het zogenaamde grondlawaai) alsook door het opstijgen en landen van vliegtuigen, bij haar beoordeling heeft betrokken. Ook heeft zij specifiek aandacht gehad voor de

mogelijke gezondheidsrisico's ten gevolge van de slaapverstoring die veroorzaakt wordt door de geluidshinder van nachtvluchten. Aan de bestreden milieuvergunning zijn ten slotte bijzondere voorwaarden verbonden die erop gericht zijn de geluidshinder te beperken, al dan niet na uitvoering van een bijkomende studie door een erkend geluidsdeskundige. Derhalve wordt vastgesteld dat de verwerende partij via het opleggen van verscheidene bijzondere voorwaarden heeft gezocht naar een billijk evenwicht tussen de belangen van de exploitant aan de ene kant en deze van de omwonenden aan de andere kant. Het komt niet aan de Raad van State toe zich ter zake in de plaats van de vergunningverlenende overheid te stellen, temeer omdat de verzoekende partijen door het louter poneren van de stelling dat "geluidsoverlast door vliegtuigen een substantieel verhoogd gezondheidsrisico oplever(t)" - op zich bestaat daarover geen ernstige betwisting - niet aantonen dat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid op een onredelijke wijze heeft uitgeoefend.

Waar de verzoekende partijen in hun laatste memorie bedenkingen plaatsen bij de bereidheid van de verwerende partij om op grond van artikel 45 van Vlare I ambtshalve over te gaan tot de wijziging of aanvulling van de lopende vergunningsvoorwaarden, geven zij een nieuwe grondslag aan het middel die reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring had kunnen worden aangevoerd. Die kritiek is laattijdig en daarom niet ontvankelijk.

11. De verzoekende partijen maken bijgevolg niet aannemelijk, laat staan tonen aan, dat de bestreden milieuvergunning een willekeurige inmenging meebrengt in hun privé- en gezinsleven.

Het tweede middel is ongegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

12. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het redelijkheidsbeginsel, van de artikelen 2, 1°, 4, § 1, en 9, § 5, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 5, § 2, 11°, e) en f), en 30bis, § 2, 6°, van Vlarem I, van rubriek 57 van de indelingslijst van bijlage 1 van Vlarem I, van artikel 3.3.0.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) en van de artikelen 2, e), en 7 van richtlijn 2002/30/EG.

De verzoekende partijen betogen dat de bestreden milieuvergunning werd verleend op basis van een aanvraag waarin niet wordt ingegaan op de problematiek van het luchtlawaai, omdat het beheersen van deze hinder volgens de aanvrager door verschillende federale beslissingen zou worden gereguleerd. Zij stellen dat de verwerende partij die redenering uitdrukkelijk volgt door de in eerste aanleg opgelegde bijzondere milieuvergunningsvoorwaarde met betrekking tot de naleving van het federaal vastgestelde spreidingsplan ter beheersing van het luchtlawaai zonder meer te schrappen, zonder in een bijzondere milieuvoorwaarde in te gaan op het aspect van de evenwichtige verdeling en beperking van de hinder uitgaande van de exploitatie. Zij menen dat de verwerende partij een "(drog)redenering" hanteert om ter zake geen bijzondere vergunningsvoorwaarden te moeten opleggen. Die "(drog)redenering" zou erin bestaan dat het onmogelijk zou zijn om een geluidsimmissienorm op te leggen, aangezien dergelijke norm zou kunnen worden beschouwd als een exploitatiebeperking in de zin van richtlijn 2002/30/EG, zodat bij het opleggen ervan de door die richtlijn bepaalde regels en procedures zouden moeten worden gevolgd. De verzoekende partijen merken op dat de afdeling Milieuvergunningen nochtans heeft voorgesteld om de in de te hernieuwen milieuvergunning opgelegde

immissienorm te behouden en dat in het bestreden besluit de verwerende partij zelf aangeeft dat deze voorwaarde moet worden beschouwd als een reeds bestaande exploitatiebeperking die niet onder de toepassing van voormelde richtlijn valt.

De handelwijze van de verwerende partij zou ook een miskennis inhouden van de artikelen 5.57.1.1, § 2, en 5.57.2.1, § 1, van Vlarem II, die moeten worden beschouwd als "in abstracto" bestaande exploitatiebeperkingen, die toelaten om respectievelijk de algemene milieuvoorwaarden inzake geluid van hoofdstuk 4.5 op te leggen en om het landen en/of opstijgen van vliegtuigen ingedeeld in bepaalde geluidscategorieën te beperken. Daarenboven stellen zij dat "het spreiden van de vliegbewegingen over de verschillende banen, en het gebruiken van maximaal gespreide routes géén exploitatiebeperking in de zin van de EG-richtlijn 2002/30/EG uitmaakt en géén significant kosteneffect voor de luchtvaartonderneming impliceert, zodat de inhoud van de EG-richtlijn op dit punt dus geen enkele rol speelt".

Voorts zetten zij uiteen dat de exploitatie vergunningsplichtig is als "inrichting die hinderlijk wordt geacht voor de mens en het leefmilieu" overeenkomstig rubriek 57 van de indelingslijst van bijlage 1 van Vlarem I. Zij wijzen op de rechtspraak van de Raad van State, volgens dewelke het Vlaamse Gewest ook bevoegd lijkt om, inzake modelmotorvliegtuigen, zowel het landen en het opstijgen als het vliegen boven de aan de opstijg- en landingsplaats aansluitende terreinen vergunningsplichtig te maken en regelgevend op te treden voor wat betreft de geluidshinder veroorzaakt door activiteiten in de lucht boven het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De verzoekende partijen leiden hieruit af dat de milieuvergunningsplicht voor vliegvelden dezelfde ruime reikwijdte heeft, nu de hinder door vliegvelden zich bij uitstek uitstrekt tot de "aansluitende" terreinen waarboven wordt opgestegen, geland of gevlogen.

Vervolgens wijzen zij op het decreet van 6 februari 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieu-audit en tot aanvulling ervan met een titel

milieuvoorwaarden, dat de notie "ingedeelde inrichting" heeft geïntroduceerd, zijnde "een samenhangend geheel, op een bepaalde plaats, van minstens één inrichting of activiteit die op grond van één of meer rubrieken vergunningsplichtig dan wel meldingsplichtig is, en van de daarbij horende door de exploitant beheerde overige inrichtingen en activiteiten". Zij menen dat, zelfs in de hypothese dat het opstijgen, landen en vliegen boven de terreinen die "aansluiten" bij het vliegveld niet als onderdeel van de rubriek 57.1.2 van de indelingslijst van bijlage 1 van Vlarem I zou worden aanzien en aldus een niet-ingedeelde activiteit zou uitmaken, deze activiteit in elk geval ressorteert onder het ruimere begrip "ingedeelde inrichting" en om die reden onder de verantwoordelijkheid valt van de exploitant van het vliegveld.

Voorts wijzen zij op artikel 3.3.0.1 van Vlarem II, dat bepaalt dat bijzondere milieuvoorwaarden kunnen worden opgelegd "met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu" en op artikel 30bis, § 2, 6°, van Vlarem I, dat stelt dat de milieuvergunningsvoorwaarden zodanig moeten worden vastgesteld dat "ze in ieder geval bepalingen bevatten betreffende de minimalisering van de verontreiniging over lange afstand", waarbij het begrip "verontreiniging" overeenkomstig artikel 1.1.2, 5°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) wordt gedefinieerd als "de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden" en onder het begrip "verontreinigingsfactoren" onder meer geluid wordt begrepen. Ook wijzen zij erop dat overeenkomstig artikel 5, § 2, 11°, e) en f), van Vlarem I de milieuvergunningsaanvraag de op basis van de Beste Beschikbare Technieken voorziene maatregelen en/of installaties moet bevatten om het algemene effect van de emissies en de risico's op het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken en dit zowel voor geluid en trillingen als voor het gevaar voor de mens buiten de inrichting en het leefmilieu alsook om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken.

De verzoekende partijen menen dan ook dat de milieuvergunningsaanvraag onvolledig moest worden verklaard, of de milieuvergunning moest worden geweigerd omwille van de onvolledigheid van de aanvraag, of minstens in de milieuvergunning bijzondere vergunningsvoorwaarden moesten worden opgelegd omtrent het opstijgen, landen en vliegen boven de terreinen die aansluiten bij het vliegveld, met andere woorden tot minimalisering van het geluid over lange afstand.

13. De verwerende partij antwoordt dat de grief betreffende de onvolledigheid van de aanvraag gericht is tegen de in eerste aanleg genomen beslissing over de vergunningsaanvraag en dat tijdens de beroepsprocedure de aanvrager naar aanleiding van de zitting van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie een uitvoerige uiteenzetting heeft gegeven omtrent de bestaande toestand en de mogelijke beheersing van het vliegtuiglawaai.

Daarnaast wijst zij erop dat in de bestreden vergunning wel degelijk bijzondere milieuvoorwaarden worden opgelegd. Zij stelt evenwel dat zij bij het voeren van haar milieubeleid en in het bijzonder van haar milieuvergunningenbeleid "niet helemaal vrij" is en bij het verlenen van milieuvergunningen en het daarin opleggen van voorwaarden met een aantal beperkingen wordt geconfronteerd. Een eerste beperking zou haar worden opgelegd door het evenredigheidsbeginsel, vervat in artikel 5.57.2.1, § 2, van Vlarem II, dat erin bestaat dat, voor wat betreft de luchthaven Brussel-Nationaal, zij bij het vaststellen van milieuvergunningsvoorwaarden geen maatregelen mag treffen die onder meer de federale regelgeving ter zake op onredelijke wijze zouden uithollen, zoals de door de federale overheid opgelegde exploitatiebeperkingen bij koninklijk besluit van 25 september 2003 tot vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Brussel-Nationaal (hierna : koninklijk besluit van 25 september 2003) en bij ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal

(hierna : ministerieel besluit van 3 mei 2004). Aldus zou dit beginsel de mogelijkheid begrenzen om gebruik te maken van de norm, vervat in artikel 5.57.2.1, § 1, van Vlarem II, om voorwaarden op te leggen die het landen en/of opstijgen van luchtvaartuigen ingedeeld in bepaalde geluidscategorieën beperken. De verwerende partij merkt overigens op dat zij in toepassing van laatstgenoemde bepaling wel degelijk een bijzondere vergunningsvoorwaarde heeft opgelegd in het bestreden besluit, die inhoudt dat de maximale geluidshoeveelheid per beweging van 23 tot 6 uur werd vastgesteld op 12. Het opleggen van verdergaande voorwaarden, zonder het evenredigheidsbeginsel te schenden, zou te dezen onmogelijk zijn geweest. Het nogmaals opnemen in de betrokken milieuvergunning van het federale spreidingsplan, was volgens de verwerende partij niet nodig, nu dit reeds was opgelegd in de federale regelgeving. De bestreden milieuvergunning zou bovendien niet verhinderen dat de vluchten worden gespreid, zodat hiermee rekening is gehouden. Een tweede beperking vloeit volgens de verwerende partij voort uit het (oud) artikel 80 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en uit richtlijn 2002/30/EG. Zij zet in dit verband uiteen dat het opleggen van algemene geluidsimmissienormen als een "exploitatiebeperking" in de zin van voormelde richtlijn kan worden beschouwd, waardoor, voorafgaand aan het opleggen van dergelijke normen, onder meer de evaluatieregels van artikel 5 van die richtlijn moeten worden nageleefd. Zij merkt op dat het in het licht van die bepaling niet volstaat dat het project wordt onderworpen aan een milieueffectenrapport (hierna : MER), doch dat het MER ook inhoudelijk dient te zijn afgestemd op de in bijlage II van die richtlijn vermelde specifieke informatie. Voorts wijst zij erop dat de voorwaarden opgelegd in de vroegere vergunningsbesluiten van 29 september 2000 en 26 juli 2001 als "bestaande exploitatiebeperkingen" in de zin van artikel 7 van voormelde richtlijn kunnen worden beschouwd, waarop genoemd artikel 5 niet van toepassing is, zodat alle voorwaarden, opgenomen in het bestreden besluit, binnen de omschrijving van artikel 7 vallen. De verwerende partij stelt dat zij er niet voor heeft geopteerd om de algemeen geldende immissiegrenswaarde, opgelegd in de vergunning van 29 september 2000, te behouden, aangezien dergelijke normering beter past in een algemeen reglementair geluidsimmissiebesluit voor

vliegtuigbewegingen en dergelijke algemene normering bovendien minder discriminerend en effectiever is dan een bepaling in een individuele milieuvergunning. De keuze tussen een individuele vergunningsvoorwaarde en een algemene normering is volgens haar een beleidskwestie waarbij de overheid beschikt over een ruime beoordelingsmarge. Ter zake stelt zij dat haar geen kennelijke schending van de haar opgelegde verplichting in artikel 30bis van Vlarem I kan worden verweten, nu zij andere, even effectieve voorwaarden en normen heeft opgelegd. Vervolgens betoogt de verwerende partij dat zij niet verplicht was om, zoals voorzien in artikel 5.57.1.1, § 2, van Vlarem II, de bepalingen van hoofdstuk 4.5 van dat besluit van toepassing te verklaren op een inrichting bedoeld in rubriek 57 van de indelingslijst van bijlage 1 van Vlarem I en dat zij andere vergunningsvoorwaarden kan opleggen, hetgeen zij te dezen ook heeft gedaan. Ten slotte wijst zij erop dat in het bestreden besluit wel degelijk voorwaarden werden opgelegd ter beperking van de geluidshinder over lange afstand, conform artikel 30bis, § 2, 6°, van Vlarem I. Zo meent zij dat de beperking van het aantal vertrekkende nachtvluchten ook effecten heeft op verdere afstand dan enkele de nabije omgeving van de luchthaven. Ongeacht de vraag of het te dezen al dan niet een "ingedeelde inrichting" betreft, stelt zij dat het bestreden besluit ook verscheidene bijzondere voorwaarden bevat met het oog op de bescherming van de mens en het milieu.

14. De tussenkomende partij benadrukt dat het voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag beperkt is tot de grondactiviteiten waarover zij zeggenschap heeft en dat de geluidshinder, veroorzaakt door opstijgende vliegtuigen die met hun wielen niet langer de grond raken of door landende vliegtuigen die de grond nog niet raken, buiten het voorwerp van de vergunningsplicht valt.

Zij zet voorts uiteen dat de gewesten weliswaar krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd zijn inzake de bescherming van het leefmilieu, waaronder de strijd tegen geluidshinder, doch, gelet op het beginsel van de federale loyaliteit of

het evenredigheidsbeginsel, zij de uitoefening van de bevoegdheid van de federale overheid inzake de luchthaven Brussel-Nationaal niet onmogelijk mogen maken. Zij wijst in dat verband op het principeakkoord van 16 juli 2002 tussen de federale regering, de Vlaamse regering en de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over een coherent geluidsbeleid voor de nacht voor de luchthaven van Zaventem, waarin wordt aanvaard dat de emissievoorschriften inzake geluid federaal worden geregeld en de betrokken regeringen zich ertoe verbinden om, waar nodig, de regelgeving aan te passen teneinde onder meer eventuele tegenstrijdigheden te ondervangen. Aldus, zo stelt de tussenkomende partij, bepaalt de federale overheid autonoom de keuzes inzake beheer en bestrijding van geluidsoverlast verbonden aan de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en komt het derhalve niet aan de milieuvergunningverlenende overheid toe om ter zake geluidsquota of beperkingen van het aantal nachtbewegingen op te leggen. De tussenkomende partij geeft vervolgens een overzicht van de reeds door de federale overheid ter zake genomen maatregelen.

Wat betreft de in de te hernieuwen milieuvergunning opgelegde geluidsimmissienorm, die in de bestreden vergunning niet wordt hernomen, citeert de tussenkomende partij eerst de motivering ter zake van het bestreden besluit, en zet zij vervolgens uiteen dat deze vroegere vergunningsvoorwaarde niet meer werkbaar zou zijn geweest. Zij meent bovendien dat een geluidsimmissienorm, afhankelijk van de strengheid ervan, een exploitatiebeperking kan vormen in de zin van richtlijn 2002/30/EG, in welk geval zij slechts kan worden ingevoerd als de door die richtlijn voorgeschreven regels en procedures worden nageleefd. Voorts acht zij het logisch dat in de bestreden milieuvergunning geen geluidsemissienormen worden opgenomen, aangezien dit de taak is van de federale overheid en emissienormen enkel kunnen worden opgelegd wanneer daarbij de door richtlijn 2002/30/EG voorgeschreven regels en procedures worden nageleefd. Wat ten slotte de spreiding van de vluchten betreft, stelt de tussenkomende partij dat, nu de federale overheid bevoegd is om de geluidsnormen in het kader van het luchtverkeer te regelen, het ook aan die overheid toekomt om op te treden op het vlak van de spreiding van de vliegbewegingen over de verschillende banen.

15. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat zij enkel bevoegd is voor het beheer van de infrastructuur en de grondoperaties op de luchthaven Brussel-Nationaal en dus geenszins voor het luchtverkeer, voor de geluidshinder veroorzaakt door vliegtuigen in de lucht, voor het bepalen van de vluchtroutes en voor de keuze van de startbanen. Wat betreft het opleggen in de bestreden milieuvergunning van geluidsimmissienormen en van de voorwaarde omtrent het vervolledigen van de taxibaan langs baan 25L en het plaatsen van Instrument Landing Systemen (hierna : ILS) op alle banen, merkt de tussenkomende partij nog op dat dit tot de ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid behoort.

16. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de beslissing om de geluidsimmissienormen, opgelegd in de eerdere milieuvergunning van 29 september 2000, niet opnieuw op te leggen in het thans bestreden besluit een bewuste keuze is, die, zoals blijkt uit dat besluit, gemotiveerd wordt door het inmiddels gewijzigde juridisch kader inzake het vergunnen van luchthavens als gevolg van richtlijn 2002/30/EG en richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. De verwerende partij merkt op dat de bestreden vergunning voldoende bijzondere milieuvoorwaarden bevat om de hinder binnen aanvaardbare perken te houden en dat de opportuniteit van elke opgelegde voorwaarde afdoende wordt gemotiveerd. Wat betreft de voorwaarde omtrent het vervolledigen van de taxibaan langs de baan 25L en het plaatsen van ILS op alle banen, stelt zij dat ook haar beslissing om die voorwaarde niet opnieuw op te leggen duidelijk wordt gemotiveerd in het bestreden besluit. Bovendien meent zij dat het middel elk belang heeft verloren, aangezien de beoordeling van een vergunningsbeslissing negen jaar na datum problematisch wordt indien deze betrekking heeft op de geluidshinder veroorzaakt door de nationale luchthaven. In dat verband merkt zij op dat de discretionaire beslissing om in 2004 voormelde voorwaarde niet meer op te leggen, rekening houdend met de reeds hinderbeperkende invloed van de spreidingsplannen, thans in geen geval kan

worden beschouwd als een evidente schending van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel en dat niet wordt aangetoond dat de bestreden vergunning onaanvaardbare hinder tot gevolg heeft gehad of nog steeds heeft.

17. De verzoekende partijen zetten in hun laatste memorie uiteen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1999 ter bescherming van haar inwoners strenge geluidsimmissienormen heeft ingevoerd, terwijl de verwerende partij dit tot dusver heeft nagelaten, met als gevolg dat het luchtruim boven het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt ontweken en in plaats daarvan over het Vlaamse grondgebied wordt gevlogen. Zij stellen dat de verwerende partij in het bestreden besluit haar inactiviteit op het vlak van geluidsimmissienormering "rechtvaardigt" door een twijfelachtige verwijzing naar richtlijn 2002/30/EG. Deze verwijzing is volgens hen echter misplaatst, nu het Hof van Justitie in arrest C-120/10 van 8 september 2011 heeft geoordeeld dat de Brusselse geluidsimmissienormen geen toegangsverbod vormen tot de betrokken luchthaven en bovendien deel uitmaken van een "evenwichtige aanpak" door het op elkaar afstemmen van de verschillende belangen te begunstigen en ook de Raad van State heeft geoordeeld dat die normen het de federale overheid niet buitenmatig moeilijk maken om een luchthavenbeleid te voeren, niet dezelfde werking hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven en passen "binnen de gewestelijke bevoegdheid van de bescherming van het leefmilieu om geluidsimmissienormen vast te leggen". De verzoekende partijen achten het dan ook des te flagranter dat de verwerende partij de in de milieureglementering ingeschreven mogelijkheid miskent om de geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II van toepassing te verklaren op de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal. Zij menen dat het "evenredigheidsbeginsel" er niet aan in de weg staat dat de verwerende partij beperkende maatregelen neemt inzake geluidsoverlast in de gebieden rond de luchthaven, zelfs indien de federale overheid daardoor minder armslag zou krijgen om haar bevoegdheden inzake luchtvaart uit te oefenen, aangezien de onrechtmatige aantasting van de subjectieve rechten van de eerste en tweede verzoekende partij door het gemis aan geluidsbeperkende maatregelen in de gebieden rond de luchthaven een redelijke grond biedt voor dergelijk regelgevend optreden. Zij benadrukken dat het specifiek

is voor de Belgische situatie dat de buitenmatige geluidshinder en hieruit volgende gezondheidsschade samenhangt met het discriminerend gebruik van de "wel degelijk onder de milieuvergunning van de luchthaven ressorterende" luchthaveninfrastructuur bij het opstijgen en landen van de vliegtuigen.

Nu de luchthaven Brussel-Nationaal, zijnde één van de meest hinderlijke inrichtingen, een "speelbal" blijkt te zijn van allerlei machten en de exploitant zelf hierbij, volgens zijn eigen verklaringen, een weerloze partij is, menen zij dat de verwerende partij als zorgvuldig handelende overheid ofwel de milieuvergunning moest weigeren, ofwel minstens een veelheid aan strenge bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden moest opleggen.

Voorts wijzen de verzoekende partijen op het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 3/2006 van 11 januari 2006 waaruit blijkt dat "de (federale) bepalingen inzake de toekenning van een exploitatielicentie aan luchthavenuitbater BAC noch tot doel, noch tot gevolg hebben dat een vorm van exploitatie van de nationale luchthaven zou worden opgelegd die in strijd zou zijn met de milieunormen die de gewesten kunnen voorschrijven, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel" en dat "de exploitatielicentie uiteraard (zal) worden toegekend onverminderd de toelatings- of vergunningssystemen die de Gewesten zouden kunnen opleggen in het kader van hun bevoegdheden, inzonderheid inzake de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening".

Ten slotte zetten de verzoekende partijen uiteen, onder verwijzing naar het doctoraat "Luchtvaart en milieu" van A.M.C. Polman, dat de "slotallocatie" een middel is voor de exploitant om het gebruik van de luchthaven door derden te reguleren, rekening houdend met milieuaspecten. Bij het bepalen van coördinatieparameters en lokale richtsnoeren voor de toewijzing van slots, kan immers rekening worden gehouden met milieubeperkingen, zoals het verbod op nachtvluchten, geluidsquota en spreidingsregels. Bovendien stellen zij, met verwijzing naar hetzelfde doctoraat, dat ook in de milieuvergunning zelf het gebruik van de luchthaven door derden gereguleerd kan worden. Hoewel de

milieuvergunningsvoorwaarden volledig gericht zijn tot de exploitant, is het immers mogelijk om indirect het gedrag van derden te beïnvloeden door een bepaalde grenswaarde op te leggen aan de exploitant, die dan maatregelen moet treffen ten aanzien van de derde opdat de voorwaarden zouden worden nageleefd, zoals beperkte openingstijden en het voorschrijven van bepaalde routes.

Beoordeling

18. Met betrekking tot de wettelijke bepalingen en rechtsbeginselen waarvan de schending in het verzoekschrift niet wordt toegelicht, is het middel niet ontvankelijk.

19. In zoverre de verzoekende partijen bij wijze van inleidende grief poneren dat in de milieuvergunningsaanvraag niet zou zijn ingegaan op de "problematiek van het luchtlawaai", wordt niet aangetoond dat de verwerende partij als vergunningverlenende overheid dit aspect niet bij haar beoordeling van de aanvraag zou hebben betrokken.

20. Overeenkomstig artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet kan de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van de vergunning bijzondere voorwaarden opleggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu. Ter zake beschikt de vergunningverlenende overheid in beginsel over een ruime discretionaire bevoegdheid. Voor de luchthaven Brussel-Nationaal is deze bevoegdheid evenwel begrensd door artikel 5.57.2.1, § 2, van Vlarem II. Luidens deze bepaling moet de vergunningverlenende overheid bij het vaststellen van de voorwaarden die in de milieuvergunning worden opgelegd het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen mag treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

21. In eerste aanleg heeft de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de volgende bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd :

"BIAC dient het gebruik van de start- en landingsbanen en de vluchtroutes na te leven zoals deze gereguleerd zijn door de Federale Minister voor Mobiliteit in zijn beslissingen van 28 februari 2004, in uitvoering van de beslissing van de ministerraad van 16 januari 2004 tot spreading van geluidshinder van de dag- en nachtvluchten".

De verwerende partij heeft die voorwaarde uit de bestreden milieuvergunning geschrapt op grond van de overweging dat "het legistiek niet opportuun is een regelgeving van de federale overheid nogmaals verplicht te gaan stellen in de milieuvergunning, afgezien van het feit of bedoelde aangelegenheid al of niet tot de bevoegdheid van het Gewest behoort".

De beslissingen van de federale minister van Mobiliteit van 28 februari 2004 betreffen meer bepaald de beslissing tot wijziging van het systeem van het preferentieel baangebruik op de luchthaven Brussel-Nationaal ("Preferential runway system") en de beslissing tot wijziging van de vliegprocedures (vluchtroutes). Met de eerste beslissing wordt aan Belgocontrol gevraagd om de luchtvaartgids AIP (Airport Information Publication) "hoofdstuk EBBR AD 2.20.7.2.2 Preferential Runway System" aan te passen. Met de tweede beslissing van 28 februari 2004 worden nieuwe vliegroutes ingevoerd. Voornoemde beslissingen verwijzen naar artikel 43, § 2, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen en naar artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, zoals vernummerd bij de wet van 2 januari 2001. In zijn arrest nr. 179.385 van 7 februari 2008 heeft de Raad van State geoordeeld dat "een tabel zoals die welke is vastgesteld door de Minister van Mobiliteit en op 28 februari 2004 ter kennis is gebracht van BIAC en Belgocontrol, en waaraan onder meer de laatstgenoemde instelling zich moet houden bij het vaststellen en bekendmaken van de technische uitvoeringsmaatregelen 'Airport Information Publication' (AIP), (...) een akte is die

onmiddellijk rechtsgevolgen heeft", dat "het spreidingsplan voor het preferentieel baangebruik, bekendgemaakt in de AIP, wel degelijk bindend is, zoals de woorden 'will be assigned' aangeven" en dat "er niet van mag worden afgeweken, tenzij in bijzondere omstandigheden" en dat "de Minister, aangezien hij bevoegd is om de technische eisen voor het gebruik van vliegvelden vast te stellen en de vliegroutes te bepalen, wanneer hij de regeling inzake preferentieel baangebruik, de route die vanaf die banen gevolgd moet worden en andere vlieghoogtes vaststelt, handelingen stelt waartegen beroep kan worden ingesteld (bij de Raad van State)".

De verwerende partij handelt niet onwettig door regelingen die behoren tot de bevoegdheid van de federale minister van Mobiliteit niet in de milieuvergunning te herhalen, temeer omdat het regelingen betreft die klaarblijkelijk frequent worden bijgestuurd en gewijzigd. Bovendien is het zinloos om een regeling die op zich reeds verbindend is, bijkomend afdwingbaar te maken via een individuele milieuvergunning. Dergelijke werkwijze zou, in het kader van de handhaving van de verleende milieuvergunning, trouwens bijzonder problematisch zijn wanneer aan de exploitant bijzondere vergunningsvoorwaarden worden opgelegd waarvan de naleving niet onder zijn volledige zeggenschap valt, zoals te dezen het geval blijkt te zijn voor de aan Belgocontrol gegeven instructies. Het feit dat de spreiding van de vliegbewegingen over de beschikbare banen en het gebruik van maximaal gespreide vluchtroutes geen exploitatiebeperking zou zijn in de zin van richtlijn 2002/30/EG, doet aan het hiervoor gestelde geen afbreuk.

22. De doelstellingen van richtlijn 2002/30/EG bestaan erin : a) voorschriften voor de Gemeenschap vast te stellen om het op samenhangende wijze invoeren van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens te vergemakkelijken, teneinde het aantal mensen dat ernstige hinder ondervindt van de nadelige gevolgen van vliegtuiglawaai te beperken of terug te dringen; b) een kader te bieden dat de naleving van eisen van de interne markt garandeert; c) een duurzame ontwikkeling van de luchthavencapaciteit te vergemakkelijken; d) het bereiken van specifieke doelstellingen inzake geluidsbestrijding op individuele luchthavens te vergemakkelijken; e) de mogelijkheid te bieden de ter beschikking

staande maatregelen te kiezen die tegen zo laag mogelijke kosten maximale milieubaten opleveren (artikel 1). Voor het bereiken van die doelstellingen voorziet de richtlijn in de invoering van exploitatiebeperkingen die worden omschreven als "met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt of teruggebracht. Daaronder vallen exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens, alsook partiële exploitatiebeperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken".

Richtlijn 2002/30/EG werd naar Belgisch recht omgezet bij koninklijk besluit van 25 september 2003. Dit koninklijk besluit vindt blijkens de aanhef ervan rechtsgrond in de artikelen 2 en 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart. Ter uitvoering van voornoemd koninklijk besluit werd het ministerieel besluit van 3 mei 2004 genomen. Bij het ministerieel besluit van 21 januari 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal wordt een stelsel van zogenaamde nachtslots ingevoerd en wordt bepaald dat er maximaal 16.000 slots per jaar kunnen worden toegekend, waarvan maximaal 5000 voor vertrekkende vliegtuigen.

De verwerende partij wijst erop dat een geluidsimmissienormering "afhankelijk van de strengheid ervan" een exploitatiebeperking kan vormen in de zin van richtlijn 2002/30/EG en in dat geval "voor de vaststelling van een dergelijke geluidsimmissienormering de regels van voormelde EG-richtlijn 2002/30/EG van 26 maart 2002 moeten worden geëerbiedigd". Voorts stelt zij met betrekking tot het behoud van de in de milieuvergunning van 29 september 2000 als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegde geluidsimmissiegrenswaarde van maximum 90 dB(A) - uitgedrukt in "Sound Exposure Level" (SEL) in openlucht, maar buiten de geluidscontour $L_{aeq,nacht} = 55d(B)A$ - voor elke opstijgende nachtbeweging via de startbanen 20,

25R en 25L in westelijke of zuidelijke richting, dat deze grenswaarde werd opgelegd "voor een onbegrensd gebied vermits dit gebied enkel is gedefinieerd als 'buiten de geluidscontour $L_{aeq,nacht} = 55 \text{ dB(A)}$, van maximum 90 dB(A) " en dat "het opleggen van dergelijke algemeen geldende immissiegrenswaarde thuishoort in een algemeen geluidsimmissiebesluit voor vliegtuigbewegingen".

De keuze van de verwerende partij om op grond van haar verordenende bevoegdheid algemene geluidsimmissienormen uit te vaardigen, in plaats van de door de verzoekende partijen geëiste aanpak van de problematiek via een individueel milieuvergunningsbesluit, is niet onredelijk, mede gezien in het licht van de door artikel 5.57.2.1, § 2, van Vlarem II opgelegde verplichting om bij het vaststellen van bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen. Ten aanzien van die beleidskeuze is het niet aan de Raad van State zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de verwerende partij.

Te dezen blijkt niet dat in hoofde van de verwerende partij de verplichting bestond om met de bestreden beslissing geluidsimmissienormen op te leggen. Bijgevolg kan de schending van artikel 3.3.0.1 van Vlarem II niet dienstig worden ingeroepen. Deze bepaling handelt enkel over de mogelijkheid om bij het verlenen van de milieuvergunning bijzondere vergunningsvoorwaarden op te leggen. Hetzelfde geldt voor artikel 30bis, § 2, 6°, van Vlarem I, in de versie zoals van toepassing ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, naar luid waarvan de vergunningsvoorwaarden zodanig worden vastgesteld dat ze "in ieder geval bepalingen bevatten betreffende de minimalisering van de verontreiniging over lange afstand (...)".

23. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar de mogelijkheid om op grond van artikel 5.57.2.1, § 1, van Vlarem II in de milieuvergunning voorwaarden op te leggen die "het landen en/of opstijgen beperken" van luchtvaartuigen ingedeeld in bepaalde geluidscategorieën, geldt de vaststelling dat de verwerende partij de in eerste aanleg opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarde waarbij de maximale geluidshoeveelheid per beweging van een civiel supersonisch straalvliegtuig gedurende het deel van de nacht werd vastgesteld, heeft gehandhaafd. Aan die voorwaarde heeft zij met de bestreden beslissing toegevoegd dat een haalbaarheidsstudie moet worden uitgevoerd omtrent de verdere afbouw van de maximale geluidshoeveelheid per beweging gedurende de nacht en van de maximale geluidshoeveelheden per seizoen. Rekening houdend met het betoog van de verzoekende partijen, blijkt niet dat de verwerende partij zodoende heeft verzaakt aan haar fundamentele opdracht om de wettelijk ter beschikking staande middelen aan te wenden om de geluidshinder van de vergunde exploitatie te beperken.

Overeenkomstig artikel 5.57.1.1, § 2, van Vlarem II zijn de bepalingen van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II met betrekking tot de beheersing van geluidshinder niet van toepassing op vliegvelden "tenzij anders bepaald in de milieuvergunning". Deze sectorale voorwaarde vormt geen "in abstracto" bestaande exploitatiebeperking in de zin van richtlijn 2002/30/EG. De mogelijkheid om in de milieuvergunning voor elke inrichting die behoort tot indelingsrubriek 57 de geluidsrichtwaarden van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II op te leggen, is immers geen maatregel die overeenstemt met de sub 22 vermelde specifieke doelstellingen van de richtlijn.

24. Om voormelde redenen bestond er voor de verwerende partij ook geen aanleiding om de milieuvergunningsaanvraag van de tussenkomenende partij onontvankelijk te verklaren op grond van de vaststelling dat deze onvolledig was op het vlak van de mede te delen gegevens omtrent de voorziene maatregelen om de geluidshinder te beperken.

Het derde middel is ongegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

25. In een vierde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het redelijkheidsbeginsel, van de algemene beginselen van milieubeleid, inzonderheid het beginsel van het preventief handelen en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, vervat in artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet, en van artikel 30bis, § 2, 7°, van Vlarem I.

De verzoekende partijen menen dat de opgelegde vergunningsvoorwaarden manifest ontoereikend zijn ter beheersing van het luchtlawaai, aangezien :

- "- het maken van geluidsbelastingskaarten (contouren) of het opleggen van een globaal geluidsquotum voor het winter- en zomerseizoen geenszins garandeert dat de 'hinder per individu' beperkt blijft tot beneden een gezondheidsschadend niveau;
- er geen enkele beperking op het aantal dagvluchten wordt opgelegd;
- er geen enkele beperking wordt opgelegd op het aantal dag- en nachtvluchten dat over dezelfde start- of landingsbaan mag gaan en evenmin op het aantal dag- en nachtvluchten dat over dezelfde omwonenden mag vliegen;
- wordt toegestaan dat het aantal nachtvluchten stijgt tot 25.000 tussen 23.00 en 06.00 uur;
- de hinder van het aantal nachtvluchten sterk kan toenemen (het QC quotum is veel hoger dan tot op vandaag werd 'opgebruikt', wat toelaat om alle nachtvluchten met de meest lawaaierige toestellen te laten uitvoeren);
- nergens in de bijzondere milieuvorwaarden wordt uitgegaan van enige objectieve en verifieerbare parameter voor de beoordeling van de 'hinder per individu';
- nergens in de bijzondere milieuvorwaarden nog iets wordt bepaald met betrekking tot de spreiding van de vluchten;
- de in eerste aanleg opgelegde uitvoering van werken die een betere

spreiding van het luchtverkeer over de verschillende start- en landingsbanen moet mogelijk maken (met name de vervollediging van de taxiweg naast de baan 25L en de plaatsing van volwaardige Instrument Landing Systemen (ILS) voor alle banen) in beroep wordt geschrapt".

Zij stellen dat het opleggen van ontoereikende bijzondere milieuvorwaarden te dezen een onzorgvuldige en kennelijk onredelijke implementatie uitmaakt van de zogenaamde "bronbenadering", terwijl de verwerende partij overeenkomstig artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet ertoe gehouden is in haar vergunningenbeleid de algemene beginselen van milieubeleid toe te passen, inzonderheid het beginsel van het preventief handelen en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, beginselen die ook vervat zijn in de artikelen 5.57.2.1, § 1, en 5.57.1.1, § 2, van Vlarem II. Daarnaast voeren zij aan dat overeenkomstig artikel 30bis, § 2, 7°, van Vlarem I de vergunningsvoorwaarden op die wijze moeten worden vastgesteld dat ze een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel waarborgen. De verzoekende partijen betogen dat krachtens voormelde beginselen de verwerende partij er wettelijk en beleidsmatig toe is gehouden zich over het aspect van het spreiden van de vluchten uit te spreken, meer nog om in te staan voor een systematische en maximale spreiding van de vluchten, waarbij de frequentie van het overvliegen per omwonende zodanig wordt beperkt dat dit zijn gezondheid niet langer schaadt en zijn leefkwaliteit niet langer aantast.

26. De verwerende partij antwoordt dat in het bestreden besluit wel degelijk een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden wordt opgelegd, dat een spreiding van de vluchten perfect mogelijk is binnen dit kader, ook al wordt dit niet expliciet opgelegd in de bestreden vergunning, en dat in de spreiding van de vluchten reeds wordt voorzien in het federale spreidingsplan.

Voorts zet zij uiteen dat de algemene beginselen van milieubeleid niet absoluut zijn, aangezien luidens artikel 1.2.1, §§ 2 en 3, van het milieubeleidsdecreet het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau streeft,

op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, waarbij rekening wordt gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. De verwerende partij stelt dat zij bij het uitoefenen van haar beleid weliswaar rekening moet houden met voormelde beginselen, doch dat de wijze waarop zij die beginselen moet toepassen en in de praktijk brengen echter nergens is voorschreven, zodat zij ter zake over een ruime beoordelingsmarge beschikt. Zij meent dat, gelet op de algemene formulering van deze beginselen, enkel een manifeste schending ervan kan worden gesanctioneerd, hetgeen te dezen niet het geval is.

Ten slotte argumenteert de verwerende partij dat geen van voormelde beginselen de verplichting inhoudt om te dezen een spreiding van de vluchten op te leggen. Zij meent dat de opgelegde beperking van de nachtvluchten qua aantal en geluidsniveau een schoolvoorbeeld is van preventief handelen en van het aanpakken van de geluidsoverlast bij de bron. Ook ontkent zij, door in het bestreden besluit geen spreiding van de vluchten op te leggen, de genoemde beginselen te schenden, aangezien de spreiding zoals opgelegd door de federale overheid niet wordt verhinderd.

27. De tussenkommende partij merkt op dat alle grieven van de verzoekende partijen aangelegenheden betreffen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Aangaande de in eerste aanleg opgelegde vergunningsvoorwaarde omtrent het vervolledigen van de taxibaan langs baan 25L en het plaatsen van evenwaardige ILS op alle banen, zet de tussenkommende partij uiteen dat dit een maatregel betreft die volgt uit het federaal spreidingsplan en als dusdanig geen verankering vereist in een milieuvergunning, dat het plaatsen van evenwaardige ILS bovendien een taak is van Belgocontrol, dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag niet kan worden uitgebreid via een bijzondere vergunningsvoorwaarde, noch een beslissing over een vergunningsaanvraag onderdelen kan vergunnen die niet zijn aangevraagd en dat het vervolledigen van de taxibaan in feite een verlenging van de startbaan/landingsbaan beoogt en

bijgevolg de verdere aanleg en uitbreiding van het bestaande vliegveld betreft, waarvoor een MER dient te worden opgesteld.

Ten slotte somt de tussenkomen partij de maatregelen op welke werden genomen om de geluidshinder door dag- en nachtvluchten tot een aanvaardbaar niveau te beperken, zowel op federaal vlak als in de bestreden vergunning, en stelt zij dat bij het invoeren van bijkomende exploitatiebeperkingen de door richtlijn 2002/30/EG voorgeschreven regels en procedures zullen moeten worden gevolgd.

Beoordeling

28. In zoverre de verzoekende partijen stellen dat het gemis in de bestreden milieuvergunning van toereikende bijzondere milieuvoorwaarden, een onzorgvuldige en kennelijk onredelijke implementatie uitmaakt van het beginsel van preventief handelen en van de "bronbenadering", zoals opgelegd door artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet, wordt vastgesteld dat de geschonden geachte bepaling betrekking heeft op het nemen van maatregelen inzake "milieubeleid". De schending ervan kan dan ook niet dienstig worden ingeroepen ten aanzien van de bestreden beslissing over een milieuvergunningsaanvraag, die geen beleidsmatige beslissing maar een individuele rechtshandeling is.

Het vierde middel is ongegrond.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

29. In een vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de materiële motiveringsplicht, van het

zorgvuldigheidsbeginsel, van het redelijkheidsbeginsel en van artikel 30bis, § 1, van Vlarem I.

Zij benadrukken andermaal dat de bestreden milieuvergunning te beperkte bijzondere vergunningsvoorwaarden bevat. Zij wijzen in dat verband op het ontbreken van een voorwaarde omtrent de spreiding van de vluchten, op het schrappen van de voorwaarde inzake het vervolledigen van een taxibaan en het plaatsen van ILS op alle banen, omdat deze MER-plichtig zouden zijn, op het niet-opleggen van de door de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg voorgestelde opmaak van een MER met gezondheidsimpactstudie, die gepaard gaat met het beperken van de termijn van de vergunning tot twee jaar en op hun derde en vierde middel.

De verzoekende partijen betogen dat de vergunning in eerste aanleg werd verleend voor een termijn van twintig jaar, op grond van het motief dat investeringen vereist zijn in het kader van de bijzondere vergunningsvoorwaarden en het bovendien eenvoudig is om, indien nodig, de lopende vergunningsvoorwaarden te wijzigen. Deze motieven hebben zij uitdrukkelijk betwist in hun administratief beroep, terwijl in het bestreden besluit daaromtrent niets is terug te vinden. Zij wijzen op de rechtspraak van de Raad van State waarbij "een ondernemer er rekening moet mee houden dat hij niet steeds een vergunning voor de decretaal vastgelegde maximumtermijn van twintig jaar zal verkrijgen en dat dergelijke rechtsonzekerheid dan ook eigen is aan het ondernemen zelf". De verzoekende partijen stellen dat niet valt in te zien hoe de vergunningverlenende overheid, wanneer zij omwille van "investeringen" een vergunning voor een termijn van twintig jaar heeft toegekend, na kennisname van de resultaten van het MER, inclusief de in het MER voorgestelde alternatieven, in toepassing van artikel 45 van Vlarem I andere en strengere milieuvoorwaarden zou kunnen opleggen of de vergunning zou kunnen bijsturen, zonder ten opzichte van de exploitant het vertrouwensbeginsel te schenden. Zij menen dat in het bijzonder in een situatie waarin de milieuvergunningverlenende overheid, ingevolge de afwezigheid van een MER, niet eens in staat is gefundeerd te oordelen of de

inrichting "überhaupt" voldoet aan de door Vlarem I en II gestelde eisen, noch of de vergunningsvoorwaarden derwijze zijn vastgesteld dat met de algemene beginselen van milieubeleid rekening werd gehouden, "geenszins kan worden geponeerd dat de codificatie van het evenredigheidsbeginsel, opgenomen in artikel 5.57.2.1. VLAREM II, van aard kan zijn de inhoud van artikel 30bis VLAREM I in die verregaande (milieubeleidsdestructieve) mate uit te hollen".

30. De verwerende partij herhaalt dat zij wel degelijk bijzondere vergunningsvoorwaarden heeft opgelegd. Voorts betoogt zij dat de in eerste aanleg opgelegde voorwaarde tot het vervolledigen van de taxibaan en het plaatsen van ILS op alle banen een niet-gevraagde uitbreiding van het voorwerp van de vergunningsaanvraag betreft, zodat zij deze voorwaarde niet kon opnemen in de bestreden vergunning. Wat de beperking van de vergunningstermijn gekoppeld aan het opleggen van een studie betreft, stelt de verwerende partij dat dit opportuun noch nodig is, nu er reeds voldoende studies voorhanden zijn en bovendien nog bijkomende studies werden opgelegd aan de uitbater, dat zulks ook onverenigbaar is met artikel 39, § 1, van Vlarem I en dat de vergunning steeds kan worden bijgestuurd op basis van artikel 45 van Vlarem I. Zij merkt voorts op dat de aanvrager van een milieuvergunning weliswaar geen recht heeft op een vergunning met een looptijd van twintig jaar, doch dat hieruit niet mag worden afgeleid dat een bijzondere motiveringsplicht zou bestaan bij het toekennen van een milieuvergunning voor een termijn van twintig jaar. Enkel wanneer een vergunning wordt toegekend voor een kortere termijn dan twintig jaar, zou een motivering ter zake verplicht zijn. Ook wijst zij erop dat een milieuvergunning die wordt toegekend voor een termijn van twintig jaar niet onherroepelijk is, vermits de opgelegde voorwaarden steeds kunnen worden gewijzigd of aangevuld met toepassing van artikel 45 van Vlarem I, mogelijk zelfs op vraag van de verzoekende partijen. Nu deze regeling gekend is door de exploitant, meent zij dat een latere wijziging van de vergunning, op voorwaarde dat deze goed is gemotiveerd, geen schending zal vormen van het vertrouwensbeginsel.

31. De tussenkomende partij stelt dat in de bestreden vergunning strenge voorwaarden worden opgelegd, waarbij vooral rekening wordt gehouden met de knelpunten die zich manifesteerden tijdens de eerste vergunningstermijn van vijf jaar. Daarnaast meent zij dat geen bijzondere motivering is vereist om een vergunning te verlenen voor een termijn van twintig jaar.

Beoordeling

32. Artikel 18, § 2, van het milieuvergunningsdecreet bepaalt dat de vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur van ten hoogste twintig jaar, de eventuele proeftijd inbegrepen. Artikel 30, § 2, van Vlarem I houdt een soortgelijk voorschrift in. Uit de ongegrondheid van het derde en het vierde middel volgt dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de verwerende partij gehouden was om de milieuvergunning voor een kortere dan de normaal gangbare termijn van twintig jaar te verlenen.

In zoverre de verzoekende partijen stellen dat "investeringen" geen in rechte aanvaardbaar motief vormen om de milieuvergunning voor de maximale termijn van twintig jaar te verlenen, brengen zij kritiek uit op de motivering van de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant. Dergelijke kritiek kan niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beroepsbeslissing die volledig in de plaats is gekomen van de beslissing van de deputatie. De motivering van de beslissing in beroep moet overigens geen weerlegging inhouden van de motieven die tot de in eerste aanleg genomen beslissing hebben geleid.

Het vijfde middel is ongegrond.

E. Zesde middel

Standpunt van de partijen

33. In een zesde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het standstillbeginsel, vervat in artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet.

Zij betogen dat de zowel in de vorige milieuvergunning van 2000 als in het bestreden besluit opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarde die het aantal toegelaten nachtbewegingen beperkt tot 25.000 per jaar, voormeld beginsel schendt, aangezien in 2000 het gemiddeld jaarlijks totaal aantal nachtbewegingen slechts 19.345 betrof. Daarenboven zou in diezelfde voorwaarde een globaal geluidsquotum van 84.000 worden toegestaan, daar waar voor 25.000 nachtbewegingen met de huidige vloot een globaal geluidsquotum van 54.960 zou volstaan en in 2003 het "effectief gebruikte" nachtelijke quotum 45.818 bedroeg voor 20.844 nachtbewegingen.

34. De verwerende partij antwoordt dat zij in het bestreden besluit de verplichting oplegt om de maximale geluidshoeveelheid per beweging te beperken gedurende de nacht, om het aantal nachtbewegingen per kalenderjaar tot maximum 25.000 te beperken en om het aantal vertrekkende vluchten te beperken tot het aantal in 1999, zodat van een versoepeling ten opzichte van de vorige milieuvergunning geen sprake is.

Daarnaast stelt zij dat het standstillbeginsel "geenszins een absoluut beginsel" is en dat enkel de manifeste schendingen ervan kunnen worden gesanctioneerd, aangezien het beginsel zeer algemeen is geformuleerd. Zij meent dat een marginale toetsing van de bestreden vergunning niet tot de conclusie kan leiden dat het standstillbeginsel werd geschonden, vermits niet vaststaat dat de geluidshinder zal toenemen.

35. De tussenkomen de partij zet uiteen, met verwijzing naar haar argumentatie aangaande het tweede en vierde middel, dat het standstillbeginsel "een beginsel betreft dat vrij algemeen is en waarvan de rechterlijke toetsing marginaal is", dat het "een abstract beginsel (is), dat door het enkele feit van de opname in een formele wettekst, niet tot een normatieve rechtsregel kan verheven worden" en dat uit artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet kan worden afgeleid dat het verbod om afbreuk te doen aan de bestaande milieubescherming niet absoluut is, maar een evenredigheidstoets vereist aan andere waarden in de samenleving, waarbij de tijdelijke teruggang van het beschermingsniveau kan worden verantwoord indien deze achteruitgang proportioneel is ten opzichte van de oorzaken ervan. Nu de wijze waarop de overheid voormeld beginsel moet toepassen en in de praktijk brengen nergens is voorgeschreven, meent zij dat de verwerende partij daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikt.

Voorts betoogt de tussenkomen de partij dat in het bestreden besluit de voorwaarden inzake nachtelijke geluidshinder worden hernomen die reeds waren opgelegd in de te hernieuwen milieuvergunning en in het ministerieel besluit van 3 mei 2004, zodat het standstillbeginsel niet werd geschonden. Zij herhaalt "dat het aan de federale overheid toekomt om de emissievoorschriften inzake geluid vast te stellen". Vervolgens zet zij uiteen dat het aantal nachtvluchten een fluctuerend verloop kent over de jaren, dat in 1990 er nog 33.615 nachtvluchten plaatsvonden, dat dit aantal afnam tot in 1992 om daarna opnieuw gestaag te groeien, dat met de oude milieuvergunning een groeistagnatie ("standstill") werd opgelegd door het aantal nachtvluchten te beperken tot 25.000, zijnde bij benadering het aantal nachtvluchten in 1999 en dat ook sedertdien het aantal nachtvluchten blijft fluctueren, afhankelijk van de vraag naar luchttransport, die een afname kende naar aanleiding van de gebeurtenissen van 11 september 2001 en het faillissement van Sabena, doch zich intussen herstelt. Ook merkt zij op dat de beginselen van het preventief handelen en van de voorkeur voor brongerichte maatregelen niet absoluut zijn en getoetst moeten worden aan de hinderbeperkende maatregelen van de exploitant, dat die beginselen niet inhouden dat de milieuvergunning slechts kan worden verleend wanneer vaststaat dat de

opgelegde exploitatievoorwaarden van die aard zijn om de hinderlijkheid van de inrichting volledig uit te sluiten, dat bij de vergunningverlening ook rekening dient te worden gehouden met sociaal-economische aspecten en dat enkel manifeste schendingen van voormelde beginselen kunnen worden gesanctioneerd, waarvan te dezen geen sprake is. Zij wijst nog op de studies die werden opgelegd naar de haalbaarheid van een verdere afbouw van de geluidshoeveelheid 's nachts, op de regels die door richtlijn 2002/30/EG worden voorgeschreven bij het opleggen van exploitatiebeperkingen en op de financiële bevoordeling van dagvluchten tegenover nachtvluchten.

Beoordeling

36. Uit de wetsgeschiedenis van de geschonden geachte bepaling blijkt dat het in artikel 1.2.1, § 2, van het milieubeleidsdecreet, vervatte "standstill-beginsel", bij amendement werd ingevoegd bij de overige in voornoemde paragraaf vervatte algemene principes (Parl. St. Vl. Raad 1994-95, nr. 718-2, 2). Wat deze algemene beginselen betreft, is in § 3 bepaald dat bij de uitvoering van het beleid rekening wordt gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Luidens de memorie van toelichting impliceert dit dat onder meer een afweging van de sociaal-economische gevolgen van het milieubeleid noodzakelijk is (Parl. St. Vl. Raad 1994-95, nr. 718-1, 25). Ter zake blijkt nog uit de memorie van toelichting dat "het voor de Vlaamse regering overigens evident (is) dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan" (ibid.) en, wat het in § 3 vervatte integratiebeginsel betreft, dit beginsel inhoudt dat de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid geïntegreerd moeten worden in de andere beleidsterreinen van het Vlaamse Gewest (ibid.).

Luidens de memorie van toelichting was de Vlaamse regering van oordeel dat "uitdrukkelijk moet bepaald worden dat aan het milieuvraagstuk een belangrijke plaats moet toekomen, ook in de andere beleidsdomeinen", dat

"hiermee wordt onderstreept dat een groot gewicht moet worden toegekend aan de milieubelangen", maar dat "waar precies deze milieubelangen moeten geplaatst worden op de schaal van de beleidsprioriteiten (...) niet (wordt) gezegd", en dat "in bepaalde gevallen (ze) zullen (...) moeten wijken voor andere, meer essentieel geachte beleidsprioriteiten" (Parl. St. Vl. Raad 1994-95, nr. 718-1, 26).

Artikel 1.2.1 van het milieubeleidsdecreet bevat geen concrete en op elke individuele vergunningsaanvraag toepasselijke verplichtingen of verbodsbepalingen. Inzonderheid het ingeroepen standstillbeginsel is een algemeen principe op het vlak van het milieubeleid dat nadere uitwerking behoeft in direct afdwingbare normen. Dit beginsel wordt niet geschonden door een in een individuele milieuvergunning opgelegde bijzondere voorwaarde die volgens de verzoekende partijen een verslechtering van het geluidsklimaat zou meebrengen.

Het zesde middel is ongegrond.

F. Zevende middel

Standpunt van de partijen

37. In een zevende middel roepen de verzoekende partijen de schending in van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï.

Zij zetten uiteen dat in het bestreden besluit, in toepassing van artikel 5.57.1.2 van Vlarem II, de nachtperiode wordt bepaald van 23.00 uur tot 05.59 uur en dus zeven uur bedraagt, terwijl bijlage 1 van voormelde richtlijn een nachtperiode van acht uur voorschrijft.

38. De verwerende en tussenkomende partij repliceren dat richtlijn 2002/49/EG geen directe werking heeft in de Belgische rechtsorde en dat aldus in het bestreden besluit terecht toepassing wordt gemaakt van artikel 5.57.1.2

van Vlarem II. De tussenkomende partij wijst er ook op dat voormeld artikel 5.57.1.2 inmiddels werd gewijzigd.

Beoordeling

39. De verzoekende partijen hebben niet langer belang bij hun kritiek dat de verwerende partij ten onrechte is uitgegaan van een nachtperiode van slechts zeven in plaats van acht uren. Bij besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 2005 inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaaï en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, werd artikel 5.57.1.2 van Vlarem II vervangen en geldt voor de berekening van de geluidscontouren voortaan een nachtperiode van 23 uur tot 7 uur. Op grond van artikel 3.2.1.2, § 3, van Vlarem II is deze nieuwe regeling onmiddellijk van toepassing en komt ze van rechtswege in de plaats van de minder strenge voorwaarden uit de bestreden vergunning.

Het zevende middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.050 euro, elk voor een derde.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys