

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.333 van 26 februari 2015
in de zaak A. 161.665/VII-33.851.**

In zake : 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

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

Tussenkomen 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 12 april 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. 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 tweede 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.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tussenkomen partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 mei 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Martin Denys, die verschijnt voor verzoeker, 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 met dit arrest eensluidend 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. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 52, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) en van de formelemotiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij wijst erop dat in zijn beroepschrift van 18 augustus 2004 werd opgeworpen dat er geen onderzoek naar alternatieven voor het luchtvervoer heeft plaatsgevonden, al dan niet in het kader van een milieueffectenrapport (hierna : MER), terwijl in het bestreden besluit op dat bezwaar niet wordt geantwoord. Verzoeker zet uiteen dat hij in zijn beroepschrift onder meer heeft aangevoerd dat het pakjesvervoer via de spoorweg en meer bepaald de hogesnelheidslijnen een waardig alternatief zou kunnen zijn voor het vervoer van deze cargo per vliegtuig en het spoorvervoer in ieder geval op het vlak van milieu en gezondheid een minder grote impact heeft op de omgeving en de omwonenden.

5. De tussenkomende partij meent in het middel te lezen dat de verwerende partij de betrokken milieuvergunningsaanvraag diende te beoordelen aan de hand van MER's die eerder werden opgemaakt inzake de aanleg van spoorwegen voor hogesnelheidstreinen. De tussenkomende partij merkt op dat deze MER's echter vreemd zijn aan het voorwerp van de voorliggende milieuvergunningsaanvraag. Voorts stelt zij dat van een schending van de formelemotiveringsplicht slechts sprake kan zijn wanneer de verwerende partij zou hebben nagelaten te onderzoeken en te motiveren waarom in het kader van de voorliggende vergunningsaanvraag de opmaak van een MER al dan niet vereist is, hetgeen te dezen echter niet het geval is. De tussenkomende partij merkt bovendien op dat hogesnelheidstreinen in elk geval geen alternatief kunnen vormen voor transport over zee, noch voor transport van of naar landen "waar het spoorwegennet nog niet is aangepast aan de specifieke eisen van dit transportmiddel". Ten slotte wijst zij nog op de discretionaire bevoegdheid van de milieuvergunningverlenende overheid en de daarmee samenhangende marginale toetsingsbevoegdheid van de rechter.

6. In zijn laatste memorie stelt verzoeker, wat betreft het eerste en het derde middel (infra), dat het onderzoek naar alternatieve transportmiddelen kadert in het zorgvuldig onderzoek dat de vergunningverlenende overheid bij een milieuvergunningsaanvraag dient te voeren naar de hinder van de exploitatie voor

de omgeving en dus geen verband houdt met het gegeven of de aanvraag al dan niet MER-plichtig is. Hij merkt hierbij op dat nu de vergunningverlenende overheid ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt, zij bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel in acht moet nemen. Verzoeker benadrukt dat het niet aan de "luchtvaartexploitant" toekomt om in het licht van die beginselen een onderzoek naar alternatieven te voeren, doch wel aan de vergunningverlenende overheid zelf. Voorts betoogt hij dat een afweging van de economische, ecologische en private belangen, zoals vereist in het licht van het redelijkheidsbeginsel, te dezen niet heeft plaatsgevonden, bij gebrek aan enig onderzoek naar mogelijke alternatieven. Daarnaast stelt verzoeker, in het licht van het motiveringsbeginsel, dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat enige alternatieven werden onderzocht, terwijl nochtans uit de beslissing zelf moet blijken waarom bepaalde alternatieve transportmiddelen geen gedegen oplossing zouden vormen voor hinder veroorzaakt door de exploitatie. Vervolgens merkt hij op dat het in een vergunningsvoorwaarde verbieden van vluchten over afstanden waarvoor andere transportmiddelen een ecologisch beter alternatief vormen geen bevoegdheidsoverschrijding inhoudt in hoofde van de vergunningverlenende overheid, aangezien dergelijke exploitatiebeperking tot haar discretionaire bevoegdheid behoort in het kader van de afweging van de economische en de ecologische belangen. Het gebrek aan een bestaande reglementering of vastgelegde beleidsoptie inzake dergelijk vliegverbod, doet volgens hem hieraan geen afbreuk.

Beoordeling

7. Artikel 52, 3°, b), van Vlarem I bepaalt dat de uitspraak in beroep door de bevoegde Vlaamse minister "een gemotiveerde beslissing" moet bevatten "over de aanspraken en bezwaren die door de indiener(s) van het beroep werden gesteld".

De belangrijkste bestaansreden van de formelemotiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Om aan die verplichting tegemoet te komen, is evenwel niet vereist dat de beslissing een antwoord geeft op alle argumenten die de betrokken bestuursde in de voorafgaande procedure heeft aangevoerd. Het is noodzakelijk doch voldoende dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom bepaalde door de bestuursde verdedigde stellingen niet worden gevolgd of waarom adviezen in andersluidende zin niet worden gevolgd.

8. In het bestreden besluit wordt duidelijk tot uiting gebracht waarom de verwerende partij van oordeel is dat de gevraagde milieuvergunning, mits het opleggen van een aantal bijzondere voorwaarden, kan worden verleend. Het uitvoeren van een vergelijkende studie met betrekking tot de effecten van het goederenvervoer over de spoorweg en via de lucht, zoals toegelicht in het beroepschrift dat verzoeker op 18 augustus 2004 heeft ingediend, past kennelijk in een breed mobiliteitsdebat dat geen uitstaans heeft met het onderzoek van een individuele milieuvergunningsaanvraag. De verwerende partij is als beroepsinstantie tegen een in eerste aanleg genomen beslissing over een milieuvergunningsaanvraag niet gehouden te antwoorden op grieven die noodzaken tot het maken van algemene beleidskeuzes.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

9. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van het redelijkheidsbeginsel, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van de motiveringsplicht en van het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van milieubeleid, samen met de schending van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM) en van artikel 23 van de Grondwet.

Hij betoogt dat door het bestreden besluit aan veel mensen het genot van hun woning en een gezond leefmilieu wordt ontzegd, zonder dat daarbij de mogelijke alternatieven werden nagegaan en dus evenmin de "fair balance" tussen het individueel belang en het algemeen belang, zoals nochtans vereist door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna : EHRM). Verzoeker zet in dat verband uiteen dat uit medische literatuur en rapporten van de Wereldgezondheidsorganisatie meer dan voldoende blijkt dat geluidsoverlast door vliegtuigen een substantieel verhoogd gezondheidsrisico oplevert, zowel fysisch als psychisch, en aldus het gezonde leefmilieu beperkt en dat bovendien door het EHRM deze geluidshinder wordt weerhouden als een inbreuk op het recht van de burger op een rustig genot van diens woning. Verzoeker verwijst hierbij naar het arrest Hatton van 2 oktober 2001 van het EHRM, geeft een korte toelichting over de draagwijdte van dat arrest en stelt vervolgens dat de verwerende partij er geenszins blijk van geeft haar doelstellingen te willen verwezenlijken op de minst schadelijke wijze voor de mensenrechten en dat het bestreden besluit in geen geval het resultaat is van de zogenaamde "minimum interference test". Hij leidt dit af uit het gegeven dat de verwerende partij het te dezen niet problematisch heeft geacht dat er geen MER voorhanden is, hoewel de milieueffectenrapportage er onder meer op gericht is mogelijke, minder milieubelastende alternatieven te onderzoeken en op die wijze de impact op de mensenrechten van verschillende beleidsopties na te gaan.

Volgens verzoeker staat dit in schril contrast met de introductie van de hogesnelheidstrein in België, naar aanleiding waarvan verscheidene studies en vergelijkende analyses van verschillende transportmiddelen werden opgesteld, de Europese Commissie in 1987 bepaalde dat België een analyse diende te maken van de milieueffecten van de snelspoorverbinding, en een MER werd opgemaakt, waarin de wenselijkheid van een studie naar alternatieven uitdrukkelijk werd erkend en voor de verbinding tussen Brussel en de Nederlandse grens vier alternatieve trajecten werden onderzocht. Verzoeker wijst in dit verband nog op een uitgevoerde "Thematische studie van het SST-project", waarin de voor- en nadelen van het gebruik van verschillende transportmiddelen werden onderzocht en op de voorstelling van het plan "STAR 21" eind jaren '80, waarbij werd gewezen "op de belangrijke positie van het vervoer per spoor in de toekomst".

Voorts acht verzoeker het evident dat in het kader van de uitbreiding van het luchttransport en de verlenging van een milieuvergunning voor de exploitatie van een luchthaven eveneens zou worden onderzocht waarom dit transport, zeker tot op een afstand van 800 km, niet per hogesnelheidstrein kan worden georganiseerd. Hij merkt nog op dat Zaventem door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt bestempeld als de grootste Belgische poort van Europese klasse voor wat betreft lucht- en spoortransport, terwijl daarover niets terug te vinden is in het bestreden besluit.

10. De tussenkomende partij geeft als repliek op dit middel een omstandige uiteenzetting omtrent het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van milieubeleid, het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu, het grondwettelijk recht op de bescherming van de gezondheid, het recht op privé- en gezinsleven, het recht op genot van de woning, de bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaamse Gewest, de federale overheid en de tussenkomende partij inzake de luchthaven Brussel-Nationaal, de vermeende nadelige effecten van die luchthaven en de ter zake reeds genomen maatregelen, de "evenwichtige aanpak" van de vermeende geluidshinder, de in het bestreden besluit opgelegde voorwaarden inzake

geluidshinder, de aan dat besluit voorafgaande adviezen en onderzoeken en de verleende vergunningstermijn. Voor het overige verwijst zij naar haar argumentatie omtrent het eerste middel.

Beoordeling

11. 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.

12. 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".

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.

13. 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 grondlawaaï) 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 afkomstig 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 de naleving 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 verzoeker 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 aantoont dat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid op een onredelijke wijze heeft uitgeoefend.

14. Verzoeker maakt bijgevolg niet aannemelijk, laat staan toont aan, dat de bestreden milieuvergunning een willekeurige inmenging meebrengt in zijn privé- en gezinsleven.

15. In zoverre verzoeker opnieuw ingaat op het onderzoek naar alternatieven voor het goederenvervoer via de lucht, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middel.

Het derde middel is ongegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

16. In een vierde middel roept verzoeker 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 omgevingslawaai (hierna : richtlijn 2002/49/EG), van artikel 5.57 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), van artikel 23 van de Grondwet, van artikel 8 van het EVRM en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Hij zet 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.

17. De tussenkommende partij repliceert 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.

Beoordeling

18. Verzoeker heeft niet langer belang bij zijn 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 vierde middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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,
Pierre Barra,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys