

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.223 van 25 november 2021

in de zaak A. 227.655/VII-40.511

In zake : 1. de VZW WERKGROEP ROND DE IMPACT VAN DE
LUCHTHAVEN OOSTENDE OP DE OMGEVING
2. Alain HERREMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Fonteinstraat 1A bus 501
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de NV LEM OOSTENDE-BRUGGE
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 19 maart 2019, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en
Landbouw van 18 januari 2019 waarbij het beroep ingesteld tegen het besluit van
de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 21 december 2015 waarbij,
enerzijds, de vraag van de nv LEM Oostende-Brugge tot wijziging of aanvulling
van de vergunningsvoorwaarden voor de luchthaven van Oostende, gedeeltelijk

wordt ingewilligd en, anderzijds, ambtshalve de vergunningsvoorwaarden van de inrichting worden gewijzigd, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De NV LEM Oostende-Brugge heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 mei 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 november 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bram Van den Berghe, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Fitzgerald Temmerman, die *loco* advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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

3.1. De tussenkomende partij is de uitbater van de luchthaven, gelegen aan de Nieuwpoortsesteenweg 889 in Oostende. Zij beschikt over een basismilieuvergunning, geldig tot 19 oktober 2024. Deze vergunning bepaalt onder meer dat de toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging Quota Count (hierna: QC) tussen 23u00 en 6u00 vanaf 1 januari 2015 maximaal twaalf bedraagt.

3.2. Op 25 augustus 2015 dient de tussenkomende partij een aanvraag in tot wijziging/aanvulling van deze vergunningsvoorwaarde. Zij wenst meer in het bijzonder een versoepeling van de QC tussen 23u00 en 6u00, in die zin dat de helft van het nachtquotum een maximale QC van 37 zou mogen bedragen, zijnde de helft van de toegestane 1.080 bewegingen/jaar (540 bewegingen/jaar), om dit vanaf 1 januari 2020 te herleiden tot één derde (360 bewegingen/jaar).

3.3. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen willicht op 21 december 2015 de aanvraag gedeeltelijk in: de maximaal toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23u00 en 6u00 tot 31 december 2020 wordt vastgelegd op twaalf, waarbij 180 bewegingen/jaar een maximale QC van 26 mogen hebben, terwijl vanaf 1 januari 2021 hetzelfde principe geldt maar daarbij "dan wel maar steeds maximaal - en dus niet overdraagbaar - 45 per kwartaal". Ambtshalve vervangt de deputatie eveneens de voorwaarde dat de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid geproduceerd door vertrekkende vliegtuigen tussen 23u00 en 6u00 nooit meer mag bedragen dan 25.100 punten door de voorwaarde dat de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid geproduceerd door vliegtuigen tussen die uren nooit meer mag bedragen dan 12.960 punten.

3.4. Onder meer de eerste verzoekende partij dient tegen deze beslissing een administratief beroep in.

3.5. Zowel het Agentschap Zorg en Gezondheid als de afdeling Milieuvergunningen adviseren om dit beroep gegrond te verklaren.

3.6. Op 5 oktober 2016 verklaart de bevoegde Vlaamse minister het beroep ongegrond en bevestigt zij, in afwijking van het advies van de afdeling Milieuvergunningen, de beroepen beslissing.

De verzoekende partijen bestrijden deze beslissing met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

3.7. Met zijn arrest nr. 242.876 van 8 november 2018 vernietigt de Raad van State de milieuvergunning.

3.8. De beroepsprocedure wordt hernomen.

Op 19 december 2018 verleent de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en projecten (Milieu) van het departement Omgeving (hierna: afdeling GOP) een ongunstig advies:

“8. VERSLAG VAN HET ONDERZOEK

[...]

Overwegende dat conform de bijzondere voorwaarden de exploitant per kwartaal een rapport maakt van het aantal nachtbewegingen (vertrekkende en landende), de QC-waarde per type vliegtuig en de totale QC tijdens de nacht; dat in onderstaande tabel een samenvatting wordt gegeven van deze gegevens (bewegingen tussen 23u en 6u) van de laatste 9 jaar:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
totaal aantal nachtelijke vliegbewegingen	704	676	675	499	378	511	649	710	614
aantal nachtelijke vliegbewegingen met QC > 12	127	95	89	74	30	2	8	12	17
aantal nachtelijke vliegbewegingen met 12 < QC < 26	106								
aantal nachtelijke vliegbewegingen met 26 < QC < 37	19	0	0	0	0	0	nvt	nvt	nvt
aantal nachtelijke vliegbewegingen met QC > 37	2	0	0	0	0	0			
maximale QC	67,6	36,3	25,7	25,3	24,5	13,3	25,1	22,6	24,5
totale QC tijdens de nacht	5.001	4.465	3.179	3.147	1.800	1.005	1.596	1.721	1.358

gemiddelde QC per nachtvlucht	7,1	6,6	4,7	6,3	4,7	2	2,5	2,4	2,2
* 1 ^e tot en met 3 ^e kwartaal nvt: in het bestreden besluit is een maximale QC van 26 toegelaten									

Overwegende dat uit de tabel blijkt dat de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid (totale QC) van 12.960 dat ambtshalve opgelegd werd door de deputatie, absoluut niet gehaald wordt; dat het evenwel aangewezen is om deze voorwaarde te laten staan gezien deze beter aansluit bij de bijzondere voorwaarden inzake het totaal aantal nachtelijke vliegbewegingen per jaar (1.080); dat trouwens hiertegen geen beroep werd ingediend;

Overwegende dat de exploitant in zijn verzoek aanhaalt dat totaal aantal nachtvluchten de laatste jaren is gedaald; dat dit klopt tot 2014; dat sinds 2015 er een stijging is van het aantal nachtvluchten; dat men momenteel terug op het niveau van 2010 zit wat het aantal nachtvluchten betreft; dat het net de bedoeling is van deze aanvraag tot wijziging van de voorwaarden om het aantal nachtvluchten significant te laten uitbreiden uit economische overwegingen; dat de hinder voor de omwonenden dus zonder meer zal stijgen; dat echter in 2017 het totaal aantal QC lager is dan in de periode 2010-2014; dat de gemiddeld QC-waarde per nachtvlucht ook gedaald is van circa 7 in 2010 tot circa 2 – 2,5 in de laatste jaren; dat, zoals reeds opgemerkt in het advies van de afdeling Milieuvergunningen van 2016, dit niets zegt over de ogenblikkelijke geluidsimpact ter hoogte van de woningen;

[...]

O NMT2			
v		QC>12	
r		QC<12	
Type/QC	Geluidspiek (dB(A))	Type/QC	Geluidspiek (dB(A))
w		A306 / 5,8	100 (*)
e		B738 / 1,7	91 (*)
g		B738 / 3,3	93,1
e		B738 / 3,2	95,5
		B38M / 1,2	94,2
NMT3			
d		QC>12	
e		QC<12	
Type/QC	Geluidspiek (dB(A))	Type/QC	Geluidspiek (dB(A))
d B744 / 18,6	84,4	A306 / 9,9	81
d B744 / 18,6	92		
a B744 / 24,5	94		
t B744 / 24,5	100		

volgens de exploitant de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact en de QC-waarde van een toestel niet eenduidig is; dat de QC-waarde van een toestel afgeleid is op basis van testomstandigheden; dat, volgens de exploitant, de reële geluidsimpact echter ook afhankelijk is van de meteo, de windsnelheid, temperatuur en belasting van het toestel; dat de exploitant, op vraag van de afdeling Gebiedsontwikkeling,

Omgevingsplanning en -projecten, op 17 december 2018 per mail een aantal cijfers bezorgd heeft waaruit zou moeten blijken dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact, zoals gemeten door het meetnet, en de QC-waarde van een toestel niet eenduidig is; dat de volgende gegevens werden bezorgd; dat zowel gegevens van landende als van opstijgende vluchten werden bezorgd; dat de landende vluchten worden aangeduid met een (*);

Overwegende dat uit bovenstaande tabel blijkt dat de gegevens die door de exploitant werden bezorgd, geen vergelijking mogelijk maken tussen de impact van vliegtuigen met een QC-waarde hoger dan 12 en vliegtuigen met een QC-waarde lager dan 12 ter hoogte van éénzelfde meetpunt; dat uit het beperkt aantal aangeleverde gegevens er slechts 1 mogelijk vergelijkingspunt is voor het meetpunt NMT3, namelijk de A306 (QC 9,9) met de 4 B744's (QC 18,6/24,5);

Overwegende dat geluidstechnisch een verdubbeling van de QC, een verhoging van de geluidsimpact met 3 dB(A) met zich meebrengt; dat dit een verdubbeling van de geluidsimpact is; dat moet opgemerkt worden dat op basis van deze ene meting die een vergelijking mogelijk maakt tussen toestellen met een hogere en lagere QC-waarde, de geluidspiek voortgebracht door een toestel met een QC-waarde van 9,9 minimaal 3 dB(A) lager ligt dan de geluidspiek die veroorzaakt wordt door een toestel met een QC-waarde van 18,6; dat op basis van deze ene meting (evenwel zeer beperkt) de stelling van de exploitant dat de QC-waarde niet representatief is voor de geluidsimpact niet kan worden bijgetreden; dat op basis van dit ene vergelijkingspunt, in tegendeel, wordt bevestigd dat een verdubbeling van de QC-waarde (9,9 tegenover 18,6) een verhoging van de geluidsimpact met circa 3 dB(A) met zich meebrengt (81 dB(A) tegenover minimaal 84,4 dB(A)); dat evenwel één meting niet als representatief kan worden beschouwd;

Overwegende dat aanvullend de gegevens zijn toegevoegd van een toestel van de Belgische Kustwacht dat gebruikt wordt voor controles op de Noordzee met een QC-waarde van 1,0; dat hiervoor geluidspieken van 77 dB(A)- tot 81 dB(A) werden vastgesteld ter hoogte van NMT2 en van 68 dB(A) tot 74 dB(A); dat ook deze gegevens eerder aantonen dat een lage QC-waarde, zorgt voor een lagere geluidsimpact;

