

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 151.200 van 10 november 2005
in de zaak A. 160.829/VII-33.667.**

In zake : 1. Fernande DE BECKER,
 2. Katrien COLENBIE,
 3. Philippe HUTSEBAUT,
 4. Tancha COCKX,
 5. Evelyne LODEWICK,
 6. Bea KOCKAERT,
 7. de v.z.w. BOREAS,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
 kantoor houdende te GENT,
 Kasteellaan 141

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGE,
kantoor houdende te LEUVEN,
Vaartstraat 64.

tussenkommende partij :

de n.v. BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY
(B.I.A.C.),
die woonplaats kiest bij
advocaten D. RYCKBOST en E. RYCKBOST,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 80.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Fernande DE BECKER, Katrien COLENBIE, Philippe HUTSEBAUT, Tancha COCKX, Evelyne LODEWICK, Bea KOCKAERT en de v.z.w. BOREAS op 15 maart 2005 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van 30 december 2004 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, waarbij de beroepen aangetekend tegen het besluit van 8 juli 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de n.v. BIAC, om de Luchthaven Brussel Nationaal, gelegen op het grondgebied van de gemeenten Zaventem, Steenokkerzeel, Machelen en

Kortenberg verder te exploiteren en te veranderen door toevoeging, voor een termijn tot 8 juli 2024, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en het beroepen besluit deels wordt gewijzigd en wordt bevestigd voor het overige;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 9 september 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 oktober 2005;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. LARMUSEAU, die verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat J. BERGÉ, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat D. RYCKBOST, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende, wat de rechtspleging betreft, dat de n.v. Brussels International Airport Company (B.I.A.C.), begunstigde van de bestreden vergunning, met een verzoekschrift van 4 april 2005 heeft gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen; dat haar verzoek kan worden ingewilligd;

2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen

verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1.1. Overwegende, wat de tweede schorsingsvoorwaarde betreft, dat de verzoekende partijen een betoog houden dat achttien bladzijden beslaat;

Overwegende dat de zevende verzoekende partij doet gelden dat zij "ijvert voor een eerlijke en democratische spreiding van alle dag- en nachtvluchten rond de regio van de luchthaven Brussel-Nationaal"; dat zij stelt dat in de mate dat zij "als v.z.w. haar bestaansreden vindt in deze doelstelling, mag duidelijk zijn dat zij ernstig wordt getroffen door het leed dat ingevolge het (op het vlak van spreiding ten onrechte stilzwijgende) bestreden besluit aan de omwonenden van de luchthaven wordt aangedaan";

Overwegende dat de andere verzoekende partijen betogen dat hun woningen zijn gelegen "binnen een afstand van 20 kilometer van het centrum van het vliegveld van Zaventem en ten noordwesten daarvan"; dat zij er op wijzen dat zij vrijwel alle dagen en avonden overvlogen worden door vertrekkende vliegtuigen, dat zij vanaf 2000 geconfronteerd werden met een concentratie van 1.013 dagvertrekken en 65 nachtvertrekken per week, en zij zich "nu bevinden in een situatie van 944 dagvertrekken per week en 48 nachtvertrekken per week"; dat zij zich er vervolgens in essentie over beklagen dat zij tien maal meer vluchten boven hun woning moeten ondergaan dan de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest die op dezelfde afstand van de luchthaven wonen; dat zij doen gelden dat zij "onherstelbare schade en hinder" ondervinden, en daarna een uitvoerige uiteenzetting geven over "de uitermate ernstige gezondheidsimplicaties"; dat zij hierbij de definitie hanteren van de Wereldgezondheidsorganisatie die gezondheid omschrijft als "een toestand van volkomen fysisch, mentaal en sociaal welbevinden en dus niet enkel de afwezigheid van ziekte of gebrekkigheid"; dat zij aanvoeren dat onthouding van slaap een element is van onmenselijke en vernederende behandeling en zelfs foltering in de zin van artikel 3 van het E.V.R.M.; dat zij vervolgens bladzijden lang verwijzen naar mogelijke nadelige gevolgen van blootstelling aan geluidshinder, voornamelijk 's nachts, en daarbij onder meer verwijzen naar een negatief subadvies van de afdeling preventieve en sociale gezondheidszorg;

Overwegende dat de verzoekende partijen vervolgens ingaan op de moeilijke herstelbaarheid van het nadeel met de volgende bewoordingen :

"De naleving van de in het bestreden besluit opgenomen vergunning resp. vergunningsvoorwaarden zal niet volstaan om de met de exploitatie gepaard gaande geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken (zie de middelen).

Bij het verlenen van de vergunning is immers niet met kennis van zaken op het vlak van geluidshinder geoordeeld ingevolge de afwezigheid van (een) milieu-effectenrapport.

Nu de exploitant via het bestreden besluit ten onrechte titularis is geworden van een ('blanco cheque')-vergunning voor de verdere uitbating van de luchthaven, en dit voor de maximumtermijn van twintig jaar, zijn de verzoekende partijen in hun actiemogelijkheden om een einde te stellen aan de geluidshinder die inherent is aan de inrichting beperkt tot een procedure voor de burgerlijke rechtbank, waar zij in het kader van de evenwichtsleer (foutloze aansprakelijkheid) enkel en alleen een geldelijke compensatie, maar geen rechtstreekse maatregel ter beëindiging van de hinder zal kunnen vorderen (cfr. Cass. 14 december 1995, TRD & I 1996, afl. 3, 37; J.L.MB. 1996, 966, noot P. HENRY; R.W. 1996-97, 188; AJT. 1995-1996, 525, noot S. SNAET; zie ook H. BOCKEN, 'Herstel in natura en rechterlijk bevel of verbod' in *Liber Amicorum Jan Ronse*, 1986, (493), 510-511).

Wat betreft de perspectieven op het vlak van een wijziging van de opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden, moeten verzoekers duidelijk ook niet hopen : wanneer de vergunningverlenende overheid nu reeds poneert dat, omwille van de 'investeringen', het bestreden besluit (voor twintig jaar) wordt afgeleverd, valt niet in te zien hoe ditzelfde argument van de 'investeringen' de overheid plots wél zal toelaten om, (bijvoorbeeld) na kennisname van de resultaten van het MER (inclusief dus de in het MER voorgestelde alternatieven), binnen het kader van artikel 45 VLAREM I, andere/strengere milieuvoorwaarden op te leggen, laat staan de vergunning zelf bij te sturen op basis van een in het MER voorgesteld alternatief (op gevaar af zich op dat moment opzichts de exploitant schuldig te maken aan een schending van het vertrouwensbeginsel) (zie in dit verband ook het vijfde middel).

Bij één en ander dient bovendien te worden bedacht dat er een groei wordt gesignaleerd van het luchtverkeer (en dus een dreiging van (meer dan) totale onleefbaarheid voor de komende 20 jaar). De n.v. BIAC werd immers geprivatiseerd en voor 70% verkocht aan Macquarie Airports. Deze overeenkomst werd overigens één dag na het afleveren van de betwiste 'blanco'-milieuvergunning, op 31 december 2004, ondertekend. De bedoeling van de uitbater is maximale groei van de luchthaven in Zaventem. In het kader van de tekoopstelling werd het nog openstaande 'potentieel' van deze luchthaven als troef naar voor geschoven (zie stukken 32). Diverse krantenartikels tonen aan dat het luchtverkeer internationaal in 2004 met 14% gestegen is. De Europese verkoop van vliegtickets is afgelopen jaar met 10,1% gestegen. De Belgische verkoop is in 2004 met 9,5% gestegen. Deze percentages werden berekend zonder rekening te houden met de verkoop van vliegtickets door lage-kosten-luchtvaartmaatschappijen en andere rechtstreekse verkopen door luchtvaartmaatschappijen. Op de luchthaven van Zaventem werd verder een nieuwe verkeerstoren in gebruik genomen die gemakkelijk 80 vliegbewegingen per uur aankan en volgens de eerste minister 'de spil is van de groei van de luchthaven en dus van de economie'. SNBA doet het goed, overschreed de kaap van de 10 miljoen reizigers, is winstgevend en wenst bijkomende lijnen en vliegtuigen op bestaande lijnen in te leggen. Een Chinese luchtvaartmaatschappij wil een rechtstreekse lijn inleggen tussen Zaventem en China en van Zaventem haar Europees knooppunt maken (zie stukken 32).

Dit alles heeft voor gevolg dat élk van de verzoekende partijen - bij gebrek aan een schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit - in de

volgende jaren lijdzaam (cfr. de onmogelijkheid tot optreden) zullen moet toezien/toehoren op een (meer dan) onaanvaardbare geluidshinder.

De eerste tot en met de zesde verzoekende partij zullen de onhoudbare geluidshinder afkomstig van de exploitatie van het vliegveld verder moet(en) ondergaan tot zij hier fysisch en psychisch aan bezwijken en finaal (mogelijk) aan overlijden.

Op basis van het bovenstaande kan niet worden miskend dat het ernstig nadeel, dat de verzoekende partijen ingevolge de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit lijden, slechts moeilijk kan worden hersteld";

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hier in haar nota onder meer op repliceert dat de statutaire doelstellingen van de zevende verzoekende partij, nl. ijveren voor een eerlijke spreiding van alle dag- en nachtvluchten, geen betrekking hebben op de bestreden beslissing, waarbij een milieuvergunning wordt afgeleverd voor de uitbating van het vliegveld, en die beslissing ook niet verhindert dat een spreiding van de vluchten wordt opgelegd; dat zij ten aanzien van de andere verzoekende partijen repliceert dat het aangevoerde nadeel niet het rechtstreeks gevolg is van de bestreden beslissing, maar van de "concentratiebeweging", die het gevolg is van het beleid van de luchthavenuitbaters en van beslissingen van de federale overheid; dat zij er vervolgens op wijst dat de gegevens die de verzoekende partijen zelf verstrekken ervan doen blijken dat het aantal overvliegende vertrekken de laatste jaren is gedaald; dat zij voorts doet gelden dat de verzoekende partijen geen concreet beeld geven van hun eigen, persoonlijke, situatie en gezondheidstoestand, doch zich beperken tot het aanhalen van algemene studies ; dat zij vervolgt :

"3.1.2. Het vermeende nadeel is niet moeilijk te herstellen

10. Verzoekende partijen zijn verkeerd wanneer zij stellen dat zij 'in hun actiemogelijkheden (..) zijn beperkt tot een procedure voor de burgerlijke rechtbank' (gedeeltelijk citaat, verzoekschrift p. 47).

Zij verliezen immers uit het oog dat een eventueel succesvol beroep tot nietigverklaring bij uw Raad kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De duur van de annulatieprocedure kan daarbij niet beschouwd worden als een nadeel dat verband houdt met de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing (R.v.St. nr. 116.007).

Bovendien kan de verleende vergunning steeds worden bijgestuurd conform art. 45 VLAREM I (cf. infra randnr. 45).

De verzoekende partijen moeten dus helemaal niet 'lijdzaam toezien' wanneer de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet wordt geschorst.

11. De mogelijke groei van het luchtverkeer (en eventuele 'grotere onleefbaarheid') waar de verzoekende partijen naar verwijzen (verzoekschrift, p. 47) is geen nadeel dat het rechtstreeks gevolg is van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, maar van het beleid dat door de betrokken ondernemingen wordt gevoerd.

Het is vaststaande rechtspraak van uw Raad dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband dient te bestaan tussen de bestreden beslissing en het moeilijk te herstellen ernstig nadeel (W. WEYMEERSCH, 'Het moeilijk te

herstellen ernstig nadeel', in G. DEBERSAQUES, M. VAN DAMME e.a. (eds), 4. Rechtsbescherming door de Raad van State. 15 jaar procedurele vernieuwing, Brugge, Die keure, 2004, 164).

12. Het eventuele nadeel dat de verzoekende partijen opwerpen is niet moeilijk te herstellen, in die zin dat het een schorsing zou verantwoorden.

Het eventuele nadeel van de verzoekende partijen wordt niet onomkeerbaar wanneer de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet wordt geschorst.

Een eventuele latere vernietiging van de bestreden beslissing kan volstaan om aan de verzoekende partijen een genoegzaam herstel van het ingeroepen nadeel te waarborgen (R.v.St. nr. 39.064; 38.385; 37.040; 36.236).

3.2. Belangenafweging

13. Indien aanwezig, moet het beweerde ernstige nadeel worden vergeleken met de gevolgen van de schorsing, die nog erger zijn (E. LANCKSWEERDT, Het administratief kort geding, Antwerpen, Kluwer, 1993, 140).

Wanneer de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing (en dus de vergunning) zou worden geschorst dient de uitbating van de nationale luchthaven te worden stopgezet.

Wanneer men het belang van de verzoekende partijen afweegt tegen het algemene economische belang, is het duidelijk dat dit laatste zwaarder doorweegt (R.v.St. nr. 33.144; 34.359) (cf. ook onder weerlegging van het tweede middel).

Bij de belangenafweging kan ook rekening worden gehouden met de anterioriteit. Personen die zich (later) vestigen in de buurt van een bestaande luchthaven moeten zich er bewust van zijn dat dit geen geluidsarme omgeving is";

3.1.3. Overwegende dat de tussenkomende partij op de eerste plaats antwoordt dat uit de uiteenzetting van de verzoekende partijen zelf blijkt dat de vermeende nadelige effecten niet voortvloeien uit de bestreden beslissing, doch uit de beslissingen van de federale regering inzake het spreidingsplan en meer in het bijzonder de concentratiebeweging; dat zij er op wijst dat ook de emissievoorschriften terzake het geluid voor de luchthaven "federaal" worden geregeld; dat zij vervolgt dat "minstens ook kan gesteld worden dat de bestreden beslissing geen versoepeling inhoudt van de eerder opgelegde voorwaarden in de milieuvergunning ... van 29 september 2000"; dat zij er op wijst dat de mogelijke hinderlijke effecten van de luchthavenactiviteiten aan de hand van vele onderzoeken door bevoegde deskundigen en adviezen van diverse adviesverlenende organen, op een zorgvuldige wijze werden onderzocht voorafgaandelijk aan en tijdens de behandeling van de milieuvergunningsaanvraag; dat zij met betrekking tot het voor de inrichting ongunstig subadvies van de afdeling preventieve en sociale gezondheidszorg onder meer doet gelden dat dit werd weerlegd door de gewestelijke milieuvergunningscommissie, waarvan de genoemde afdeling ook deel uitmaakt, en dat die commissie unaniem gunstig adviseerde;

3.2.1. Overwegende dat de bestreden beslissing een milieuvergunning verleent aan de n.v. Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) om het vliegveld Luchthaven Brussel Nationaal te Zaventem, Steenokkerzeel, Machelen en Kortenberg, verder te exploiteren en te veranderen;

Overwegende dat de verandering slaat op de toevoeging van percelen en op aanpassingen ingevolge wijzigingen van perceelnummers; dat de toegevoegde percelen terreinen betreffen die ofwel ongebruikt tussen de andere percelen liggen, ofwel worden gebruikt door andere exploitanten aan wie reeds de nodige vergunningen werden verleend; dat de partijen niet betwisten dat het aspect "verandering" van geen belang is voor de zaak, en dan ook buiten beschouwing kan worden gelaten;

3.2.2. Overwegende dat de eerste zes verzoekende partijen stellen dat hun woningen gelegen zijn "binnen een afstand van 20 kilometer van het centrum van het vliegveld van Zaventem en ten noordwesten daarvan"; dat, ondanks die grote afstand, kan worden aangenomen dat zij ten gevolge van de talrijke vertrekken van vliegtuigen, zowel overdag als 's nachts, vanuit de nationale luchthaven, geluidshinder kunnen ondergaan door de door de bestreden beslissing vergunde verdere exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, met de daaraan verbonden ongemakken en lasten;

3.2.3. Overwegende dat het nadeel evenwel ook moeilijk te herstellen moet zijn in de zin van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat in geval van vernietiging van de bestreden milieuvergunning de exploitatie van de betrokken luchthaven in rechte niet meer op grond van die vergunning kan worden voortgezet, en de ingeroepen nadelen die door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing worden veroorzaakt, niet meer moeten worden ondergaan; dat dit impliceert dat aan de desbetreffende schorsingsvoorwaarde maar is voldaan, wanneer de aangevoerde nadelen zo zwaar zijn dat ze ook niet tijdelijk, met name tot de uitspraak over het annulatieberoep, kunnen worden verdragen; dat bij de beoordeling daarvan ook de gevolgen voor derden van een schorsing van de bestreden beslissing kunnen worden betrokken;

3.2.4. Overwegende dat bij het beoordelen van dit aspect van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel er vooreerst moet worden aan herinnerd dat de bestreden beslissing in hoofdzaak de hernieuwing van de bestaande milieuvergunning voor de

exploitatie van de nationale luchthaven betreft; dat de nadelen gerelateerd aan die exploitatie niet nieuw zijn en reeds jarenlang worden ondergaan, onder meer ten gevolge van de vorige, niet bestreden milieuvergunning van 29 september 2000;

Overwegende bovendien dat de verzoekende partijen de schorsing van de exploitatie van de luchthaven als een middel pogen aan te wenden, algemeen, om de nadelige gevolgen van die exploitatie zoveel als mogelijk te beperken, en, meer in het bijzonder, om een voor hen gunstiger spreiding van het aantal vliegbewegingen af te dwingen -getuige onder meer hun vergelijking van hun situatie met die van de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en het statutair doel van de zevende verzoekende partij- veeleer dan de stillegging van de nationale luchthaven als uiteindelijk doel na te streven; dat, in alle redelijkheid, moet worden vastgesteld dat dit gehanteerde middel onevenredig is met het nagestreefde einddoel; dat immers, vermits de bestreden vergunning in de plaats is getreden van de in eerste aanleg op 8 juli 2004 door de bestendige deputatie verleende vergunning -en trouwens tegen die in eerste aanleg verleende vergunning ook een op grond van artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : het milieuvergunningsdecreet) schorsend administratief beroep werd ingesteld door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel- de gevorderde schorsing tot gevolg zou hebben dat de tussenkomenende partij niet meer beschikt over een uitvoerbare milieuvergunning, dewelke, op grond van artikel 4, § 1, van het milieuvergunningsdecreet, nodig is om de nationale luchthaven te exploiteren; dat een mogelijke maandenlange volledige stopzetting van de uitbating van die luchthaven enorme economische, financiële, sociaal-economische, en sociaal-culturele gevolgen zou teweegbrengen voor bedrijven, werknemers, en de talloze personen die als reiziger van de luchthaven gebruik maken; dat daarbij nog moet worden bedacht dat die enorme gevolgen zouden worden teweeggebracht louter op grond van een *prima facie* onderzoek van de “ernst” van de middelen, welk onderzoek per definitie enkel tot voorlopige conclusies kan leiden, vermits het alleen kan gevoerd worden met inachtneming van de thans, in het kort geding, voorliggende gegevens en argumenten; dat bovendien het werkelijke einddoel van de verzoekende partijen kan worden benaastigd met andere rechtsmiddelen en -gedingen, rechtstreeks gericht tegen de spreiding zelf van de vliegbewegingen, en die niet tot een volledige stopzetting van de exploitatie van de nationale luchthaven moeten leiden; dat dergelijke rechtsgedingen trouwens ook daadwerkelijk blijken te worden gevoerd;

Overwegende dat uit al die elementen moet worden besloten dat niet is aangetoond dat de door de eerste zes verzoekende partijen ingeroepen nadelen voldoende zwaar en dermate moeilijk te herstellen zijn, dat ze een schorsing met dergelijke verstrekkende gevolgen kunnen rechtvaardigen; dat in hoofde van die partijen aan de desbetreffende schorsingsvoorwaarde niet is voldaan;

3.2.5. Overwegende dat de zevende verzoekende partij haar nadeel zoekt in het leed dat aan de "omwonenden" van de luchthaven door de geluidshinder en de ermee samengaande lasten en ongemakken wordt aangedaan; dat, daargelaten de vaststelling dat een rechtspersoon zelf geen dergelijk leed kan ondergaan, en eveneens daargelaten de vraag of personen die wonen op een afstand van twintig kilometer wel als omwonenden kunnen worden gekwalificeerd, uit hetgeen werd besloten ten aanzien van die "omwonenden" zelf, uiteraard dient te worden geconcludeerd dat die zevende verzoekende partij des te minder een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aantoonde dat de gevraagde schorsing vermogen te rechtvaardigen; dat de vordering moet worden afgewezen,

B E S L U I T :

Artikel 1 .

Het verzoek tot tussenkomst van de n.v. BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY (B.I.A.C.) in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tien november tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS	staatsraad
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.