

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 juli 2025 met nummer RvVb-A-2425-1025

in de zaken met rolnummer 2324-RvVb-0771-A (I), 2324-RvVb-0770-A (II), 2324-RvVb-0790-A (III)

Verzoekende partijen

1. BRUSSELS AIRLINES nv (I)

vertegenwoordigd door Mr. Kristof HECTORS en door Mrs. Roel MEEUS en Laurence D'HUYVETTER met woonplaatskeuze te 1000 Brussel, Regentschapsstraat 58 bus 8

2. de gemeente WATERLOO (II)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

3. de stad WAVER (III)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

4. de gemeente RIXENSART (III)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

5. de gemeente LA HULPE (III)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

6. de gemeente LASNE (III)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

7. de gemeente CHAUMONT-GISTOUX (III)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

8. de gemeente BRAINE-L'ALLEUD (III)

vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

vertegenwoordigd door Mr. Sabine SZULANSKI en door Mr. Jan GHYSELS met woonplaatskeuze te 1050 Brussel, Marsveldplein 5 bus 5

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering

vertegenwoordigd door Mr. Jürgen VANPRAET met woonplaatskeuze te 8820 Torhout, Oostendestraat 306

Tussenkommende partijen

1. BRUSSELS AIRPORT COMPANY nv (I, II en III)

vertegenwoordigd door Mrs. Gauthier VAN THUYNE, Fee GOOSSENS en Leen ELWAUT met woonplaatskeuze te 1150 Brussel, Tervurenlaan 268A

2. AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA INC. (I)

3. INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA) asbl (I)

vertegenwoordigd door Mr. Pierre FRÜHLING met woonplaatskeuze te 1050 Brussel, Louizalaan 326 bus 19

4. DHL AVIATION nv (I, II en III)

5. EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH (I, II en III)

vertegenwoordigd door Mrs. Yves LOIX en Ellen VOORTMANS met woonplaatskeuze te 2600 Antwerpen-Berchem, Borsbeeksebrug 36 bus 9

I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partijen vorderen door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 17 mei 2024 (II), 18 mei 2024 (I) en 21 mei 2024 (III) de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 29 maart 2024, waarmee aan de eerste tussenkomende partij een omgevingsvergunning wordt verleend voor de exploitatie van de luchthaven Brussels Airport met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen (omgevingsnummer: 2022106386).

Het project ligt in Zaventem, Steenokkerzeel, Machelen en Kortenberg.

II. Rechtspleging

1.

Met een arrest van 17 juli 2025 (nr. RvVb-A-2425-1024) werd de last die werd opgelegd in artikel 4, punt 16 van de bestreden beslissing, met name:

“16. Lasten - diabolotoeslag

BAC betaalt jaarlijks 10 miljoen euro aan de nv Infrabel die volledig gebruikt wordt om de diabolotoeslag voor de treinreizigers te verminderen. Deze last blijft onverminderd geldig zolang er een diabolotoeslag aangerekend wordt.”

vernietigd.

2.

De verwerende partij bezorgt het administratief dossier en dient een antwoordnota in. De tussenkomende partijen dienen elk een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zittingen van 24 april 2025 en 25 april 2025.

In de zaak I voert advocaat Roel MEEUS het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Jürgen VANPRAET voert het woord voor de verwerende partij. Advocaten Gauthier VAN THUYNE, Fee GOOSSENS, Jozefien VERBIST en Leen ELEWAUT voeren het woord voor de eerste tussenkomende partij. Advocaat Pierre FRÜHLING en Max ROBERT voert het

woord voor de tweede en derde tussenkomende partij. Advocaat Yves LOIX voert het woord voor de vierde en vijfde tussenkomende partij.

In de zaken II en III voeren advocaten Sabine SZULANSKI en Yves SACREAS (*loco* advocaat Jan GHYSELS) voeren het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Jürgen VANPRAET voert het woord voor de verwerende partij. Advocaten Gauthier VAN THUYNE, Fee GOOSSENS, Jozefien VERBIST en Alexander PIRARD (advocaat Leen ELEWAUT) voeren het woord voor de eerste tussenkomende partij. Advocaat Yves LOIX voert het woord voor de vierde en vijfde tussenkomende partij.

III. Samenvoeging

De procedures gekend onder de rolnummers 2324-RvVb-0770-A (II), 2324-RvVb-0790-A (III) en 2324-RvVb-0771-A (I) hebben allen betrekking op dezelfde bestreden beslissing. In de zaken II en III worden dezelfde middelen aangevoerd. In het enig middel in de zaak I wordt de schending aangevoerd van de Verordening Evenwichtige Aanpak. Dit middel wordt ook aangevoerd in de zaken II en III. Met het oog op een goede rechtsbedeling worden de zaken samengevoegd.

IV. Feiten

Op 6 juli 2023 dient de eerste tussenkomende partij een aanvraag in tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een luchthaven, met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen op terreinen gelegen in 1930 Zaventem, 1820 Steenokkerzeel, 1830 Machelen en 3070 Kortenberg, en gekend is als de luchthaven Brussels Airport.

De aanvraag gaat over de hernieuwing van de omgevingsvergunning voor de luchthaven Brussels Airport met een voortzetting van de huidige activiteiten voor de start- en landingsbanen. De lopende basisvergunning voor de start- en landingsbanen verstreekt op 8 juli 2024. Er worden geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of vegetatiewijzigingen aangevraagd.

In de bestreden beslissing wordt aangegeven dat de aanvraag, voor wat de ingedeelde inrichting of activiteit betreft, in hoofdzaak de exploitatie omvat van een luchthaven met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen (rubriek 57.1.2°). Daarnaast

worden een aantal inrichtingen en/of activiteiten, die voorheen apart vergund waren, mee opgenomen in deze 'nieuwe' basisvergunning, omdat ze één ingedeelde inrichting of activiteit vormen met de start- en landingsbanen.

Over de vergunningsaanvraag wordt een openbaar onderzoek georganiseerd in de gemeenten Kortenberg, Steenokkerzeel, Zaventem en Machelen, waar het telkens loopt van 10 december 2023 tot en met 8 januari 2024. Er werden in totaal 5.546 bewaren ingediend.

In de bestreden beslissing wordt ook aangegeven dat in uitvoering van artikel 27, §4 van het Omgevingsvergunningsbesluit, op 22 maart 2024 overleg plaatsvond tussen de drie gewesten: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest en het Vlaams Gewest. Tijdens dit overleg is een overzicht gegeven van de maatregelen die worden overwogen om de (gewest)grensoverschrijdende effecten te beperken.

Het project-MER van 30 oktober 2023 werd door het Team Omgevingseffecten (milieueffectenrapportage) van de afdeling GOP van het Departement Omgeving op 27 februari 2024 goedgekeurd.

Na het horen van de betrokkenen adviseert de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) op 1 maart 2024 om de omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

De verwerende partij verleent op 29 maart 2024 een omgevingsvergunning onder voorwaarden aan de eerste tussenkomende partij. Dat is de bestreden beslissing.

V. Verwante procedures

De bestreden beslissing maakt ook het voorwerp uit van beroepen bij de Raad gekend onder de rolnummers 2324-RvVb-0763, 2324-RvVb-0764, 2324-RvVb-0765, 2324-RvVb-0766, 2324-RvVb-0767, 2324-RvVb-0768, 2324-RvVb-0769, 2324-RvVb-0773, 2324-RvVb-0774, 2324-RvVb-0779, 2324-RvVb-0780, 2324-RvVb-0781, 2324-RvVb-0782, 2324-RvVb-0784, 2324-RvVb-0786, 2324-RvVb-0787, 2324-RvVb-0788 en 2324-RvVb-0792.

VI. Ontvankelijkheid van de beroepen

A. Het belang van de verzoekende partij in zaak I

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij zet uiteen dat ze de nationale luchtvaartmaatschappij van België is en één van de vier netwerkmaatschappijen van de Lufthansa Group. Ze verbindt de luchthaven Brussels Airport met meer dan 85 bestemmingen binnen Europa, Afrika, Azië en Noord-Amerika. Ze stelt dat ze uitsluitend opereert vanuit de luchthaven Brussels Airport en niet vanop andere luchthavens in België. Ze licht verder uitvoerig toe hoe de exploitatiebeperkingen (met name een plafond op het aantal vliegbewegingen, stille weekendnachten, een verbod op marginaal conforme vliegtuigen tijdens de nacht en een reductie van het aantal ernstig gehinderden en het aantal ernstig slaapverstoorden) in de bestreden beslissing een impact zullen hebben op haar activiteiten. De beperking van het aantal vliegbewegingen zal doorwerken naar de luchtvaartmaatschappijen, waaronder de verzoekende partij als belangrijkste luchtvaartmaatschappij op Brussels Airport. Het zal bovendien een schaarste creëren en een stormloop naar het aantal beschikbare tijdsloten, met mogelijk aanzienlijke financiële gevolgen. De stille weekendnachten zullen ook een belangrijke impact hebben op de vluchten die verzoekende partij naar Afrika verzorgt.

De verzoekende partij betoogt verder ook nog dat haar positie nadelig wordt beïnvloed door het niet volgen van de evenwichtige aanpakprocedure. Aan het opleggen van de bestreden exploitatiebeperkingen werd geen technische samenwerking voorafgegaan (met betrokkenheid van de verzoekende partij), werd geen raadplegingsproces georganiseerd met de betrokken partijen (waaronder de verzoekende partij) en is geen voorafgaande kennisgeving gebeurd (aan onder meer de verzoekende partij).

2.

De verwerende partij werpt op dat het beroep van de verzoekende partij onontvankelijk is bij gebrek aan belang. Ze stelt dat de verzoekende partij een ongeoorloofd belang nastreeft omdat een vernietiging zou betekenen dat de luchthaven niet langer geëxploiteerd kan worden. Het verzoek om de gevolgen van de omgevingsvergunning tijdelijk te handhaven doet niets anders besluiten omdat de beoordeling van het belang voorafgaat aan het onderzoek van de middelen en aan de vraag om de gevolgen van een vernietigde beslissing te handhaven. Er kan niet op anticipatieve wijze rekening gehouden worden met de vraag van de verzoekende partij om de gevolgen van de vernietigde vergunning te handhaven.

Bovendien bestaat er volgens de verwerende partij geen rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband tussen de uitvoering van de bestreden beslissing en de beweerd nadelen die verzoekende partij meent te zullen ondervinden. De bijzondere milieuvorwaarden leggen een aantal grenzen op waaraan de exploitant zich moet houden, maar zonder deze bijzondere milieuvorwaarden moest de vergunning geweigerd worden en zou de verzoekende partij haar activiteiten vanop de luchthaven aldus volledig moeten staken. Indien de stelling van de verzoekende partij gevolgd zou worden dat de bijkomende bijzondere voorwaarden onwettig zijn omdat ze strijdig zijn met de Verordening 598/2014, dan zou het resultaat zijn dat de omgevingsvergunning geweigerd moest worden omdat de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht. De verwerende partij betoogt verder nog dat de bijzondere milieuvorwaarden zich richten tot de vergunninghouder en niet tot de verzoekende partij. De vraag of en in welke mate de verzoekende partij de in het verzoekschrift beschreven nadelen ondervindt, vindt zijn oorzaak niet in de bestreden omgevingsvergunning maar (hoogstens) in de wijze waarop de exploitant hiermee omgaat.

3.

De vierde en vijfde tussenkomende partij stellen zich aan te sluiten bij de exceptie van de verwerende partij dat verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat er een voldoende rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband bestaat tussen de nadelen waarop ze zich beroept en de bestreden beslissing. Ze stellen verder nog dat ze de argumentatie van de verwerende partij over het ongeoorloofd belang niet kunnen onderschrijven.

4.

In de wederantwoordnota benadrukt de verzoekende partij dat haar beroep bij de Raad de onwettige bijkomende exploitatiebeperkingen viseert, maar dat ze geen andere mogelijkheid heeft dan de bestreden vergunning in zijn geheel aan te vechten, omdat een vergunning als één en ondeelbaar wordt beschouwd. Ze betoogt verder nog dat de vernietiging van de bestreden beslissing de verwerende partij zal dwingen om een nieuwe beslissing te nemen over de vergunningsaanvraag en ditmaal wél de evenwichtige aanpakprocedure toe te passen indien zij meent dat nieuwe exploitatiebeperkingen nodig zouden zijn. Ze stelt verder nog dat ze louter de vernietiging nastreeft van de geïmplementeerde onwettige exploitatiebeperkingen, wat haar goed recht is en waar ze ook belang bij heeft. Het uiteindelijke doel van de verzoekende partij is dat de verwerende partij een wettige omgevingsvergunning verleent en dat daarin gebeurlijk opgelegde exploitatiebeperkingen (indien nodig) het resultaat zijn van de evenwichtige aanpakprocedure. Ze stelt dat ze niet een onwettige exploitatie van de nationale luchthaven nastreeft, maar wel een onwettige situatie (met onwettige exploitatievoorwaarden) aan de kaak stelt. Het beroep bij de Raad geeft verzoekende partij een reële kans om de

bestreden onwettigheid en de hinder en nadelen die eruit voortvloeien te laten rechtzetten. Bovendien zal zelfs bij vernietiging niet onmiddellijk een onwettige exploitatie intreden. Er zal minstens tijdelijk kunnen teruggevallen worden op de ‘oude’ basisvergunning en bovendien kan de Raad de gevolgen van de bestreden vergunning tijdelijk handhaven bij vernietiging voor zover dit vereist zou zijn (en waarom alle partijen unaniem verzoeken).

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 105, §2, eerste lid, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat tegen de vergunningsbeslissing die in laatste aanleg werd genomen, door *“het betrokken publiek”* beroep kan worden ingesteld bij de Raad. Het *“betrokken publiek”* wordt door artikel 2, eerste lid, 1° van hetzelfde decreet omschreven als: *“elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn.”*.

Met het criterium dat de beroeper enkel aannemelijk moet maken dat hij *“waarschijnlijk gevolgen”* ondervindt van de afgifte van de omgevingsvergunning, heeft de decreetgever aan het publiek een zeer ruime mogelijkheid geboden om in rechte op te komen tegen een omgevingsvergunning, en enkel de *actio popularis* willen uitsluiten. Om aan dit criterium te voldoen, volstaat het dat de verzoekende partij gegevens voorlegt die aannemelijk maken dat het waarschijnlijk is dat de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning een effect heeft dat haar persoonlijk kan treffen. (R.v.St., 21 mei 2024, nr. 259.804)

2.

2.1

De bestreden beslissing is een omgevingsvergunning voor de exploitatie van de luchthaven Brussels Airport met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen. De verzoekende partij is de nationale luchtvaartmaatschappij van België en opereert uitsluitend vanuit de luchthaven Brussels Airport. Alleen al door haar activiteiten onderscheidt de verzoekende partij zich, ten aanzien van de bestreden omgevingsvergunning, als betrokken publiek.

2.2

Bovendien overtuigt de (bijzonder uitvoerige) uiteenzetting van de verzoekende partij, anders dan de verwerende partij (en de vierde en vijfde tussenkomende partij) voorhouden, dat de bijzondere milieuvoorwaarden in de bestreden beslissing een impact kunnen hebben op haar eigen activiteiten als luchtvaartmaatschappij.

De verzoekende partij maakt in het verzoekschrift voldoende aannemelijk dat ze vanuit de luchthaven Brussels Airport een ruim aanbod aanbiedt aan vluchten van en naar Afrika. Ze overtuigt dat haar huidige businessmodel daarvoor aangewezen is op vroege aankomsten tussen 5u en 7u om de reizigers te laten overstappen op andere vluchten. Het is bijgevolg niet uitgesloten dat de opgelegde milieuvoorwaarde een deel van de verzoekende partij haar bedrijfsvoering in het gedrang brengt. De verwerende partij werpt enkel op dat het landings- en vertrekoverzicht van de verzoekende partij meerdere luchtvaartmaatschappijen omvat. Daarmee weerlegt ze niet dat de verzoekende partij haar vluchten, als onderdeel van alle vluchten van en naar Afrika, geen gevolgen kunnen ondervinden door de opgelegde beperking.

Daarnaast maakt de verzoekende partij ook aannemelijk dat het opgelegde maximale plafond van jaarlijkse vluchtbewegingen haar noodzakelijk groeiscenario en marktpositie mogelijks kan belemmeren. Met een marktaandeel van 37% van de beschikbare vliegbewegingen op de luchthaven overtuigt de verzoekende partij dat een beperking op het aantal vluchtbewegingen haar werking mogelijks kan beïnvloeden. Anders dan wat de verwerende partij opwerpt, is het niet omdat het opgelegde plafond overeenstemt met het realistisch toekomstscenario van de aanvrager dat daardoor elk risico op een gevolg voor de verzoekende partij uitgesloten is. Zo wijst de verzoekende partij erop dat de eerste tussenkomende partij in een mededeling heeft aangegeven dat de bijzondere milieuvoorwaarden, zoals opgelegd in de bestreden beslissing *“de toekomst treft van het hele ecosysteem op de Luchthaven Brussel-Nationaal”* en *“zou leiden tot een krimp in de activiteiten van de luchthaven”*.

2.3

In de mate dat de exceptie van de verwerende partij steunt op de stelling dat de vernietiging van de bestreden beslissing het stopzetten van de exploitatie van de luchthaven inhoudt en het enig alternatief voor de bestreden beslissing een weigeringsbeslissing is, kan dit al evenmin gevolgd worden. Vooreerst wijst de verzoekende partij er niet ten onrechte op dat een gebeurlijke vernietiging niet belet dat er nog tijdelijk verder kan geëxploiteerd worden op basis van de ‘oude’ vergunning (artikel 70, § 1 van Omgevingsvergunningsdecreet samen gelezen met artikel 2, 4° van dit decreet). Anderzijds kan er bij het beoordelen van het belang

van de verzoekende partij in de onderliggende zaak niet worden vooruitgelopen op een inhoudelijke heroverweging na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing. De Raad kan er dus niet van uitgaan dat de enige mogelijke herstelbeslissing een weigeringsbeslissing is.

De excepties worden verworpen.

B. Het belang van de verzoekende partijen in de zaken II en III

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat ze opkomen voor de inwoners op haar grondgebied omdat die, zoals algemeen bekend, al vele jaren hinder ondervinden van het luchtgeluid wanneer zowel bij dag als bij nacht gebruik gemaakt wordt van landingsbaan 01. Dat lawaai is volgens de verzoekende partijen alleszins onaanvaardbaar wanneer van deze landingsbaan gebruik wordt gemaakt bij nacht. Ze stellen ook nog dat ze al geruime tijd ijveren om de nachtvluchten af te schaffen en dat die nu bestendig worden door de bestreden beslissing. Er worden geen nachtvluchten afgeschaft, ongeacht het uitdrukkelijk verzoek daartoe van onder meer verzoekende partijen en de inwoners van hun gemeenten.

Ze wijzen verder op:

- het luchtgeluid bij het op lage hoogte overvliegen van het grondgebied van Waterloo wanneer gebruik gemaakt wordt van landingsbaan 01;
- de vraag van 13 juli 2023 om bij het dossier betrokken te worden omdat (naast 16 andere gemeenten van het Waals gewest) ook zij hinder kan ondervinden van het project;
- de vraag van 25 augustus 2023 van tal van gemeenten van het grondgebied van Waals-Brabant, waaronder zij, om bij het onderzoek van het project te worden betrokken;
- haar beslissing om op eigen initiatief een openbaar onderzoek te houden, daar ze daartoe niet uitgenodigd geweest is;
- haar vraag van 8 januari 2024 aan de leden van de Vlaamse regering om met dit alles en de bezwaren rekening te houden, alsook met de veroordelingen van de Belgische Staat voor het abusief gebruik van landingsbaan 01 voor nachtvluchten;

- het gegeven dat de bestreden beslissing het mogelijk maakt dat het huidige baangebruik, de huidige vliegroutes en -vliegunen bestendig blijven, ongeacht het gegeven dat het bepalen van de vliegroute en van het definiëren van het preferentieel baangebruik ook volgens de bestreden beslissing federale bevoegdheid is.

2.

De verwerende partij, daarin gevolgd door de eerste tussenkomende partij, betwist het belang van de verzoekende partijen.

De verwerende partij werpt op dat geluidshinder van inwoners van de gemeenten geen voldoende belang uitmaakt voor de gemeente zelf. Ze verwijst in dat verband naar het arrest nr. 195.230 van 14 juli 2009 van de Raad van State waarin uitspraak werd gedaan over verschillende vernietigingsberoepen (van onder meer gemeente Wemmel, de stad Brussel en de gemeente Evere) die ingesteld werden tegen de basismilieuvergunning van de luchthaven Brussel-Nationaal. De verwerende partij betoogt dat niet valt in te zien waarom *in casu* anders geoordeeld zou moeten worden. De verzoekende partij voert niet aan dat de gemeentelijke bevoegdheden die verband houden met het verzekeren van een goede rust, veiligheid en gezondheid aan de inwoners door de bestreden beslissing zouden worden aangetast. De verzoekende partij beweert ook niet dat de overvluchten gevolgen zouden kunnen hebben op toekomstige beleidskeuzes die de gemeente bij de uitoefening van hun wettelijke opdrachten zullen maken. Dit alles geldt des te meer omdat het gaat over gemeenten die op een relatief verre afstand gelegen zijn van de luchthaven, en inwoners van het Waals Gewest buiten de contouren wonen die in het project-MER gebruikt wordt voor de disciplines geluid en gezondheid.

De eerste tussenkomende partij stelt dat uit het MER en uit de bestreden beslissing blijkt dat er geen enkele inwoner in het Waalse Gewest binnen de contouren woont waarbinnen men (ernstig) gehinderd zou kunnen zijn door geluidsoverlast. Ze wijst er eveneens op dat de gemeenten op grote afstand liggen van de luchthaven. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar een uitspraak van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg in Brussel die de Belgische Staat veroordeelt voor een onterecht toelaten van vliegroutes die uiteindelijk leiden naar landingsbaan 01, en in zoverre eruit afgeleid moet worden dat de verzoekende partijen concrete nadelige effecten ondervinden door gebruik van bepaalde vliegroutes op haar grondgebied, blijkt er uit dat ze gegriefd zijn door handelingen van de Belgische federale staat en niet zozeer door de bestreden beslissing. De bevoegdheid voor het bepalen van het baangebruik (met inbegrip van het gebruik van baan 01) op de luchthaven is een federale bevoegdheid.

De eerste tussenkomende partij stelt ook nog dat het Waalse Gewest, die verzoekende partij is in de zaak met rolnummer 2324-RvVb-0769-A, in haar inleidend verzoekschrift voorhoudt dat er slechts vijf gemeenten op haar grondgebied zijn die een weerslag kunnen ondervinden van het gebruik van bepaalde landingsbanen. Een aantal van de verzoekende partijen horen daar niet bij en hebben dus kennelijk geen belang, zelfs niet volgens hun eigen Gewest.

3.

De verzoekende partijen repliceren dat, los van de vraag of de geluidshinder die bepaalde inwoners van de gemeente ondergaan voor de gemeente zelf een voldoende belang uitmaakt in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de Raad van State in het arrest van 14 juli 2009 vooral oordeelde dat het belang niet voldoende concreet uiteengezet was. In de onderliggende zaken is het belang van verzoekende partijen wel voldoende concreet gemaakt. Bovendien is de belangvereiste voor de Raad van State anders geregeld en ingevuld dan de belangvereiste voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De verzoekende partijen menen voorts dat, anders dan de tussenkomende voorhoudt, ze ook het causaal verband met de bestreden beslissing hebben aangegeven. In het verzoekschrift is duidelijk gemaakt dat de bestreden beslissing de nieuwe basisvergunning voor de luchthaven Brussel Nationaal vormt, die de luchtgeluidshinder voor haar inwoners veroorzaakt doordat geen (nacht)vluchten via landingsbaan 01 worden afgeschaft en ze het mogelijk maakt dat het huidige baangebruik, de huidige vliegroutes en -vliegreun bestendig blijven.

De verzoekende partijen verwijzen ook nog naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 129/2019 van 10 oktober 2019, waarin aanvaard wordt dat het waken over de gezondheid van de inwoners van een gemeente deel uitmaakt van belang van de gemeente. Omdat éénieder het grondrecht heeft om menswaardig te leven, oordeelt het Grondwettelijk Hof dat het in die materies, die tot de gemeentelijke bevoegdheid behoren, aan de gemeentelijke overheid is om handelingen die dat recht verhinderen te doen ophouden of te voorkomen.

De verzoekende partijen stellen dat het vrijwaren van het leefmilieu op het eigen grondgebied een gemeentelijke bevoegdheid is. De gemeente is er op grond van artikel 2, §1, eerste lid van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur toe gehouden om bij te dragen aan het welzijn van haar burgers, in functie waarvan zij ook alle initiatieven kan nemen (artikel 2, §2, eerste lid van het decreet lokaal bestuur) en dus ook het bij de Raad inleiden van een beroep tot vernietiging.

Beoordeling door de Raad

1.

Bij de bespreking van het belang van de verzoekende partij in de zaak I is er al op gewezen dat de decreetgever aan het publiek een zeer ruime mogelijkheid heeft geboden om in rechte op te komen tegen een omgevingsvergunning en enkel de '*actio popularis*' heeft willen uitsluiten.

2.

2.1

Artikel 41, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen door de gemeenteraden of de provincieraden worden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.

Volgens het Grondwettelijk Hof houdt het beginsel van lokale autonomie in dat de lokale overheden zich in beginsel elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat het tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten (GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010).

2.2

In het arrest nr. 129/2019 van 10 oktober 2019 overweegt het Grondwettelijk Hof dat in de materies die tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren, het aan de gemeentelijke overheden toekomt om onwettige handelingen te doen ophouden of te voorkomen en om daartoe desnoods in rechte op te treden.

2.3

De gemeentelijke bevoegdheden omvatten alles wat te maken heeft met het "*gemeentelijk belang*" en dus met de collectieve noden van de inwoners. Het wordt niet betwist dat een gemeente beslissingen, maatregelen en acties kan nemen om op haar grondgebied een gezond leefmilieu te waarborgen. In beginsel kan een gemeente, met dat doel, dus ook de vernietiging van een omgevingsvergunning vorderen.

Het voorgaande belet niet dat het aan een gemeente is om haar belang aan te tonen om in een concrete zaak een beroep tot vernietiging in te dienen.

2.4

In het licht van het voorgaande overtuigt het betoog van de verzoekende partijen. Er kan aangenomen worden dat de verzoekende partijen in hun betoog bedoelen aan te geven dat ze, ter bescherming van een gezond leefmilieu voor hun inwoners, de vernietiging vragen van de bestreden beslissing die onder meer nachtvluchten toelaat via landingsbaan 1, waardoor de nachtrust voor de inwoners van de gemeenten verstoord wordt.

Het gegeven dat inwoners van andere gemeenten binnen contouren wonen die meer ernstige (geluids)hinder kunnen ondervinden, doet aan de voorgaande vaststelling geen afbreuk. Evenmin als het feit dat de verwerende partij niet bevoegd is om de vliegroutes te regelen.

Ook de argumentatie van de eerste tussenkomende partij dat het Waalse Gewest voorhoudt dat een aantal van de verzoekende partijen geen weerslag kunnen ondervinden van het gebruik van bepaalde landingsbanen, kan niet overtuigen om een belang te ontzeggen aan deze verzoekende partijen. De verzoekende partijen brengen voldoende gegevens en stukken bij die aantonen dat ze ijverden om betrokken te worden bij de besluitvorming over de omgevingsvergunningsaanvraag omwille van de mogelijke impact van een afgifte van een vergunning op (de inwoners van) hun grondgebied.

3.

De excepties worden verworpen.

C. Rechtsmacht van de Raad (zaken II en III)

Standpunt van de partijen

1.

De eerste tussenkomende partij zet uiteen dat de verzoekende partijen ook een beroep hebben ingediend bij de Raad van State, waarin zij voorhouden dat het onderliggend beroep louter “*ten bewarende titel*” werd ingediend en de bevoegde rechter in werkelijkheid de Raad van State is. Ze stelt dat de verzoekende partij de bestreden beslissing lijkt aan te grijpen als aanknopingspunt om haar eigen grieven over de (grond)wettigheid van de oprichting van de Raad voor te leggen aan de Raad van State (met eventuele prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof), eerder dan omdat zij zich werkelijk gegriefd voelt door de inhoud van de bestreden beslissing. De argumentatie van de verzoekende partij is weinig overtuigend, maar in de hypothese dat de Raad van State zijn bevoegdheid zou bevestigen is de Raad zonder rechtsmacht om zelf kennis te nemen van het onderliggend beroep.

2.

De verzoekende partijen betogen in hun wederantwoordnota dat de Raad bevoegd is om uitspraak te doen over hun vorderingen en dat niets hem verplicht om zijn beslissing op te schorten in afwachting van het arrest van de Raad van State in de door hen aldaar aanhangig gemaakte vorderingen.

Beoordeling door de Raad

Het louter gegeven dat de verzoekende partijen in rechtsgedingen voor de Raad van State de (grond)wettigheid van de oprichting van de Raad betwisten, heeft op zich geen enkel gevolg voor de bevoegdheid en de rechtsmacht van de Raad (in de onderliggende zaken). De hypothese waaronder de eerste tussenkomende partij haar exceptie formuleert is momenteel alleszins niet aan de orde.

De exceptie wordt verworpen.

D. Nietigheid van de proceshandeling (zaken II en III)

Standpunt van de partijen

1.

De eerste tussenkomende partij betoogt dat de wetten op het taalgebruik in bestuurszaken de tweede tot en met de achtste verzoekende partij verplichten om uitsluitend het Frans te gebruiken in hun binnendiensten, in de betrekkingen met andere administraties, in de berichten, mededelingen en formulieren die voor het publiek bestemd zijn, in de betrekkingen met de particulieren, in de akten die ze opstellen met individueel toepassingsgebied, in andere aktes zoals getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen Dus moeten alle rechtshandelingen en proceshandelingen die de voormelde verzoekende partijen stellen in principe in het Frans opgesteld zijn om wettig te zijn. Enkel indien de verzoekende partijen zich kunnen beroepen op een uitzonderingsgrond, die er *in casu* niet is, mag zij haar beslissingen, rechtshandelingen en mededelingen bestemd tot het publiek in een andere taal opstellen. Door een proceshandeling, met name het inleidend verzoekschrift in het Nederlands op te maken, hebben de verzoekende partijen gehandeld op een wijze die strijdig is met de wetten op het taalgebruik in bestuurszaken, hetgeen zij zelf erkennen in de verzoeken tot vernietiging voor de Raad van State. Artikel 58 van de wetten op het taalgebruik in bestuurszaken legt als sanctie voor de overtreding de nietigheid van de handeling op, waardoor het inleidend verzoekschrift van de verzoekende partijen in de onderliggende zaken nietig is en het afgewezen moet worden als onontvankelijk.

2.

De verzoekende partijen repliceren dat de ontvankelijkheid van het beroep moet beoordeeld worden op basis van de ontvankelijkheidsvereisten in de geëigende Vlaamse regelgeving. De Raad van State heeft in die zin al geoordeeld en gesteld dat de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken niet op de Raad als rechtscollege van toepassing is (RvS 12 oktober 2012, nr. 220.989). Het gebrek aan een wetsbepaling die een specifieke taal voor de procedurestukken bij de Raad oplegt, bracht de Raad er eerder enkel toe om een exceptie van onontvankelijkheid ten aanzien van een Nederlandstalig verzoekschrift met diverse citaten in het Frans en een voetnoot in de Engelse taal zonder bijgevoegde vertaling in het Nederlands te verwerpen met verwijzing naar het beginsel van de vrijheid van (nationale) taalkeuze voor de particulier (RvVb 11 januari 2012, nr. A/2012/0006). Tot slot merken ze op dat voor de beroepen woonplaats is gekozen op het kantooradres van een Nederlandstalige advocaat, waardoor de processtukken in het Nederlands opgesteld zijn.

Beoordeling door de Raad

De exceptie van de eerste tussenkomende partij vindt grondslag in de vermeende toepassing van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (de Bestuurstaalwet) op de tweede tot en met de achtste verzoekende partij in de samengevoegde zaken wanneer zij, als gemeentelijke overheden gelegen in het Franse taalgebied, handelingen stellen binnen de rechtspleging bij de Raad. Naar het oordeel van de eerste tussenkomende partij had het inleidend verzoekschrift op basis van de Bestuurstaalwet dan ook in het Frans moeten worden ingediend.

De Raad is een Vlaams administratief rechtscollege dat uitspraak doet over rechterlijke beroepen tegen bepaalde individuele bestuurshandelingen, waaronder beslissingen over omgevingsvergunningsaanvragen die in laatste administratieve aanleg zijn genomen. Het indienen van een verzoekschrift bij de Raad kan bezwaarlijk worden beschouwd als een (rechts)handeling die onderworpen is aan de Bestuurstaalwet. Deze wet legt onder meer het gebruik van de taal van het betrokken taalgebied op aan het bestuur voor de contacten met de burgers of communicatie die voor het publiek bestemd is, in het kader van de eigen binnendiensten of in zijn betrekkingen met de diensten waaronder hij ressorteert, en met andere diensten uit hetzelfde taalgebied (zie o.a. art. 10-15 Bestuurstaalwet). De Bestuurstaalwet regelt aldus het taalgebruik in bestuurszaken en vindt geen toepassing op proceshandelingen van overheidsinstanties die niet aan burgers zijn gericht maar die specifiek betrekking hebben op de rechtspleging voor een Vlaams administratief rechtscollege.

Ook de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in dezelfde zin naar aanleiding van een cassatieberoep ingesteld tegen een arrest van de Raad en waarin de verzoekende partij het taalgebruik in het verzoekschrift bij de Raad bekritiseerde: *“De Taalwet Bestuurszaken en het voormelde decreet van 30 juni 1981 regelen het gebruik van de talen in bestuurszaken en niet het gebruik van de talen in gerechtszaken voor de RvVb die uitspraak doet over jurisdictionele beroepen.”* (RvS 12 oktober 2012, nr. 220.989, overw. 15).

De exceptie wordt verworpen.

VII. Onderzoek van het enig middel in zaak I

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie;
- de artikelen 1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8 van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van richtlijn 2002/30/EG (hierna: Verordening Evenwichtige Aanpak);
- artikel 5.3.1, 2°, a) van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM);
- artikel 3.3.0.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II);
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet);
- het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet in het inleidend verzoekschrift uiteen dat de Verordening Evenwichtige Aanpak een bindend rechtskader vastlegt voor het opleggen van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens in de Europese Unie. Het uitgangspunt is dat geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens in sommige gevallen noodzakelijk kunnen blijken om de geluidshinder van luchthavens te bestrijden, maar dat een onoordeelkundig inzetten hiervan het risico inhoudt op concurrentievervalsingen

binnen de Unie of op een belemmering van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door een inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit. Daarom is op Europees niveau een bindend kader van regels en procedures vastgesteld om tot een evenwichtige aanpak (*'balanced approach'*) te komen van geluidsgelateerde acties tegen de geluidshinder van luchthavens, waarbij geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen alleen mogen worden ingevoerd wanneer andere maatregelen van de evenwichtige aanpak niet voldoende zijn om de specifieke doelstellingen ter bestrijding van geluidshinder te halen. De bevoegde instanties binnen de lidstaten zien erop toe dat de geluidssituatie op luchthavens waarvoor zij verantwoordelijk zijn, regelmatig wordt beoordeeld overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï. Indien uit deze evaluatie blijkt dat nieuwe exploitatiebeperkingen nodig zijn om een geluidsprobleem op een luchthaven op te lossen, dienen de bevoegde instanties bepaalde beslissingsschema's en regels te volgen om desgevallend tot exploitatiebeperkingen te komen. Wanneer een bevoegde instantie vervolgens een exploitatiebeperking wil opleggen, moet zij verplicht een notificatie- en consultatieprocedure doorlopen. De Verordening Evenwichtige Aanpak staat alleen uitzonderingen toe op de evenwichtige aanpakprocedure voor ontwikkelingslanden en operaties met luchtvaartuigen van uitzonderlijke aard en ze is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de Belgische rechtsorde zonder dat een omzetting in nationaal recht vereist is.

De verwerende partij heeft in de bijzondere milieuvorwaarden van de bestreden beslissing (nieuwe) geluidsgelateerde acties en exploitatiebeperkingen opgelegd voor de exploitatie van de luchthaven Brussels Airport. Al deze nieuwe geluidsgelateerde bijzondere milieuvorwaarden kwalificeren als geluidsgelateerde acties en exploitatiebeperkingen in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak, maar de verwerende partij heeft de evenwichtige aanpakprocedure niet toegepast.

De verwerende partij erkent in de bestreden beslissing dat exploitatiebeperkingen enkel kunnen worden opgelegd mits naleving van de evenwichtige aanpakprocedure en dat desondanks de evenwichtige aanpakprocedure niet werd toegepast. De aangehaalde redenen daartoe overtuigen niet:

- (1) De argumentatie dat een vergunningsweigering onwenselijker zou geweest zijn dan het illegaal opleggen van nieuwe exploitatiebeperkingen, kan niet rechtvaardigen dat de Verordening Evenwichtige Aanpak met de voeten wordt getreden en exploitatiebeperkingen worden opgelegd die strijden met het Europese recht.

- (2) De overweging dat een vergunningsweigering afbreuk zou doen aan het sociaal, economisch, socio-cultureel en ruimer maatschappelijk belang van de luchthaven, vormt geen wettige reden om onwettige exploitatiebeperkingen op te leggen aan de luchthaven zonder de verplichte evenwichtige aanpakprocedure te volgen.
- (3) De verwerende partij beroept zich verder op overweging (3) van de Verordening Evenwichtige Aanpak waarin wordt aangegeven dat de evenwichtige aanpak de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten en in vigerend recht vastgesteld beleid erkent en hieraan geen afbreuk doet. Maar de noodgreep van verwerende partij volgt louter uit een puur internrechtelijke situatie waarbij de bevoegde instanties nalatig zijn geweest om tijdig de nodige initiatieven te nemen om met toepassing van de evenwichtige aanpakprocedure en de daarin vervatte '*checks and balances*' nieuwe geluidsgelateerde acties en exploitatiebeperkingen te overwegen.
- (4) De overweging dat de nieuwe exploitatiebeperkingen werden opgelegd 'in afwachting van' het doorlopen van de evenwichtige aanpakprocedure bieden geen voldoende rechtvaardiging voor het niet-naleven van de evenwichtige aanpakprocedure. De Verordening Evenwichtige Aanpak bevat geen aanknopingspunt voor de opvatting dat een tijdelijke of kortdurende exploitatiebeperking van de evenwichtige aanpakprocedure uitgesloten is.

Het opleggen van geluidsgelateerde acties en exploitatiebeperkingen in strijd met de Verordening Evenwichtige Aanpak, tast noodgedwongen de wettigheid van de bestreden beslissing aan waardoor deze moet worden vernietigd. De verzoekende partij benadrukt dat hierdoor haar rechten en belangen zijn geschonden. Door het niet volgen van de evenwichtige aanpakprocedure, is er geen enkele garantie dat de opgelegde exploitatiebeperkingen kosteneffectief zijn, niet restrictiever zijn dan noodzakelijk, gebaseerd zijn op een EU-conforme evaluatie van de geluidsimpact, rekening houden met de belangen en input van alle belanghebbende partijen en van de Europese Commissie en andere lidstaten, voldoende afgewogen en gemotiveerd zijn op grond van het afwegingskader van de Verordening Evenwichtige Aanpak. Bijkomend benadrukt de verzoekende partij dat de Verordening Evenwichtige Aanpak uitdrukkelijk het recht garandeert voor benadeelde partijen om tegen getroffen exploitatiebeperkingen beroep aan te tekenen bij een andere instantie dan de instantie die de exploitatiebeperkingen opgelegd heeft.

In geval van vernietiging van de bestreden beslissing vraagt de verzoekende partij om de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing tijdelijk in stand te houden met toepassing van

artikel 36 DBRC-decreet. Vijf maanden zullen mogelijk niet voldoende zijn om de evenwichtige aanpakprocedure toe te passen en een herstelbeslissing te nemen. Er is ook sprake van uitzonderlijke redenen die een uitzondering op het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen. Het algemeen belang, en bijkomend de belangen van verzoekende partij, verzetten er zich tegen dat bij vernietiging de exploitatie van de nationale luchthaven in het gedrang zou komen. In dat verband wordt verwezen naar de overwegingen in de bestreden beslissing die het groot maatschappelijk belang van de luchthaven Brussels Airport in de verf zetten. De verzoekende partij vraagt ook om bij vernietiging als voorwaarde op te leggen aan verwerende partij dat ze de evenwichtige aanpakprocedure moet volgen voor het opleggen van geluidsgelateerde acties en exploitatiebeperkingen en om een ordetermin op te leggen voor het nemen van een nieuwe beslissing, rekening houdend met de duur van de evenwichtige aanpakprocedure.

2.

2.1

In de antwoordnota betwist de verwerende partij het belang bij het middel omdat het inwilligen ervan tot gevolg zou hebben dat de bestreden omgevingsvergunning vernietigd zou worden waardoor de exploitatie niet langer uitgebaat kan worden. Het handhaven van de gevolgen kan geen baat bijbrengen omdat het een modaliteit van de vernietiging is die beoordeeld moet worden nadat uitspraak werd gedaan over het middel.

Verder betoogt de verwerende partij “*in hoofdorde*” dat er geen schending van de Verordening Evenwichtige Aanpak (en de overige in het middel aangevoerde bepalingen) voorligt. In “*ondergeschikte orde*” suggereert de verwerende partij om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie over de uitlegging en geldigheid van de Verordening Evenwichtige Aanpak.

2.2

De stelling in hoofdorde vat de verwerende partij samen door er op te wijzen dat:

- de procedure van de evenwichtige aanpak geen substantiële en op straffe van nietigheid voorgeschreven vereiste is die voorafgaand aan het verlenen van een omgevingsvergunning tot hernieuwing van de bestaande exploitatie van een luchthaven doorlopen moet worden;
- de nood tot het opleggen van bijkomende bijzondere milieuvorwaarden maar tot uiting komt bij de beoordeling van de aanvraag door de vergunningverlenende overheid op basis van het ingediende aanvraagdossier;
- het temporeel niet mogelijk was om na kennisname van het aanvraagdossier tijdig de procedure van de evenwichtige aanpak te doorlopen gelet op de dwingende

beslissingstermijn van de vergunningverlenende overheid en het feit dat de geldingsduur van de vorige milieuvergunning op 8 juli 2024 afliep;

- uit verschillende adviezen (Afdeling GOP en Departement Gezondheid) bleek dat het verlenen van de omgevingsvergunning zonder het opleggen van bijzondere milieuvoorwaarden niet mogelijk was omdat maatregelen nodig zijn die de hinder verder beperken (cf. art. 5.3.1., 1° DABM en de positieve verplichtingen die volgen uit artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM);
- het weigeren van de omgevingsvergunning de meest drastische en absolute (exploitatie)beperking is, met name de sluiting van de luchthavenactiviteit, wat fundamenteel ingaat tegen de principes van de evenwichtige aanpak zelf en de Verordening Evenwichtige Aanpak;
- er vier bijkomende bijzondere milieuvoorwaarden worden opgelegd om de hinder verder te beperken en dit in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak waarbij deze bijzondere milieuvoorwaarden bijgesteld kunnen worden.

Ze wijst er verder op dat de bijzondere milieuvoorwaarden inzake het plafond op het aantal vliegbewegingen en inzake de reductie van het aantal ernstig gehinderden en het aantal ernstig slaapverstoorden geen “*exploitatiebeperkingen*” zijn in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak. De bijzondere voorwaarden inzake de stille weekendnachten en de reductie van het aantal ernstig gehinderden en het aantal ernstig slaapverstoorden worden niet gevat door artikel 5, derde lid van de Verordening Evenwichtige Aanpak vermits deze milieuvoorwaarden nog niet onmiddellijk “*toegepast*” worden en mogelijks nog bijgesteld kunnen worden na het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak indien zou blijken dat de geluidsproblematiek op een andere wijze kostenefficiënter opgelost kan worden. De verwerende partij maakt geen gebruik van marginaal conforme vliegtuigen, zodat ze geen belang heeft bij het middel voor de bijzondere voorwaarde die daarover gaat, minstens moet ook hier vastgesteld worden dat die voorwaarde niet onmiddellijk “*toegepast*” wordt.

De verwerende partij stelt ook nog dat de verzoekende partij niet nuttig verwijst naar de Nederlandse zaak over de luchthaven van Schiphol. Deze buitenlandse rechtspraak kan niet zomaar worden vertaald naar de Vlaamse interne rechtsorde. Bovendien is de thans voorliggende situatie ook anders dan in de Nederlandse zaak over de luchthaven van Schiphol.

2.3

In ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij om de volgende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie over de uitlegging (artikel 267, eerste lid, a) VWEU) en

geldigheid (artikel 267, eerste lid, b) VWEU) van de Verordening Evenwichtige Aanpak (of bepaalde artikelen):

“1. Vraag tot uitlegging (artikel 267, eerste lid, a) VwEU

Dient Verordening Nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG, en de artikelen 1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8 in het bijzonder, zo uitgelegd te worden dat het zich verzet tegen het opleggen van bijkomende bijzondere milieuvoorwaarden bestaande uit (1) een plafond op het aantal vliegbewegingen, (2) stille weekendnachten, (3) verbod op marginaal conforme vliegtuigen tijdens de nacht en (4) een reductie van het aantal ernstig gehinderden en het aantal ernstig slaapverstoorden) (zoals deze voorliggen in de zaak voor de verwijzende rechter) in het kader van een aanvraag tot hernieuwing van een exploitatievergunning van een luchthaven zonder dat de procedure van de evenwichtige aanpak voorafgaand doorlopen werd en dit rekening houdende met het feit dat: (1) zonder het opleggen van de bijzondere milieuvoorwaarden de vergunning hoe dan ook op grond van het nationaal recht en de positieve verplichtingen die uit grondrechten volgen geweigerd zou dienen te worden omdat de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht met de stopzetting van de exploitatie tot gevolg;

(2) hoe dan ook gehandeld zou worden in strijd met Verordening 598/2014 vermits een weigering van de vergunning neerkomt op een sluiting van de luchthaven en bijgevolg als de meest verregaande (exploitatie)beperking zou worden beschouwd (cf. HvJ C-120/10 van 8 september 2011 (European Air Transport SA t. Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest);

(3) de overheid die uitspraak doet over de hernieuwing van de exploitatievergunning pas na het indienen van de aanvraag tot hernieuwing van de exploitatievergunning op basis van het concrete aanvraagdossier kan oordelen of bijkomende milieuvoorwaarden opgelegd moeten worden om het aangevraagde te kunnen vergunnen en

(4) de bijzondere milieuvoorwaarden slechts opgelegd worden in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak waarbij indien het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak ertoe zou nopen aanpassingen aan te brengen aan de bijzondere voorwaarden, dit volgens het nationaal recht kan gebeuren via een (ambtshalve of op vraag van de exploitant) bijstelling van de vergunningsvoorwaarden?

2. Vraag tot ongeldigverklaring (artikel 267, eerste lid, b) VwEU)

Is Verordening Nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige

aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG, en de artikelen 1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8 ervan in het bijzonder verenigbaar met:

- artikel 7 (eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven) van de Europese Unie al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 EVRM,
- artikel 90 en 100, lid 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel dat gewaarborgd wordt door artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het aan de verdragen gehechte protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel,
- het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitalen (art. 26-37 VWEU), en artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap) van het Handvest van de Grondrechten

indien de Verordening 598/2014 in die zin gelezen wordt dat ze met zich meebrengt dat het bevoegde bestuursrechtcollege de vergunning tot hernieuwing van de exploitatie die afgeleverd werd met vier bijkomende bijzondere milieuvoorwaarden (plafond op het aantal vliegbewegingen, stille weekendnachten, verbod op marginaal conforme vliegtuigen tijdens de nacht en een reductie van het aantal ernstig gehinderden en het aantal ernstig slaapverstoorden) die tot doel hebben de geluidshinder te beperken moet vernietigen omdat de procedure van de evenwichtige aanpak uit Verordening 598/2014 voorafgaand niet werd doorlopen en dit rekening houdende met het feit dat

(1) zonder het opleggen van de bijzondere milieuvoorwaarden de vergunning hoe dan ook op grond van het nationaal recht en de positieve verplichtingen die uit grondrechten volgen geweigerd zou dienen te worden omdat de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht met de stopzetting van de exploitatie tot gevolg;

(2) hoe dan ook gehandeld zou worden in strijd met Verordening 598/2014 vermits een weigering van de vergunning neerkomt op een sluiting van de luchthaven en bijgevolg als de meest verregaande (exploitatie)beperking zou worden beschouwd (cf. HvJ C-120/10 van 8 september 2011 (European Air Transport SA t. Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest);

(3) de overheid die uitspraak doet over de hernieuwing van de exploitatievergunning pas na het indienen van de aanvraag tot hernieuwing van de exploitatievergunning op basis van het concrete aanvraagdossier kan oordelen of bijkomende milieuvoorwaarden opgelegd moeten worden om het aangevraagde te kunnen vergunnen en

(4) de bijzondere milieuvoorwaarden slechts opgelegd worden in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak waarbij indien het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak ertoe zou nopen aanpassingen aan te brengen aan de bijzondere voorwaarden, dit volgens het nationaal recht kan gebeuren via een (ambtshalve of op vraag van de exploitant) bijstelling van de vergunningsvoorwaarden?"

Voor de tweede vraag licht de verwerende partij nog aanvullend toe dat de Verordening Evenwichtige Aanpak artikel 90 en 100, lid 2 VwEU en het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel schendt, omdat de toepassing van de Verordening Evenwichtige Aanpak in de concrete omstandigheden van deze zaak tot gevolg heeft dat de omgevingsvergunningsaanvraag tot hernieuwing van de luchthaven geweigerd zou moeten worden, omdat geen bijzondere milieuvoorwaarden kunnen worden opgelegd om de hinder te beperken zonder eerst de procedure van de evenwichtige aanpak te doorlopen, wat strijdig is met de bevoegdheid van de Unie om een gemeenschappelijk vervoerbeleid te ontwikkelen. De Verordening Evenwichtige Aanpak schendt verder de EU-rechtelijke beginselen van het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitalen omdat de weigering van de vergunning het vrij verkeer van goederen en personen vanop de luchthaven onnodig zou bemoeilijken, zonder dat een dwingende reden van algemeen belang bestaat die noodzakelijk en evenredig is in het licht van het nagestreefde doel. Via het opleggen van de voormelde bijzondere milieuvoorwaarden kan immers tot een situatie gekomen worden die een veel minder grote impact heeft op het vrij verkeer. Het stellen van deze prejudiciële vraag is in de in ondergeschikte orde gestelde hypothese noodzakelijk voor het oplossen van het geschil, zodat er overeenkomstig artikel 267 van het VWEU en de criteria uit het *Cilfit*-arrest een verplichting bestaat voor de Raad om deze prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

2.4

In nog meer ondergeschikte orde – over de vernietigingsmodaliteiten – vraagt de verwerende partij nog om:

- toepassing te maken van de bestuurlijke lus;
- de mogelijkheid vast te stellen om de exploitatie verder te zetten in toepassing van artikel 70, §1 van het Omgevingsvergunningsdecreet;
- de rechtsgevolgen van het bestreden besluit te handhaven.

3.

De eerste tussenkomende partij verwijst in haar schriftelijke uiteenzetting naar de uiteenzetting van de regels die gelden met betrekking tot beheer en exploitatie van de luchthaven, in het bijzonder naar de dwingende EU-beperkingen op de bevoegdheden van lidstaten om beperkingen aan het vliegverkeer op te leggen, waaronder de wijze waarop geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen kunnen worden opgelegd en schikt zich voor de beoordeling van het enig middel naar de wijsheid van de Raad.

In ondergeschikte orde verzoekt ze tot het tijdelijk instandhouden van de rechtsgevolgen ingeval van vernietiging.

4.

De tweede en de derde tussenkomende partij voeren in hun schriftelijke uiteenzetting een gelijkaardige argumentatie als de verzoekende partij.

De tweede tussenkomende partij voegt daar nog aan toe dat de verwerende partij niet duidelijk de negatieve gevolgen heeft beoordeeld die de exploitatiebeperkingen zullen hebben voor de uitoefening van verkeersrechten door Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen, zoals ook wordt vereist door artikel 15 van de "Open Skies"-overeenkomst.

Ook deze partijen verzoeken in ondergeschikte orde om de rechtsgevolgen te handhaven.

5.

De vierde en vijfde tussenkomende partij voeren in hun schriftelijke uiteenzetting een verweer dat gelijkaardig is aan dat van de verwerende partij in de antwoordnota en sluiten zich op een aantal punten uitdrukkelijk aan bij dat verweer.

En ook deze partijen verzoeken in ondergeschikte orde om de rechtsgevolgen te handhaven.

6.

In de wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij, als repliek op de exceptie van de verwerende partij over het gebrek aan belang bij het middel, naar haar argumentatie over haar belang om de bestreden beslissing aan te vechten.

Ze stelt verder nog dat het loutere feit dat het naleven van de evenwichtige aanpakprocedure door de Vlaamse decreetgever niet als een substantiële en op straffe van nietigheid voorgeschreven vereiste voor het verlenen van een omgevingsvergunning is geformuleerd, niet ter zake doet. Ook het verweer dat de nood om bijkomende bijzondere milieuvoorwaarden op te leggen maar aan de orde was en kon zijn na de indiening van het aanvraagdossier, overtuigt niet. Verwerende partij veronachtzaamt de algemene strekking van de verordening en de verantwoordelijkheid van de aangewezen bevoegde instanties. Zowel de federale Minister voor de luchtvaart als het Departement Omgeving werden aangewezen als bevoegde instanties in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak. Zij hadden dus kunnen en moeten anticiperen door proactief de evenwichtige aanpakprocedure op te starten en te doorlopen, in plaats van passief de vergunningsaanvraag af te wachten. Verwerende partij

heeft dus zelf het tijdsargument dat het niet meer temporeel mogelijk was om de evenwichtige aanpakprocedure te doorlopen na kennisname van de vergunningsaanvraag, mee gecreëerd door niet proactief en eventueel samen met de andere bevoegde instanties (én alle betrokken belanghebbenden) te bekijken of nieuwe exploitatiebeperkingen aangewezen zijn of niet.

De verzoekende partij wijst er verder bijkomend nog op dat de eerste tussenkomende partij in haar schriftelijke uiteenzetting terecht overweegt dat exploitatiebeperkingen niet in het kader van een omgevingsvergunning kunnen worden opgelegd. Exploitatiebeperkingen formuleren een rechtsregel en hebben aldus een algemene draagwijdte. Ze hebben gevolgen voor alle partijen die betrokken zijn bij de exploitatie van een luchthaven (vergunningverlenende overheid, slotcoördinator, luchtverkeersleider, luchtvaartmaatschappijen, uitbater van de luchthaven, etc.). Besluiten met een reglementair karakter in de zin van artikel 3, §1 van de wetten op de Raad van State moeten aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden onderworpen. Een omgevingsvergunning daarentegen betreft een beslissing met een individueel karakter die geen normatieve waarde heeft. Het verleent enkel rechten aan de vergunninghouder. Eerdere exploitatiebeperkingen aan de luchthaven Brussels Airport werden ook opgelegd middels een reglementair besluit, namelijk het koninklijk besluit van 25 september 2003 en het ministerieel besluit van 3 mei 2004. Bovendien zijn de regels voor het opleggen van exploitatiebeperkingen niet geïntegreerd in de omgevingsvergunningsprocedure. Bijgevolg is het niet mogelijk om exploitatiebeperkingen onder de vorm van bijzondere omgevingsvergunningsvoorwaarden van onbeperkte duur op te leggen in de omgevingsvergunning. De Vlaamse decreetgever heeft er expliciet voor gekozen om de regels voor het invoeren van exploitatiebeperkingen niet in de omgevingsvergunningsprocedure te integreren.

De verzoekende partij repliceert ook nog dat de bijstellingsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet geen enkele garantie biedt voor verzoekende partij. Alleen de bevoegde overheid en de vergunninghouder of exploitant kunnen hiertoe een initiatief nemen. Verzoekende partij kan zelf niet verzoeken om een bijstelling van de betreffende bijzondere milieuvoorwaarden. Dit werd ten andere ook niet als een vergunningsvoorwaarde opgelegd in de bestreden vergunning. Bijkomend is er geen enkele garantie dat een gebeurlijke bijstellingsprocedure ook effectief zal resulteren in een wijziging of aanvulling van de bijzondere milieuvoorwaarden, indien een dergelijke procedure zou worden geïnitieerd nadat de evenwichtige aanpakprocedure werd afgerond.

De verzoekende partij wijst er ook nog op dat nergens uit blijkt dat de evenwichtige aanpakprocedure reeds geïnitieerd is. Het spreekt boekdelen dat verwerende partij in de

antwoordnota zelfs niet beweert of aangeeft dat de evenwichtige aanpakprocedure al zou zijn opgestart of wanneer dit het geval zal zijn, niettegenstaande het inleidend verzoekschrift dateert van 18 mei 2024.

Over het plafond op het aantal vliegbewegingen stelt de verzoekende partij nog dat het irrelevant is dat dit plafond overeenstemt met het aantal vliegbewegingen dat door de aanvrager zelf als “*realistisch toekomstscenario*” als uitgangspunt genomen werd. Zoals de verwerende partij zelf aangeeft, werd dit plafond één op één overgenomen als bijzondere voorwaarde. In het arrest van 12 juli 2024 heeft de Hoge Raad der Nederlanden ook bevestigd dat het beperken van het aantal vliegbewegingen aan te merken is als een geluidgerelateerde exploitatiebeperking in de zin van de Europese verordening.

Over de beperking voor weekendnachten antwoordt de verzoekende partij dat het feit dat deze beperking niet onmiddellijk wordt toegepast niet wegneemt dat ze een exploitatiebeperking is in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak. De Hoge Raad der Nederlanden heeft in het arrest van 12 juli 2024 bevestigd dat ook een tijdelijke regeling een exploitatiebeperking kan uitmaken.

Verder repliceert de verzoekende partij nog op het verzoek om prejudiciële vragen te stellen. Ze stelt dat in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden, de duidelijke bewoordingen van de Verordening Evenwichtige Aanpak en de voorrang van het EU-recht, het niet noodzakelijk lijkt om de beoogde prejudiciële vragen te stellen aan het Europees Hof van Justitie. Bijkomend stelt de verzoekende partij dat de gesuggereerde prejudiciële vragen niet zozeer ingegeven zijn vanuit een vermeende onduidelijkheid over de toepassing van de Verordening Evenwichtige Aanpak. De bewoordingen en de toepassing van de verordening lijken voldoende duidelijk. De echte aanleiding voor de gesuggereerde prejudiciële vragen vormt (i) een puur internrechtelijke situatie waarbij de omgevingsvergunningsprocedure niet werd afgestemd op de Verordening Evenwichtige Aanpak en geen andere gepaste uitvoeringsmaatregelen werden genomen en (ii) een feitelijke situatie van stilzitten en nalaten in hoofde van de bevoegde instanties die de verordening niet hebben toegepast. Het lijkt dan ook weinig zinvol om hierover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

Verzoekende partij stelt ten slotte nog dat ze ook van oordeel is dat de bestuurlijke lus *in casu* kan bijdragen tot een efficiënte en finale geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn. Voorwaarde hiertoe is voor de verzoekende partij wel dat een toepassing van de bestuurlijke lus erop gericht is om de evenwichtige aanpakprocedure conform de Verordening Evenwichtige Aanpak toe te passen, dat alle betrokkenen (zoals verzoekende partij) hierin

betrokken worden zoals de verordening voorschrijft en dat verzoekende partij standpunt kan innemen over de herstelbeslissing.

Beoordeling door de Raad

1. Belang bij het middel

De exceptie van de verwerende partij steunt op een stelling die al verworpen is bij de bespreking van de aangevoerde exceptie over het belang van de verzoekende partij om beroep aan te tekenen bij de Raad. De verwerende partij gaat in de exceptie ten onrechte uit van de stelling dat die bijkomende bijzondere voorwaarden moeten opgelegd worden zoals in de bestreden beslissing of dat een omgevingsvergunning moet geweigerd worden. Er kan niet worden van uitgegaan dat de enige mogelijke herstelbeslissing een weigeringsbeslissing is.

De verzoekende partij overtuigt ook in haar uiteenzetting dat haar rechten en belangen zijn geschonden door het niet volgen van de evenwichtige aanpakprocedure, alleen al omdat ze bij die procedure, als belanghebbende partij, moet worden betrokken. Ze wijst er ook niet ten onrechte op dat de Verordening Evenwichtige Aanpak uitdrukkelijk het recht garandeert voor benadeelde partijen om tegen getroffen exploitatiebeperkingen beroep aan te tekenen bij een andere instantie dan de instantie die de exploitatiebeperkingen opgelegd heeft.

De verwerende partij verzoekt uitdrukkelijk om de gevolgen te handhaven bij een gebeurlijke vernietiging, zodat ze niet tegelijk kan overtuigen dat een vernietiging aan de verzoekende partij de pas afsnijdt om het enig middel aan te voeren (omdat dit zou leiden tot een verbod tot exploitatie). Er is overigens ook al op gewezen dat bij een gebeurlijke vernietiging nog tijdelijk kan geëxploiteerd worden op basis van de 'oude' vergunning.

De exceptie wordt verworpen.

2. De Verordening Evenwichtige Aanpak

2.1 Algemene context

De luchtvaartsector is een internationaal opererende sector. Ongecoördineerde ontwikkeling van nationale programma's en beleid voor de vermindering van geluidshinder door luchtverkeer kan de rol van de burgerluchtvaart en economische ontwikkeling hinderen. Daarom heeft de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in resolutie A33/7 het

concept van evenwichtige aanpak van geluidbeheer (de evenwichtige aanpak) ingevoerd waarmee een coherente methode is vastgesteld om vliegtuiglawaai aan te pakken.

Deze evenwichtige aanpak is voor de Europese Unie uitgewerkt in de Verordening 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens (Verordening Evenwichtige Aanpak). De evenwichtige aanpak is daarin voorgeschreven voor luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen van burgerluchtvaartuigen per kalenderjaar.

Uitgangspunt daarbij is een geïntegreerde aanpak die erop gericht is zowel de effectieve werking van vervoerssystemen van de Unie als de bescherming van het milieu te garanderen. Het opleggen door lidstaten van exploitatiebeperkingen op individuele luchthavens in de Unie beperkt de capaciteit, maar kan bijdragen aan de verbetering van de geluidssituatie rond de desbetreffende luchthavens. Het houdt echter ook een risico in van concurrentievervalsingen of een belemmering van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit. Het opnemen van de internationale regels inzake de evenwichtige aanpak in Verordening 598/2014 moet het risico op internationale geschillen aanzienlijk doen afnemen in geval luchtvaartmaatschappijen van derde landen worden getroffen door geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen.

De in Verordening Evenwichtige Aanpak uitgewerkte evenwichtige aanpak legt geen doelstellingen voor de geluidskwaliteit op. Die blijven onderworpen aan de Richtlijn inzake de beheersing en evaluatie van omgevingslawaai (Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai).

2.2 Regelgeving

De Verordening Evenwichtige Aanpak legt voor luchthavens met een geluidsprobleem regels vast over de procedure die moet worden gevolgd voor de coherente invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen, per individuele luchthaven, teneinde de geluidsomgeving te verbeteren en het aantal mensen dat aanzienlijke hinder ondervindt van de mogelijk schadelijke gevolgen van vliegtuiglawaai te beperken of te doen afnemen, overeenkomstig de evenwichtige aanpak (artikel 1.1).

Voor de toepassing van de verordening wordt onder “*exploitatiebeperking*” verstaan (artikel 2.6):

“een geluidsgerelateerde actie die de toegang tot of de operationale capaciteit van een luchthaven vermindert, inclusief exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme luchtvaartuigen op specifieke luchthavens en partiële exploitatiebeperkingen, die bijvoorbeeld gedurende bepaalde tijdsperioden van de dag of alleen voor bepaalde start- en landingsbanen gelden”.

In overweging 15 van de verordening wordt aangegeven dat er moet worden voorzien in een, ten opzichte van Richtlijn 2002/30/EG, nieuwe en bredere definitie van exploitatiebeperkingen, teneinde de tenuitvoerlegging van nieuwe technologieën en operationele capaciteiten van luchtvaartuigen en grondmaterieel te faciliteren. De toepassing van deze definitie mag niet leiden tot uitstel bij de tenuitvoerlegging van operationele maatregelen die de geluidsoverlast onmiddellijk kunnen verlichten zonder daarbij de operationele capaciteit van een luchthaven ernstig aan te tasten. Dergelijke maatregelen mogen derhalve niet worden beschouwd als nieuwe exploitatiebeperkingen.

Een “*geluidsgerelateerde actie*” is volgens de verordening (artikel 2.5):

“elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven, waarvoor de beginselen van de evenwichtige aanpak van toepassing zijn, inclusief andere niet-operationele acties die gevolgen kunnen hebben voor het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan vliegtuiglawaai”

De “*evenwichtige aanpak*” wordt in artikel 2.3 van de verordening omschreven als:

“de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ontwikkelde procedure waarbij het gamma aan beschikbare maatregelen, namelijk de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, ruimtelijke ordening en beheer, operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder en exploitatiebeperkingen, op coherente wijze wordt benaderd, teneinde het geluidsprobleem voor elke individuele luchthaven op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen”

Artikel 3.1 van de Verordening Evenwichtige Aanpak bepaalt dat een lidstaat “*een of meer bevoegde instanties aan(wijst) die verantwoordelijk zijn voor de procedure die moet worden gevolgd bij het vaststellen van exploitatiebeperkingen*”.

Met het besluit van de Vlaamse regering van 2 juni 2023 “*tot aanwijzing van een bevoegde instantie als vermeld in artikel 3 van verordening nr. 598/2014 van het Europees Parlement en*

de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG” werd het Departement Omgeving aangewezen als bevoegde instantie.

Met het koninklijk besluit van 11 juni 2023 *”tot uitvoering van de verordening (EU) nr. 598/2014 van het europees parlement en de raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van richtlijn 2002/30/EG”* werd de federale minister bevoegd voor de luchtvaart aangewezen als bevoegde instantie.

3. Toepassing van de Verordening Evenwichtige Aanpak

3.1 Voorafgaand aan het verlenen van een omgevingsvergunning

De stelling in de antwoordnota dat de Verordening Evenwichtige Aanpak het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak niet als een voorwaarde oplegt voor het afleveren van een exploitatievergunning tot hernieuwing van een bestaande luchthaven, kan niet doen besluiten dat deze verordening niet moet toegepast worden indien er in een omgevingsvergunning exploitatiebeperkingen worden opgelegd, zoals bedoeld wordt in die verordening.

De Verordening Evenwichtige Aanpak legt het volgen van de procedure evenwichtige aanpak dwingend op indien er exploitatiebeperkingen worden vastgelegd, zonder dat er enig onderscheid wordt gemaakt naargelang het kader waarin die exploitatiebeperkingen worden opgelegd.

De stelling in de antwoordnota wordt overigens ook niet ingenomen in de bestreden beslissing, waarin de verwerende partij op dat punt (pagina 62, in fine) enkel stelt:

“Zowel Verordening 598/2014, als de bevoegdheidsverdeling maken het voor de vergunningverlener bijzonder moeilijk om zonder meer nieuwe exploitatiebeperkingen op te leggen in de omgevingsvergunning, indien uit de aanvraag blijkt dat de hinderaspecten ten gevolge van luchtgebonden activiteiten onaanvaardbaar zijn. Hierbij wordt er in dat verband op gewezen dat het opleggen van bijkomende exploitatiebeperkingen enkel kan mits het doorlopen

van de verschillende stappen van de 'balanced approach' uit Verordening 598/2014 en het respecteren van zowel de federale als gewestelijke bevoegdheden.”

Er kan ook nog op gewezen worden dat de verwijzing naar de Verordening Evenwichtige Aanpak expliciet is opgenomen in artikel 5.57.2.1 in Titel II van het Vlarem (besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne):

“§ 1.

In de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit kunnen voorwaarden worden opgelegd die een impact hebben op het aantal bewegingen en op de geluidsproductie van de bewegingen, onverminderd de toepassing van verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van richtlijn 2002/30/EG.

§ 2.

Voor wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft moet de vergunningverlenende overheid bij het vaststellen van de voorwaarden die in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit worden opgelegd het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen mag treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.”

Er wordt naar die bepaling ook verwezen in de bestreden beslissing. Ze is gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 3 mei 2019 (B.S. 20 juni 2019) *“tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de beleidstaken betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï en de sectorale voorwaarden voor luchthavens, en tot opheffing van de beslissingen van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 en 7 december 2007 betreffende de aanduiding van de bevoegde instanties in uitvoering van Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï”*, waarbij de zinsnede *“richtlijn 2002/30/EG”* vervangen werd door de zinsnede *“verordening (EU) nr. 598/2014 (...)”*.

Minstens sinds juni 2019 wordt in de Vlaamse regelgeving 'Omgeving' dus expliciet verwezen naar de Verordening Evenwichtige Aanpak.

3.2 De decretale vergunningsprocedure en de toepassing van de Verordening Evenwichtige Aanpak

3.2.1

De verwerende partij doet in de antwoordnota alsof de vraag tot het opleggen van bijkomende bijzondere milieuvorwaarden voor de luchthaven Brussels Airport maar aan de orde is of kan zijn bij een omgevingsvergunningsaanvraag, waarna dan de nodige tijd ontbreekt om de procedure evenwichtige aanpak te doorlopen.

Vervolgens wordt verdedigd wat ook in de bestreden beslissing wordt aangehaald als motieven, met name:

“ ...

Omdat de geluidshinder niet tot een aanvaardbaar niveau (tijdens de nacht) kan worden gebracht, zelfs met het opnieuw verankeren van de reeds opgelegde exploitatiebeperkingen in de toekomstige vergunning, hebben heel wat adviesinstanties een ongunstig advies uitgebracht, wat neer zou komen op het weigeren van de hernieuwing van de rubriek 57.1.2°.

Vooreerst is het zo dat het weigeren van een vergunning voor de rubriek 57.1.2°, omdat geen exploitatiebeperkingen opgelegd zouden kunnen worden zolang de procedure inzake de evenwichtige aanpak uit Verordening 598/2014 nog niet doorlopen is, niet strookt met de bedoeling, de tekst en de systematiek van Verordening 598/2014. Verordening 598/2014 vindt zijn rechtsgrond in artikel 100, lid 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie dat opgenomen is in Titel VI “Vervoer” van dit Verdrag en het Europees Parlement en Raad machtigt om passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en de luchtvaart. De eerste finaliteit van Verordening 598/2014 is dus het duurzaam ontwikkelen van een gemeenschappelijk vervoersbeleid in de Europese Unie. Daarvoor is een geïntegreerde aanpak vereist die erop gericht is zowel de effectieve werking van vervoerssystemen van de Unie als de bescherming van het milieu te garanderen (overweging 1 Verordening 598/2014). De Verordening 598/2014 is dat gericht is op het vermijden van concurrentievervalsingen of belemmeringen van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit tegen te gaan (overweging 6 Verordening 598/2014).

De Verordening 598/2014 beoogt daarbij een methode vast te stellen om vliegtuiglawaai coherent te benaderen teneinde het geluidsprobleem voor elke individuele luchthaven op meest

kosteneffectieve wijze op te lossen (artikel 2, 3° van Verordening 598/2014). Verordening 598/2014 is erop gericht om de verwezenlijking van specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidshinder, met inbegrip van gezondheidsaspecten, te faciliteren, met inachtneming van de toepasselijke regels van de Unie, in het bijzonder deze van Richtlijn 2002/49/EG, en de wetgeving van elke lidstaat en de toepassing van exploitatiebeperkingen mogelijk te maken overeenkomstig de evenwichtige aanpak, met het oog op een duurzame ontwikkeling van de luchthaven en van de capaciteit van het netwerk voor luchtverkeersbeheer vanuit gate-to-gate-perspectief (artikel 1, tweede lid Verordening 598/2014).

Noch uit de tekst, noch uit het doel, noch uit de systematiek van Verordening 598/2014 volgt dus dat de omgevingsvergunning voor de aangevraagde rubriek 57.1.2° voor de exploitatie van een vliegveld met drie start- en landingsbanen geweigerd moet worden zolang de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen is. Het weigeren van de rubriek 57.1.2°, omdat de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen is, zou overigens op gespannen voet leven met de regels en procedure van de evenwichtige aanpak en de Verordening 598/2014 zelf, vermits bezwaarlijk gesteld kan worden dat een sluiting vanuit luchtvaarttoegankelijkheid “de meest kosteneffectieve maatregel” is om het geluidsprobleem voor de luchthaven op te lossen (cf. definitie van de evenwichtige aanpak uit artikel 2, 3° en overweging 5 van Verordening 598/2014) en dit evenmin bijdraagt tot een efficiënt gebruik van de bestaande capaciteit van het Europees luchtvaartnetwerk. Een weigering van de rubriek 57.1.2° zou daarentegen neerkomen op de meest drastische en absolute (exploitatie)beperking, met name de sluiting van de luchthavenactiviteit, wat fundamenteel ingaat tegen de principes van de evenwichtige aanpak zelf en de Verordening 598/2014. Een weigering van de rubriek 57.1.2° omdat de procedure van de evenwichtige aanpak nog niet doorlopen is, zou dus ingaan tegen de tekst, doelstelling en systematiek van Verordening 598/2014.

Een weigering van de rubriek 57.1.2° zou ook afbreuk doen aan het sociaal, economisch en socio-cultureel en ruimer maatschappelijk belang van de luchthaven voor de bevolking. Deze belangen worden -naast de bescherming van het leefmilieu en de gezondheid waarmee een billijk evenwicht gevonden moet worden (infra hierover)- eveneens beschermd door diverse grondrechten, zoals artikel 23 van de Grondwet, de vrijheid van ondernemen en de vrijheid van handel en nijverheid (artikel 6, §1, VI, derde lid bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel II.3 van het Wetboek Economisch recht). Studies die peilen naar de economische impact van de luchthaven onderschrijven het belang van Brussel-Nationaal als tweede groeipool voor de nationale economie, na de haven van Antwerpen.

...

Er wordt met andere woorden aangevoerd dat het enige alternatief voor het niet opleggen van bijzondere milieuvorwaarden is om een exploitatievergunning te weigeren aan de eerste tussenkomende partij, hetgeen dan niet verenigbaar wordt geacht met de Verordening

Evenwichtige Aanpak. Hieronder zal beoordeeld worden of de verwerende partij kan gevolgd worden in haar redenering.

3.2.2

Vooreerst wordt in de bestreden beslissing zelf het volgende aangegeven:

“ ...

Wat betreft luchtgeluid moeten de Europese lidstaten sinds 2002, op basis van de Europese richtlijn omgevingslawaai (Richtlijn 2002/49/EG), de geluidsimpact van belangrijke in de richtlijn gedefinieerde infrastructuren in kaart te brengen door middel van strategische geluidsbelastingsskaarten met weergave van de geluidsindicatoren L_{den} en L_{night} . Deze indicatoren zijn jaargemiddelde geluidsdrukniveaus, waarbij de indicator L_{den} een etmaalgewogen indicator is, bestaande uit de deelbijdragen van de geluidsniveaus tijdens de dagperiode (L_{day} : 7u00 – 19u00), de avondperiode (Levening, 19u00 – 23u00) en nachtperiode (L_{night} , 23u00 – 7u00), met toepassing van een toeslag van respectievelijk 5 dB voor de avondperiode en 10 dB voor de nachtperiode. Deze geluidsbelastingsgrootheden worden tevens gebruikt om de geluidsimmissieniveaus van belangrijke wegen en spoorwegen in kaart te brengen. Met de omzetting van de richtlijn 2002/49/EG in titel II van het VLAREM in 2005 werden deze grootheden ook opgelegd als te rapporteren grootheden in de sectorale voorwaarden van hoofdstuk 5.57 ‘Vliegvelden’ van titel II van het VLAREM.

In titel II van het VLAREM is de rekenmethode gepreciseerd waarmee de geluidscontouren moeten worden berekend. Jaarlijks worden deze contouren door BAC berekend en aan de bevoegde overheden gerapporteerd, zoals opgenomen in de huidige lopende milieuvergunning van 2004 en sectorale voorwaarden van titel II van het VLAREM.

(...)

Rapportage van de geluidscontouren en immissierelevante gegevens

Overeenkomstig de sectorale voorwaarden van hoofdstuk 5.57 ‘Vliegvelden’ van titel II van het VLAREM worden door BAC jaarlijks de volgende contouren gerapporteerd:

- L_{den} -geluidscontouren van 55, 60, 65, 70 en 75 dB(A) voor een weergave van de geluidsbelasting over een etmaal enerzijds, en ter bepaling van het aantal potentieel sterk gehinderden anderzijds;
- L_{day} -geluidscontouren van 55, 60, 65, 70 en 75 dB(A) voor een weergave van de geluidsbelasting overdag, waarbij de dagperiode is gedefinieerd van 7 uur tot 19 uur;
- Levening-geluidscontouren van 50, 55, 60, 65, 70 en 75 dB(A) voor een weergave van de geluidsbelasting tijdens de avond, waarbij de avondperiode is gedefinieerd van 19 uur tot 23 uur;
- L_{night} -geluidscontouren van 45, 50, 55, 60, 65 en 70 dB(A) voor een weergave van de geluidsbelasting 's nachts, waarbij de nachtperiode gedefinieerd is van 23 uur tot 7 uur.

Bijzondere voorwaarden in de lopende vergunning bepalen bijkomend de jaarlijkse berekening en rapportering voor dezelfde periode(n) van 'frequentiecontouren' van 70 en 60 dB(A). Deze frequentiecontouren geven voor specifieke intervallen het jaargemiddeld aantal overschrijdingen per dag van de maximale geluidsdrukniveaus van respectievelijk 70 en 60 dB(A) bij individuele overvluchten.

Verder moet de exploitant volgens artikel 6 van de lopende basisvergunning trimestrieel volgende immissierelevante gegevens overmaken aan de vergunningverlener:

- een gedetailleerd overzicht van alle vliegbewegingen met vermelding van dag, uur, landing of opstijging, type toestel, QC, bestemming, gebruikte baan en gevolgde SID;
 - de radartracks tot een hoogte van minstens 9.000 voet per dag en per nacht;
 - de gedetailleerde geluidsmetingen (die de uitbater zelf uitvoerde).
- ...

In het licht van deze overwegingen (waaruit onder meer blijkt dat geluidsbelastingsgrootheden in kaart worden gebracht en jaarlijks door de eerste tussenkomende partij moeten gerapporteerd worden) kan er niet aangenomen worden dat de verwerende partij moest afwachten tot er een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag werd ingediend door de eerste tussenkomende partij om eventuele exploitatiebeperkingen op te leggen. En nog des te minder nu de verwerende partij meermaals zelf aangeeft in de bestreden beslissing dat indien *“het doorlopen van de evenwichtige aanpak ertoe zou nopen aanpassingen aan te brengen, (...) (kan) dit gebeuren via een bijstelling van de vergunningsvoorwaarden”*. Niets belet dus volgens de verwerende partij zelf om, los van het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag door de eerste tussenkomende partij, exploitatiebeperkingen op te leggen indien daartoe de noodzaak bestaat en daarvoor voorafgaand de procedure evenwichtige aanpak te doorlopen.

3.2.3

Bovendien moet gewezen worden op artikel 6.1 van de Verordening Evenwichtige Aanpak waarin onder meer wordt bepaald:

“De bevoegde instanties zien erop toe dat de geluidssituatie op luchthavens waarvoor zij verantwoordelijk zijn regelmatig wordt beoordeeld overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG en de in elke lidstaat toepasselijke wetgeving. (...)”

Artikel 6.2 van deze verordening bepaalt (onder meer) dat indien uit de evaluatie bedoeld in lid 1, blijkt dat nieuwe exploitatiebeperkingen nodig zouden zijn om een geluidsprobleem op een luchthaven op te lossen, de bevoegde instanties erop toezien dat:

“a) de methode, de indicatoren en de informatie in bijlage I worden zodanig toegepast, dat terdege rekening wordt gehouden met de bijdrage van elk type maatregel in het kader van de evenwichtige aanpak, alvorens exploitatiebeperkingen op te leggen;
(...)”

Deze bepalingen dwingen de lidstaten dus (sinds de inwerkingtreding ervan anno 2014) tot een regelmatige evaluatie van de geluidssituatie op luchthavens en het doorlopen van de procedure van evenwichtige aanpak indien die evaluatie aanleiding geeft tot het opleggen van exploitatiebeperkingen.

3.2.3

De redenering van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat ze (anno 2024) voor de keuze stond om ofwel bijzondere milieuvoorwaarden op te leggen (zonder het volgen van de procedure evenwichtige aanpak) ofwel de exploitatievergunning te weigeren, omdat er geen mogelijkheid was om eerder de procedure evenwichtige aanpak te doorlopen, gaat dus niet op.

De verzoekende partij wijst er overigens niet ten onrechte op dat een lidstaat zich niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of omstandigheden van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht. Dit beginsel is nogmaals herbevestigd door het Hof van Justitie in het arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524, overweging 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De verwerende partij kon zich dan ook niet beroepen op artikel 32 van het Omgevingsvergunningsdecreet, dat een vervaltermijn oplegt voor het nemen van een beslissing, om zich aldus te onttrekken aan haar Europese verplichting om voorafgaandelijk de ‘procedure van de evenwichtige aanpak’ te doorlopen wanneer zij exploitatiebeperkingen wenst op te leggen.

3.3 De overweging (3) in de Verordening Evenwichtige Aanpak

De verwerende partij doet in de bestreden beslissing ook beroep op de overweging (3) van de Verordening Evenwichtige Aanpak:

“... ”

Bovendien doet de evenwichtige aanpak geen afbreuk aan de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten en in vigerend recht vastgesteld beleid (zie overweging 3 van Verordening 598/2014). In dat verband moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de positieve verplichtingen die op de overheid rusten om adequate

maatregelen te nemen om de rechten te beschermen die voortvloeien uit de artikelen 8 EVRM, 22 van de Grondwet en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft aangenomen (arrest Powell en Rayner t/ Verenigd Koninkrijk van 21 februari 1990, arrest Hatton (II) t/ Verenigd Koninkrijk van 8 juli 2003) dat de geluidshinder door vliegtuigen, wanneer die buitensporig is, de kwaliteit van het privéleven van de omwonenden kan verminderen en dat die geluidshinder kan worden beschouwd hetzij als een tekortkoming in de positieve verplichting van de Staten om adequate maatregelen te nemen teneinde de rechten te beschermen die de verzoekers putten uit artikel 8.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, hetzij als een inmenging van een overheid die moet worden verantwoord volgens de in artikel 8.2 opgesomde criteria. Er moet ter zake rekening worden gehouden met een billijk evenwicht dat tot stand moet worden gebracht tussen de belangen van het individu en die van de maatschappij in haar geheel, waarbij de Staat, in de beide gevallen, een beoordelingsmarge geniet om te bepalen welke maatregelen dienen te worden genomen, in het bijzonder wanneer met de uitbating van een luchthaven een wettig doel wordt nagestreefd en de negatieve gevolgen daarvan voor het leefmilieu niet volledig kunnen worden uitgesloten. Onder dat voorbehoud kan worden aangenomen dat, wanneer geluidshinder afkomstig van vliegtuigen een ondraaglijk niveau bereikt, die hinder afbreuk kan doen aan de rechten die de omwonenden van een luchthaven aan artikel 22 van de Grondwet ontleen (GwH 14 december 2005, 189/2005, B.4.4.).

...

De overweging (3) van de Verordening Evenwichtige Aanpak luidt als volgt:

“In Resolutie A33/7 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (de ICAO) wordt het concept van „evenwichtige aanpak” van geluidsbeheer (de evenwichtige aanpak) ingevoerd en wordt een coherente methode vastgesteld om vliegtuiglawaai aan te pakken. De evenwichtige aanpak van de ICAO moet de basis blijven voor geluidsregelgeving in de luchtvaart, als mondiale sector. De evenwichtige aanpak erkent, en doet geen afbreuk aan, de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten, vigerend rechten vastgesteld beleid. Het opnemen van de internationale regels inzake de evenwichtige aanpak in deze verordening moet het risico op internationale geschillen aanzienlijk doen afnemen ingeval luchtvaartmaatschappijen van derde landen worden getroffen door geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen.”

In die overweging wordt dus niets meer aangegeven dan dat de procedure van evenwichtige aanpak, zoals geregeld in de Verordening Evenwichtige Aanpak, *“geen afbreuk (doet) aan, de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten, vigerend rechten vastgesteld beleid”*.

Die overweging kan dus niet aangegrepen worden om, zich beroepende op de artikelen 8 EVRM, 22 van de Grondwet en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, toch exploitatiebeperkingen op te leggen zonder het doorlopen van de procedure evenwichtige aanpak. Er kan ook niet ingezien worden hoe deze bepalingen er zich tegen verzetten dat er een procedure voor evenwichtige aanpak wordt voorzien bij het opleggen van exploitatiebeperkingen aan luchthavens van een bepaalde omvang.

3.4 Het opleggen van exploitatiebeperkingen voorafgaand aan het doorlopen van de procedure evenwichtige aanpak

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij:

“ ...

Vermits het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven ook de Uniewetgever bindt (conform artikel 7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), wordt Verordening 598/2014 in die zin begrepen dat ze er zich niet tegen verzet dat in het kader van een hernieuwing van de rubriek 57.1.2° bijzondere voorwaarden worden opgelegd die gericht zijn op het beperken van de geluidshinder en dit in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak. Anders oordelen zou niet alleen ingaan tegen de tekst en filosofie van Verordening 598/2014, maar zou bovendien een uitleg geven aan Verordening 598/2014 die betekent dat eerst overgegaan moet worden tot een sluiting van de luchthavenactiviteit om vervolgens een uitvoerige en tijdrovende procedure te moeten volgen waarbij niet alleen de Europese Commissie, maar ook alle lidstaten moeten worden geraadpleegd, wat de rechtsgrond van de Verordening 598/2014 te buiten gaat en strijdig zou zijn met Unierechtelijke evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel.

...”

De bestreden beslissing steunt dus op de rechtsopvatting dat de Verordening Evenwichtige Aanpak niet belet dat er tijdelijk (en in afwachting van het doorlopen van de procedure evenwichtige aanpak) exploitatiebeperkingen opgelegd kunnen worden. De Verordening Evenwichtige Aanpak bevat echter geen enkele overweging of bepaling die deze rechtsopvatting kan ondersteunen. De rechtsopvatting steunt bovendien op een stelling – het enige alternatief was een sluiting van de luchthavenactiviteit – die hiervoor al werd verworpen.

4. Exploitatiebeperkingen zoals bedoeld in de Verordening Evenwichtige Aanpak

4.1

In de bestreden beslissing legt de verwerende partij onder meer de volgende bijzondere milieuvoorwaarden op:

- Plafond op aantal bewegingen

Het aantal bewegingen per jaar is beperkt tot het aantal opgenomen in de tabel. De exploitant brengt de toezichthouder op de hoogte indien 80% van het plafond voor dat jaar is overschreden.

Jaar	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Totaal	218.000	226.000	229.000	232.000	232.000	234.000	237.000	240.000

- Stille weekendnachten

Met uitzondering van de vrijgestelde bewegingen, mag geen enkel slot voor landingen toegewezen worden tijdens de volgende periodes:

vanaf het IATA zomerseizoen 2026	• De nacht van vrijdag op zaterdag tussen 1 u en 5 u lokale tijd • De nacht van zaterdag op zondag tussen 1 u en 5 u lokale tijd • De nacht van zondag op maandag tussen 1 u en 5 u lokale tijd
vanaf het IATA zomerseizoen 2028	• De nacht van vrijdag op zaterdag tussen 24 u en 6 u lokale tijd • De nacht van zaterdag op zondag tussen 24 u en 6 u lokale tijd • De nacht van zondag op maandag tussen 24 u en 6 u lokale tijd
vanaf het IATA zomerseizoen 2030	• De nacht van vrijdag op zaterdag tussen 23 u en 7 u lokale tijd • De nacht van zaterdag op zondag tussen 23 u en 7 u lokale tijd • De nacht van zondag op maandag tussen 23 u en 7 u lokale tijd

Voor landingen tijdens deze periodes geldt een vrijstelling voor landingen van luchtvaartuigen met een geluidshoeveelheid per beweging (GB) lager of gelijk aan 2.

Met uitzondering van de vrijgestelde bewegingen, mag geen enkel slot voor opstijgingen toegewezen worden tijdens de volgende periodes:

vanaf het IATA zomerseizoen 2028	• De nacht van vrijdag op zaterdag tussen 24 u en 6 u lokale tijd • De nacht van zaterdag op zondag tussen 24 u en 6 u lokale tijd • De nacht van zondag op maandag tussen 24 u en 6 u lokale tijd
vanaf het IATA zomerseizoen 2030	• De nacht van vrijdag op zaterdag tussen 24 u en 7 u lokale tijd • De nacht van zaterdag op zondag tussen 23 u en 7 u lokale tijd • De nacht van zondag op maandag tussen 23 u en 7 u lokale tijd

Voor opstijgingen tijdens deze periodes geldt vanaf het IATA zomerseizoen 2030 een vrijstelling tussen 06 en 07 u lokale tijd voor opstijgingen van luchtvaartuigen met een geluidshoeveelheid per beweging (GB) lager dan 4.

De verwerende partij houdt voor dat de bijzondere milieuvoorwaarde over het plafond op het aantal vliegbewegingen geen exploitatiebeperking is in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak. De bijzondere voorwaarden over de stille weekendnachten is volgens de verwerende partij niet onmiddellijk van toepassing en valt dus niet onder artikel 5, derde lid van de Verordening Evenwichtige Aanpak en kan later mogelijks nog bijgesteld worden na het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak.

4.2

Een “*exploitatiebeperking*” wordt in artikel 2.6 van de Verordening Evenwichtige Aanpak ruim gedefinieerd. Samen gelezen met artikel 2.5, dat omschrijft wat moet verstaan worden onder “*geluidsgelateerde actie*”, volgt dat onder een ‘geluidsgelateerde exploitatiebeperking’ moet worden verstaan elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven en die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert. Uit de overwegingen (15) en (20) moet verder worden afgeleid dat enkel maatregelen die de geluidsoverlast onmiddellijk kunnen verlichten zonder daarbij de operationele capaciteit van een luchthaven ernstig aan te tasten, of kleine technische wijzigingen van een maatregel die geen grote gevolgen hebben voor de capaciteit of activiteiten van een luchthaven, niet moeten beschouwd worden als een nieuwe exploitatiebeperking in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak.

Het kan moeilijk ontkend worden dat een bijzondere milieuvoorwaarde die een plafond oplegt voor het aantal vliegbewegingen een maatregel is die rechtstreeks ingrijpt op de toegang tot en de operationele capaciteit van de luchthaven Brussels Airport. Het feit dat het vastgestelde plafond op het aantal vliegbewegingen overeenstemt met het aantal vliegbewegingen dat door de eerste tussenkomende partij in het project-MER werd gehanteerd als “*realistisch toekomstscenario*” voor de beoordeling van de milieueffecten, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

Hetzelfde geldt voor de bijzondere milieuvoorwaarde die in essentie neerkomt op een graduele uitbreiding van de stille weekendnachten. Deze maatregel houdt in dat de periode tijdens de weekendnachten (namelijk de nachten van vrijdag op zaterdag, zaterdag op zondag en zondag op maandag) waarin geen slots voor landingen of opstijgingen mogen worden

toegewezen, stelselmatig wordt uitgebreid. Hierdoor wordt gedurende een specifieke tijdsperiode van de dag rechtstreeks ingegrepen op de toegang tot en de operationele capaciteit van de luchthaven.

Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de hiervoor bedoelde opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden gevolgen hebben voor de geluidsomgeving rond de luchthaven Brussels Airport, en moeten worden beschouwd als een geluidsgelateerde actie in de zin van artikel 2, lid 5 van de Verordening Evenwichtige Aanpak. De bestreden beslissing erkent ook dat deze voorwaarden tot doel hebben om de geluidshinder van de exploitatie van de luchthaven te beperken.

Dat de bijzondere milieuvoorwaarde die het aantal vliegbewegingen plafonneert een maatregel is die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving van de luchthaven, is evident aangezien het aantal bewegingen een bepalende factor is voor de geluidsomgeving rond de luchthaven Brussels Airport.

Het is ook duidelijk dat de bijzondere milieuvoorwaarde die voorziet in een graduele uitbreiding van de stille weekendnachten, een maatregel is die uitdrukkelijk werd opgelegd om de geluidshinder te verminderen. In de bestreden beslissing wordt immers gesteld dat deze maatregel beoogt het aantal ernstig slaapverstoorden door de exploitatie van de luchthaven Brussels Airport terug te dringen, zodat dit ontegensprekelijk een maatregel betreft die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond de luchthaven. Dat de bijzondere milieuvoorwaarde, die in essentie neerkomt op de uitbreiding van de stille weekendnachten voor wat betreft de opstijgende vliegbewegingen, niet onmiddellijk van toepassing is maar wel vanaf een bepaald seizoen, doet het karakter van deze maatregel als geluidsgelateerde exploitatiebeperking niet verdwijnen. De stelling van de verwerende partij dat de voorwaarde mogelijks kan aangepast worden na het doorlopen van de procedure evenwichtige aanpak al evenmin.

4.3

Het gevolg van het voorgaande is dat (minstens) de bijzondere voorwaarden over het plafond op het aantal vliegbewegingen en over de stille weekendnachten niet opgelegd konden worden zonder dat, overeenkomstig de Verordening Evenwichtige Aanpak, de procedure van evenwichtige aanpak doorlopen wordt. De eerste tussenkomende partij wijst niet ten onrechte op de primauteit van het Unierecht en op het feit dat een verordening rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat en automatisch behoort tot de normen van de interne rechtsorde van de Lidstaten, zonder dat daartoe enige omzetting in nationaal recht nodig is.

5. Exploitatiebeperkingen formuleren een rechtsregel en hebben aldus een algemene draagwijdte

In de wederantwoordnota betoogt de verzoekende partij nog dat exploitatiebeperkingen niet in het kader van een omgevingsvergunning kunnen worden opgelegd, met verwijzing naar de uiteenzetting daarover in de schriftelijke uiteenzetting van de eerste tussenkomenende partij. De eerste tussenkomenende partij zet daarover uiteen dat het Vlaamse Gewest de procedure volgens het DABM en Omgevingsvergunningsdecreet niet aangepast heeft om deze in overeenstemming te brengen met de Verordening Evenwichtige Aanpak en dat tot op heden er ook nog geen beroepsinstantie is aangewezen als de bevoegde beroepsinstantie zoals bedoeld in de Verordening Evenwichtige Aanpak. Omdat de regels voor het opleggen van exploitatiebeperkingen niet zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunningsprocedure, is het niet mogelijk om, op grond van de Verordening Evenwichtige Aanpak, exploitatiebeperkingen onder de vorm van bijzondere omgevingsvergunningsvoorwaarden van onbeperkte duur in een omgevingsvergunning in te voeren. Een omgevingsvergunning kan ook niet dienen om een exploitatiebeperking in de zin van de Verordening Evenwichtige Aanpak te beoordelen en in te voeren op een luchthaven. Een omgevingsvergunning is een beslissing met een individueel karakter. Het is een individuele bestuurshandeling die rechten verleent aan de vergunninghouder. Exploitatiebeperkingen zijn besluiten met een reglementair karakter in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 en luidens deze bepaling moeten ontwerpen van reglementaire besluiten aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden onderworpen.

Deze argumentatie wordt niet uiteengezet in het verzoekschrift en kan niet anders beschouwd worden dan als een nieuw middel, minstens een nieuwe wending aan het enig middel. Een nieuw middel kan in beginsel niet voor het eerst aangevoerd worden in de wederantwoordnota. De verzoekende partij zet ook niet uiteen dat er redenen zouden zijn om van dit beginsel af te wijken.

Aangezien de eerste tussenkomenende partij zich naar de wijsheid van de Raad gedraagt voor de beoordeling van het enig middel, is haar standpunt (dat hiervoor is samengevat) in haar schriftelijke uiteenzetting klaarblijkelijk niet bedoeld als middel. Overigens kan een tussenkomenende partij de rechtsstrijd, zoals de verzoekende partij die heeft bepaald in het inleidend verzoekschrift, niet wijzigen.

6. Prejudiciële vragen

6.1

De verwerende partij suggereert om twee prejudiciële vragen (aangehaald bij de uiteenzetting van het standpunt van de verwerende partij) te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De eerste vraag is een vraag tot uitlegging, die er op neerkomt of de Verordening Evenwichtige Aanpak zo moet gelezen worden dat het niet mogelijk is om exploitatiebeperkingen op te leggen in de zin van deze verordening, ook niet indien de vergunning zonder de exploitatiebeperkingen geweigerd moet worden en rekening houdend met het feit dat de overheid die over de vergunning moet beslissen pas na de vergunningsaanvraag kan oordelen of exploitatiebeperkingen nodig zijn en die vervolgens oplegt in afwachting van het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak, hetgeen vervolgens kan leiden tot een bijstelling van de vergunningsvoorwaarden.

De tweede vraag is een vraag tot ongeldigverklaring. De verzoekende partij suggereert om te vragen naar de verenigbaarheid van de Verordening Evenwichtige Aanpak met artikel 7 van de Europese Unie (VEU) al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 EVRM, met artikel 90 en 100, lid 2 van het VWEU en het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel dat gewaarborgd wordt door artikel 5 van het VEU en het aan de verdragen gehechte protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en met het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitalen (art. 26-37 VWEU), en artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap) van het Handvest van de Grondrechten. Deze vraag wordt gesteld in de hypothese die er op neerkomt dat de Raad de bestreden beslissing moet vernietigen omdat de exploitatiebeperkingen worden opgelegd zonder het doorlopen van de procedure van evenwichtige aanpak.

6.2

Overeenkomstig artikel 267, eerste en tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan de Raad prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie als hij voor de beslechting van de zaak duidelijkheid wenst over de uitlegging of geldigheid van een Unierechtelijke handeling. Hij is er niet toe gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden en kan een verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag afwijzen indien hij van oordeel is dat deze niet noodzakelijk is voor het beslechten van de voorliggende zaak.

Om die hierna aangegeven redenen ziet de Raad geen redenen om de gesuggereerde prejudiciële vragen te stellen.

6.3

Bij de bespreking van het enig middel is al vastgesteld dat de verwerende partij niet kan gevolgd worden in haar stelling dat de noodzaak tot het opleggen van exploitatiebeperkingen maar aan bod kon komen na de omgevingsvergunningsaanvraag van de eerste tussenkomende partij. De verwerende partij steunt haar prejudiciële vragen opnieuw op de standpunten die in de vorige randnummers al zijn verworpen. De onmogelijkheid voor de verwerende partij om de procedure van evenwichtige aanpak te doorlopen binnen de omgevingsvergunningsprocedure zoals die thans is geregeld, belet niet om vast te stellen dat dit niet betekent dat niet kan voldaan worden aan de verplichtingen van de Verordening Evenwichtige Aanpak. Er kan wat dit betreft verwezen worden naar de bespreking van het eerste middel waaruit dit blijkt. Het feit dat de verwerende partij, zoals ze zelf aangeeft, in de specifieke feitelijke omstandigheden de vergunning zou moeten weigeren, vindt niet zijn oorzaak in de verplichtingen die voortvloeien uit de Verordening Evenwichtige Aanpak, maar in het gebrek aan (tijdige) maatregelen en acties, waarbij ook de keuze om de Verordening Evenwichtige Aanpak niet te integreren in de Omgevingsvergunningsprocedure een rol kan spelen.

Voor de oplossing van het geschil bestaat er geen noodzaak om de prejudiciële vragen te stellen.

7. Algemene conclusie

Uit de bovenstaande bespreking volgt dat de verzoekende partij kan gevolgd worden dat de bestreden beslissing, minstens voor zover de exploitatiebeperkingen over het plafond op het aantal vliegbewegingen en over de stille weekendachten worden opgelegd, in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit de Verordening Evenwichtige Aanpak. Er bestaat geen noodzaak om de prejudiciële vragen te stellen voor de oplossing van het geschil.

Het enig middel is de aangegeven mate gegrond.

VIII. Onderzoek van de middelen in zaken II en III

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- de artikelen 2, 11° en 15, § 1 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet) *juncto* punt 3 van bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Aanwijzingsbesluit Vlaamse en provinciale projecten);
- artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI);
- artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen (hierna: BDVI);
- artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 tot delegatie van de beslissingsbevoegdheid van de leden van de Vlaamse regering (hierna: Delegatiebesluit);
- artikel 248 van de Omzendbrief Wetgevingstechniek van de Vlaamse regering VR 2019/4 van 25 oktober 2019;
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet); en
- de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

1.

De verzoekende partijen voeren in het inleidend verzoekschrift aan dat de luchthaven van Zaventem een “*Vlaams project*” is en dat de Vlaamse regering dus bevoegd is om een beslissing te nemen over de betrokken vergunningsaanvraag. De Vlaamse regering beslist volgens de regel van de consensus. Per uitzondering kan de regering bevoegdheden aan individuele ministers delegeren, maar er is géén besluit van de Vlaamse regering waarbij de bevoegdheid als vergunningverlenende instantie gedelegeerd wordt aan de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. In de bestreden beslissing wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 2 oktober 2019 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering dat enkel de bevoegdheden binnen de regering verdeelt voor de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de regering en dus geen rechtens aanvaardbaar motief vormt voor het nemen van de bestreden beslissing.

Er is om die reden sprake van een schending van de materiële motiveringsplicht en overschrijding van bevoegdheid. “*Ten overvloede*” merken de verzoekende partijen nog op dat uit artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van de beslissingsbevoegdheid van de leden van de Vlaamse regering en artikel 248 van de Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 voortvloeit dat de bestreden beslissing minstens door de Vlaams minister-president en Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme moest worden ondertekend, waardoor andermaal de collegiale beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse regering werd geschonden. Gezien er binnen de beslissingstermijn geen beslissing genomen is door de bevoegde vergunningverlenende instantie, moet de vergunning stilzwijgend geacht worden te zijn geweigerd.

In ondergeschikte orde, zelfs wanneer er sprake zou zijn van een individuele beslissingsbevoegdheid in hoofde van de Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, moet de bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen in elk geval worden vernietigd omdat het bestaan van deze delegatiebevoegdheid niet wordt weergegeven en toegelicht in de bestreden beslissing.

2.

In de wederantwoordnota wijzen de verzoekende partijen er nog op dat ze belang hebben bij een vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het eerste middel dat de bevoegdheid van verwerende partij en daarom de openbare orde raakt. Uit het gebrek aan verweer over het ontbreken van de handtekening van de minister-president, in strijd met artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van de beslissingsbevoegdheid van de leden van de Vlaamse Regering, leiden de verzoekende partijen af dat impliciet erkend wordt dat er een probleem is op het vlak van de collegiale beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse regering

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 15, §1 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar in eerste administratieve aanleg bevoegd is voor aanvragen van Vlaamse projecten.

In de memorie van toelichting bij het Omgevingsvergunningsdecreet wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid toegewezen aan de Vlaamse regering overeenkomstig de gebruikelijke regels

aan een of meer ministers gedelegeerd kan worden (MvT, VL. PARL., 2013-14, 23 december 2013, nr. 2334/1, 31):

“De Vlaamse Regering is bevoegd voor een limitatieve lijst van Vlaamse projecten en voor uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten die in twee of meer provincies geëxploiteerd worden.

Op het Vlaamse niveau worden de vergunningen verleend door de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar of -ambtenaren. De Vlaamse Regering kan haar bevoegdheid conform de gebruikelijke regels delegeren naar een of meerdere ministers. De Vlaamse Regering bepaalt in welke gevallen de gewestelijke omgevingsambtenaar over de vergunningsaanvraag kan beslissen. Hierbij zou kunnen gedacht worden aan aanvragen waarbij een politieke keuze en afweging minder belangrijk is, zoals aanvragen die via de vereenvoudigde vergunningsprocedure verlopen en aanvragen die aan bepaalde kenmerken voldoen (zoals aanvragen voor installaties voor telecommunicatie).”

Artikel 22 BDVI bepaalt:

“Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse regering (hierna: Delegatiebesluit) bepaalt (in de toepasselijke versie) het volgende:

“Elk lid van de Vlaamse Regering oefent de in dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden uit in de aangelegenheden die hem of haar zijn toegewezen.

De delegaties, toegestaan in dit hoofdstuk, gelden ook voor beslissingen die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van meerdere leden van de Vlaamse Regering, en dus gezamenlijk moeten worden genomen.

De bij dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de perken en met inachtneming van de voorwaarden en modaliteiten die zijn vastgelegd in wetten, decreten, besluiten en omzendbrieven.

De bedragen, vermeld in dit hoofdstuk, zijn exclusief belasting over de toegevoegde waarde.”

Artikel 6, 1° van het Delegatiebesluit luidt als volgt:

“De leden van de Vlaamse Regering hebben delegatie voor:

1° het nemen van beslissingen voor de toepassing van de verdragen, EG-verordeningen, samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, verordeningen, koninklijke besluiten, besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten;”

Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering (hierna: Bevoegdheidsbesluit) bepaalt dat dit besluit de bevoegdheden verdeelt binnen de Vlaamse regering, met het oog op de voorbereiding en de uitvoering van haar beslissingen.

Artikel 6, §1, 1° Bevoegdheidsbesluit bepaalt dat Vlaams minister Zuhair DEMIR bevoegd is voor het beleidsdomein omgeving, vermeld in artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie (hierna: Organisatiebesluit), met uitzondering van de beleidsvelden Dierenwelzijn, Onroerend Erfgoed en Wonen.

2.

Uit artikel 22 BDVI volgt dat de Vlaamse regering over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren collegiaal, volgens de procedure van consensus, beraadslaagt, tenzij ze delegaties heeft toegestaan. In de mate dat de verzoekende partijen daar een andere rechtsopvatting over hebben, faalt deze naar recht.

De bestreden beslissing bevat inzake de bevoegde vergunningverlenende overheid de volgende overwegingen:

“ ...

De Vlaamse Regering is bevoegd om in eerste administratieve aanleg een beslissing te nemen over aanvragen met betrekking tot een rubriek van de Vlaamse lijst, die volgens de gewone procedure en met advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie worden behandeld.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is bevoegd om op te treden voor de Vlaamse Regering met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering.

...”

In de bestreden beslissing wordt dus aangegeven dat de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme overeenkomstig (artikel 6, §1, 1° van) het

Bevoegdheidsbesluit bevoegd is om namens de Vlaamse regering op te treden voor het beleidsdomein 'Omgeving'. Die bevoegdheid omvat onder meer het nemen van individuele beslissingen voor de toepassing van het Omgevingsvergunningsdecreet, hetgeen volgt uit artikel 6, 1° van het Delegatiebesluit.

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, reiken de vereisten van de Motiveringswet niet zover dat in de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk moest worden verwezen naar artikel 6, 1° van het Delegatiebesluit.

3.

In de mate dat de verzoekende partijen er nog op wijzen dat een besluit van de Vlaamse regering moet ondertekend worden door de minister-president en medeondertekend door het lid of de leden die bevoegd zijn voor de in het besluit geregelde materie, verliezen ze uit het oog dat de bestreden beslissing geen besluit is van de Vlaamse regering, maar een omgevingsvergunningsbeslissing die bij delegatie is genomen door de Vlaamse minister die bevoegd is voor Omgeving. In de Omzendbrief Wetgevingstechniek waar de verzoekende partijen nog naar verwijzen, wordt aangegeven dat een ministerieel besluit wordt ondertekend door de minister of de ministers die bevoegd zijn voor de behandelde aangelegenheid. *In casu* volstond dus de ondertekening door de Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- artikel 48 van het besluit van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsbesluit) *juncto* artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) van de VCRO en artikel 5.3.1, 2°, b) van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM);
- de artikelen 2 en 3 Motiveringswet;
- de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

1.

De verzoekende partijen voeren in het inleidend verzoekschrift in essentie aan dat in de bestreden beslissing een motivering ontbreekt over de verenigbaarheid van de aangevraagde

ingedeelde inrichting of activiteit met de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende plan, hetgeen strijdig is met artikel 48 van het Omgevingsvergunningsbesluit, in samenhang met de artikelen 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) van de VCRO en artikel 5.3.1, 2°, b) van het DABM. In het bestreden besluit wordt enkel overwogen dat de ingedeelde inrichtingen of activiteiten vervat in de aanvraag principieel in overeenstemming zijn “*met de geldende plannen zoals hoger omschreven*”. Het bestreden besluit geeft een overzicht van de plannen van aanleg en van de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarin de aanvraag zou zijn gelegen. Ook de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften worden weergegeven in het bestreden besluit. Maar het is volgens de verzoekende partijen niet duidelijk welke plannen er van toepassing zijn op welk grondgebied van het project. Het is ook niet mogelijk om te bepalen aan welke voorschriften de verschillende inrichtingen en activiteiten van de aanvraag moeten worden getoetst. De verwerende partij kon niet zonder meer besluiten dat de aanvraag in zijn geheel in overeenstemming is met de geldende plannen.

2.

In de wederantwoordnota wijzen de verzoekende partijen er nog op dat ze opkomen ter vrijwaring van een gezond leefmilieu op hun grondgebied in het Waalse Gewest, hetgeen hen echter niet het belang ontnemt om een middel aan te voeren over het gebrek aan motivering van de planologische toets in de bestreden beslissing (voor een gebied dat gelegen is in het Vlaams Gewest).

Ze stellen ook nog aanvullend dat het niet volstaat om zich te verschuilen achter een door eerste tussenkomende partij voorgehouden marginale weerslag van andere bestemmingsgebieden en -voorschriften op gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut waarin het projectgebied nagenoeg volledig ligt volgens het gewestplan, hetgeen bovendien ook niet blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing. Volgens de verzoekende partij is per zonering een concrete toets vereist in de bestreden beslissing.

Beoordeling door de Raad

1.

De argumentatie van de verzoekende partijen komt er op neer dat een opsomming in de bestreden beslissing van de plannen van aanleg die van toepassing zijn en hun voorschriften, en de opsomming van de gevraagde inrichtingen en activiteiten van de betrokken aanvraag niet volstaat als motivering dat de ingedeelde inrichtingen of activiteiten vervat in de aanvraag principieel in overeenstemming zijn met de geldende plannen.

Een verzoekende partij die belang heeft om beroep aan te tekenen tegen een omgevingsvergunningsbeslissing, heeft ook belang om aan te voeren dat de planologische toets in die beslissing niet afdoende is gemotiveerd of zorgvuldig is uitgevoerd. De excepties van de verwerende partij en van de eerste tussenkomenende partij over het belang van de verzoekende partijen bij het middel kunnen dus niet gevolgd worden.

2.

In de bestreden beslissing wordt aangegeven dat de aanvraag gaat over de hernieuwing van de omgevingsvergunning voor de luchthaven Brussels Airport met een voortzetting van de huidige activiteiten met betrekking tot de start- en landingsbanen. De lopende basisvergunning voor de start- en landingsbanen (rubriek 57) verstrijkt op 8 juli 2024. Er wordt verder nog verduidelijkt dat er geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of vegetatiewijzigingen worden aangevraagd. De aanvraag omvat voor wat de ingedeelde inrichting of activiteit betreft in hoofdzaak de exploitatie van een luchthaven met de hernieuwing van de vergunning voor de start- en landingsbanen (rubriek 57.1.2°). Daarnaast worden een aantal inrichtingen en/of activiteiten, die voorheen apart vergund waren, mee opgenomen in deze 'nieuwe' basisvergunning, omdat ze één ingedeelde inrichting of activiteit vormen met de start- en landingsbanen. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de rubrieken die de aanvraag omvat.

De bestreden beslissing geeft dus een duidelijk beeld van het voorwerp van de betrokken vergunningsaanvraag.

3.

Artikel 5.3.1 van het DABM bepaalt onder meer dat de vergunningverlenende overheid een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit moet weigeren, als de exploitatie in strijd is met een stedenbouwkundig voorschrift of een verkavelingsvoorschrift, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken.

Evenzeer als een vergunningsaanvraag voor stedenbouwkundige handelingen, impliceert een vergunningsaanvraag voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit dus een planologische toets.

4.

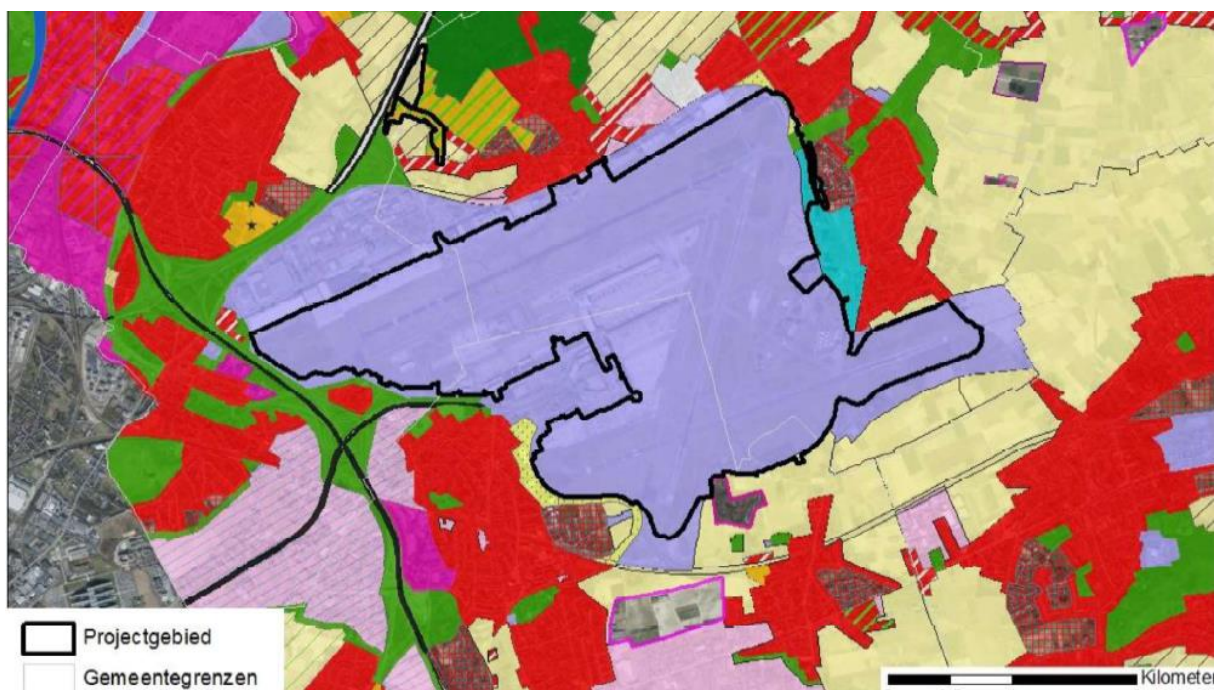
4.1

De vergunningsaanvraag omvat een project-MER. In de inleiding ervan wordt aangegeven dat hoewel voor de vergunningsaanvraag in principe geen MER-plicht geldt, de initiatiefnemer toch heeft verkozen om een project-MER op te maken om de mogelijke impact in beeld te brengen.

Zoals de eerste tussenkomende partij aangeeft, bevat het MER een “*situering volgens beleidsplannen en de plannen ruimtelijke ordening*”. In het MER wordt op een uitvoerige wijze ingegaan op de bestemmingsvoorschriften die van toepassing zijn binnen de grenzen van het zogenaamde ‘projectgebied’.

4.2

Het blijkt dat de site van de luchthaven bestemd is als gebied voor ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut’ (code 0200 - paars) volgens het origineel gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (Figuur 2-4). In het noordoosten zijn beperkte zones van het projectgebied bestemd als ‘bufferzone’ (code 0500), ‘bufferzone met geluidswerende aarden wallen bij de economische poort internationale luchthaven Zaventem’ (code 0630) en ‘projectgebied ter uitvoering van de maatregelen tegen grondlawaai bij de economische poort internationale luchthaven Zaventem’ (code 1016 - blauw).



4.3

In het project-MER wordt ook een overzicht gegeven van de gedeelten van de luchthavensite die onder de bestemming vallen van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen:

- (1) "*Noordelijke ontsluiting van de internationale luchthaven van Zaventem*" (BVR 10 maart 2006)

"Dit GRUP legt een aantal nieuwe stedenbouwkundige voorschriften op die het mogelijk maken de spoorlijnen aan te leggen die nodig zijn om in de toekomst rechtstreeks vanuit verschillende Vlaamse steden naar de luchthaven te kunnen sporen. Daarnaast voorziet dit GRUP ook in een betere ontsluiting over de weg, in ruimte voor een luchthavengebonden regionaal bedrijventerreinbedrijvenpark in Zaventem, voor waterzuiveringsinfrastructuur in Melsbroek en voor flankerende bebossing.

In het kader van de ontwikkeling van een Airport Village (huidige Airport Business District) voorziet het GRUP de uitbouw van een goederen- en personenstation op het luchthavendomein en de mogelijkheid voor een bijkomende economische ontwikkeling op dit multimodale knooppunt van spoor, auto en luchtverkeer."

- (2) "*Terminalzone internationale luchthaven Zaventem' definitief vastgesteld*" (BVR 9 juli 2010)

"Dit GRUP regelt de bestemming van een deel van de terminalzone van de luchthaven met het oog op de herbestemming van een aantal oudere terminalgebouwen.

Ter hoogte van de luchthaventerminal blijft de bestemming gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut behouden, en deze wordt verruimd in functie van de beoogde bedrijfsactiviteiten zodat ook hier de ontwikkeling van een Airport Village (huidige Airport Business District) mogelijk is."

- (3) "*Afbakening van het VSGB en aansluitende open ruimtegebieden cluster Zaventem*" (BVR 20 maart 2015 – na gedeeltelijke vernietiging van het BVR van 16 december 2011)

In het noorden wordt door dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een deel van de luchthavensite bestemd als luchthavengebonden regionaal bedrijventerrein.

Het blijkt dat de bestemmingen volgens deze gewestelijk ruimtelijke uitvoeringsplannen, die van toepassing zijn voor (kleinere) onderdelen van de luchthavensite, in functie staan van de exploitatie van de luchthaven en aanverwante bedrijvigheid en diensten.

4.4

In het project-MER wordt ook nog aangegeven dat de geluidswal ten oosten van de Tervuursesteenweg binnen de contouren valt van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Wijk Centrum (Besluit van deputatie van 17 december 2009).

Het blijkt dat deze zone zich situeert ter hoogte van het gebied dat op het origineel gewestplan in het blauw wordt aangegeven als 'projectgebied ter uitvoering van de maatregelen tegen grondlawaai bij de economische poort internationale luchthaven Zaventem' (zie randnummer 4.2). De zone situeert zich dus grotendeels buiten de site van de luchthaven zelf.

5.

Uit het voorgaande blijkt dus dat de bestemmingen binnen de grenzen van de site van de luchthaven passend of afgestemd zijn op de exploitatie van de luchthaven.

Het is in dat opzicht niet vanzelfsprekend om aan te nemen dat een summiere motivering niet zou volstaan. De verwerende partij heeft, in navolging van het advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC), aangegeven dat de ingedeelde inrichtingen of activiteiten die vervat zijn in de aanvraag principieel in overeenstemming zijn met de geldende plannen "*zoals hoger omschreven*". De bestreden beslissing bevat inderdaad – naast een lijst van de aangevraagde rubrieken (die allen in functie staan van de exploitatie van de luchthaven) – ook een overzicht van de plannen van aanleg en van de stedenbouwkundige voorschriften die van toepassing zijn op de aanvraag.

Uit de bestreden beslissing blijkt dus dat er aandacht is besteed aan de planologische toets en de verwerende partij vaststelt dat er naar overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften die van toepassing zijn, geen probleem rijst.

De verzoekende partijen overtuigen ook niet dat die summiere motivering, in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak, niet zou volstaan. Het blijkt ook niet – de verzoekende partijen geven dat alleszins niet aan – dat er tijdens de administratieve vergunningsprocedure ooit twijfels, bezwaren of opmerkingen zijn gerezen of geformuleerd over de overeenstemming van de aanvraag met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften. Van een verstrengde eis tot zorgvuldigheid of motivering, is er *in casu* dus geen sprake. In elk geval tonen de verzoekende partijen niet aan dat daar wel sprake van zou kunnen zijn.

6.

De Motiveringswet reikt bovendien ook niet zover dat een vergunningverlenende overheid de motieven moet motiveren, of de juistheid ervan moet bewijzen in een vergunningsbeslissing.

Het voorgaande belet niet om vast te stellen dat het aanvraagdossier naast een grafische en planmatige voorstelling van de site van de luchthaven en een overzicht van de plannen van aanleg die van toepassing zijn, ook plannen omvat waarin per gebouw of constructie wordt aangegeven waar zich de verschillende IIOA's situeren.

In de mate dat de verzoekende partijen ook bedoelen aan te voeren dat de verwerende partij geen zorgvuldig onderzoek heeft gewijd aan de planologische toets, kunnen ze evenmin gevolgd worden. De gegevens van het aanvraagdossier lieten toe om met kennis van zaken te oordelen. De verwerende partij kon overigens ook bijkomend steunen op de deskundige adviezen van de GOVC en van de Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en -projecten (GOP), die eveneens tot de vaststelling komen dat de ingedeelde inrichtingen of activiteiten die vervat zijn in de aanvraag principieel in overeenstemming zijn met de geldende plannen.

Het gegeven dat in de bestreden beslissing niet bij alle IIOA's wordt aangegeven waar ze zich precies bevinden, doet aan de voorgaande conclusie geen afbreuk.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- artikel 4.3.1, §2 VCRO en artikel 5.3.1 DABM;
- Verordening Evenwichtige Aanpak;
- artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,
- artikel 22 van de Grondwet en artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- de artikelen 2 en 3 Motiveringswet;
- de materiële- en formele motiveringsplicht, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bestreden beslissing een schending inhoudt van de Verordening Evenwichtige Aanpak.

Beoordeling door de Raad

Bij de bespreking van het enig middel in de zaak I is al vastgesteld dat de bestreden beslissing, minstens voor zover de exploitatiebeperkingen over het plafond op het aantal vliegbewegingen en over de stille weekendachten worden opgelegd, in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit de Verordening Evenwichtige Aanpak.

Het derde middel is in dezelfde mate gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- artikel 251, §1 van de Omzendbrief Wetgevingstechniek van de Vlaamse Regering VR 2019/4 van 25 oktober 2019 (hierna: de Omzendbrief Wetgevingstechniek van 25 oktober 2019);
- de artikelen 2 en 3 Motiveringswet; en
- de materiële motiveringsplicht, het vertrouwensbeginsel, en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, alsook van het rechtsbeginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

1.

De verzoekende partijen zetten in het inleidend verzoekschrift uiteen dat artikel 251, § 1 van de Omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek van 25 oktober 2019 van de Vlaamse regering bepaalt dat tussen het laatste artikel en de ondertekening van de ministers de datum komt van de ondertekening. Ze stellen dat op basis van toelichtingen op de webpagina's van de Vlaamse overheid over deze omzendbrief kan worden aangenomen dat het zonder beperking een bindende werking heeft. De bestreden beslissing bevat geen datum van ondertekening en schendt dus artikel 251 van de omzendbrief VR 2019/4. Er wordt in de bestreden beslissing ook niet veruiterlijkt waarom zij niet werd gedateerd, hetgeen tegelijk een schending inhoudt van de formele en materiële motiveringsplicht. De verzoekende partijen wijzen er ook op dat moet kunnen worden nagegaan wanneer de bestreden beslissing daadwerkelijk werd genomen, om te controleren dat er, rekening houdende met die feitelijke

datum, een tijdige beslissing werd genomen. De verzoekende partijen betogen verder nog dat er tevens sprake is van een schending van het rechtsbeginsel *'patere legem quam ipse fecisti'*, alsook het rechtmatig vertrouwen dat de burger mag hebben in het overheidsoptreden. Ook het zorgvuldigheidsbeginsel is volgens de verzoekende partijen geschonden omdat niet elke individuele rechtsonderhorige kan nagaan of de beslissing tijdig is genomen en voor zichzelf met zekerheid kan uitmaken tegen welke uiterlijke datum beroep kon worden aangetekend.

2.

In de wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen dat de essentie van het vierde middel is dat bij gebrek aan dagtekening niet te achterhalen valt of de bestreden beslissing tijdig genomen is. Ze houden voor dat ze ook belang hebben om dat aan te voeren omdat bevoegdheidsoverschrijding op zich al een afdoende draagkrachtig motief tot vernietiging is. Ze betogen verder nog dat de bestreden beslissing aan hen niet moest betekend worden en ze zich voor de beroepstermijn enkel konden steunen op de aanplakking van de bestreden beslissing in Kortenberg, Machelen, Steenokkerzeel en Zaventem, hetgeen een specifieke omstandigheid is die maakt dat verzoekende partij belang heeft bij dit vierde middel.

De verzoekende partijen stellen verder ook nog dat de datum waarop de bestreden beslissing digitaal betekend is (29 maart 2024) niet relevant is om de datum te bepalen waarop die beslissing genomen is. En anders dan de tussenkomende partijen voorhouden, is evenmin de datum van de digitale handtekening van Vlaams minister Zuhair DEMIR (Signing time: 2024/03/29 08:39:27 +02'00') relevant.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de bespreking hierna zal blijken dat het vierde middel om meerdere redenen, en nog los van de vraag of het middel ontvankelijk is, moet worden verworpen. Er hoeft dus niet ingegaan te worden op de diverse excepties van de verwerende partij en de tussenkomende partijen.

2.

De Omzendbrief Wetgevingstechniek van 25 oktober 2019 bevat *"legistieke en taalkundige aanwijzingen"*.

De *"Aanwijzing 251"* luidt onder meer als volgt:

" ...

Tussen het laatste artikel en de ondertekening van de ministers komt de datum van de ondertekening (zie titel VI, model 1 tot en met 4).

(...)

Afwijkende aanwijzing

In afwijking van bovenstaande richtlijn geldt de volgende regeling voor ministeriële besluiten en besluiten leidend ambtenaar die digitaal ondertekend worden en een bijlage of verschillende bijlagen hebben

1° Tussen het laatste artikel en de ondertekening van de minister(s) of de leidende ambtenaar wordt de datum en de plaats van de ondertekening niet vermeld.

...”

De “*afwijkende aanwijzing*” is dus dat bij digitale ondertekening de datum en de plaats van de ondertekening niet wordt vermeld tussen het laatste artikel en de ondertekening van de minister. Die afwijking is ook begrijpelijk in het licht van een digitale ondertekening met certificaat, aangezien dit certificaat de naam, de datum en de tijd van de ondertekening vermeldt.

3.

Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partijen wijzen er terecht op dat de bestreden beslissing digitaal werd ondertekend. Het certificaat van de digitale ondertekening bevestigt ook dat de Vlaamse minister de beslissing op 29 maart 2024 digitaal heeft ondertekend.

Het is de Raad niet duidelijk hoe de verzoekende partijen ertoe komen om te stellen dat een digitale ondertekening niet relevant is.

De eerste tussenkomende partij wijst er daarbij ook op dat een gekwalificeerde elektronische handtekening in overeenstemming is met EU Verordening 910/2014 ‘betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt’. Ze voegt daar nog aan toe dat de bestreden beslissing op grond van de gekwalificeerde elektronische handtekening wel degelijk gedateerd is, en dat deze elektronische handtekening waarborgt dat het document authentiek van de hand van de Minister komt en eveneens waarborgt dat deze handtekening gezet werd (en bijgevolg ook dat de beslissing genomen werd) op 29 maart 2024.

De verzoekende partijen spreken dit niet tegen in de wederantwoordnota, laat staan dat ze overtuigen tot een ander standpunt.

De conclusie van het voorgaande kan enkel zijn dat de verzoekende partijen er verkeerdelijk van uitgaan dat de bestreden beslissing niet ondertekend is en klaarblijkelijk, maar ten onrechte, een digitale ondertekening niet onderkennen als een (geldige) ondertekening. In elk geval mist het middel feitelijke grondslag en steunen de aangevoerde schendingen op een foutieve premisse.

3.

Het middel wordt verworpen.

IX. Handhaving van de gevolgen (zaak I)

Standpunten van de partijen

1.

De verzoekende partij vraagt in het inleidend verzoekschrift om de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing tijdelijk in stand te houden in geval van vernietiging van de bestreden beslissing. Ze stelt dat haar wettigheidskritiek uitsluitend gericht is tegen de onwettige exploitatiebeperkingen die haar zijn opgelegd in de bijzondere milieuvorwaarden, maar dat ze geen andere mogelijkheid heeft dan de vernietiging te vorderen van de bestreden beslissing in haar geheel. Ze betoogt dat ze bij vernietiging van de bestreden beslissing nog maximaal vijf maanden kan exploiteren op basis van de 'oude' vergunning, maar verzoekt niettemin de handhaving van de gevolgen als ze om de één of andere reden toch niet (tijdelijk) zou kunnen terugvallen op deze vergunning. Ze vreest ook dat vijf maanden niet zullen volstaan om de evenwichtige aanpakprocedure toe te passen.

Er is volgens de verzoekende partij sprake van uitzonderlijke redenen die een uitzondering op het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen. Zowel haar eigen belangen als het algemeen belang verzetten er zich tegen dat de exploitatie van de nationale luchthaven in het gedrang zou komen. Ze verwijst in dat verband naar een passus in de bestreden beslissing waarin deze belangen worden omschreven en naar haar eigen uiteenzettingen in de omschrijving van haar belang.

2.

In haar antwoordnota neemt de verwerende partij het standpunt in dat er uitzonderlijke redenen zijn die een aantasting van het legaliteitsbeginsel in het algemeen belang kunnen rechtvaardigen. Ze wijst op de drastische gevolgen vanuit het oogpunt van het algemeen

belang die het stopzetten van de exploitatie van de luchthaven Brussels Airport zou veroorzaken. Ze verwijst naar passussen in de bestreden beslissing en in het project-MER, waarin het belang van de luchthaven beschreven en onderbouwd wordt via verschillende beleidsplannen en studies.

3.

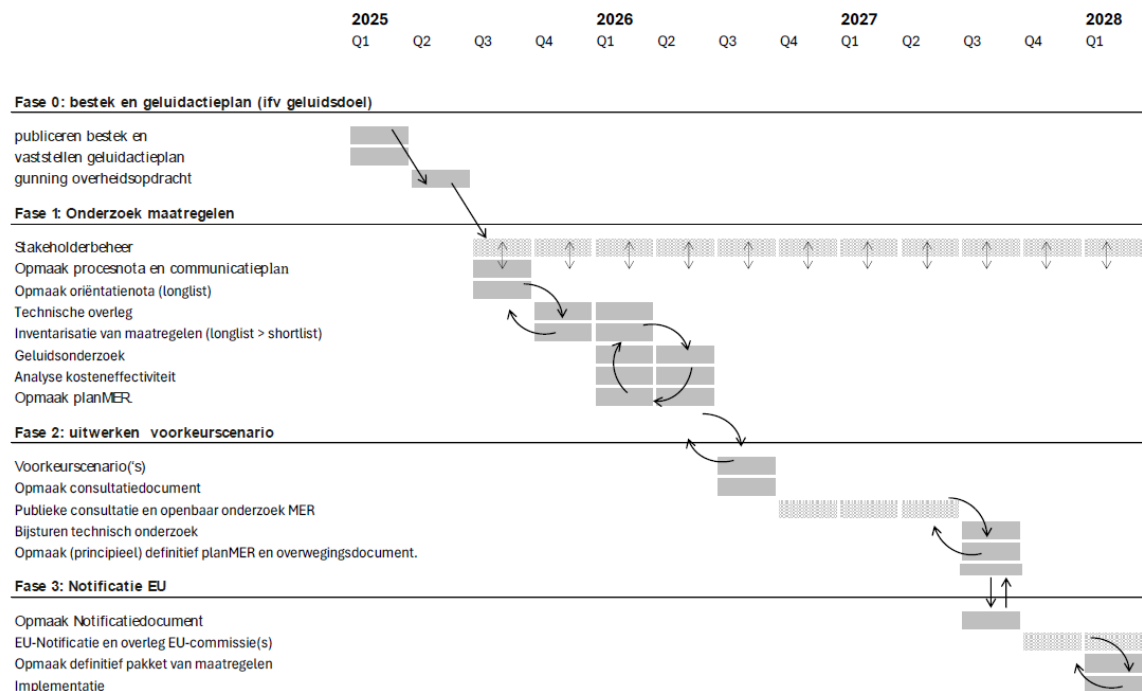
In de schriftelijke uiteenzetting verzoekt ook de eerste tussenkomende partij om bij een vernietiging van de bestreden beslissing de gevolgen te handhaven totdat de minister zich, na het doorlopen van de evenwichtige aanpakprocedure, opnieuw over de aanvraag heeft kunnen uitspreken. Ook deze partij vreest dat een termijn van vijf maanden daarvoor niet zal volstaan en ook zij verwijst naar passussen in de bestreden beslissing om het “*groot maatschappelijk belang van de Luchthaven*” te benadrukken. Ze wijst ook op het arrest van 29 juli 2019 van het Hof van Justitie (C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL/Electrabel) waarin overwogen wordt dat een nationale rechterlijke instantie, bij wijze van uitzondering, de mogelijkheid heeft tot de handhaving van de gevolgen van een nietigverklaring van een met het Unierecht onverenigbaar geachte nationale bepaling en de toepassing van dit arrest door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 5 maart 2020 (nr. 34/2020).

Ook de tweede en de derde tussenkomende partij verzoeken om de gevolgen van de bestreden beslissing te handhaven tot er een nieuwe beslissing is genomen over de betrokken aanvraag.

De vierde en vijfde tussenkomende partij sluiten zich aan bij het verzoek daartoe van de verwerende partij en de eerste tussenkomende partij.

4.

Tijdens het mondeling debat op de zitting verduidelijkt de verwerende partij de geschatte duurtijd voor het doorlopen van de procedure van evenwichtige aanpak aan de hand van het volgende overzicht:



Ze licht toe dat mede rekening houdend met de verwachte beslissingstermijn van de Europese Commissie (anderhalf jaar) en de tijd nodig voor het bijstellen na deze beslissing, de gevolgen van de bestreden beslissing moeten gehandhaafd blijven tot 30 juni 2029. Ze verwijst ook nog naar een vergelijkbare duurtijd die is doorlopen door Nederland bij het toepassen van de procedure van evenwichtige aanpak.

Noch de verzoekende partij, noch de tussenkomenende partijen trekken deze duurtijd in twijfel en benadrukken hun verzoek tot handhaving van de gevolgen voor de tijd die nodig is om de procedure van evenwichtige aanpak te volgen. Deze partijen benadrukken daarbij ook het belang van deze procedure omdat zij daarin een stem zullen krijgen over mogelijke exploitatiebeperkingen.

Beoordeling door de Raad

1.

Overeenkomstig artikel 36 van het DBRC-decreet kan de Raad op verzoek van een partij of op eigen initiatief oordelen dat de rechtsgevolgen van de geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissing geheel of gedeeltelijk in stand blijven of voorlopig in stand blijven voor een termijn die hij bepaalt. Deze maatregel kan enkel bevolen worden om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede

beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.

In de parlementaire voorbereiding wordt toegelicht dat de rechtstechniek van de handhaving van individuele beslissingen bedoeld is als een mogelijkheid die enkel bij uitzondering en met omzichtigheid kan toegepast worden. Er moeten uitzonderlijke redenen bestaan die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen. Het legaliteitsprincipe wordt daarbij omschreven als het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht wordt verholpen. (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 11 en 41)

2.

2.1

Bij de handhaving van de gevolgen van de vernietigde beslissing moet rekening worden gehouden met het beginsel van voorrang van het Unierecht op het recht van de lidstaten. Dat beginsel verplicht alle instanties van de lidstaten om volle werking te verlenen aan de bepalingen van het Unierecht. Het beginsel impliceert dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is belast met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, verplicht is de volle werking van die bepalingen te verzekeren. (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18)

Uit het voorgaande vloeit voort dat de Raad in beginsel geen beslissing tijdelijk kan handhaven, waarvan het heeft geoordeeld dat het in strijd met het Unierecht is genomen.

Enkel het Hof van Justitie van de Europese Unie kan in beginsel, bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van rechtszekerheid, een voorlopige opschorting toestaan van het effect dat een regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht voorrang heeft. (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18)

2.2

Het vorige belet niet dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat het beginsel van de voorrang van het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een nationale rechter, indien een handeling of vergunning in strijd wordt bevonden met het Unierecht, bij wijze van uitzondering de gevolgen van deze vergunning kan handhaven, indien het interne recht dit toestaat in het kader van het bij hem aanhangige geding en de vernietiging van de vergunning aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben in de hele lidstaat in kwestie. Een dergelijke handhaving mag volgens het Hof in dat geval niet langer duren dan strikt noodzakelijk is om een einde te maken aan die onrechtmatigheid. (HvJ, grote kamer, 25 juni

2020, C-24/19; HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18; HvJ, grote kamer, 29 juli 2019, C-411/17)

3.

De betrokken aanvraag gaat over de hernieuwing van de omgevingsvergunning voor de luchthaven Brussels Airport met een voortzetting van de huidige activiteiten voor de start- en landingsbanen. De lopende basisvergunning voor de start- en landingsbanen verstrijkt op 8 juli 2024. Bij vernietiging van de bestreden beslissing, kan de eerste tussenkomende partij nog tijdelijk (maximaal 5 maanden) verder exploiteren op grond van artikel 70, §1 *juncto* artikel 2, eerste lid, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Alle procespartijen zijn het erover eens dat het nog tot 30 juni 2029 kan duren vooraleer de verwerende partij, indien ze voorafgaand de procedure van evenwichtige aanpak volgt, een nieuwe beslissing kan nemen over de betrokken aanvraag.

De Raad kan niet vooruitlopen op de nieuwe beoordeling door de verwerende partij, maar het valt alleszins niet uit te sluiten dat deze procedure zal moeten gevolgd worden om een herstelbeslissing te nemen die niet strijdig is met het Unierecht. In de bestreden beslissing geeft de verwerende partij er immers blijk van dat ze van oordeel is dat exploitatiebeperkingen moeten opgelegd worden, zoals bedoeld in de Verordening Evenwichtige Aanpak. In dat opzicht is de maatregel van het handhaven van de gevolgen erop gericht om te voldoen aan het Unierecht bij het nemen van een herstelbeslissing.

4.

De procespartijen overtuigen, de eerste tussenkomende partij in het bijzonder, dat de luchthaven Brussels Airport voor België in zijn geheel, een cruciale rol heeft, zowel op nationaal als Europees niveau.

De eerste tussenkomende partij haalt onder meer aan dat de luchthaven Brussels Airport:

- de grootste luchthaven is in België met in 2019 een vervoer van meer dan 26,4 miljoen passagiers (22,2 miljoen in 2023) en 667.000 ton vracht (701.000 ton in 2023), verspreid over meer dan 70 luchtvaartmaatschappijen; ze is één van de leidende farmahubs op wereldniveau en vormde een cruciale schakel voor de bevoorrading van België doorheen de Covid-19 crisis, met inbegrip van de bevoorrading van medisch materiaal zoals mondklappers en vaccins);

- het uitgebreid en groeiend netwerk bevordert van in totaal 235 rechtstreekse intercontinentale en Europese passagiers- en vrachtbestemmingen, de internationale handelspositie van België, de inplanting van buitenlandse bedrijven en internationale organisaties in het land, en het inkomend toerisme en de activiteiten van Belgische bedrijven tot in de verste uithoeken van de wereld;
- de uitbating van de luchthaven resulteert in een gecombineerde, directe en indirecte tewerkstelling van meer dan 64.000 jobs;
- het luchttransport en de luchthavengebonden activiteiten op de luchthaven genereerden in 2019 een toegevoegde waarde van 8,83 miljard euro in België, waardoor de luchthaven als de tweede belangrijkste economische groeipool van België wordt beschouwd.

De vernietiging van de bestreden vergunning zou dus aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor België.

Om de rechtsonzekerheid te vermijden die uit de vernietiging van de bestreden beslissing zou voortvloeien, om de continuïteit van de exploitatie van de luchthaven Brussels Airport niet in het gedrang te brengen, om de overheid in staat te stellen de exploitatievergunning in overeenstemming te brengen met het Unierecht, moeten, met toepassing van artikel 36 van het DBRC-decreet, de gevolgen van de vernietigde bestreden beslissing gehandhaafd worden tot 30 juni 2029.

X. Bestuurlijke lus

Aangezien de Raad de rechtsgevolgen handhaaft tot en met 30 juni 2029 om de vergunning in overeenstemming te brengen met het Unierecht, bestaat er geen noodzaak meer om in te gaan op de verwerende partij haar verzoek tot toepassing van de bestuurlijke lus (artikel 34 DBRC-decreet).

XI. Kosten

Overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet dienen de kosten van het beroep ten laste gelegd te worden van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de

advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt. Op grond van artikel 21, §7, zesde lid DBRC-decreet kan een tussenkomenende partij niet worden gehouden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding of die vergoeding genieten.

XII. Beslissing

1. De tussenkomsten van Air Transport Association of America inc, International Air Transport Association (IATA) asbl, DHL Aviation, nv European Air Transport Leipzig GmbH, zijn ontvankelijk.
2. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de eerste tussenkomenende partij. De rechtsgevolgen van de vernietigde beslissing blijven in stand tot en met 30 juni 2029.
4. De kosten van het vernietigingsberoep in de zaak I bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, komen ten laste van de verwerende partij.
5. De kosten van het vernietigingsberoep in de zaak II bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, komen ten laste van de verwerende partij.
6. De kosten van het vernietigingsberoep in de zaak III bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 1.200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen, komen ten laste van de verwerende partij.

7. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 800 euro, blijven ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken op 17 juli 2025 door de achttiende kamer.

Nathalie DE CLERCQ
Filip VAN ACKER
Christophe SMEYERS

voorzitter van de achttiende kamer
bestuursrechter,
bestuursrechter,

De griffier,

De voorzitter van de achttiende kamer,

Lana VAN BRABANDT

Nathalie DE CLERCQ