Overwegende dat de laatste jaren er vijf vliegtuigtypes de luchthaven tussen 23u en 6u aandoen met een QC hoger dan 12; dat dit hoofdzakelijk opstijgende gebeurtenissen zijn; dat in onderstaande tabel het aantal vluchten van deze toestellen per jaar wordt weergegeven:

Toestel	QC	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	2018**
AN12	12,2-13,3	1	4	2	1		1	5
MD11	12,3-12,4	43	50	2	1			
IL76	13,8		1	1				
B742***	12,7-17,8	3	2	1		1		
B744	18,6-25,7	42	17	24		7	11	12
* in 2015 verbod op QC>12 ** 1 ^e tot en met 3 ^e kwartaal *** in landing								

Overwegende dat uit bovenstaande tabel blijkt dat vooral type B744, QC-waarden heeft die duidelijk hoger zijn dan 12; dat de laatste twee jaren slechts twee types vertrekkende vliegtuigen een QC-waarde hebben die

hoger is dan 12, namelijk de AN12 (QC= 12,2-13,3) en B744 (QC=18,6-25,7);

Overwegende dat in een update van de cijfergegevens, die zijn opgenomen in het verzoek tot wijziging van de voorwaarden, wordt gesteld dat uit economische noodzaak een meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen voor nachtvluchten noodzakelijk is; dat dit zou toelaten om meer cargo-operators aan te trekken 'wiens vliegtuigen momenteel nipt boven de nieuwe norm [van QCmax. = 12] vallen'; dat uit bovenstaande blijkt dat er een paar types zijn die gebruikt worden, namelijk AN12 en MD11, die inderdaad nipt boven de nieuwe norm vallen maar dat voor wat de B744 met een QC-waarde tussen 18,6 en 25,7 betreft, niet kan gesteld worden [dat] deze vliegtuigen de nieuwe norm nipt overschrijden; dat dit een verdubbeling is van de geluidsimpact;

Overwegende dat de exploitant jaarlijks de geluidscontouren laat berekenen, conform artikel 5.57.1.2 van titel II van het VLAREM; dat op basis van deze contouren het aantal potentieel sterk gehinderden wordt bepaald; dat in onderstaande tabel een overzicht wordt gegeven van het aantal potentieel sterk gehinderden;

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
aantal potentieel sterk gehinderden (L_{DN}^8)	131	70	39	34	72	69

Overwegende dat moet opgemerkt worden dat 2016, volgens de exploitant, een uitzonderlijk jaar was omwille van de aanslagen van 22 maart; dat dit moet worden opgemerkt dat in 2017 een verdubbeling van het aantal potentieel sterk gehinderden is vastgesteld tegenover de periode 2014/2015; dat 180 nachtelijke vliegbewegingen per jaar aan een QC-waarde van 26, zoals opgenomen in het bestreden besluit, neerkomen op 3 tot 4 vliegbewegingen per week; dat een verdubbeling van de QC-waarde neerkomt op een verdubbeling van het fysieke geluidsniveau; dat er dus een verhoging van de geluidshinder zal zijn tijdens de nachtperiode voor de omwonenden; dat dit niet aanvaard kan worden;

Overwegende dat het afbouwend scenario tot een maximale QC-waarde van 12 in 2015 werd opgelegd in de vergunning van 25 april 2005, naar analogie met de luchthaven van Zaventem; dat de maximale QC-waarde in Zaventem met het ministerieel besluit van 27 juli 2009 voor nachtelijke bewegingen beperkt is tot 8; dat deze voorwaarden werden opgelegd ter bescherming van de nachtrust; dat een nachtelijke maximale QC-waarde van 12 bepaald werd om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken; dat de exploitant 10 jaar tijd kreeg om de luidruchtige vliegtuigen af te bouwen tot een aanvaardbaar niveau; dat tijdens de procedure in 2005 door de exploitant werd gesteld dat een QC-waarde van 12 vanaf 2015 haalbaar was; dat nu opnieuw een hogere QC-waarde toestaan teruggaan is naar het verleden met luidruchtige toestellen; dat dit niet aanvaard kan worden;

Overwegende dat de exploitant geen perspectief geeft om op termijn toch uiteindelijk naar een maximale QC-waarde van 12 te evolueren voor alle nachtelijke bewegingen; dat men nu nog 6 jaar lang luidere vliegtuigen wil laten opstijgen; dat hiermee niet akkoord gegaan kan worden;

Overwegende dat gelet op bovenstaande overwegingen waaruit blijkt dat onder andere:

- de exploitant niet kan aantonen dat een hogere QC-norm niet zorgt voor een stijging van de ogenblikkelijke geluidsimpact;
- de stelling dat een hogere QC-waarde nodig is voor de toestellen die de QC-norm van 12 slechts nipt overschrijden, niet kan worden onderschreven;
- het aantal potentieel sterk gehinderden de laatste jaren is toegenomen en een bijkomende stijging van het aantal potentieel sterk gehinderden bij 180 nachtvluchten met aan een QC-waarde van 26 wordt verwacht;
- het verzoek niet in overeenstemming is met het in 2005 opgelegde afbouwscenario en geen perspectief wordt gegeven om op termijn uiteindelijk naar een maximale QC-waarde van 12 te evolueren voor alle nachtelijke bewegingen;

het aangewezen is dat het verzoek van de exploitant niet wordt ingewilligd”.

3.9. Bij besluit van 18 januari 2019 verklaart de minister het bestuurlijk beroep opnieuw ongegrond en bevestigt zij, in afwijking van het advies van de afdeling GOP, andermaal het deputatiebesluit van 21 december 2015.

Dit is het bestreden besluit.

De motivering luidt:

“Overwegende dat bij ministerieel besluit van 5 oktober 2016 het bestreden besluit werd bevestigd;

Overwegende dat het arrest van de Raad van State van 8 november 2018 houdende vernietiging van het ministerieel besluit van 5 oktober 2018 voornamelijk is gebaseerd op de schending van de motiveringsplicht; dat in het licht van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet een verstrengde motiveringsplicht geldt indien de beslissende overheid afwijkt van de in de administratieve procedure uitgebrachte adviezen; dat de motivering niet beperkt mag blijven tot het louter tegenspreken van het advies, maar dat moet blijken waarom de beslissende overheid meent de in het advies geformuleerde argumenten niet te kunnen volgen;

Overwegende dat het beroep ingediend door een omwonende en de vzw Wiloo betrekking heeft op het gedeeltelijk inwilligen van het verzoek van de exploitant (LEM Oostende-Brugge) om de bijzondere voorwaarden inzake geluid van de luchthaven aan te passen;

Overwegende dat met de vergunningen van 19 oktober 2004 en 25 april 2005 de volgende bijzondere voorwaarden inzake geluid zijn opgelegd:

-voor de commerciële vluchten tussen 23u00 en 6u00 gelden de volgende beperkingen:

- voor civiele subsonische straalvliegtuigen: maximaal 270 bewegingen per kwartaal en 1.080 bewegingen per jaar;
 - voor toestellen lichter dan 6 ton: maximaal 38 bewegingen per kwartaal en 152 bewegingen per jaar;
 - indien in een bepaald kwartaal of in bepaalde kwartalen het aantal bewegingen lager is dan het toegelaten aantal, mag dit gecompenseerd worden met een verhoging van het aantal bewegingen in een daaropvolgend kwartaal binnen hetzelfde kalenderjaar, waarbij het maximaal aantal vluchten op jaarbasis uiteraard niet wordt overschreden; deze verhoging van het aantal bewegingen mag maximaal 10% bedragen;
 - de maximum toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23 en 06 uur :
 - tot 31 december 2009: QC maximaal = 82;
 - van 1 januari 2010 tot 31 december 2014: QC maximaal = 37;
 - vanaf 1 januari 2015; QC maximaal = 12;
- de QC (Quota Count) wordt bepaald als volgt: $QC = 10(G-85)/10$;
 met G = maatstaf voor het bij de landing of het opstijgen gemeten geluidsniveau uitgedrukt in EPN (dB);
 waarin G =
- 1° voor elke landing: het gecertificeerde geluidsniveau in EPNdB van een vliegtuig bij zijn maximale landingsmassa gemeten op het naderingspunt, min 9 EPNdB;
- 2° voor elke opstijging: de helft van de som van de gecertificeerde geluidsniveaus van een vliegtuig in EPNdB op het laterale meetpunt en op het meetpunt waarboven bij het opstijgen gevlogen wordt, gemeten bij zijn maximale landingsmassa, conform de voorschriften van ICAO bijlage 16;
- de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid geproduceerd door vertrekkende vliegtuigen tussen 23u en 6u mag nooit meer bedragen dan 25.100 (= 70% van het referentiejaar 1998);
 - per kwartaal moet een rapport worden opgemaakt; waarin een overzicht wordt gegeven van de hoeveelheid vliegbewegingen tussen 23u en 6u per vliegtuigtype met hun bijhorende QC-waarden en tevens de totale geluidshoeveelheid per kwartaal;
 - nachtvluchten in het kader van het algemeen belang (zijnde helikopterbeloodsingen, reddingsoperaties, medische vluchten, vluchten voor de federale politie, vluchten voor de controle van olieverontreiniging op zee, humanitaire vluchten die gratis opereren alsook strikt militaire vluchten) vallen buiten het contingent van de commerciële nachtvluchten; oefenvluchten moeten wel in rekening gebracht worden;
 - geluidscontouren en aantal potentieel ernstig gehinderden:
 - jaarlijks moeten volgende geluidscontouren worden bepaald voor het voorbije jaar volgens artikel 5.57.1.2 van titel II van het VLAREM: LDN, LAeq.dag en LAeq.nacht, evenals het aantal potentieel ernstig gehinderden;
 - het aantal potentieel ernstig gehinderden mag nooit meer bedragen dan 2.700 (= 70% van het aantal van 1998), waarbij rekening gehouden wordt met de bevolkingsgegevens van 2001;

-jaarlijks moeten volgende geluidscontouren worden bepaald volgens de Europese richtlijn 2002/49/EG van 26 maart 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai: Lden en Lnight;

Overwegende dat de exploitant met onderhavige aanvraag verzoekt om de voorwaarde inzake de maximaal toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23u en 6u (QC) aan te passen, gezien de huidige opgelegde maximale QC-waarde van 12 in belangrijke mate de duurzame ontwikkeling van de luchthaven en de verdere logistieke ontwikkeling van Vlaanderen hypothekeert; dat er zich geen probleem stelt voor het passagiersverkeer, maar wel voor het vrachtverkeer; dat een groot aantal toestellen namelijk een maximale QC-waarde hebben gelegen tussen 12 en 37; dat deze toestellen dus niet tussen 23u en 6u kunnen opstijgen, gezien dit zou leiden tot een overschrijding van de opgelegde QC-waarde van 12; dat hierdoor vrachtmaatschappijen de luchthaven links laten liggen en zoeken naar luchthavens waar ze 24 uur per dag kunnen opereren; dat volgens de exploitant meer goederentrafiëken nodig zijn om de luchthaven rendabel te maken en (directe en indirecte) tewerkstelling te kunnen garanderen; dat de geluidsvoorwaarden zoals opgelegd tot 2014 (QC = 37) geen noemenswaardige overlast opleverden; dat er, op het moment van het indienen van het verzoek tot wijziging van de voorwaarden, ook een sterke daling is van het aantal potentieel sterk gehinderden sinds 2010;

Overwegende dat de exploitant verzoekt om de voorwaarde inzake de maximaal toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging als volgt aan te passen (onderlijnd deel): 'De maximale toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23 en 06 uur :

- tot 31 december 2009: QC max. = 82;

- van 1 januari 2010 tot 31 december 2014: QC max. = 37;

- vanaf 1 januari 2015: QC max. = 12 waarbij de helft van het nachtquotum beschreven onder a.1 OC max. = 37 mag hebben, zijnde de helft van de toegestane 1.080 bewegingen/jaar (= 540 bewegingen/jaar). vanaf 1 januari 2020 wordt dit herleid tot één derde (= 360 bewegingen/jaar).';

Overwegende dat de exploitant tijdens de hoorzitting op de provinciale milieuvergunningscommissie in eerste aanleg heeft aangegeven dat er alleen problemen inzake QC zouden zijn voor de vertrekkende vluchten; dat bijgevolg het aantal bewegingen waarvoor een QC van 37 wordt gevraagd mag worden verminderd naar 270 (540/2);

Overwegende dat de luchthaven op basis van haar specifieke ligging en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden historisch zo is gegroeid dat ze één start- en landingsbaan (oost-west gericht) heeft met een lengte van 3,200 m en een breedte van 45 m; dat ongeveer in het midden van de baan zich het luchthavengebouw bevindt; dat ten noordwesten Raversijde (tussen de Nieuwpoortsesteenweg en de Zeedijk), ten noordoosten Mariakerke en ten noordoosten-oosten Oostende zijn gelegen; dat ten westen zich Middelkerke bevindt; dat ten zuiden enkele verspreide woningen liggen;

Overwegende dat de specifieke ligging van de luchthaven in de nabijheid van de Noordzee wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van specifieke windrichtingen die sterk bepalend zijn voor aanvlieg- en landingsroutes;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 1.172 bezwaren (waarvan 1.171 dezelfde brieven, waarvan er 12 een persoonlijke toevoeging bevatten) en één steunbetuiging voor de exploitant werden ingediend; dat de bezwaren hoofdzakelijk betrekking hebben op het volgende: LEM was op de hoogte van de voorwaarden bij de overname, de afbouw van lawaai (waar tien jaar op werd gewacht) wordt terug afgebouwd, de mogelijkheid om opnieuw oude toestellen te laten opstijgen, de achteruitgang van de woonkwaliteit en de toename van de geluidshinder tijdens de nachtperiode;

Overwegende dat de deputatie oordeelde om gedeeltelijk in te gaan op het verzoek van de exploitant tot een verhoging van de maximale QC-waarde; dat de deputatie het volgende toestaat :

‘De maximum toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeving tussen 23u en 6u:

- tot 31 december .2020: QCmax. = 12, waarbij de 180 bevingen/jaar een QCmax. - 26 mogen hebben;

- vanaf 1 januari 2021: QCmax = .12, waarbij 180 bevingen een QCmax. = 26 mogen hebben (maar daarbij dan wel maar steeds maximaal - en dus niet overdraagbaar - 45 per kwartaal).’;

Overwegende dat de deputatie daarnaast ook verkoos amtsshalve nog een aanpassing te doen om de totale hinder gedurende de nacht niet te laten stijgen ten opzichte van wat werd toegestaan in de vergunning van 2004-2005; dat de totale jaarlijkse nachtelijke geluidshoeveelheid wordt beperkt tot 12.960, namelijk 1.080 bevingen per jaar tussen 23u en 6u met subsonische vliegtuigen met een QC=12 (1.080 x12) in plaats van 25.100 voor vertrekkende vliegtuigen, zoals opgelegd in de vergunning van 2005;

Overwegende dat de exploitant niet in beroep is gegaan tegen deze beslissing van de deputatie en zich bijgevolg akkoord verklaart met de gestelde voorwaarden;

Overwegende dat conform de bijzondere voorwaarden de exploitant per kwartaal een rapport maakt van het aantal nachtbewegingen (vertrekkende en landende), de QC-waarde per type vliegtuig en de totale QC tijdens de nacht; dat in onderstaande tabel een samenvatting wordt gegeven van deze gegevens (bevingen tussen 23u en 6u) van de laatste negen jaar:

[...]

Overwegende dat uit de tabel blijkt dat de huidig gehaalde geluidshoeveelheid ver verwijderd blijft van de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid (totale QC) van 12.960, die de deputatie amtsshalve heeft opgelegd; dat het evenwel aangewezen is deze voorwaarde te laten staan, gezien deze beter aansluit bij de bijzondere voorwaarden inzake het totaal aantal nachtelijke vliegbewegingen per jaar (1.080);

Overwegende dat de exploitant in zijn verzoek aanhaalt dat het totaal aantal nachtvluchten de laatste jaren is gedaald ten opzichte van 2010; dat bovendien het totaal aantal QC aanzienlijk lager is dan in de periode 2010-2014; dat de gemiddelde QC-waarde per nachtvlucht gedaald is van circa. 7 in 2010 tot circa 2 tot 2,5 de laatste jaren; dat, zoals reeds opgemerkt in het advies van de afdeling Milieuvergunningen van 2016, dit

niets zegt over de ogenblikkelijke geluidsimpact ter hoogte van de woningen (noch positief, noch negatief);

Overwegende dat de afdeling GOP in haar advies het gevolg aangrijpt om de oorzaak te weerleggen; dat de laatste jaren er inderdaad nauwelijks vluchten geweest zijn die de QC-drempel van 26 of 37 bereikten; dat het aantal vrachtluchten de laatste jaren gevoelig gedaald is; dat het precies is omdat de luchthaven het vrachtverkeerperspectief wil openhouden en de tewerkstelling wil blijven garanderen, dat de exploitant de wijziging aangevraagd heeft; dat alleen zo de luchthaven van Oostende op termijn rendabel kan worden; dat het logisch is dat de wijziging betrekking heeft op een theoretisch groter aantal vluchten, omdat de situatie tot op heden, met het lage aantal vluchten, economisch onhoudbaar is; dat door de beslissing van de Raad van State van 8 november 2018 de ontwikkeling van de luchthaven voor de cargo-activiteiten bovendien stil ligt;

Overwegende dat de exploitant in overleg met alle actoren en de afdeling Milieuvergunningen een geluidsmeetnet heeft opgesteld dat de geluidsimpact van de opstijgende en landende vliegtuigen registreert; dat deze meetpost bestaat uit de volgende vier meetpunten:

- NMT1: Papegaaiestraat, Oostende;
- NMT2: Middle Marker, Stekene;
- NMT3: DD-Marker Duineweg, Middelkerke;
- NMT4: Bibliotheek Middelkerke;

dat NMT2 en NMT3 het dichtst tegen de landings- en startbaan gelegen zijn;

Overwegende dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact en de QC-waarde van een toestel niet eenduidig is; dat de QC-waarde van een toestel afgeleid is op basis van testomstandigheden; dat de reële geluidsimpact echter ook afhankelijk is van de meteo, de windsnelheid, de temperatuur en de belasting van het toestel; dat de exploitant, op vraag van de afdeling GOP, op 17 december 2018 per mail een aantal cijfers bezorgd heeft waaruit blijkt dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact, zoals gemeten door het meetnet, en de QC-waarde van een toestel niet eenduidig is; dat de volgende gegevens werden bezorgd; dat gegevens van zowel landende als opstijgende vluchten werden bezorgd; dat de landende vluchten worden aangeduid met een * :

[...]

Overwegende dat uit deze tabel blijkt dat geen vergelijking mogelijk is tussen de impact van vliegtuigen met een QC-waarde hoger dan 12 en de impact van vliegtuigen met een QC-waarde lager dan 12 ter hoogte van eenzelfde meetpunt;

Overwegende dat geluidstechnisch een verdubbeling van de QC een verhoging van de geluidsimpact met 3 dB(A) met zich meebrengt;

Overwegende dat aanvullend de gegevens zijn toegevoegd van een toestel van de Belgische Kustwacht dat gebruikt wordt voor controles op de Noordzee met een QC-waarde van 1,0; dat hiervoor geluidspieken van 77 dB(A) tot 81 dB(A) werden vastgesteld ter hoogte van NMT2 en van 68 dB(A) tot 74 dB(A); dat ook deze gegevens eerder aantonen dat een lage QC-waarde zorgt voor een lagere geluidsimpact;

Overwegende dat de laatste jaren vijf vliegtuigtypes de luchthaven tussen 23u en 6u aandoen met een QC-waarde hoger dan 12; dat dit hoofdzakelijk opstijgende gebeurtenissen zijn; dat in onderstaande tabel het aantal vluchten van deze toestellen per jaar wordt weergegeven:

[...]

Overwegende dat uit deze tabel blijkt dat vooral type B744 QC-waarden heeft die duidelijk hoger zijn dan 12; dat de twee laatste jaren slechts twee types vertrekkende vliegtuigen een QC-waarde hebben die hoger is dan 12, namelijk de AN12 (QC = 12,2-13,3) en de B744 (QC = 18,6-25,7);

Overwegende dat in een update van de cijfergegevens, die zijn opgenomen in het verzoek tot wijziging van de voorwaarden, wordt gesteld dat uit economische noodzaak een meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen voor nachtvluchten noodzakelijk is; dat dit zou toelaten om meer cargo-operatoren aan te trekken;

Overwegende dat de exploitant jaarlijks door de KULeuven de geluidscontouren laat berekenen conform artikel 5.57.1.2 van titel II van het VLAREM; dat op basis van deze contouren het aantal potentieel sterk gehinderden wordt bepaald; dat in onderstaande tabel een overzicht wordt gegeven van het aantal potentieel sterk gehinderden:

[...]

Overwegende dat moet opgemerkt worden dat 2016, volgens de exploitant, een uitzonderlijk jaar was omwille van de aanslagen van 22 maart; dat het aantal potentieel sterk gehinderden sinds de invoering van de milieuvergunning stelselmatig gedaald is tot 2016; dat het aantal opnieuw daalt na 2016; dat het aantal potentieel sterk gehinderden ruim beneden het maximum van 2.700 potentieel sterk gehinderden uit de milieuvergunning ligt;

Overwegende dat er sinds 2009 eveneens een daling is in de oppervlakte en het aantal inwoners binnen de LAeq (55 dB(A))-contour; dat de oppervlakte sindsdien meer dan gehalveerd is, net zoals het aantal inwoners; dat er in 2009 nog 207 ha en 94 inwoners binnen deze contour vielen, en dit in 2017 nog 60 ha en 24 inwoners is; dat de nachtvluchten nagenoeg gelijk bleven doorheen de jaren 2008 tot 2012; dat de gewijzigde maximale QC-waarde in de nachtperiode de oorzaak is van het inkrimpen van de contour en het verminderen van het aantal inwoners binnen de contour;

Overwegende dat het afbouwend scenario tot een maximale QC-waarde van 12 in 2015 werd opgelegd in de vergunning van 25 april 2005, naar analogie met de luchthaven van Zaventem; dat de maximale QC-waarde in Zaventem met het ministerieel besluit van 27 juli 2009 voor nachtelijke bewegingen beperkt is tot 8; dat deze voorwaarden werden opgelegd ter bescherming van de nachtrust; dat de luchthaven van Zaventem echter niet vergelijkbaar is met deze van Oostende-Brugge; dat dit zeker ook geldt voor het aantal potentieel sterk gehinderden; dat een nachtelijke maximale QC-waarde van 12 bepaald werd om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken; dat de exploitant tien jaar tijd kreeg om de luidruchtige vliegtuigen af te bouwen tot een aanvaardbaar niveau; dat tijdens de procedure in 2005 door de exploitant werd gesteld dat een QC-waarde van 12 vanaf 2015 haalbaar was; dat nu opnieuw een hogere QC-waarde

toestaan niet betekent dat wordt terug gegaan naar het verleden met luidruchtige toestellen; dat de aanvraag van de luchthaven Oostende-Brugge een tijdelijke, gefaseerde uitvoering van een van de vergunningsvoorwaarden betreft; dat het gaat om een tijdelijke verlenging van de quota zoals die golden in 2010-2014; dat deze niet tot noemenswaardige problemen geleid hebben; dat het aantal potentieel sterk gehinderden door de jaren heen daalt en de luchthaven bovendien zelf diverse hinderbeperkende maatregelen heeft opgelegd om mogelijke nachtvluchten te ontraden en mogelijke hinder te beperken; dat de luchtvaartoperatoren steeds betere vliegtuigen inzetten;

Overwegende dat uit de tabel met overzicht van uitgevoerde vliegbewegingen en de eraan gerelateerde geluidsniveaus blijkt dat de opgelegde milieuvorwaarden consequent werden gerespecteerd;

Overwegende dat het aantal klachten gerelateerd aan geluidshinder erg laag is; dat in 2017 en 2018 zelfs geen klachten gerelateerd kunnen worden aan het toelaten van nachtvluchten met een QC tussen 12 en 26;

Overwegende dat voor wat betreft geluidshinder Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï het kader vormt en de basis voor de omzettingen in de Vlaamse regelgeving; dat in de richtlijn een evenwicht wordt gezocht tussen de (socio-)economische belangen en de eraan gekoppelde welvaart en werkgelegenheid enerzijds en een leefomgeving met zo weinig mogelijk overlast voor omwonenden anderzijds;

Overwegende dat in de betrokken richtlijn de (verplichte) opmaak van een geluidskaart afhankelijk wordt gemaakt van de omvang van één bepaalde agglomeratie (en bijgevolg rechtstreeks gerelateerd is met het aantal personen dat eventuele hinder kan ondervinden) of van het aantal bewegingen op de betrokken weg (autoweg, spoorweg of luchtvaart); dat de richtlijn voor luchthavens uitgaat van de aanwezigheid van hinder vanaf 50.000 bewegingen; dat vanaf dan voorzien wordt in de opmaak van geluidskaarten voor luchthavens;

Overwegende dat het aantal bewegingen voor de luchthaven Oostende in 2017 22.708 bedroeg; dat dit sinds 2015 met 3.704 bewegingen is gedaald; dat dit ondertussen minder dan de helft van het aantal bewegingen bedraagt dat overeenkomstig de richtlijn als norm wordt gehanteerd voor de verplichte opmaak van een geluidskaart in functie van potentiële overlast; dat de exploitant desondanks, op eigen initiatief en met het oog op het objectief meten van eventuele hinder, een geluidskaart heeft opgemaakt;

Overwegende dat de opmaak van de geluidskaart gebeurde overeenkomstig de in de richtlijn voorziene methodiek, met name via enerzijds de Lden-indicator, waarbij de gemiddelde geluidsblootstelling over drie etmaalperiodes (dag, avond en nacht (day, evening, night)) wordt gemeten, waarbij avond en nacht zwaarder doorwegen, aangezien het geluid in die periodes doorgaans als hinderlijker wordt ervaren, en anderzijds via de Lnight-indicator die de gemiddelde blootstelling tijdens de nacht meet; dat uit de resultaten blijkt dat niet alleen minder mensen hinder ondervinden van de vliegbewegingen, maar ook dat de hinder zelf zich ruim binnen de Europese normen situeert, zodat van onaanvaardbare overlast of hinder geen sprake kan zijn;

Overwegende dat in de richtlijn bewust is gekozen voor het gebruik van gemiddelde waarden en geen rekening wordt gehouden met piekgeluiden; dat deze geluiden immers door iedereen subjectief worden beoordeeld; dat, op basis van die vaststellingen, eventuele verwijzingen naar onderzoek of hinder van plekgeluiden als niet-relevant worden beschouwd;

Overwegende dat, zoals eerder gesteld, de luchthaven vanuit een economische noodzaak gevraagd heeft om een tijdelijke en meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen die sinds 1 januari 2015 gelden voor nachtvluchten; dat dit in eerste aanleg slechts gedeeltelijk werd ingewilligd en er bijkomende voorwaarden werden opgelegd ter bescherming van de omwonenden tegen mogelijke onaanvaardbare geluidshinder; dat blijkt dat de aanpassing naar vliegtuigen met een lagere QC inmiddels ook heeft plaatsgevonden maar dat er tijdelijk nog steeds nood is aan een gefaseerde afbouw;

Overwegende dat aangetoond werd dat de tijdelijke en beperkte maximale QC van 26 geen onaanvaardbare overlast voor de omwonenden oplevert; dat de 180 jaarlijkse bewegingen bovendien een plafond betreffen;

Overwegende dat de exploitant stelt een duidelijk perspectief te hebben om uiteindelijk te evolueren naar een maximale QC van 12 voor alle nachtelijke bewegingen, aangezien de tijdelijke maximale QC van 26 slechts geldt tot 19 oktober 2024, zijnde de datum van de basisvergunning;

Overwegende dat met de beslissing van de bestendige deputatie een evenwicht gevonden werd tussen enerzijds de belangen van de luchthaven, meer bepaald de duurzame ontwikkeling van de luchthaven, de verdere logistieke ontwikkeling van goederentrafiek en de (directe en indirecte) tewerkstelling, en anderzijds de belangen van de omwonenden en het leefmilieu; dat meer bepaald de uitzonderingen van QC 26 tijdelijk en slechts zeer beperkt toegestaan worden voor 180 bewegingen per jaar en de jaarlijkse totale geluids-hoeveelheid tussen 23.00 en 06.00 beperkt wordt tot 12.960 in plaats van 25.100; dat dit aanvaardbaar is vanuit zowel het algemeen belang als het belang van de omwonenden en het leefmilieu;

Overwegende dat de hinder en de effecten op mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de door de exploitant gevraagde wijziging van de voorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te bevestigen,”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partijen voeren in het enige middel de schending aan van artikel 23, 4°, van de Grondwet, samengelezen met artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake

milieubeleid (hierna: DABM) en het daar vermelde voorzorgsbeginsel, met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 april 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), en met het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel. Daarnaast voeren zij ook de schending aan van het standstillbeginsel.

5. In een eerste middelonderdeel betogen zij dat de bestreden beslissing een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inhoudt en de gedragslijn schendt die de vergunningverlenende overheid in het verleden heeft uitgetekend. Ze wijzen erop dat in de basisvergunningen een afbouwend scenario werd voorzien met een maximale toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging (hierna: QC max) met een waarde van twaalf tegen 2015, met als doel de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Een versoepeling van de QC max tot een waarde van zesentwintig laat de exploitant toe om de luchthaven door luidruchtigere toestellen te laten bedienen. Van het bestaande beschermingsniveau kan enkel worden afgeweken om redenen die verband houden met het algemeen belang. De verwerende partij steunt in de bestreden beslissing evenwel louter op het economisch belang van de exploitant. Verder betwisten de verzoekende partijen dat de geluidshinder dienend kan worden beschouwd op grond van geluidscontouren die een uitmiddeling betreffen voor een heel jaar, zonder rekening te houden met piekgeluiden. Het zijn immers net de piekgeluiden die voor de nachtrust van de omwonenden als meest disruptief worden ervaren. De verleende adviezen spreken de informatie over de gevolgen van de versoepelde voorwaarden tegen.

6. In een tweede middelonderdeel wijzen de verzoekende partijen op de verstrengde motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, nu de bestreden beslissing afwijkt van de verleende adviezen. Zij voeren punt per punt aan waarom de motieven in de bestreden beslissing volgens hen niet van aard zijn om de bevindingen in het ongunstige advies van de afdeling GOP te ontcrachten, en derhalve niet te beschouwen zijn als een afdoende weerlegging ervan.

In de eerste plaats wijzen zij erop dat de gevraagde versoepeling niet het aantal nachtelijke vluchten betreft, maar wel de QC max die een nachtvlucht mag bedragen. Daaruit leiden de verzoekende partijen af dat de exploitant toestellen beoogt te gebruiken met een QC max hoger dan twaalf. Ze merken ook op dat de verwerende partij erkent dat een verdubbeling van de QC-waarde een verhoging van de geluidsimpact met zich meebrengt, terwijl een lagere waarde zorgt voor een lagere geluidsimpact. De verwerende partij kan dan ook niet worden gevolgd waar zij besluit dat nu opnieuw een hogere QC max toestaan niet zou betekenen dat wordt teruggegaan naar het verleden met luidruchtige toestellen. Bovendien geeft zij uitdrukkelijk aan dat het toestaan van de versoepeling een verlenging vormt van de quota uit de periode 2010-2014. De verzoekende partijen besluiten dat het versoepelen van de QC max-waarde naar zesentwintig zal leiden tot het effectief gebruik van toestellen met die QC max-waarde. De exploitant heeft immers aangegeven dat het gebruik van dergelijke toestellen dienend is ter ondersteuning van de economische belangen van de luchthaven. Uit de beschikbare gegevens blijkt echter dat het gebruik van dergelijke toestellen leidt tot een toename van de geluidsimpact, waardoor de verwerende partij niet kan worden gevolgd waar zij meent dat de versoepeling niet zal leiden tot het gebruik van luidere toestellen zoals in de periode 2010-2014.

Vervolgens stippen de verzoekende partijen aan dat de versoepeling wordt gevraagd om cargo-operatoren aan te trekken die gebruik maken van het toestel type B744. In het advies van de afdeling GOP wordt gesteld dat dit type een verdubbeling van de geluidsimpact veroorzaakt. De verwerende partij erkent de beduidend hogere waarden van dit type toestel, maar laat ze niet doorwegen op de besluitvorming. In het kader van de vorige, vernietigde, vergunningsbeslissing had de afdeling Milieuvergunningen er in haar advies op gewezen dat de vraag tot wijziging van de voorwaarden er is gekomen omdat de exploitant een nieuwe cargoklant had aangetrokken die met een toestel type B744 vliegt. Van een zorgvuldige overheid mag worden verwacht dat zij de redenen zoals voorzien in de aanvraag grondig onderzoekt en desgevallend weerlegt indien deze niet overeenstemmen met de gegevens in het dossier. Die onderzoeksplicht wordt aangescherpt door de opmerkingen van de adviesverlenende instanties.

Zij wijzen er voorts op dat het aantal potentieel sterk gehinderden verder zal toenemen. In de maanden maart en april van het jaar 2016 werd een groot aantal vluchten naar de luchthaven van Oostende omgeleid als gevolg van de aanslag in de luchthaven van Zaventem. Het aantal potentieel sterk gehinderden in dat jaar is daarom niet representatief voor de normale werking van de luchthaven. Dat doet evenwel geen afbreuk aan het aantal potentieel gehinderden in het jaar 2017, dat nog steeds een verdubbeling vormt tegenover het aantal gehinderden in het jaar 2015. De verwerende partij weerhoudt het aantal potentieel sterk gehinderden uit 2016 niet als absoluut cijfer, gelet op de uitzonderlijke belasting van de luchthaven in dat jaar, maar anderzijds gebruikt zij het cijfer wel om te besluiten dat het aantal potentieel sterk gehinderden in 2017 daalde ten opzichte van het niet representatief aantal sterk potentieel gehinderden in 2016. Dergelijke motivering vormt een foutieve lezing van de beschikbare gegevens. Bovendien linkt de verwerende partij de strengere QC-waarde aan de afname van het aantal potentieel sterk gehinderden, waarmee zij zelf aangeeft dat, omgekeerd, een versoepeling ervan opnieuw kan leiden tot een uitbreiding van dat aantal. Voorts hekelen zij het gegeven dat in de Europese richtlijnen met gemiddelde waardes wordt gewerkt, zonder rekening te houden met piekgeluiden omdat deze door iedereen subjectief worden beoordeeld. Nochtans erkent de verwerende partij zelf de problemen bij het gebruik van gemiddelde waardes. De verzoekende partijen wijzen erop dat de gemiddelde waardes geen dienend zicht geven op de hinder die door de omwonenden wordt ervaren. Het zijn juist de geluidspieken geproduceerd door opstijgende vliegtuigen die de nachtrust verstoren. Bovendien volgt uit het loutere feit dat de luchthaven verschilt van de luchthaven van Zaventem niet dat de vaststelling dat een nachtelijke QC max van twaalf bepaald werd om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, niet meer zou gelden. Deze waarde werd destijds immers opgelegd naar analogie met de luchthaven van Zaventem. De vaststelling dat het aantal klachten gerelateerd aan geluidshinder erg laag zou zijn, doet geen afbreuk aan het besluit van de adviesinstantie dat de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. Bovendien hebben de omwonenden hun bezorgdheid over de gevraagde

versoepeling geuit door in groten getale bezwaren in te dienen tijdens het openbaar onderzoek.

Tot slot kunnen de verzoekende partijen niet akkoord gaan met de overweging in de bestreden beslissing dat de exploitant een perspectief heeft om uiteindelijk te evolueren naar een QC max van twaalf voor alle nachtelijke bewegingen, in de eerste plaats omdat de voorwaarde kan worden toegepast op alle vrachtvliegtuigtypes die op de luchthaven worden ingezet. Verder wijzen zij op de stijging van het totaal aantal nachtvluchten sinds 2015, zodat er van enige afbouw geen sprake is. Bovendien geldt de versoepelde voorwaarde tot op het ogenblik waarop de basisvergunning afloopt. Ook op dit punt kan de voorwaarde derhalve niet als afbouwend worden beschouwd. De beperking in de tijd van de desbetreffende voorwaarde volgt immers louter uit het tijdelijke karakter van de vergunning.

7. Wat het eerste middelonderdeel betreft betoogt de verwerende partij in eerste instantie dat het middel niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden in de mate dat de schending wordt aangevoerd van artikel 23, 4°, van de Grondwet en artikel 1.2.1, § 2, DABM, vermits die bepalingen geen directe werking hebben.

Voorts gaan de verzoekende partijen er volgens haar aan voorbij dat de vergunningverlenende overheid bij haar beoordeling rekening moet houden met alle concrete gegevens van de zaak en de uiteenlopende belangen. In dit verband wordt in de bestreden beslissing vastgesteld dat een wijziging in de bijzondere voorwaarden noodzakelijk is om de rendabiliteit van de luchthaven en de daarmee gepaard gaande tewerkstelling te verzekeren. In de bestreden beslissing worden de belangen van de luchthaven nauwgezet afgewogen tegenover de belangen van de omwonenden en het leefmilieu.

De uitgevoerde simulaties door de KU Leuven tonen niet aan dat er meer potentieel sterk gehinderden zullen zijn dan de afgelopen jaren. Dat aantal

ligt bovendien ruim beneden het maximum van 2.700 potentieel sterk gehinderden uit de milieuvergunning.

Het in aanmerking nemen van het sociaal-economisch en maatschappelijk belang gaat gepaard met het in rekening brengen van de hinder voor de omwonenden. In dit verband stipt de verwerende partij aan dat het aantal nachtelijke vliegbewegingen is beperkt tot 180 per jaar; dat in de periode van 2010 tot 2014, waarin een QC max van zevenendertig van toepassing was, slechts drie klachten werden ingediend die betrekking hadden op geluidshinder; dat het aantal sterk potentieel gehinderden in die periode met 90% is gedaald; dat in de periode 2017-2018, waarin een QC max van zesentwintig van toepassing was, geen klachten werden ingediend; dat uit de resultaten van de geluidskaart blijkt dat minder mensen hinder ondervinden van de vliegbewegingen; dat deze hinder zich ruim binnen de Europese normen situeert en, tot slot, dat de luchtvaartoperators steeds betere vliegtuigen inzetten. De verzoekende partijen kunnen aldus bezwaarlijk volhouden dat het algemeen belang louter en alleen zou zijn gebaseerd op het economische belang van de luchthaven.

Op sommige punten is de bestreden beslissing volgens de verwerende partij duidelijk strenger dan de aanvraag. Ook daaruit blijkt dat de belangen van de exploitant nauwgezet werden afgewogen tegenover de belangen van de omwonenden.

De verwerende partij merkt nog op dat de motiveringsplicht niet zover reikt dat de beslissing over de wijziging van de voorwaarden algemene beschouwingen moet bevatten waarin de belangen van de omwonenden en het economisch welzijn van het land tegenover elkaar worden afgewogen. In dat verband wijst zij op arrest nr. 230.410 van de Raad van State van 5 maart 2015.

Waar de verzoekende partijen een schending van het vertrouwensbeginsel opwerpen, gaan zij volgens de verwerende partij voorbij aan de conclusie dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact en de QC max van een toestel niet eenduidig is. Hoewel een hogere waarde een invloed heeft op de

geluidsimpact, valt een toename daarvan niet louter toe te schrijven aan de hogere QC-waarde die aan een toestel is aangemeten. Het bestreden besluit is bovendien genomen in toepassing van het destijds toepasselijke artikel 45 van Vlarem I, dat aan de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid biedt om bij gemotiveerde beslissing de in de lopende vergunning opgelegde voorwaarden te wijzigen of aan te vullen. De verzoekende partijen kunnen niet in redelijkheid voorhouden dat zij uit de eerder verleende vergunningen de verwachting konden puren dat de bijzondere vergunningsvoorwaarden nooit meer gewijzigd zouden kunnen worden.

Wat betreft de aangevoerde schending van het voorzorgsbeginsel, wijst de verwerende partij erop dat dit beginsel geen zodanig verregaande draagwijdte heeft dat het elke wijziging in vergunningsvoorwaarden onmogelijk maakt. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de geluidshinder, veroorzaakt door opstijgende en landende vliegtuigen, in de beoordeling werd betrokken. Het behoort vervolgens tot haar discretionaire bevoegdheid om mee rekening te houden met een studie waarin wordt gewerkt met gemiddelde geluidswaarden in plaats van piekgeluiden. Dit geldt des te meer wanneer de opmaak ervan is gebeurd overeenkomstig de methodiek die in een Europese richtlijn is vooropgesteld. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, steunt de conclusie dat de hinder aanvaardbaar is niet enkel op deze studie, maar ook op alle reeds opgesomde elementen.

8. Aangaande het tweede middelonderdeel stelt de verwerende partij vast dat, waar de verzoekende partijen bekritisieren dat niet afdoende wordt weerlegd dat een hogere QC max zorgt voor een stijging van de ogenblikkelijke geluidsimpact, eveneens niet bewezen is dat een hogere QC max eenduidig zorgt voor een stijging van de ogenblikkelijke geluidsimpact. Op basis van de cijfers die de exploitant op vraag van de adviesinstantie heeft bezorgd, wordt geoordeeld dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact en de QC max van het toestel niet eenduidig is. De adviesinstantie gaat er bovendien aan voorbij dat de oorzaak van de aangevraagde wijziging gelegen is in de economische noodzaak van de luchthaven. Om die reden wordt in de bestreden beslissing overwogen dat het

gevolg door de afdeling GOP wordt aangegrepen om de oorzaak te weerleggen. Het voorgaande doet evenmin besluiten dat de versoepeling van de vergunningsvoorwaarden zou betekenen dat wordt teruggeregpen naar het verleden met luidruchtige toestellen. De beslissing betreft immers een tijdelijke, gefaseerde uitvoering van één van de vergunningsvoorwaarden. Het betreft een tijdelijke verlenging van de quota uit de periode 2010-2014, die bovendien geen aanleiding hebben gegeven tot noemenswaardige problemen. Verder worden door de luchtvaartoperatoren steeds betere vliegtuigen ingezet en wordt daarnaast door de exploitant in diverse hinderbeperkende maatregelen voorzien.

Binnen haar discretionaire bevoegdheid is geoordeeld dat uit een economische noodzaak een meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen voor nachtvluchten noodzakelijk is. Daarbij is vastgesteld dat de tijdelijke en beperkte QC max van zesentwintig geen onaanvaardbare overlast voor de omwonenden oplevert. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de bestreden beslissing op dit punt kennelijk onredelijk is.

Vervolgens werpt de verwerende partij op dat in de bestreden beslissing is onderzocht welk type toestellen een QC max van meer dan twaalf hebben. Het vliegtuigtype B744 wordt daarbij uitdrukkelijk genoemd. Evenwel wordt overwogen dat een meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen voor nachtvluchten uit economische noodzaak vereist is. Die beoordeling valt volledig binnen haar discretionaire bevoegdheid.

Waar de verzoekende partijen voorts kritiek uiten op het mee in rekening brengen van de resultaten uit een studie waarin wordt gewerkt met gemiddelde waarden van geluidblootstellingen, conform Richtlijn 2002/49/EG, antwoordt de verwerende partij dat zij er andermaal aan voorbijgaan dat het aanvaarden van de meetmethodes en de conclusies van een deskundigenverslag tot haar discretionaire bevoegdheid behoort. Zij kon dan ook oordelen dat de veroorzaakte hinder binnen aanvaardbare perken kan worden gebracht. Bevestiging daarvoor werd gevonden in de vaststelling dat in 2017 en 2018 geen

klachten gerelateerd konden worden aan het toelaten van nachtvluchten met een QC max tussen twaalf en zesentwintig.

Tot slot werd door de exploitant aangegeven dat de tijdelijke QC max van zesentwintig slechts geldt tot 19 oktober 2024. Er bestaat in hoofdte van de exploitant dus wel degelijk een perspectief om uiteindelijk te evolueren naar een QC max van twaalf voor alle nachtelijke vliegbewegingen.

9. De tussenkomende partij stelt dat hoewel er een aanpassing naar vliegtuigen met een lagere QC heeft plaatsgevonden, er tijdelijk nog steeds een noodzaak bestaat om tot 31 december 2020 een QC max van zesentwintig te hanteren voor 180 nachtelijke vliegbewegingen per jaar. Zo ook voor de periode van 1 januari 2021 tot 19 oktober 2024, maar met een bijkomende beperking. Die tijdelijke QC max is van belang om de zekerheid te kunnen bieden aan luchtvaartmaatschappijen dat zij, indien noodzakelijk, ook kunnen opstijgen of landen tijdens de nacht. Het is bovendien aangetoond dat die QC max geen noemenswaardige overlast voor de omwonenden oplevert. Voorts mag er niet worden vanuit gegaan dat het toegelaten aantal jaarlijkse vliegbewegingen effectief ten volle benut zal worden. Evenwel, om de cargocomponent van de luchthaven ten volle te kunnen uitspelen, moet de mogelijkheid om 's nachts te kunnen opstijgen of landen wel aanwezig zijn voor de klanten van de luchthaven. Er bestaat ook een duidelijk perspectief om uiteindelijk te evolueren naar een QC max van twaalf voor alle nachtelijke bewegingen, aangezien de tijdelijke QC max van zesentwintig slechts geldt tot 19 oktober 2024. Er is dus sprake van een afbouwend scenario. In die omstandigheden meent de tussenkomende partij dat het standstillbeginsel en het voorzorgsbeginsel zijn nageleefd.

Vervolgens werpt zij, net als de verwerende partij, op dat artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en artikel 1.2.1, §§ 2 en 3, DABM, geen directe werking hebben. In het voorliggende dossier heeft de minister hoe dan ook de verschillende belangen zorgvuldig afgewogen. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de overheid zich niet bewust is geweest van de standstillverplichting. Overigens is die verplichting enkel van toepassing ten aanzien van wetten in de

materiële zin. Bovendien blijkt uit de omstandigheid dat de gevraagde wijziging slechts gedeeltelijk werd aanvaard, met een ambtshalve opgelegde verstrenging, dat de vergunningverlenende overheid met de nodige zorgvuldigheid en vanuit het standstillbeginsel heeft gehandeld, met respect voor de belangen van zowel omwonenden als van de luchthaven.

De tussenkomende partij benadrukt de positieve cijfers die zij kan voorleggen. De huidige geluidshoeveelheid blijft ver verwijderd van de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid die de deputatie ambtshalve heeft opgelegd. Daarnaast merkt zij op dat het totaal aantal nachtvluchten de laatste jaren is gedaald ten opzichte van 2010, dat het totaal aantal QC aanzienlijk lager is dan in de periode 2010-2014 en dat de gemiddelde QC max per nachtvlucht is gedaald van circa 7 in 2010 tot ongeveer 2 à 2,5 gedurende de voorbije jaren.

Uit de jaarlijks door de KU Leuven opgemaakte geluidscontouren blijkt verder dat het potentieel aantal sterk gehinderden spectaculair gedaald is sinds de invoering van de milieuvergunning. Sinds 2009 is er ook meer dan een halvering van de oppervlakte en het aantal inwoners binnen de contour van 55 dB(A) tijdens de nacht. In 2017 en 2018 was er weliswaar een lichte stijging van het potentieel aantal sterk gehinderden, te wijten aan een toename van het aantal vliegbewegingen en meteocondities. De stijging is evenwel zeer relatief. Het is dan ook ten onrechte dat de afdeling GOP in haar advies stelt dat het aantal potentieel sterk gehinderden de laatste jaren is toegenomen. De goede resultaten van de luchthaven op dit punt de voorbije jaren, worden thans tegen haar gebruikt.

De tussenkomende partij verwijst omstandig naar de verschillende maatregelen die zij reeds heeft genomen teneinde de mogelijke geluidshinder voor de omwonenden te beperken. Als gevolg van die maatregelen worden steeds minder klachten van omwonenden geregistreerd. Het aantal klachten gerelateerd aan geluidshinder is vrij laag. In de periode 2010-2015, met een QC max van zevenendertig, is het aandeel geluidgerelateerde klachten tot een

minimum herleid. Het toelaten van vluchten met een QC max tussen twaalf en zesentwintig heeft geen aanleiding gegeven tot bijkomende klachten.

Voorts betoogt de tussenkomende partij dat de aanvraag slechts een tijdelijke en meer geleidelijke fasering betreft van de beperking van de QC-normen. De vraag is ingegeven vanuit de economische noodzaak om het goederenvervoer op de luchthaven opnieuw aan te zwengelen, nu dit cruciaal is voor de rendabiliteit en de ontwikkeling van de luchthaven zelf en op die manier ook voor de instandhouding van de directe en indirecte tewerkstelling. De aanpassing naar vliegtuigen met een lagere QC heeft reeds plaatsgevonden, maar er is tijdelijk nog nood aan een gefaseerde afbouw. Er is ook duidelijk aangetoond dat de tijdelijke en beperkte QC max van zesentwintig geen onaanvaardbare last voor de omwonenden oplevert. Bovendien werd een plafond bepaald van 180 jaarlijkse vliegbewegingen.

De tussenkomende partij vervolgt dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact en de QC max niet eenduidig is. Ze brengt schermafdrucken bij waaruit moet blijken dat lagere QC-waarden een vergelijkbare geluidsproductie kennen als toestellen met hogere QC-waarden en omgekeerd. De werkelijke omstandigheden beïnvloeden dan ook de reële geluidsproductie. Er kan dan ook niet zomaar worden aangenomen dat een verdubbeling van de QC max een verhoging van de geluidsimpact met 3 dB(A) met zich meebrengt. De invloed van andere parameters als de meteocondities, belading en gedrag van de piloot zijn daarbij niet onbelangrijk.

Voorts werpt de tussenkomende partij op dat zij niet verplicht is tot de opmaak van een geluidskaart overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG. Zij heeft dit op eigen initiatief toch gedaan, conform de methodiek die in de richtlijn wordt vooropgesteld, met name door toepassing van gemiddelde geluidswaarden.

De opmerking in het advies van de afdeling GOP als zou de aanvraag bedoeld zijn om het aantal nachtvluchten significant te laten uitbreiden uit economische overwegingen is volgens haar niet alleen onjuist, maar ook

tendentieus en ongenueanceerd. De adviesinstantie verliest de economische noodzaak uit het oog die aan de basis ligt van de aanvraag. De laatste jaren zijn er inderdaad nauwelijks vluchten geweest die de QC-drempel van zesentwintig of zevenendertig overschrijden. Evenwel heeft de laatste jaren ook een grote daling plaatsgevonden in het aantal vrachtluchten. De adviesinstantie grijpt dus het gevolg aan om de oorzaak te weerleggen. Het is precies omdat de luchthaven het vrachtverkeerperspectief open wil houden en tewerkstelling wil blijven garanderen dat zij de wijziging van de vergunningsvoorwaarden heeft aangevraagd. Het is dus ook logisch dat de wijziging betrekking heeft op een theoretisch groter aantal vluchten, omdat de situatie tot op heden met het lage aantal vluchten economisch onhoudbaar is.

De opmerking over de in de luchthaven van Zaventem gehanteerde QC-waarden is niet relevant. Die luchthaven bevindt zich in een gebied dat veel meer verstedelijkt en bebouwd is. De luchthaven van Zaventem bevindt zich ongetwijfeld ook in een betere economische en financiële positie dan de luchthaven van Oostende. De situatie tussen beiden is dan ook niet vergelijkbaar.

Meer in het algemeen lijkt het er volgens de tussenkomende partij op dat in het advies geen rekening wordt gehouden met haar economische belangen. Men steunt zich vooral op het argument dat uit de cijfers van de luchthaven blijkt dat er geen nood is aan bijkomende nachtelijke vluchten, maar zo gaat men voorbij aan de economische realiteit, meer bepaald dat de cargo-component het niet goed doet, terwijl die nochtans noodzakelijk is voor de rendabiliteit van de luchthaven en het behoud van de tewerkstelling. De achteruitgang van het vrachtverkeer is de reden waarom er de voorbije jaren zo weinig vluchten hebben plaatsgevonden die boven de QC max van twaalf vielen. Precies die achteruitgang wil de luchthaven een halt toeroepen met de voorliggende aanvraag.

Het tijdelijk toestaan van toestellen met een QC max van zesentwintig is, steeds volgens de tussenkomende partij, niet bedoeld als teruggang

naar het verleden met luidruchtige toestellen. Het betreft een verlenging van de quota voor de periode 2010-2014, met het oog op een tijdelijke, gefaseerde uitvoering van een van de vergunningsvoorwaarden.

De tussenkomenende partij besluit dat zij aldus heeft aangetoond dat het advies van de afdeling GOP verkeerd gemotiveerd is, aangezien bepaalde elementen uit de technische nota en haar aanvullend document niet correct worden geïnterpreteerd, dan wel dat er geen rekening mee is gehouden. In het thans bestreden besluit worden bovendien duidelijk de redenen aangegeven waarom dit advies niet wordt gevolgd.

10. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij wat het tweede onderdeel betreft nog toe dat het niet is omdat zij “geen decisief belang hecht aan de veronderstellingen die gekoppeld worden aan de niet-eenduidige link tussen de QC-waarde en de geluidsimpact van een toestel, dat zij er een louter andere visie op na zou houden en het advies van de Afdeling GOP niet afdoende zou tegenspreken”.

Wat betreft het verband tussen de versoepeling van de QC-norm en een stijging van het aantal potentieel sterk gehinderden betoogt de verwerende partij voorts dat die stijging niet kan worden gekwalificeerd als een onaanvaardbare hinder. De mogelijke stijging van het aantal potentieel sterk gehinderden zal ten gevolge van de bestreden beslissing nog altijd onder de toegelaten 2.700 liggen.

Ten slotte is ook de verwijzing naar de oorzaak van het inkrimpen van de contour en het aantal inwoners ervan door een wijziging van de maximale QC-waarde in de nachtperiode van 82 naar 37 vanaf 1 januari 2010 zonder belang, omdat door de bestreden beslissing de maximale QC-waarde vanaf 1 januari 2021 “vastgesteld blijft voor een plafond van 180 bewegingen op 26 en aldus ruimschoots onder de maximale QC-waarde van 37 blijft”.

11. De tussenkomen de partij voegt bij haar laatste memorie nog als bijkomend stuk een nieuwe geluidstudie van de KU Leuven van 9 april 2021 "Geluidscontouren rond de internationale luchthaven Oostende-Brugge JAAR 2020", die zij een staving noemt van hetgeen in het bestreden besluit wordt gemotiveerd.

Uit de studie blijkt dat het aantal nachtvluchten dat effectief onder de bijzondere voorwaarde valt ruimschoots onder het maximum van 180 blijft. De tussenkomen de partij wijst op het "vitaal belang" om ook cargo-operators te kunnen aantrekken, van wie de vliegtuigen momenteel nipt boven de nieuwe norm vallen. Volgens haar is de tijdelijke maximale QC 26 voor 180 bewegingen noodzakelijk om een duurzame ontwikkeling van de activiteiten op de luchthaven met een potentiële groei van de cargomarkt te kunnen waarborgen.

Volgens de tussenkomen de partij is het aantal klachten beperkt. Er is nog geen enkele klacht geformuleerd aangaande de nachtelijke bewegingen met toestellen met een QC tussen 12 en 26.

Beoordeling

12. In het licht van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet geldt, in geval er door de beslissende overheid afgeweken wordt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, in principe een verstrengde motiveringsplicht. De motivering mag niet beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het advies, uit het bestreden besluit moet duidelijk blijken waarom de beslissende overheid meent de in het advies geformuleerde argumenten niet te kunnen volgen. Het bestreden besluit dient minstens genoegzaam te laten verstaan om welke reden dit advies niet werd gevolgd en er, juist in de tegenovergestelde zin, werd beslist.

De afdeling GOP stelt in haar advies, dat op basis van de door de exploitant aangeleverde cijfers "wordt bevestigd dat een verdubbeling van de

QC-waarde (9,9 tegenover 18,6) een verhoging van de geluidsimpact met circa 3 dB(A) met zich meebrengt (81 dB(A) tegenover minimaal 84,4 dB(A))”. Dit wordt in het bestreden besluit niet afdoende ontkracht. Integendeel wordt in het bestreden besluit uitdrukkelijk bevestigd dat “geluidstechnisch een verdubbeling van de QC een verhoging van de geluidsimpact met 3 dB(A) met zich meebrengt”, en dat aanvullende gegevens van de exploitant “aantonen dat een lage QC-waarde zorgt voor een lagere geluidsimpact”. Die overweging relateert meteen ook het argument dat een beperking van de QC max tot twaalf niet noodzakelijk minder hinder betekent. Bovendien moet dat argument in elk geval worden genuanceerd, vermits met de door de exploitant aangeleverde gegevens, zoals in de bestreden beslissing wordt gesteld, “geen vergelijking mogelijk is tussen de impact van vliegtuigen met een QC-waarde hoger dan 12 en de impact van vliegtuigen met een QC-waarde lager dan 12 ter hoogte van eenzelfde meetpunt”. De omstandigheid dat de link tussen de ogenblikkelijke geluidsimpact en de QC-waarde van een toestel niet eenduidig zou zijn, doet aan de voorgaande vaststellingen geen afbreuk.

Er valt voorts niet in te zien hoe de omstandigheid dat de afdeling GOP zou voorbijgaan aan de economische noodzaak waarop de aanvraag is gestoeld en “het gevolg aangrijpt om de oorzaak te weerleggen”, de vaststelling in het advies tegenspreekt dat “de hinder voor de omwonenden [...] zonder meer zal stijgen” of zou aantonen dat een hogere QC-waarde niet zorgt voor een stijging van de ogenblikkelijke geluidsimpact.

Wat betreft het aantal potentieel sterk gehinderden, overweegt de vergunningverlenende overheid in de bestreden beslissing onder meer dat dit aantal “sinds de invoering van de milieuvergunning stelselmatig gedaald is tot 2016”, dat als een uitzonderlijk jaar moet worden beschouwd omwille van de aanslagen van 22 maart dat jaar, en dat “het aantal opnieuw daalt na 2016”, dat het aantal “ruim beneden het maximum” uit de milieuvergunning ligt, dat er “sinds 2009 eveneens een daling is in de oppervlakte en het aantal inwoners binnen de Laeq (55 dB(A))-contour”, dat de “opgelegde milieuvorwaarden consequent werden gerespecteerd” en dat het “aantal klachten gerelateerd aan geluidshinder

erg laag is”. Die overwegingen zijn evenwel weinig zeggend tegenover de overweging in het advies van de afdeling GOP dat “in 2017 een verdubbeling van het aantal potentieel sterk gehinderden is vastgesteld tegenover de periode 2014/2015; dat 180 nachtelijke bewegingen neerkomen op 3 tot 4 vliegbewegingen per week; dat een verdubbeling van de QC-waarde neerkomt op een verdubbeling van het fysieke geluidsniveau; dat er dus een verhoging van de geluidshinder zal zijn tijdens de nachtperiode voor de omwonenden; dat dit niet aanvaard kan worden” en de daaruit volgende conclusie dat “een bijkomende stijging van het aantal potentieel sterk gehinderden bij 180 nachtvluchten met [...] een QC-waarde van 26 wordt verwacht”. Een en ander klemmt des te meer nu de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf het verband legt tussen de QC max en de omvang van de contour en het aantal inwoners ervan, waar ze overweegt dat “de gewijzigde maximale QC-waarde in de nachtperiode [van 82 naar 37 vanaf 1 januari 2010] de oorzaak is van het inkrimpen van de contour en het verminderen van het aantal inwoners binnen de contour”. Aldus bevestigt zij veeleer de conclusie in het advies dat door een versoepeling van de QC-norm een stijging van het aantal potentieel sterk gehinderden kan worden verwacht.

De vaststellingen dat vanuit een economische noodzaak een gefaseerde afbouw nog steeds noodzakelijk is, dat de 180 jaarlijkse bewegingen een plafond betreffen en dat er geen klachten gerelateerd aan de nachtvluchten met een QC-waarde tussen twaalf en zesentwintig werden ingediend in 2017 en 2018 zijn evenmin veelzeggend tegenover de vaststelling door de afdeling GOP dat “in 2017 een verdubbeling van het aantal potentieel sterk gehinderden is vastgesteld tegenover de periode 2014/2015 en een bijkomende stijging van dit aantal wordt verwacht”.

De besproken motieven kunnen niet worden beschouwd als een afdoende weerlegging van het negatieve advies. De kritiek van de tussenkomende partij op het advies van de afdeling GOP doet niet anders besluiten.

Het tweede middelonderdeel is in die mate gegrond.

Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Handhaving

Standpunt van de tussenkomende partij

13. In haar laatste memorie vraagt de tussenkomende partij, in strikt ondergeschikte orde, overeenkomstig artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, samengelezen met artikel 14, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, om het behoud van de gevolgen van de bestreden beslissing.

Dit verzoek is als volgt gemotiveerd:

“Tussenkomende partij vordert bij deze — in strikt ondergeschikte orde — het behoud van de gevolgen van de bestreden beslissing omwille van het feit dat de nietigverklaring zonder meer van de bestreden beslissing zeer zware gevolgen zou hebben op het vlak van de rechtszekerheid.

Immers diende tussenkomende partij NV LEM Oostende-Brugge op 25 augustus 2015 een aanvraag in tot wijziging van de vergunningsvoorwaarde in bij de Deputatie West Vlaanderen, voor wat betreft de volgende voorwaarde:

'a) Voor commerciële vluchten in de periode tussen 23.00 uur en 6.00 uur gelden volgende beperkingen:

4. De maximum toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23.00 uur en 06.00 uur:

-tot 31 december 2009: QC_{max.} = 82

-van 1 januari 2010 tot 31 december 2014: QC_{max.} = 37

-vanaf 1 januari 2015: QC_{max.} = 12

te wijzigen als volgt:

'a) Voor commerciële vluchten in de periode tussen 23.00 uur en 6.00 uur gelden volgende beperkingen:

4. De maximum toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23.00 uur en 06.00 uur:

-tot 31 december 2009: QC_{max.} = 82

-van 1 januari 2010 tot 31 december 2014: QC_{max.} = 37

-vanaf 1 januari 2015: QC_{max.} = 12, waarbij de helft van het nachtquotum beschreven onder punt a.1. Q_{max} = 37 mag hebben, zijnde de helft van de toegestane 1.080 bewegingen/jaar (540 bewegingen/jaar)

vanaf 1 januari 2020: wordt dit herleid tot 1/3 van de bewegingen (360 bewegingen/jaar)

(...)' (...)

Deze vraag betreft aldus een tijdelijke, meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen voor nachtvluchten.

Immers willigt de Deputatie van de provincie West-Vlaanderen op 21 december 2015, intussen reeds meer dan 5 jaar geleden, de aanvraag gedeeltelijk in, in die zin dat de maximaal toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23u00 en 6u00 tot 31 december 2020 wordt vastgelegd op 12, waarbij 180 vliegbewegingen per jaar een maximale QC van 26 mogen hebben. Vanaf 1 januari 2021 geldt hetzelfde principe met dien verstande dat de vliegbewegingen 'dan wel maar steeds maximaal — en dus niet overdraagbaar — 45 per kwartaal' mogen bedragen. Ambtshalve vervangt de Deputatie eveneens de voorwaarde dat de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid geproduceerd door vertrekkende vliegtuigen tussen 23u00 en 6u00 nooit meer mag bedragen dan 12.960, namelijk 1.080×12 in plaats van 25.100 voor vertrekkende vliegtuigen, zoals opgelegd in de vergunning van 2005.

Concreet worden de vergunningsvoorwaarden gewijzigd als volgt:

'a) Voor commerciële vluchten in de periode tussen 23.00 uur en 6.00 uur gelden volgende beperkingen:

4. De maximum toegelaten geluidshoeveelheid per vliegbeweging tussen 23.00 uur en 06.00 uur:

-tot 31 december 2020: $QC_{max.} = 12$, waarbij 180 bewegingen/jaar een $QC_{max.} = 26$ mogen hebben

-van 1 januari 2021: $QC_{max.} = 12$, waarbij 180 bewegingen een $QC_{max} = 26$ mogen hebben (maar daarbij dan wel maar steeds maximaal - en dus niet overdraagbaar - 45 per kwartaal)

(...)'

'De totale jaarlijkse geluidshoeveelheid geproduceerd door vliegtuigen tussen 23.00u en 06.00u mag nooit meer bedragen dan 12.960.' (...)

De gevraagde tijdelijke en meer geleidelijke fasering van de beperking van de QC-normen voor nachtvluchten werd dan ook slechts beperkt toegestaan waarbij ambtshalve de totale jaarlijkse geluidshoeveelheid daarbij nog gehalveerd werd.

De bestreden beslissing werd aldus genomen op 21 december 2015 en is dan ook al meer dan 5 jaar in voege. Inmiddels ligt de eerst opgelegde tijdspanne waarbij tot 31 december 2020 waarbij nachtvluchten met een QC hoger dan 12 en waarbij 18 bewegingen per jaar een QC_{max} van maximaal 26 mogen hebben zonder de niet-overdraagbare kwartaalbeperking tot 45, reeds in het verleden en geldt op heden dan ook nog slechts de voorwaarde voor wat betreft de periode vanaf 1 januari 2021 met de niet-overdraagbare kwartaalbeperking. Aangezien de bestreden beslissing niet werd bestreden met een verzoek tot schorsing en dan ook niet werd geschorst, bleef deze in voege en rechtsgeldig en kon de tussenkomen partij zich op de aldus aangepaste milieuvergunning intussen ook beroepen om nieuwe, voornamelijk cargo-, operatoren aan te trekken dewelke alleszins rekenden, en nog steeds rekenen, op de contractueel vastgelegde mogelijkheid om -indien noodzakelijk- ook gedurende de nachturen te kunnen opereren met toestellen met een QC

hoger dan 12 (in een afbouwend scenario voorlopig tot het einde van de milieuvergunning op 19 oktober 2024). Ingeval de bestreden beslissing zou worden vernietigd kan de tussenkomen partij op zijn contractuele verplichtingen ter zake dan ook niet zonder meer terugkomen. Tussenkomen partij zou zich dan immers geconfronteerd zien met aanzienlijke commerciële schade.

Er wordt tevens nogmaals uitdrukkelijk verwezen naar hetgeen supra op pagina 5 -7, onder IV., randnummer 3.1., reeds wordt uiteengezet.

Uw Raad zal dan ook kunnen vaststellen dat het voordeel dat uit de vernietiging zonder meer en dus zonder het behoud van de gevolgen van de bestreden beslissing te bevelen niet in verhouding zou staan tot de verstoring van de rechtsorde die dit teweeg zou brengen, inzonderheid de zware economische schade die de tussenkomen partij in dat geval zou dienen te ondergaan”.

Beoordeling

14. De partij die de toepassing vraagt van artikel 14^{ter} RvS-wet moet omstandigheden aanvoeren en aannemelijk maken dat de nadelige gevolgen van de nietigverklaring op een kennelijk onredelijke wijze zwaarder wegen dan het rechtsherstel dat het gevolg is van de nietigverklaring van een onwettige vergunning. Er moet bewezen worden dat de vernietiging, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben en dat, om uitzonderlijke redenen, weliswaar een tempering kan worden gerechtvaardigd van een onvoorwaardelijke nietigverklaring door de uitwerking ervan in de tijd te moduleren. Het kan niet worden aanvaard dat, via het voormelde artikel 14^{ter}, de gevolgen van de nietigverklaring volledig teniet worden gedaan en het arrest dat de nietigverklaring uitspreekt, wordt uitgehold.

14. De tussenkommende partij verwijst, vaag en algemeen, naar “zware economische schade” en “aanzienlijke commerciële schade”, maar brengt daaromtrent geen concrete en becijferde gegevens bij. Bijgevolg worden de precieze economische omstandigheden niet afdoende concreet gestaafd.

Het verzoek om de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven wordt verworpen.

VI. Kosten

15. De kosten dienen ten laste van de verwerende partij te worden gelegd.

Deze kosten omvatten het rolrecht van 200 euro per verzoekende partij en een bijdrage van 20 euro per verzoekende partij, zoals bepaald bij artikel 66, 6°, van het algemeen procedurereglement.

Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel in het kader van het beroep tot vernietiging van de

wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’ en van de wet van 26 april 2017 ‘houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft’, de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017.

Bijgevolg is er, op grond van de *erga omnes* en retroactieve werking van het voormelde arrest, aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 18 januari 2019 waarbij het beroep ingesteld tegen het besluit van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 21 december 2015 waarbij, enerzijds, de vraag van de nv LEM Oostende-Brugge tot wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden voor de luchthaven van Oostende, gedeeltelijk wordt ingewilligd en, anderzijds, ambtshalve de vergunningsvoorwaarden van de inrichting worden gewijzigd, ongegrond wordt verklaard.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

De onterecht betaalde bijdrage van 20 euro dient aan de verzoekende partijen te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig november tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys