

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 16 april 2026 met nummer RVVB-2526-0685

in de zaak met rolnummer 2425-RvVb-0332-A

Verzoekende partijen **1. BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN vzw**
 2. WILOO vzw
 3. Jacques DENECKER

vertegenwoordigd door advocaten Johan VERSTRAETEN en Sara VAN GENECHTEN met woonplaatskeuze te 3000 Leuven, Fonteinstraat 1A bus 501

Verwerende partij **het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering**

vertegenwoordigd door advocaat Jürgen VANPRAET met woonplaatskeuze te 8820 Torhout, Oostendestraat 306a

Tussenkomenende partij **LEM OOSTENDE-BRUGGE nv**

vertegenwoordigd door advocaten Wouter MOONEN, Nick PARTHOENS en Mina BOEL met woonplaatskeuze te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131

I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partijen vorderen door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 19 december 2024 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 30 oktober 2024, waarmee aan de tussenkomenende partij een omgevingsvergunning wordt

verleend voor de hernieuwing van de vergunning van de luchthaven in Oostende (omgevingsnummer: OMV_2023115874).

Het project ligt in 8400 Oostende aan de Nieuwpoortsesteenweg 887.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 25 februari 2026.

Advocaat Sara VAN GENECHTEN voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Jürgen VANPRAET voert het woord voor de verwerende partij. Advocaten Wouter MOONEN, Nick PARTHOENS en Mina BOEL voeren het woord voor de tussenkomende partij.

III. Feiten

1.

Op 12 oktober 2023 vraagt de tussenkomende partij een omgevingsvergunning aan voor hernieuwing van de vergunning van de luchthaven in Oostende, gelegen in 8400 Oostende aan de Nieuwpoortsesteenweg 887.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de aanvraag ook een stedenbouwkundig luik omvat, met name de opheffing van het tracé van de buurtweg/voetweg Sentier 26bis, Sentier 5, Chemin 6.1, Chemin 3.2, Chemin 3.1 en Chemin 2. De verwerende partij merkt daarover op dat het afschaffen van buurtwegen geen stedenbouwkundige handeling is en de gevraagde stedenbouwkundige handeling zonder voorwerp is. Dit onderdeel van de aanvraag vormt verder ook geen geschilpunt tussen de partijen.

Voor het luik 'ingedeelde inrichting of activiteit' omvat de oorspronkelijke aanvraag (PIV3) volgens de bestreden beslissing een hernieuwing van de bestaande vergunning, samen met een aantal wijzigingen en uitbreidingen van rubrieken horende bij de uitbating van een luchthaven. Nog volgens de bestreden beslissing zijn deze veranderingen in hoofdzaak de

actualisatie van de vergunningstoestand. De bestreden beslissing vermeldt verder dat de aanvraag op 2 september 2024 werd gewijzigd (PIV4). In antwoord op het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (Kern Lucht) en van het Departement Zorg werd het finale voorstel van het monitoringsplan opgesteld en toegevoegd aan het dossier onder extra informatie ('Monitoringplan LEM Oostende lucht en gezondheid 010924_.pdf'). De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat deze wijziging wordt meegenomen in de beoordeling van de aanvraag.

2.

De aanvraag beoogt de hernieuwing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de luchthaven Oostende. De lopende basisvergunning voor de exploitatie verstreek op 19 oktober 2024. Er worden een aantal wijzigingen en uitbreidingen aan de bestaande rubrieken aangebracht, met ook een bijstelling van het maximaal aantal jaarlijkse vluchtbewegingen.

De percelen liggen deels in een zone voor bestaande luchtvaartterreinen, deels in een zone voor luchthavengebonden bedrijventerrein, en deels in agrarisch gebied met overdruk reservatiegebied (gewestplan 'Oostende-Middenkust'). De percelen liggen ook in bouwvrij luchthavengebied (gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende').

Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 30 mei 2024 tot en met 28 juni 2024 worden 316 bezwaarschriften ingediend. Ook de eerste en tweede verzoekende partij dienen een bezwaarschrift in.

De Vlaamse Milieumaatschappij (afdeling lucht) adviseert op 25 juni 2024 ongunstig. In het advies wordt vastgesteld dat voor de discipline lucht fundamentele elementen ontbreken in het project-MER en dat geen milderende maatregelen worden onderzocht bij de discipline gezondheid. Een herwerking van het project-MER wordt noodzakelijk geacht.

Het Departement Zorg adviseert op 1 juli 2024 ongunstig. In het advies worden opmerkingen gemaakt over de disciplines lucht, geluid, mobiliteit en klimaat in het project-MER.

Het Agentschap Natuur en Bos adviseert op 17 juli 2024 voorwaardelijk gunstig.

Op 2 september 2024 voegt de aanvrager een monitoringsplan toe aan de aanvraag voor, onder meer, de disciplines lucht, mens/gezondheid en geluid. Het werd opgemaakt in overleg

met de Vlaamse Milieumaatschappij en het Departement Zorg. Deze nieuwe projectinhoud wordt door de verwerende partij aanvaard op 4 september 2024.

Op 2 september 2024 wordt het project-MER goedgekeurd.

De afdeling GOP adviseert op 4 september 2024 voorwaardelijk gunstig. De Vlaamse Milieumaatschappij (afdeling lucht) verleent op 5 september 2024 een (bijgesteld) voorwaardelijk gunstig advies. Het Departement Zorg verleent op 9 september 2024 een (bijgesteld) voorwaardelijk gunstig advies.

Op 9 september dient de tussenkomende partij een nota in met een repliek op de verleende adviezen.

Na het horen van de betrokkenen adviseert gewestelijke omgevingsvergunningscommissie op 11 oktober 2024 om een omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij verleent op 30 oktober 2024 een omgevingsvergunning onder voorwaarden aan de tussenkomende partij. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - belang

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen betogen dat de eerste verzoekende partij als milieuvereniging geacht wordt belang te hebben. Ze verwijzen ook naar het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij dat gericht is op de bescherming van de gezondheid van de mens en stellen dat de bestreden beslissing raakt aan dat doel aangezien ze geluidshinder en stikstofuitstoot veroorzaakt. De bestreden beslissing houdt volgens de verzoekende partijen ook onvoldoende rekening met de negatieve impact op natuurgebieden in de omgeving van de luchthaven. De verzoekende partijen wijzen ook op de actieve werking van de eerste verzoekende partij, waarbij ze onder meer met opiniestukken en via de media tracht te wegen op het maatschappelijk debat over de hervergunning van luchthavens in België. Ze verwijst ook naar het bezwaarschrift dat de eerste verzoekende partij heeft ingediend en het vernietigingsberoep dat ze indiende tegen de vergunning van de luchthaven Brussel-Nationaal.

De verzoekende partijen steunen ook het belang van de tweede verzoekende partij op haar maatschappelijk doel, dat onder meer gericht is op de bescherming van het leefmilieu en in het bijzonder op het behoud van de leefbaarheid van de omgeving van de luchthaven. De verdere exploitatie van de luchthaven zal voor bijkomende hinder voor de omwonenden zorgen. De hervergunning heeft ook een impact op het algemene leefmilieu rond de luchthaven. De verzoekende partijen wijzen er ook op dat het belang van de tweede verzoekende partij al door de Raad werd aanvaard en dat ze in het verleden procedures voerde ter bescherming van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. Ook voor deze partij wordt erop gewezen dat ze een bezwaar heeft ingediend tijdens de vergunningsprocedure.

Voor de derde verzoekende partij wordt gewezen op de woonplaats in de omgeving van de luchthaven en de geluidsoverlast daardoor. De vergunde activiteiten brengen bovendien verontreiniging en stikstofuitstoot mee, hetgeen een impact kan hebben op de gezondheid en de leefkwaliteit van omwonenden. Daarnaast is er de negatieve impact op natuurgebieden en de bijdrage van de exploitatie aan de klimaatverandering. De derde verzoekende partij is één van de bestuurders van de tweede verzoekende partij, waaruit blijkt dat ze zich actief inzet voor de bescherming van haar leefmilieu in de omgeving van het projectgebied.

2.

De verwerende partij werpt op dat de eerste en tweede verzoekende partij niet aannemelijk maken dat hun maatschappelijk doel van bijzondere aard is en te onderscheiden is van het algemeen belang. Ze houdt voor dat deze verzoekende partijen een algemeen belang nastreven. Ze verwijst naar rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat een vzw, wiens statutair doel erin bestaat op algemene wijze milieubelangen te beschermen, niet voldoet aan deze vereisten. De verwerende partij betoogt ook dat de eerste en tweede verzoekende partij geen bewijs voorleggen dat het daartoe bevoegde orgaan tijdig heeft beslist om in rechte op te treden en ze tonen ook onvoldoende aan dat er sprake is van een duurzame en effectieve werking. De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad die het bestaan van deze vereiste bevestigt. De door de verzoekende partijen bijgebrachte krantenknipsels en uittreksels van websites zijn niet afdoende.

De verwerende partij werpt ook een exceptie op over het belang van de derde verzoekende partij. Ze betwist dat deze partij een voldoende belang kan putten uit de aangevoerde middelen. Voor de geluidshinder waarover de derde verzoekende partij klaagt, worden enkel gedeeltelijk en zijdelings onwettigheden aangevoerd. De andere middelen hebben een

principeel karakter en de derde verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk hoe zij benadeeld wordt door de onwettigheden die erin worden aangevoerd.

De verwerende partij betoogt dat in de mate dat er niet tot de onontvankelijkheid van het beroep in zijn geheel wordt besloten, het beroep minstens onontvankelijk is in hoofde van een aantal verzoekende partijen en voor een aantal middelen.

3.

De verzoekende partijen repliceren dat de duurzame en effectieve werking van de eerste verzoekende partij niet ernstig kan betwist worden. De eerste verzoekende partij is al decennia actief als milieuvereniging en trad al meermaals op als verzoekende of tussenkomende partij bij de Raad, de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. De verzoekende partijen verwijzen onder meer naar een eerdere procedure bij de Raad van State over de milieuvergunning voor de luchthaven Brussel-Nationaal, waarin werd geoordeeld dat de eerste verzoekende partij beschikte over het rehtens vereiste belang. Ze herhalen ook dat de eerste verzoekende partij als milieuvereniging wordt geacht een belang te hebben bij de vordering tot vernietiging.

De verzoekende partijen volharden ook in het belang van de tweede verzoekende partij. Ze verwijzen naar de rechtspraak van de Raad, de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken die bevestigt dat ze haar doel op duurzame en effectieve wijze uitoefent.

De verzoekende partijen benadrukken ook nogmaals het belang van de derde verzoekende partij, dat alleen al blijkt door het feit dat haar woning frequent overvlogen wordt.

De verzoekende partijen wijzen er ook nog op dat het niet is vereist dat het mandaat van de verzoekende partijen om het vernietigingsberoep in te dienen wordt bijgebracht als stuk.

Beoordeling door de Raad

1.

Een beroep bij de Raad kan worden ingesteld door ‘het betrokken publiek’ (artikel 105, §2, eerste lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet). Het betrokken publiek wordt door artikel 2, eerste lid, 1° Omgevingsvergunningsdecreet gedefinieerd als volgt:

“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.”

De belangvereiste mag daarbij niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze worden toegepast (GwH 17 juni 2021, nr. 92/2021).

2.

2.1

Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij luidt onder meer als volgt:

“ ...

het belangeloos doel van BBL Vlaanderen vzw betreft het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generatie in het gedrang komen en waarbij het economisch systeem ingebed is in het sociaal systeem en waar beide systemen de grenzen van het ecologisch systeem niet overschrijden.

Dit belangeloos doel omvat:

(...)

Een sociaal rechtvaardige transitie naar een koolstofneutrale samenleving

Het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van biodiversiteit, natuur en natuurwaarden;

Het bereiken van een algemene basis milieukwaliteit voor de milieucompartimenten water, bodem en lucht en het bereiken van een bijzondere milieukwaliteit in specifieke omstandigheden of gebieden;

...”

Het maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij wordt als volgt omschreven:

“ ...

het behoud, de bescherming en de verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu in de omgeving van de luchthaven van Oostende. Hierbij worden de normen van de Wereldgezondheidsorganisatie als referentie genomen

Het belangeloos doel omvat:

(...)

Het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van het stedelijk leefmilieu en van de leefbare woonomgeving. Dit impliceert het beperken van alle vormen van milieuhinder, waaronder geluidshinder, verkeeroverlast, geurhinder, lichthinder;

Het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden;

Een sociaal rechtvaardige transitie naar een koolstofarme samenleving;

...”

De omschrijvingen van het maatschappelijk doel zijn zodanig dat niet ernstig kan worden betwist dat de eerste en tweede verzoekende partijen niet-gouvernementele organisaties zijn die zich inzetten voor milieubescherming. Ze worden dus van rechtswege geacht belanghebbende te zijn. De statutaire doelstellingen zijn bovendien voldoende duidelijk en van bijzondere aard. Tevens zijn ze te onderscheiden van het algemeen belang, en blijkt uit het ingestelde vernietigingsberoep afdoende dat het kadert binnen hun maatschappelijke doelstellingen.

De verwerende partij maakt daarnaast niet aannemelijk dat de eerste en tweede verzoekende partijen hun statutaire doelstellingen niet effectief zouden nastreven of geen duurzame werking zouden hebben. De kritiek van de verwerende partij daarover blijft beperkt tot een bewering, die niet strookt met de vaststelling dat beide verzoekende partijen in het verleden al talrijke procedures hebben gevoerd bij verschillende administratieve en burgerlijke rechtscolleges ter bescherming van hun maatschappelijk doel. Er kan dus aangenomen worden dat deze verzoekende partijen wel degelijk een effectieve en duurzame werking hebben, zonder dat het tegendeel enigszins aannemelijk wordt gemaakt. Dat geen ledenlijst of intern verslag wordt voorgelegd, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk.

2.2

De eerste en tweede verzoekende partijen worden voor de Raad bijgestaan door een raadsman die advocaat is. Anders dan de verwerende partij wil doen aannemen, is het in beginsel dan ook niet vereist voor de verzoekende partijen om het bewijs te leveren dat het daarvoor bevoegde orgaan beslist heeft in rechte te treden (artikel 16, 2° Procedurebesluit).

Voor zover de verwerende partij het bestaan van een rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden betwist, moet ze voldoende gewichtige, duidelijke en overeenstemmende aanwijzingen bijbrengen die minstens aannemelijk maken dat er redenen zijn om te twijfelen aan de (rechtsgeldigheid van de) beslissing van de eerste en tweede verzoekende partijen om in rechte te treden. De verwerende partij beperkt zich echter tot het in vraag stellen van het bestaan van de beslissing, maar reikt geen enkel gegeven aan waaruit ook maar een vermoeden zou rijzen dat er geen correcte beslissing om in rechte te treden is genomen. Het

blijkt evenmin dat ze iets ondernomen heeft om te informeren naar het bestaan en de geldigheid van de beslissing om in rechte te treden.

3.

De exceptie van de verwerende partij over de derde verzoekende partij kan evenmin gevolgd worden. De verwerende partij erkent dat de derde verzoekende partij als natuurlijke persoon '*potentieel geluidshinder kan ondervinden ten gevolge van de luchthaven*' en dus '*als lid van het betrokken publiek beschouwd kan worden*'. Door de ligging van de woning van de derde verzoekende partij wordt deze geluidshinder door de exploitatie van de luchthaven bovendien ook afdoende waarschijnlijk gemaakt. Dit volstaat om het belang van de derde verzoekende partij vast te stellen.

De verwerende partij houdt ook nog voor dat deze partij enkel middelen zou kunnen aanvoeren die betrekking op geluidshinder. Het is echter zonder belang om in te gaan op deze exceptie aangezien ze niet belet dat de middelen die geen betrekking hebben op geluidshinder ook aangevoerd worden door de eerste en tweede verzoekende partijen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- artikel 36ter §3 en 4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het Natuurdecreet), samen gelezen met artikel 6, tweede en derde lid van de richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn);
- artikel 26bis van het Natuurdecreet, samen gelezen met artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering over de beoordeling van schade aan de natuur in het Vlaams Ecologisch Netwerk van 10 januari 2024 (hierna: het VEN-besluit);
- het zorgvuldigheids- en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.

Het eerste middel wordt in het inleidend verzoekschrift uiteengezet in twee middelonderdelen.

Eerste middelonderdeel: passende beoordeling

De verzoekende partijen voeren in een eerste subonderdeel aan dat het duingebied (BE2500001) niet afdoende werd onderzocht in de passende beoordeling, omdat uit de passende beoordeling niet blijkt dat in dit habitatrichtlijngebied metingen werden uitgevoerd en omdat slechts een beperkt deel van het gebied bestudeerd werd.

In een tweede subonderdeel betogen de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing voor de SO_x-emissies en de NO_x-emissies onzorgvuldig oordeelde dat er geen betekenisvolle aantasting is. Ze houden voor dat een betekenisvolle aantasting redelijkerwijze verwacht kon worden of er minstens nood was aan verder en grondiger onderzoek. De verzoekende partijen steunen deze stelling op het feit dat er in de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets geen rekening gehouden wordt met de best beschikbare wetenschappelijke kennis omdat gesteund werd op achterhaalde kritische depositiewaarden (KDW's). Ze wijzen erop dat de vergunningverlenende overheid al lang voor ze de bestreden beslissing genomen heeft, op de hoogte was van de problematiek. Ze stellen dat ook een rapport van INBO bevestigt dat er uit het niet-overschrijden van achterhaalde KDW's niet kan worden afgeleid dat er geen betekenisvolle aantasting is.

De verzoekende partijen voeren in een volgend subonderdeel aan dat er een leemte is in de passende beoordeling door het niet opnemen van de cruise-emissies. De verzoekende partijen lichten toe dat het MER voor de emissiemodellering van NO_x gebruik maakt van het VLOPS-model. De emissies die samenhangen met het vliegverkeer van en naar de luchthaven (LTO) worden in het VLOPS-model gemodelleerd tot 3.000 voet hoogte. De cruise-emissies (> 3.000 voet) worden echter niet gemodelleerd, terwijl uit onderzoek blijkt dat de meeste stikstofdepositie uit de luchtvaart van boven de 3000 voet komt en niet van het landen en opstijgen. Onderzoekers berekenden dat gemiddeld 92% van de door luchtvaart veroorzaakte stikstofdepositie het gevolg is van emissies boven de 3000 voet. De LTO-emissies zijn aldus slechts verantwoordelijk voor 8% van de veroorzaakte stikstofdepositie. Volgens de verzoekende partijen is er dus geen zorgvuldige modellering indien de cruise-emissies niet worden meegerekend.

In een vierde subonderdeel bekritisieren de verzoekende partijen dat het gebruik van alternatieve brandstoffen in de bestreden beslissing wordt opgenomen als 'aandachtspunt'. Er

wordt in de bestreden beslissing daarover overwogen dat de 'fuel-switch' niet werd opgenomen als milderende maatregel in het project-MER, maar er wordt nagelaten te vermelden dat dit wel gebeurde in de passende beoordeling. De verzoekende partijen voeren ook nog aan dat de bestreden beslissing geen rechtsgrond aanduidt voor het opleggen van een 'aandachtspunt' en stellen dat dit ook niet kan ingepast worden in de decretale vereisten die gelden voor voorwaarden. De wijze waarop het aandachtspunt geformuleerd werd zorgt ervoor dat zowel de aanvrager als de handhavende overheid zelf kan oordelen over wat beschouwd kan worden als 'blijvend inzetten op een fuel switch'. Door de voorwaarde op te leggen oordeelt de bestreden beslissing impliciet dat de situatie onvergundbaar is zonder die voorwaarde. Waar de passende beoordeling bovendien steunt op deze 'fuel switch' om te besluiten dat er geen betekenisvolle aantasting is, is zij gebrekkig gelet op de onzekere en onduidelijke aard van de in de bestreden beslissing opgelegde vergunningsvoorwaarde. Daarbij wordt er in de passende beoordeling nagelaten te verduidelijken in welke mate er al dan niet sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting, in een scenario waarbij deze 'fuel switch' zich niet realiseert.

Het laatste subonderdeel (onder de titel 'onzorgvuldige conclusie met betrekking tot de betekenisvolle aantasting') omvat een overzicht van de vorige onderdelen. De verzoekende partijen besluiten dat de passende beoordeling ontoereikend is, dat de bestreden beslissing de toets aan artikel 36ter van Natuurdecreet niet doorstaat, dat het zorgvuldigheidsbeginsel wordt geschonden en dat de motivering van de bestreden beslissing niet draagkrachtig is.

Tweede middelonderdeel: verscherpte natuurtoets

De verzoekende partijen zetten (eerste subonderdeel) uiteen dat het projectgebied in de omgeving ligt van 3 VEN-gebieden ('De Middenkust', 30 meter ten noorden van het projectgebied; 'De Puidebroeiken (Middelkerke)', 2,6 km ten zuidwesten van het projectgebied en 'De Historische Polders van Oostende', 2,6 km ten zuidoosten van het projectgebied) en er dus geen twijfel kan over bestaan dat de verscherpte natuurtoets van toepassing is. Ze wijzen erop dat de vergunningverlenende overheid na het uitvoeren van de verscherpte natuurtoets geen vergunning kan verlenen indien het leidt tot onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur van het VEN-gebied. Ze verwijzen daarbij naar artikel 5 van het VEN-besluit. Ze voeren vervolgens aan dat ook in de verscherpte natuurtoets rekening wordt gehouden met verouderde KDW's, hetgeen de conclusie van de verscherpte natuurtoets vitieert. De verzoekende partijen voeren ook nog aan dat om dezelfde reden ook de herstelbaarheid van de schade niet zomaar kan aangenomen worden. Ze wijzen erop dat de aanpassing van de KDW's voor 42 van 75 habitattypes, een verstrenging inhoudt. Ze stellen ook nog dat

onherstelbare en onvermijdbare schade bovendien kan verwacht worden omdat uit onderzoek blijkt dat het herstel van verschillende habitattypen zeer moeilijk tot onmogelijk is wanneer de stikstofdeposities niet 'snel' worden teruggedrongen en dat herstel gezien wordt als 'problematisch', waarbij ze verwijzen naar een rapport van INBO die deze visie ondersteunt. De verzoekende partijen houden ook nog voor dat het project-MER en de bestreden beslissing ten onrechte geen duidelijk onderscheid maken tussen (on)vermijdbare schade en (on)herstelbare schade.

In een tweede subonderdeel wijzen de verzoekende partijen op de verschillende finaliteit van de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets. Ze lichten toe dat een speciale beschermingszone (SBZ) is gericht op de instandhouding van natuurlijke habitats en het instandhouden en beschermen van populaties van de dier-, vogel- en plantensoorten, met specifieke instandhoudingsdoelstellingen. De verscherpte natuurtoets daarentegen beoogt de bescherming van het VEN-gebied en omvat een algehele doelstelling van natuurbehoud. De verzoekende partijen voeren aan dat de aanvrager de passende beoordeling gelijkstelt met de verscherpte natuurtoets. Het project-MER verwijst voor de beoordeling van de verscherpte natuurtoets naar de inhoud van de passende beoordeling en de bestreden beslissing steunt op het project-MER om te stellen dat er geen onvermijdbare en onherstelbare schade zal optreden. Ze merken verder op dat een aantal beschrijvingen in het project-MER ontbreken die in artikel 5 van het VEN-besluit worden vermeld.

De verzoekende partijen besluiten voor het tweede middelonderdeel dat de verscherpte natuurtoets niet is uitgevoerd op basis van actuele en juiste wetenschappelijke kennis. Daaruit volgt dat de verwerende partij niet met zekerheid kon besluiten dat er geen sprake is van onvermijdbare en onherstelbare schade in de zin van artikel 26*bis* Natuurdecreet, samen gelezen met artikel 5 VEN-besluit. Minstens is de bestreden beslissing aangetast door een motiveringsgebrek, dan wel onzorgvuldig tot stand gekomen.

2.

De verwerende partij werpt op dat het eerste middel onontvankelijk is voor zover een schending wordt aangevoerd van artikel 6, tweede en derde lid Habitatrichtlijn. De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze bepalingen niet of onvolledig zouden zijn omgezet in artikel 36*ter* Natuurdecreet, waardoor ze zich niet rechtstreeks op deze bepalingen kunnen beroepen.

Ten gronde antwoordt de verwerende partij op het eerste middelonderdeel in hoofdorde dat de verzoekende partijen niet aan hun stelplicht voldoen en ze betwist het belang van de

verzoekende partijen bij het middel. Met verwijzing naar de rechtspraak van de Raad, stelt ze dat het tot de stelplicht behoort van de verzoekende partijen om met voldoende concrete gegevens aan te tonen dat er onvoldoende rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken SBZ, die een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze zones kan meebrengen. Ze moeten daarbij voldoende precies aangeven welke natuurwaarden een betekenisvolle aantasting kunnen ondervinden. Waar de verzoekende partijen zich in het eerste middelonderdeel beperken tot enerzijds een zeer algemene wijze kritiek op het Stikstofdecreet en de programmatische aanpak stikstof (PAS) en anderzijds verwijzen naar de opname van de zgn. 'fuel switch' als aandachtspunt in de bestreden beslissing en uiterst summier stellen dat het duingebied BE2500001 onvoldoende werd onderzocht in de passende beoordeling, voldoen zij niet aan hun stelplicht. Nergens zet het verzoekschrift uiteen welke concrete natuurwaarden uit welke concrete SBZ betekenisvol zouden kunnen aangetast worden, dan wel welke concrete instandhoudingsdoelstellingen in het gedrang zouden worden gebracht. Minstens tonen de verzoekende partijen niet aan dat ze concreet benadeeld worden door de ingeroepen onwettigheid.

Ondergeschikt werpt de verwerende partij op dat de kritiek op de passende beoordeling in essentie te herleiden is tot kritiek op de wettigheid van het Stikstofdecreet en de daaraan ten grondslag liggende PAS. De kritiek op het Stikstofdecreet is echter enkel relevant voor NOx en niet voor SOx. Voor SOx bevat het Stikstofdecreet geen beoordelingskader en worden er geen bijkomende reductiemaatregelen voorzien dan deze die al waren voorzien in het Luchtbeleidsplan 2030. De verwerende partij betoogt verder dat de verzoekende partijen hun kritiek op de rechtmatigheid van het Stikstofdecreet (met de daaraan ten grondslag liggende PAS en de passende beoordeling bij de PAS) niet op ontvankelijke wijze kunnen aanvoeren, vermits de Raad niet bevoegd is om het decreet te toetsen op zijn rechtmatigheid. Hetzelfde geldt voor de PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling bij de PAS, die zou neerkomen op een toetsing door de Raad van de handelingen die voorafgaan aan de aanneming van dat Stikstofdecreet. Dit geldt voor een wettigheidstoets door het Grondwettelijk Hof en *a fortiori* ook voor de Raad.

In meer ondergeschikte orde betoogt de verwerende partij dat het hoe dan ook niet relevant is of het Stikstofdecreet, de PAS en de passende beoordeling bij de PAS toereikend zijn, vermits uit de projectspecifieke passende beoordeling blijkt dat er ook zonder de G8-maatregelen geen betekenisvolle aantasting is. De projectspecifieke passende beoordeling onderzoekt steeds de concrete impact van het aangevraagde project op de betreffende SBZ en besluit dat de impact op de instandhoudingsdoelstellingen niet als betekenisvol kan beschouwd worden. De

projectspecifieke passende beoordeling baseert zich voor deze beoordeling niet op de beoordelingskaders van het Stikstofdecreet, maar voert gebiedsspecifieke toetsen uit. De kritieken op de dalende depositietrend hebben geen invloed op de wettigheid van de bestreden beslissing. Minstens worden de verzoekende partijen niet benadeeld door de ingeroepen onwettigheid. De verwerende partij verzoekt ook ondergeschikt om de uitspraak van de hangende procedures over het Stikstofdecreet bij het Grondwettelijk Hof af te wachten, vooraleer uitspraak te doen over de wettigheid van de bestreden beslissing.

Verder ondergeschikt en ten gronde betoogt de verwerende partij dat het project werd onderworpen aan een projectspecifieke passende beoordeling, waarbij de concrete impact van het project op de betreffende SBZ werd onderzocht. Uit de conclusie van deze concrete beoordeling kan afgeleid worden dat er geen betekenisvolle aantasting is. In de motivering van de bestreden beslissing wordt verder verwezen naar het Stikstofdecreet en de PAS. Op basis van deze instrumenten heeft de verwerende partij terecht besloten dat er geen betekenisvolle aantasting was. Voor vermesting werd de de-minimisdrempel van 1% in artikel 28 van het Stikstofdecreet niet overschreden, waardoor er per definitie geen sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting. Voor verzuring (waarvoor de impactscore 1.14% bedraagt) werpt de verwerende partij op dat er in de PAS voor SO_x geen bijkomende reductiemaatregelen worden voorzien ten opzichte van deze voorzien in het Luchtbeleidsplan 2030 en dat het Stikstofdecreet geen beoordelingskader voor SO_x bevat. De reductiedoelstelling tegen 2030 voor SO_x is overigens feitelijk al gerealiseerd en de bijkomende SO_x-emissies van het project zullen deze doelstelling niet hypothekeren. De bestreden beslissing besluit dus terecht dat het project de realisatie van de doelstellingen van de PAS niet zal verhinderen en dus geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partijen overigens nergens uiteenzetten waarom de bestreden beslissing strijdig zou zijn met het Stikstofdecreet en de daarin opgenomen beoordelingskaders, noch waarom de conclusie dat de bijkomende SO_x-emissies van het project de doelstellingen van de PAS niet zouden verhinderen, foutief zou zijn.

Over de kritiek op het beweerd achterhaald karakter van de KDW's gaat de verwerende partij uitgebreid in op de door de verzoekende partijen aangehaalde documenten, waaronder de adviezen van het INBO en het UNECE-rapport. Ze stelt in essentie enerzijds dat de passende beoordeling wel degelijk gebaseerd is op de best beschikbare wetenschappelijke kennis, met name de meest recente in het Vlaams Gewest geïmplementeerde KDW's. Anderzijds werpt ze op dat, zelfs als bepaalde door de verzoekende partijen aangebrachte maar niet door de Vlaamse regering geïmplementeerde wetenschappelijke inzichten zouden meegenomen zijn in de passende beoordeling voor de luchthaven, deze concreet geen impact zouden hebben

gehad op de uitkomst van de passende beoordeling. De KDW voor de meest kritische habitattypes in deze passende beoordeling blijft immers ongewijzigd. De verwerende partij concludeert dat de kritiek van de verzoekende partijen op de gebruikte KDW's moet verworpen worden, aangezien ze aannemelijk moeten maken dat voor één of meer habitattypes die relevant zijn voor de passende beoordeling en waarvoor een lagere KDW zou moeten worden vastgesteld, de doelstellingen en maatregelen van het Stikstofdecreet voor dat habitatype of die habitattypes, niet zouden volstaan. Evenmin zetten ze uiteen waarom de reductiedoelstellingen voor SO_x uit het Luchtbeleidsplan 2030, niet zouden volstaan.

Over de cruise-emissies antwoordt de verwerende partij dat de emissies tot een hoogte van 3.000 voet zijn meegenomen in het VLOPS-model en in de achtergronddepositie.

Ook de kritiek van de verzoekende partijen dat de 'fuel switch' als aandachtspunt onduidelijk en onvoldoende precies is en dient opgenomen te worden als een vergunningsvoorwaarde, kan volgens de verwerende partij niet gevolgd worden. De verwerende partij verwijst naar de passende beoordeling en betoogt dat de bestreden beslissing volkomen terecht besluit dat, ondanks er volgens de passende beoordeling weliswaar een "heel beperkt remmend effect" op de daling van de betreffende achtergrondwaarden kan optreden als gevolg van de aangevraagde activiteiten, er bij deze conclusie geen rekening wordt gehouden met het feit dat de maatregelen inzake SO_x uit het Luchtbeleidsplan 2030 en de doorwerking van de reductiedoelstellingen uit de Europese NEC-richtlijn, de doelstelling voor 2030 reeds halen. Het opnemen van aandachtspunten in een vergunning is niet verboden. De vereisten van het Omgevingsvergunningsdecreet over milieuvorwaarden zijn ook niet van toepassing op dergelijke aandachtspunten. De verwerende partij wijst er verder op dat er in de bestreden beslissing wordt voorzien in een uitgebreide monitoring om de vooruitgang van de in het project-MER voorgestelde milderende maatregelen op te volgen. Dit omvat tevens de voorgestelde maatregel over het versneld doorvoeren van alternatieve brandstoffen. Door deze bijzondere voorwaarden wordt er in de bestreden beslissing voldoende zorg voor gedragen dat de aangevraagde activiteiten, gelet op het slechts als zeer beperkt remmend beoordeelde effect, geen betekenisvolle aantasting zullen veroorzaken in de zin van artikel 36ter §3 van het Natuurdecreet. Het was daarom niet nodig om de milderende maatregel over de 'fuel switch' op te nemen als vergunningsvoorwaarde.

Over de kritiek van de verzoekende partij dat het duingebied BE2500001 onvoldoende zou onderzocht zijn, merkt de verwerende partij in eerste instantie op dat de kritiek onontvankelijk is. De verzoekende partij moeten met concrete gegevens aantonen welke natuurwaarden niet of onvoldoende onderzocht zijn. Door dit na te laten voldoen zij niet aan hun stelplicht. De

verwerende partij antwoordt verder dat het betrokken gebied wel degelijk is opgenomen in het studiegebied voor de passende beoordeling. Het feit dat het 33 deelgebieden omvat die verspreid zijn over de volledige kustlijn, doet niet ter zake. De mogelijke impact van de aangevraagde activiteiten op de deelgebieden die opgenomen zijn in het studiegebied zijn wel degelijk allemaal concreet onderzocht. Het is overigens niet aan de Raad om zich in de plaats te stellen van de MER-deskundige en de wetenschappelijke analyse over te doen.

Op het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat er in het project-MER een concrete ecologische analyse wordt gemaakt van de potentiële impact op de relevante VEN-gebieden. Op het argument van de verzoekende partijen dat deze analyse niet gebaseerd zou zijn op de meest actuele KDW's, herhaalt de verwerende partij haar eerdere argumentatie dat de verzoekende partijen geen concrete argumentatie ontwikkelen over welke natuurwaarden in welk VEN-gebied onvermijdbare dan wel onherstelbare schade kunnen ondervinden van de aangevraagde activiteiten.

Op de kritiek van de verzoekende partijen op de verscherpte natuurtoets antwoordt de verwerende partij dat voor de vegetatietypes waarvoor de KDW niet overschreden wordt, zelfs in de situatie waarbij de bijkomende depositie wordt in rekening gebracht, er geen schade is. Voor de vegetatietypes waarvoor de achtergronddepositie de KDW overschrijdt, verwijst de verwerende partij naar de beoordeling in de bestreden beslissing, waaruit blijkt dat op basis van het 'BAU2030-scenario' de KDW niet meer zal worden overschreden. De schade die desgevallend door de bijkomende depositie zou worden veroorzaakt, is dus hoe dan ook herstelbaar. Waar de verzoekende partijen ten slotte verwijzen naar de onderscheiden finaliteit van de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets en betogen dat de passende beoordeling zou gelijkgesteld worden met de verscherpte natuurtoets, gaan ze uit van een verkeerd uitgangspunt. Het project-MER bevat zowel een passende beoordeling ten aanzien van de speciale beschermingszones als een verscherpte natuurtoets ten aanzien van de VEN-gebieden, waarbij telkens een toets uitgevoerd wordt rekening houdende met de eigenheden van elke toets.

3.

De tussenkomenende partij verwijst voor het eerste middelonderdeel naar de relevante bepalingen van het Natuurdecreet en de Habitatrictlijn. Over het VEN-besluit merkt ze op dat dit besluit in werking trad op 24 februari 2024 en dat het van toepassing is op omgevingsvergunningaanvragen ingediend vanaf die datum, bijgevolg niet op de bestreden beslissing. De tussenkomenende partij werpt verder op dat het middelonderdeel onontvankelijk is voor zover de verzoekende partijen de rechtmatigheid van het Stikstofdecreet, dan wel de

daaraan ten grondslag liggende instrumenten, met inbegrip van de gebruikte KDW's, bekritisieren. De Raad is immers niet bevoegd om het Stikstofdecreet, noch de PAS op zijn wettigheid te beoordelen. Verder betoogt de tussenkomenende partij dat de aanvraag in ieder geval een projectspecifieke passende beoordeling bevat, waarbij op concrete wijze is nagegaan of de aangevraagde activiteiten een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken.

De tussenkomenende partij verwijst naar de tijdslijn voor de verlenen van de bestreden vergunning en stellen dat, zelfs als de in het advies van het INBO van 29 augustus 2024 herziene KDW's moesten beschouwd worden als geïmplementeerd in de regelgeving (*quod non*), het openbaar onderzoek voor de aanvraag al afliep op 29 juni 2024 en het project-MER werd goedgekeurd op 2 september 2024. De verwerende partij heeft bij de beoordeling van de aanvraag bijgevolg gebruikgemaakt van de toepasselijke en wettelijk geldende KDW's. De kritiek van de verzoekende partijen dat gewijzigde advieswaarden niet zouden omgezet zijn in regelgeving is kritiek op de Vlaamse decreetgever en kan niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Overkoepelend merkt de tussenkomenende partij op dat de verzoekende partijen niet aantonen dat het werken met herziene KDW's een concrete impact zou kunnen gehad hebben op de conclusies van de passende beoordeling, waardoor zij niet aan hun stelplicht voldoen.

Over de stelling van de verzoekende partij dat het duingebied BE2500001 onvoldoende onderzocht zou zijn, werpt de tussenkomenende partij op dat alle relevante SBZ binnen het studiegebied meegenomen en beoordeeld zijn. Een aantal andere deelgebieden van BE2500001 liggen niet binnen het studiegebied en zijn daarom ook niet relevant om te onderzoeken.

Voor de kritiek van de verzoekende partijen over de emissies van vliegtuigen boven 3.000 voet (de zgn. cruise-emissies) verwijst de tussenkomenende partij onder meer naar de memorie van toelichting bij het Stikstofdecreet en stelt dat eruit volgt dat er geen leemte in de passende beoordeling is.

Voor de kritiek van de verzoekende partijen over het gebruik van alternatieve brandstoffen (zgn. *'fuel switch'*) herhaalt de tussenkomenende partij dat dit nergens in de passende beoordeling wordt voorgesteld als milderende maatregel. Het is niet zo dat de vergunbaarheid van de aanvraag zou afhangen van deze *'fuel switch'*. Hetzelfde geldt voor het project-MER, waar nergens wordt gesproken over de *'fuel switch'* als milderende maatregel. Dat de verwerende partij dit element als een aandachtspunt heeft opgenomen in de bestreden beslissing, duidt erop dat de tussenkomenende partij een actieve rol moet spelen door haar

partners zoveel als mogelijk aan te sporen om over te schakelen naar minder milieubelastende brandstoffen. Het aandachtspunt, dat geen bijzondere milieuvoorwaarde is, moet in dat opzicht niet voldoen aan de vereisten van artikel 74 Omgevingsvergunningsdecreet. De tussenkomenende partij stelt dat de passende beoordeling wel degelijk gebaseerd is op een correcte emissie- en depositiemodellering, die van aard is om elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de effecten van de aangevraagde activiteiten op de relevante SBZ weg te nemen.

Voor het tweede middelonderdeel verwijst de tussenkomenende partij naar haar repliek bij het eerste middelonderdeel voor zover de verzoekende partijen hun kritiek over de achterhaalde KDW's en het meenemen van de cruise-emissies hernemen. De tussenkomenende partij verwijst verder naar het project-MER, waarin een onderscheiden passende beoordeling en verscherpte natuurtoets werd uitgevoerd. Daarnaast wordt er in de verscherpte natuurtoets concreet en voor elk VEN-gebied nagegaan of de aangevraagde activiteiten geen onvermijdbare of onherstelbare schade zullen teweegbrengen. Dat de verzoekende partijen het tegendeel beweren is onredelijk. Uit het project-MER blijkt verder duidelijk welke schade als onvermijdbaar en al dan niet al onherstelbaar wordt beschouwd. Met verwijzing naar de concrete inhoud van de verscherpte natuurtoets betwist de tussenkomenende partij ten slotte dat er een schending is van artikel 5 VEN-besluit.

2.

In de wederantwoordnota repliceren de verzoekende partijen nog aanvullend op het verweer in de antwoordnota en schriftelijke uiteenzetting.

Eerste middelonderdeel

De verzoekende partijen stellen dat ze de onwettigheid van de passende beoordeling en de bestreden beslissing aanvoeren en niet, zoals verwerende partij verkeerdelijk tracht voor te stellen, de onwettigheid van het Stikstofdecreet. Er moet volgens de verzoekende partijen dus niet gewacht worden op de uitspraak van het Grondwettelijk Hof over het Stikstofdecreet, zoals in het verweer wordt gesuggereerd.

De verzoekende partijen volharden verder dat de gehanteerde KDW's verouderd zijn en dat het feit dat de meer recente KDW's nog niet waren geïmplementeerd in Vlaanderen geen verantwoording kan uitmaken.

Ze betwisten ook het verweer dat de cruise-emissies in het VLOPS-model worden meegenomen als achtergronddeposities, waarbij ze verwijzen naar een antwoord op een parlementaire vraag.

Voor het overige voegen ze niets wezenlijk toe.

Tweede middelonderdeel

De verzoekende partijen wijzen erop dat het niet aan hen toekomt om aan te tonen dat er onvermijdbare en onherstelbare schade zal optreden, maar dat ze dat enkel aannemelijk moeten maken en dat ze dat ook deden in het inleidend verzoekschrift.

Bovendien kan het verweer niet gevolgd worden dat de kritiek in het middel geen relevantie heeft. Uit de verplichting om een verscherpte natuurtoets op te maken volgt dat deze ook op wetenschappelijk verantwoorde wijze moet worden opgesteld, zonder ernstige lacunes en met de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Ook het verweer dat de schade die stikstof veroorzaakt aan natuurgebieden sowieso herstelbaar is, kan niet gevolgd worden. Uit onderzoek van onder andere INBO blijkt immers dat de schade die stikstof veroorzaakt niet zomaar hersteld kan worden en verregaander is dan voordien werd aangenomen.

Beoordeling door de Raad

1. Ontvankelijkheid van het middel

1.1

De verwerende partij werpt op dat het eerste middel onontvankelijk is in zoverre de schending van artikel 6, lid 2 en 3 van de Habitatrictlijn wordt aangevoerd omdat artikel 6 van de Habitatrictlijn in de Vlaamse rechtsorde is omgezet in artikel 36ter van het Natuurdecreet en de verzoekende partijen niet aantonen dat deze omzetting niet of onvolledig zou zijn gebeurd, zodat ze zich niet rechtstreeks op deze richtlijnbevestigingen kunnen beroepen.

De exceptie kan niet gevolgd worden. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 36ter, § 3 en 4 van het Natuurdecreet "*samen gelezen met artikel 6, lid 2 en 3 van de (...) Habitatrictlijn*". De hiervoor vermelde decreetsbepalingen moeten geïnterpreteerd worden in overeenstemming met de richtlijnbevestiging waarvan ze de omzetting zijn, met name artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn. De verzoekende partijen voeren in hun kritiek op de ontoereikendheid van de bij de passende beoordeling gehanteerde KDW's op ontvankelijke

wijze de schending aan van artikel 36ter, § 3 en 4, van het Natuurdecreet, “*samen gelezen met*” artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. (R.v.St., nr. 263.636 van 18 juni 2025)

1.2

1.2.1

Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij werpen op dat het niet aan de Raad toekomt om de rechtmatigheid van het Stikstofdecreet te beoordelen en enkel kan vaststellen dat het Stikstofdecreet in werking is getreden op 23 februari 2024. De verzoekende partijen betwisten dit ook niet en benadrukken in de wederantwoordnota dat hun argumentatie in het inleidend verzoekschrift niet kan gelezen worden als een verzoek om het Stikstofdecreet te beoordelen of buiten toepassing te laten.

De excepties van de verwerende partij en de tussenkomende partij steunen dus op een lezing van argumentatie die door de verzoekende partijen niet bedoeld wordt. Niettemin zal de Raad zijn onbevoegdheid moeten vaststellen in de mate dat bij de beoordeling van het middel vastgesteld zou worden dat de wettigheidskritiek neerkomt op kritiek op het Stikstofdecreet.

1.2.2

De tussenkomende partij gaat er verkeerdelijk vanuit dat de Raad niet zou kunnen vaststellen dat de KDW's waarop gesteund wordt in een passende beoordeling achterhaald zijn. De tussenkomende partij doet ten onrechte alsof de KDW's decretaal zijn vastgesteld of verankerd.

De tussenkomende partij geeft zelf aan dat de KDW's door het Agentschap voor Natuur en Bos zijn vastgesteld in 2016 “*en tot op heden (...) nog niet aangepast*” zijn. Ook de verwerende partij geeft aan dat de KDW's die gebruikt werden in de impactscoreberekening in het betrokken dossier, deze zijn van het Agentschap van Natuur en Bos (ANB) van 2016, die gebaseerd zijn op het rapport “*Kritische depositiewaarden voor stikstof voor duurzame instandhouding van Europese habitattypen in Vlaanderen*” van HENS en NEIRYNCK van het INBO (INBO-rapport 2013). De verwerende partij erkent dat er inmiddels een rapport is van het UNECE van oktober 2022 dat een nieuwe bandbreedte bevat met een minimum- en maximumwaarde per habitatype. De verwerende partij verdedigt daarbij niet dat de Raad niet zou kunnen vaststellen dat de KDW's achterhaald zijn (omdat ze decretaal zouden zijn vastgesteld), maar houdt voor dat het pas mogelijk is om met geactualiseerde KDW's rekening te houden nadat ze geïmplementeerd zijn in de door de overheid beschikbaar gestelde instrumenten voor impactscoreberekeningen (zoals de KDW-kaart en de impactscoretool).

Los van de vraag of de verwerende partij kan gevolgd worden dat, ondanks nieuwe wetenschappelijke inzichten die internationaal zijn vastgesteld (2022), nog steeds rekening kan gehouden worden met de KDW's van het ANB van 2016, ligt het in elk geval binnen de bevoegdheid van de Raad om vast te stellen of de verwerende partij terecht verdedigt dat de KDW's van 2016 te beschouwen zijn als de best beschikbare wetenschappelijke kennis op het ogenblik van de bestreden beslissing.

2. Eerste middelonderdeel: passende beoordeling

2.1

Artikel 36ter, § 4, eerste zin, van het Natuurdecreet bepaalt:

“§ 4. De overheid die over [...] een plan [dat aan een passende beoordeling is onderworpen] moet beslissen, mag [...] het plan [...] slechts goedkeuren indien het [...] geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.”

Artikel 2, 30°, van het Natuurdecreet definieert “*betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone*” als volgt:

“30° betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone: een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone;”

De aangehaalde bepalingen moeten, zoals hiervoor al aangegeven, geïnterpreteerd worden in overeenstemming met artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, waarvan ze de omzetting zijn, en dat als volgt luidt:

“[...] de bevoegde nationale instanties [geven] slechts toestemming [voor een plan dat aan een passende beoordeling is onderworpen] nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten [...]”

2.2

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie mag een passende beoordeling geen leemten vertonen en moet het volledige, nauwkeurige en definitieve vaststellingen en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (HvJ 7 november 2018, samengevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punt 98; HvJ 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C -164/17, ECLI:EU:C:2018:593, punt 39). Het Hof wijst er ook op dat de nationale rechter – teneinde erop toe te zien dat voldaan wordt aan alle genoemde eisen – moet overgaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling.

Een 'passende beoordeling', zoals bedoeld in artikel 36ter, § 3, van het Natuurdecreet houdt in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd (HvJ 4 maart 2010, C-241-08). Rekening houdend met de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied, mag de overheid een dergelijk plan of project pas goedkeuren nadat zij zekerheid heeft verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. De zekerheid dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied is voorhanden "*wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn*" (HvJ 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482).

2.3 Achterhaalde KDW's

2.3.1

De verzoekende partijen bekritisieren de in de passende beoordeling gevolgde werkwijze en meer bepaald het gegeven dat de bij die beoordeling gehanteerde KDW's achterhaald zijn. Ze voeren in het bijzonder aan dat de passende beoordeling en, in navolging daarvan de verwerende partij, gebruik maakten van achterhaalde KDW's (vastgesteld door ANB in 2016), terwijl ze gebruik hadden moeten maken van recentere KDW's, die vermeld worden in het KDW-rapport van 2022 van UNECE.

2.3.2

Binnen het kader van het Stikstofdecreet wordt de kritische depositiewaarde (KDW) gedefinieerd als de grens waarboven het risico niet kan worden uitgesloten dat de kwaliteit

van een habitatype significant wordt aangetast als gevolg van de vermistende of verzurende invloed van atmosferische stikstofdepositie. (Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, stuk 1801/5, 93)

In de parlementaire voorbereiding bij het Stikstofdecreet wordt verder toegelicht dat de al dan niet overschrijding van de KDW van belang is om te beoordelen of er al dan niet sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting voor het betrokken SBZ (Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, stuk 1801/5, 96-97):

“ ...

Boven de KDW is met andere woorden in een ‘geval-per-geval’ onderzoek nodig om vast te stellen of er daadwerkelijk betekenisvolle effecten optreden. Aangezien de KDW op heden de gangbare en internationaal erkende en wetenschappelijk gevalideerde maatstaf is voor gevoeligheid van een habitatype aan stikstof, wordt deze steeds gebruikt bij de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats.

...”

In het arrest nr. 263.636 van 18 juni 2025 oordeelde de Raad van State dat de passende beoordeling overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie verplicht op de beste wetenschappelijke kennis moet zijn gestoeld en dat de “huidige” wetenschappelijke kennis niet de nota KDW van 2013 van het INBO is (later vastgesteld door het ANB in 2016), maar wel het KDW-rapport van 2022 van UNECE. Er wordt in het arrest ook overwogen dat het standpunt dat eerst een tussenkomst of goedkeuring van het INBO is vereist alvorens de nieuwe wetenschappelijke informatie van het KDW-rapport van 2022 van UNECE kan worden gebruikt, eraan voorbij gaat dat de passende beoordeling op de beste wetenschappelijke kennis moet steunen.

2.3.3

De conclusie van het voorgaande is dus dat bij het onderzoek in de passende beoordeling of er sprake is van een overschrijding van de KDW's, de beste wetenschappelijke kennis moet gebruikt worden en er dus rekening moet gehouden worden met de wetenschappelijke informatie van het KDW-rapport van 2022 van UNECE. In die mate kan de stelling van de verzoekende partijen gevolgd worden.

De voorgaande bespreking belet evenwel niet dat de verzoekende partijen *in concreto* moeten aantonen dat de wettigheid van de bestreden beslissing aangetast is doordat bij de passende beoordeling rekening is gehouden met KDW's die vastgesteld zijn door ANB in 2016 (en dus

niet met het KDW-rapport van 2022 van UNECE). De verzoekende partijen laten na om hun middel op dat punt te ontwikkelen. Ze komen niet verder dan de algemene stelling dat er is uitgegaan van verouderde KDW's. Het gebruik van zogenaamde verouderde KDW's moet echter niet steeds en noodzakelijk leiden tot een ondeugdelijke passende beoordeling. Dat is maar het geval indien de nieuwe KDW's relevant zijn voor het concreet onderzoek bij een concrete aanvraag. De verzoekende partijen stellen zelf, en herhalen dit nogmaals in de wederantwoordnota, dat er wetenschappelijk "*een consensus is dat de KDW's moeten aangepast worden, wat voor 42 van 75 habitattypes in een verstrenging van KDW's zou uitmonden*". De verzoekende partijen geven daarmee al zelf aan dat de nieuwe wetenschappelijke inzichten niet tot een verstrenging leiden voor alle habitattypes. Het is dus met andere woorden de vraag of er voor de betrokken aanvraag gevolgen zijn indien er rekening is gehouden met de KDW's die zijn vastgesteld in 2016. Het kwam aan de verzoekende partijen toe om *in concreto* aan te duiden voor welke habitattypes, die relevant zijn voor de betrokken aanvraag, er een verstrenging geldt en vervolgens aan te tonen dat die verstrenging ook tot een verschil in beoordeling had kunnen leiden omdat er in het ene geval geen sprake is van een (problematische) overschrijding van de KDW's en in het andere geval wel. De verzoekende partijen laten met andere woorden na om *in concreto* aan te tonen dat er voor de betrokken aanvraag habitattypes zijn met een verstrengde KDW en laten vervolgens ook na om, als dat al het geval zou zijn, er sprake is een overschrijding van de nieuwe KDW's voor bepaalde habitattypes, die relevant zijn voor de beoordeling van de betrokken aanvraag.

2.4. Emissie van vliegtuigen op cruisehoogte

2.4.1

De verzoekende partijen voeren aan dat er in het project-MER ten onrechte geen rekening is gehouden met de NOx-emissies van de vliegbewegingen boven een hoogte van 3.000 voet (de zgn. cruise-emissies). Het VLOPS-model, dat in het project-MER is gebruikt, modelleert volgens de verzoekende partijen enkel de emissies die samenhangen met het vliegverkeer van en naar de luchthaven (LTO) tot 3.000 voet hoogte.

2.4.2

De verwerende partij verwijst echter niet ten onrechte naar artikel 4, §2, tweede lid van het Stikstofdecreet, dat luidt als volgt:

"...

Die reducties worden berekend ten opzichte van de gerapporteerde emissies voor het referentiejaar 2015, zoals gerapporteerd door de VMM overeenkomstig artikel 2.10.4.1 van titel

II van het VLAREM. De totale emissie omvat alle emissiebronnen van het Vlaamse Gewest. De emissies van vliegtuigen, buiten de landings- en startcyclus, worden niet in rekening gebracht.
...”

Deze bepaling wordt als volgt toegelicht in de parlementaire voorbereiding (Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, stuk 1801/5, 192-193):

“ ...

Wat specifiek de bepaling in paragraaf 2, tweede lid, betreft dat de emissies van vliegtuigen, buiten de landings- en startcyclus- niet in rekening worden gebracht, is het zo dat rekening wordt gehouden met de uitstoot van landing en take-off van vliegtuigen tot een hoogte van 3000 voet (bijna een kilometer hoogte). De emissie van vliegtuigen op cruisehoogte wordt internationaal niet als uitstoot aan een land toebedeeld.

De VLOPS-berekeningen van vliegtuigemissies onder 3.000 voet gebeuren aan de hand van oppervlaktebronnen, net als voor wegverkeer en scheepvaart. Die oppervlaktebronnen hebben een diameter van 1.000 m (resolutie van het VLOPS-grid), een hoogte van 50m en geen warmte-inhoud. Die bronnen worden dus relatief dicht bij de grond gelegd zonder thermische pluimstijging en kunnen dus als een redelijke worst-case meegenomen worden. Emissies in het luchtruim boven 3.000 voet worden om model-technische redenen niet als emissiebron meegenomen in VLOPS. Dit betekent evenwel niet dat de depositiebijdrage van die emissies niet ingeschat kan worden en niet mee vervat zit in de depositiehoeveelheden die in het kader van de PAS gebruikt worden. Een recente Nederlandse studie begroot die bijdrage tussen 8 en 15 mol N/ha/jaar. Diezelfde studie geeft aan dat deze depositiebijdrage op basis van de momenteel beschikbare informatie voor het grootste deel te relateren is aan de luchtvaart. Door het grote verspreidingsgebied van deze emissies, is de bijdrage van de emissies boven 3.000 voet aan alle Natura 2000-gebieden ongeveer hetzelfde. Er is geen reden om aan te nemen waarom in een Vlaamse context tot andere conclusies zou moeten worden gekomen. 8–15 mol komt overeen met een depositiebijdrage van 0,1 tot 0,2 kg N/ha/jaar. Modelmatig maakt deze bijdrage deel uit van de achtergronddepositie (zonder brontoewijzing), die meegenomen wordt door kalibratie van de totale gemodelleerde depositie aan meetgegevens. De kalibratiefactor voor de depositie van NO_x is nagenoeg één, wat er op wijst dat er geen belangrijke of betekenisvolle emissiebronnen ontbreken in het (Vlaamse) VLOPS-model. Samengevat: de emissies die eenduidig toe te schrijven zijn aan activiteiten op Vlaamse luchthavens zijn rechtstreeks meegenomen in het depositiemodel. Via kalibratie wordt de beperkte depositiebijdrage van vliegverkeer boven Vlaanderen boven 3.000 voet uniform meegenomen in de totale depositiehoeveelheid. Deze aanpak is technisch-wetenschappelijk solide en berust op de best beschikbare wetenschappelijke informatie.

...”

2.4.3

Niet alleen blijkt uit het voorgaande dat de berekening in het project-MER, die de verzoekende partijen bekritisieren, gebeurd is conform het Stikstofdecreet, maar ook dat die berekening in de parlementaire voorbereiding verantwoord wordt geacht omdat (1) door het grote verspreidingsgebied van deze emissies, de bijdrage van de emissies boven 3.000 voet aan alle Natura 2000-gebieden ongeveer hetzelfde is en (2) de depositiebijdrage van deze emissies modelmatig deel uitmaakt van de achtergronddepositie (zonder brontoewijzing), die meegenomen wordt door kalibratie van de totale gemodelleerde depositie aan meetgegevens.

De gebruikte berekeningsmethode in het project-MER kan dus in elk geval niet als onwettig beschouwd worden.

2.5. Het gebruik van alternatieve brandstoffen als 'aandachtspunt'

2.5.1

De verzoekende partijen bekritisieren dat de verwerende partij in de bestreden beslissing het blijvend inzetten op de '*fuel switch*' als 'aandachtspunt' opneemt.

2.5.2

De verzoekende partijen stellen verkeerdelijk dat dit 'aandachtspunt' in de bestreden beslissing is opgenomen onder de 'voorwaarden'.

Er worden in het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing een heel aantal "*bijzondere milieuvorwaarden*" opgenomen en daarnaast (en los daarvan) twee "*aandachtspunten*", waaronder:

"...

De vergunningverlenende overheid wijst op volgende aandachtspunten:

1. Met betrekking tot lucht:

Er wordt blijvend ingezet op een fuel switch waarbij rekening wordt gehouden met synergiën tussen de disciplines lucht en klimaat.

..."

In het motiverend gedeelte van de bestreden beslissing wordt daarover het volgende gesteld:

"...

In het project-MER werd een fuel switch (SAF's, waterstof en elektriciteit) niet voorgesteld als milderende maatregel. Het is aangewezen dat de aanvrager blijvend inzet op een fuel switch,

waarbij rekening wordt gehouden met synergiën tussen de disciplines lucht en klimaat. Dit wordt opgenomen als aandachtspunt in de vergunning.

...”

Het is dus duidelijk dat de verwerende partij de aandacht van de aanvrager wil vestigen op het blijvend inzetten op een *'fuel switch'* zonder daaraan een bijzondere milieuvoorwaarde te koppelen. In de mate dat de verzoekende partijen hun wettigheidskritiek steunen op de vereisten waaraan een 'voorwaarde' moet voldoen, kunnen ze dus niet gevolgd worden. Er kan uit het 'aandachtspunt' dus ook niet afgeleid worden, zoals de verzoekende partijen voorhouden, dat de verwerende partij impliciet oordeelt dat *"de situatie zonder de voorwaarde onvergunbaar is"*.

2.5.3

2.5.3.1

De verzoekende partijen voeren verder aan dat uit de 'algemene conclusie' in de passende beoordeling (pagina 41-42) niet duidelijk blijkt of er sprake is van een betekenisvolle aantasting indien er niet overgeschakeld wordt naar het gebruik van alternatieve brandstoffen. Ze betogen dat die onduidelijkheid ook de wettigheid van de bestreden beslissing aantast en des te meer omdat er geen voldoende precieze voorwaarde werd opgelegd voor een *'fuel switch'*.

De hiervoor bedoelde 'algemene conclusie' luidt onder meer als volgt:

“... ”

Hieronder worden de conclusies even samengevat:

(...)

- Luchtemissies: Er werd een uitgebreide analyse gemaakt van de bijdragen tot de vermestende en verzurende depositie. Belangrijk is aan te geven dat de geplande situatie een verlaging van de emissies beoogd ten opzichte van de vergunde situatie. Bij de beoordeling van de bijdrage tot depositie kon worden vastgesteld dat bepaalde habitattypes onder invloed zijn van een te hoge achtergrondconcentratie. Deze invloeden zorgen actueel voor een slechte staat van instandhouding voor de habitatype 2310_had en 2310_hd. Uit de beoordeling blijkt dat de individuele bijdrage tot de vermestende en verzurende depositie geen betekenisvolle impact kan veroorzaken. Bij de vermestende depositie kan dit ook in de cumulatieve situatie ook zo gesteld worden. Bij de verzurende depositie blijkt dat deze ter hoogte van de deelgebieden BE2500001-30 en Be2500001-31 heel beperkt remmend kan zijn voor de daling van de achtergrondwaarde en dit in alle beschreven deelscenario's. De vegetatie wordt, voor in deelgebied 31 (waar ook de grootste bijdrage tot de verzurende depositie kan worden

verwacht, verbonden aan SOx-emissies) actueel bepaald door invasieve exoten en hierdoor in de eerste jaren niet spontaan ontwikkelen tot een goede staat van instandhouding. Bij de herinrichting ervan, mede door werkzaamheden die leiden tot een verwijdering van de exoten, wordt een situatie geschapen waardoor de invloed uit het verleden deels teniet wordt gedaan. Op basis van de brandstofevolucie kan gesteld worden dat de invloed van SOx-emissies sterk zullen afnemen. De huidige timing blijkt een afname van SOx-emissies met 60 % tegen 2050 voorop te stellen. In het kader van de cumulatieve beoordeling dient versneld werk gemaakt te worden van deze alternatieve brandstoffen waardoor de impact van SOx minstens tegen 2030 is gehalveerd.

Hierdoor wordt een bijkomende inspanning gedaan ten opzichte van de cumulatieve druk door verzurende deposities ter hoogte van de habitattypes 2310_hd en 2310_had en kan gesteld worden dat de impact op de lange termijn doelstellingen niet als betekenisvol kan worden aanzien en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen ter hoogte van de habitatrichtlijngebieden BE2500001 en 2500002 niet betekenisvol worden beïnvloed.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de impact van de luchthaven op de instandhoudingsdoelstellingen op zich niet als betekenisvol kunnen worden gezien en dat de activiteiten door het nemen van maatregelen om de SOx-emissies te doen dalen de lange termijn doelstellingen in de natura2000-gebieden niet betekenisvol zullen beïnvloeden.”

In deze ‘algemene conclusie’ wordt dus aangegeven dat “*in de cumulatieve situatie*” bij de verzurende depositie blijkt dat deze ter hoogte van de deelgebieden BE2500001-30 en BE2500001-31 heel beperkt remmend kan zijn voor de daling van de achtergrondwaarde en dit in alle beschreven deelscenario’s. Verder wordt voor de “*luchtemissies*” vastgesteld dat de huidige timing van de brandstofevolucie een afname van SOx-emissies met 60 % tegen 2050 voorop stelt, maar dat in het kader van de cumulatieve beoordeling versneld werk moet gemaakt worden van alternatieve brandstoffen waardoor de impact van SOx minstens tegen 2030 is gehalveerd. Volgens de passende beoordeling leidt deze laatste inspanning ertoe dat de impact op de lange termijn doelstellingen niet als betekenisvol kan worden aanzien en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen ter hoogte van de habitatrichtlijngebieden BE2500001 en BE2500002 niet betekenisvol worden beïnvloed.

Dit oordeel blijkt overigens ook uit de volgende passus uit de passende beoordeling (pagina 31):

“... ”

Er kan geconcludeerd worden dat de individuele bijdrage tot de verzurende depositie ter hoogte van de deelgebieden van het SBZ-H BE2500001 geen aanleiding kan geven tot een geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ. Ook in cumulatieve beoordeling kan gesteld worden dat de bijdrage op de meeste deelgebieden geen belemmering vormt tot het bekomen van een goede staat van instandhouding zowel op korte als op lange termijn. Een uitzondering hierop vormen de langetermijndoelstellingen voor het deelgebied BE2500001-31. Om deze te kunnen bewerkstelligen is een afname van de verzurende deposities gekoppeld aan de SOx emissies noodzakelijk. Hierbij wordt een afname van de 50% in 2030 vooropgesteld en dit door de versnelde toepassing van zwavelarme brandstoffen in de luchtvaarttoestellen.

...”

Anders dan de verwerende partij voorhoudt, kan niet aangenomen worden dat daarbij geen rekening is gehouden met het Luchtbeleidsplan 2030. In de passende beoordeling (pagina 15) wordt immers het volgende gesteld:

“... ”

Ten gevolge van maatregelen, verbonden aan onder meer Luchtbeleidsplan 2030, Vlaams Energie- en klimaatplan 2030) zal de achtergrondwaarde verder dalen. Dit kan beschouwd worden als beslist beleid en wordt ook ‘business as usual in 2030’ (BAU_2030) genoemd. Wanneer minstens dit beleid verdergezet wordt, is een duidelijke daling van de mate van overschrijding van de KDW merkbaar. Op heden is er geen vastgesteld beleid dat verder gaat dan het BAU-scenario. In voorliggende passende beoordeling zal nagegaan worden in welke mate de hervergunning van de luchthaven van Antwerpen een impact kan hebben op het BAU-scenario.

...”

En in het bijzonder, bij de beoordeling van de instandhoudingsdoelstellingen van het habitattypen 2130_hd ter hoogte van het deelgebied BE2500001-31 (pagina 39 van de passende beoordeling):

“... ”

Bij de cumulatieve beoordeling dient rekening gehouden te worden met het feit dat de emissies in de geplande situatie beduidend lager zijn dan de vergunde situatie. Bij de modellering van het BAU-2030 werd rekening gehouden met de graad van de emissies van de bestaande vergunningen en wordt een daling van de emissies voorzien. Het geplande scenario A2Bis+ voorziet een afname van de verzurende deposities ten opzichte van de vergunde situatie en kan dus beschouwd worden als een positieve invloed op het BAU_2030 en zal aanleiding tot een versnelling van de afname van de achtergrondconcentratie. Een bijkomende versnelde

afname kan bekomen worden door het opleggen van een milderende maatregel waarbij de bijdrage tot de verzurende deposities ten gevolge van de SO_x-emissies via de verbrandingsmotoren van de luchtvaarttoestellen op lange termijn te laten halveren tegen het jaar 2030 en dit door een versneld gebruik van alternatieve brandstoffen (met een lager zwavelgehalte). De voorziene daling van de verzurende depositie zal een versnelde daling van de totale achtergrondconcentratie bevorderen.

...”

Er wordt in de passende beoordeling dus rekening gehouden én met het Luchtbeleidsplan 2030 én met het geplande scenario OB2Bis+, dat nog bijkomend voorziet in een afname van de verzurende deposities, maar niettemin wordt een versneld gebruik voorgesteld van alternatieve brandstoffen (met een lager zwavelgehalte), om de bijdrage tot de verzurende deposities ten gevolge van de SO_x-emissies via de verbrandingsmotoren van de luchtvaarttoestellen op lange termijn te laten halveren tegen het jaar 2030.

2.5.3.2

Ook in het project-MER (pagina IX.279-280) is er bij de globale beoordeling biodiversiteit sprake van milderende maatregelen voor de habitattypes ter hoogte van BE2500001-31, *“waardoor de SO_x-emissies tegen 2030 minstens zijn gehalveerd”*:

“ ...

Wat de bijdrage tot de verzurende depositie betreft, kan algemeen gesteld worden dat deze in een cumulatieve beoordeling geen betekenisvolle impact zal veroorzaken en geen belemmering vormt tot een verdere afname van de achtergrondwaarde. Een mogelijke uitzondering hierop kunnen de deelgebieden BE2500001-30 en vooral BE2500001-31 genoemd worden. Daar is de bijdrage ten gevolge van de activiteiten van de luchthaven Brugge-Oostende het hoogst en kan die in de huidige context een mogelijke belemmering voor de lange termijn doelstellingen vormen. Actueel zijn de meeste habitattypes ter hoogte van BE2500001-31 in slechte staat van instandhouding door een overheersende aanwezigheid van invasieve exoten maar na de herinrichting in functie van het project LIFE Dunias zal een afname van de SO_x emissies het herstel verder bevorderen. Hiertoe dienen milderende maatregelen te worden toegepast waardoor de SO_x-emissies tegen 2030 minstens zijn gehalveerd.

(...)

Volgens de beoordelingsmethodiek in voorliggend MER kan de invloed op de speciale beschermingszones in eerste instantie als beperkt negatief (-1) aanzien worden. Door het feit de emissies in de geplande situatie dalend zijn ten opzichte van de vergunde situatie en het nemen van de voorgestelde milderende maatregelen kan de invloed als verwaarloosbaar aanzien worden.

...”

Ook in deze passussen wordt er op gewezen dat er milderende maatregelen moeten worden toegepast waardoor de SOx-emissies tegen 2030 minstens zijn gehalveerd, maar zonder dat er wordt ingegaan op de concreet toe te passen maatregel (hetgeen wel het geval is in de passende beoordeling).

In de niet-technische samenvatting van het project-MER (pagina 34) wordt het volgende gesteld:

“ ...

Zoals aangehaald in de beoordeling van de potentiële impact gekoppeld aan de bijdrage tot de verzurende depositie, kan gesteld worden dat de individuele invloed van de luchthaven Oostende- Brugge geen betekenisvolle impact kan veroorzaken. In functie van het vermijden van een beperkte invloed op de hersteldoelstellingen op lange termijn ter hoogte van de deelgebieden BE2500001-30 en BE2500001-31 is het aangewezen te zoeken naar methodes voor een verlaging van de SOx- emissies. Dit kan in eerste instantie gebeuren door het versneld doorvoeren van het gebruik van alternatieve brandstoffen waardoor in 2030 de SOx-emissies reeds voor de helft kunnen afnemen.

...”

Dit ligt volledig in de lijn van de passende beoordeling, met die nuance dat hier lijkt te worden gesuggereerd dat er in de plaats van het versneld doorvoeren van het gebruik van alternatieve brandstoffen, ook andere maatregelen mogelijk zijn om ervoor te zorgen dat in 2030 de SOx-emissies reeds voor de helft kunnen afnemen. Welke die alternatieve maatregelen zijn, wordt dan weer niet vermeld.

2.5.3.3

In het advies van de VMM van 5 september 2024 wordt over de *'fuel switch'* het volgende gesteld:

“ ...

2.2.2 Milderende maatregelen lucht

Gelet op de ingeschatte aanzienlijke negatieve effecten is het essentieel dat de nodige milderende maatregelen voor het verminderen van de uitstoot genomen worden om de impact op de luchtkwaliteit zoveel mogelijk te beperken.

In het MER wordt (1) elektrificatie van voertuigen op de site, (2) single engine taxiën, (3) uitwerken van een APU beleid (sensibiliseren om gebruik te maken van externe stroomvoorziening, opvolgen technische evoluties van APU's, kijken naar implementatie van PCA en gebruik van EFPS systemen) voorgesteld. Deze milderende maatregelen moeten worden opgenomen en worden opgevolgd in het monitoringsplan.

In het MER werd in de discipline lucht een fuel switch (SAF's, waterstof en elektriciteit) niet voorgesteld als milderende maatregel. VMM vraagt, als aandachtspunt, aan LEM Oostende om blijvend in te zetten op een fuel switch waarbij rekening wordt gehouden met synergiën tussen de disciplines lucht en klimaat.

...”

De VMM stelt dus vast dat de *'fuel switch'* in het MER niet wordt voorgesteld als milderende maatregel, maar adviseert dit op te nemen als 'aandachtspunt', hetgeen de verwerende partij uiteindelijk ook deed in de bestreden beslissing. In de titel 'Milderende maatregelen lucht' van de bestreden beslissing volgt de verwerende partij overigens volledig het standpunt van de VMM.

2.5.3.4

Uit de voorgaande bespreking blijkt dus dat er geen milderende maatregel is opgelegd zoals concreet voorgesteld in de passende beoordeling, met name een versneld gebruik van zwavelarme brandstoffen (zie randnummer 4.3.1: ipv 60% tegen 2050, 50% tegen 2030).

Er rest dan nog de vraag of er in de bestreden beslissing een andere/alternatieve milderende maatregel is opgelegd waardoor in 2030 de SOx-emissies al voor de helft kunnen afnemen.

Dit blijkt in elk geval niet uit de overwegingen in de bestreden beslissing over de beoordeling van de passende beoordeling voor 'verzuring en vermesting'. De relevante overwegingen in de bestreden beslissing zijn de volgende:

“ ...

Verzuring en vermesting

Uit de passende beoordeling blijkt dat de emissies van NOx en SOx sterk zullen stijgen in elk scenario (zie onderstaande tabel). Hieruit blijkt ook dat de impactscore inzake vermesting (op basis van de totale emissies) lager is dan 1%, namelijk 0,67%. Dit betekent dat er conform het Stikstofdecreet geen risico is op betekenisvolle aantasting. Voor verzuring bedraagt de impactscore 1,14%. De aanvrager moet met andere woorden inzetten op het toepassen van BBT.

Tabel 10: luchtemissiegegevens als basis voor de bepaling van de bijdrage tot de vermestende en verzurende depositie

	actueel 2019	OB2	OB3	OB3bis	OB2bis+
NOx (kg/jaar)	38.478	250.326	179.418	180.445	254.073
SOx (kg/jaar)	2.569	10.215	7.693	7.709	10.396

Het Stikstofdecreet geeft uitvoering aan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die op 10 maart 2023 werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De doelstelling van de PAS is door middel van onder meer brongerichte reductiemaatregelen de vermestende en verzurende deposities te verminderen in functie van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. De PAS voorziet in een reductie van stikstofoxiden en ammoniak die verder gaat dan wat bereikt kan worden met het in 2019 door de Vlaamse Regering goedgekeurde Luchtbeleidsplan 2030. In de PAS worden voor SOx geen bijkomende reductiemaatregelen voorzien ten opzichte van de inspanningen voorzien in het Luchtbeleidsplan.

Voor het gehele Vlaams Gewest moet voor SOx rekening worden gehouden met de doorwerking van de Europese NEC-richtlijn naar Vlaamse doelstellingen. Deze doelstellingen zijn opgenomen in bijlage 2.10.C van titel II van het VLAREM. Voor 2030 voorziet men voor SOx voor alle bronnen in het Vlaamse Gewest een plafond van 32,5 kiloton, dit is een reductie van 66% voor het Vlaamse Gewest ten opzichte van de emissie in het basisjaar 2005. Uit de informatie opgenomen in het Luchtbeleidsplan blijkt dat vooral de industrie bijdraagt aan de totale SOx-emissie. De meest relevante sectoren zijn: elektriciteitsproductie, chemie, petroleumraffinaderijen, minerale niet-metaal sectoren, ijzer- en staal. In uitrol van het Luchtbeleidsplan zijn hiertoe een aantal acties gepland om te komen tot een reductie van de emissies. Het Luchtbeleidsplan hanteert als maatregel om de BBT-conclusies in lijn te brengen met de stand der techniek. Hierbij wordt verwezen naar de reeds uitgevoerde en nog lopende omzettingen in VLAREM en de doorvertaling naar vergunningsvoorwaarden in titel III van het VLAREM.

Heden werd dus al een reductie van 3,0 kiloton gerealiseerd en vanaf 2026 zal een afname van 3,5 kiloton gerealiseerd zijn binnen het Vlaamse Gewest. Deze reductie wordt slechts beperkt opgevuld door de beoogde ingedeelde inrichting of activiteit. Uit gegevens beschikbaar via de VMM (Vlaamse Milieumaatschappij: <https://www.vmm.be/lucht/meer-polluenten/uitstootzwaveldioxide>) blijkt dat de uitstoot van SOx met 86% daalde sinds het jaar 2000. Verder blijkt uit deze data dat de uitstoot daalde met 84% tussen 2005 en 2021. De doelstelling voor 2030 is hiermee in feite nu reeds behaald.

Uit het voorgaande blijkt dat de reductiedoelstellingen inzake SOx uit het Luchtbeleidsplan reeds zijn gerealiseerd en dat de bijkomende SOx-emissies van het project deze doelstellingen niet zullen hypothekeren. Bijgevolg zal het voorliggende project de realisatie van de doelstellingen van de PAS, en dus de instandhoudingsdoelstellingen, niet verhinderen.

Er wordt akkoord gegaan met de conclusies uit de passende beoordeling. Er kan worden besloten dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone zal veroorzaken.

...”

De verwerende partij stelt dus met andere woorden dat de reductiedoelstellingen inzake SOx uit het Luchtbeleidsplan al zijn gerealiseerd en dat de bijkomende SOx-emissies van het

project deze doelstellingen niet zullen hypothekeren. De verwerende partij stelt akkoord te gaan met de conclusies uit de passende beoordeling en lijkt daaruit te besluiten dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone zal veroorzaken. In de passende beoordeling wordt deze conclusie echter niet getrokken. Er wordt aangegeven dat er een milderende maatregel moet worden genomen, met name een versneld gebruik van zwavelarme brandstoffen (ipv 60% tegen 2050, 50% tegen 2030) en dat enkel in die omstandigheden kan worden aangenomen *“dat de impact op de lange termijndoelstellingen niet als betekenisvol kan worden aanzien en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen ter hoogte van de habitatrictlijngebieden BE2500001 en 2500002 niet betekenisvol worden beïnvloed”*.

In elk geval blijkt uit de motieven niet om welke redenen de verwerende partij meent dat kan worden voorbij gegaan aan het toepassen van een milderende maatregel om de SOx-emissies tegen 2030 minstens te halveren.

Het gegeven dat in de bestreden beslissing wordt voorzien in de oprichting van een monitoringscommissie die de vooruitgang opvolgt van de milderende maatregelen uit de project-MER, zoals de verwerende partij stelt in de antwoordnota, doet geen afbreuk aan de voorgaande conclusie, waarin immers wordt vastgesteld dat er geen milderende maatregel is opgelegd, zoals bedoeld in de passende beoordeling, en dat ook niet blijkt om welke redenen er niet wordt ingegaan op het voorstel in de passende beoordeling om dat wel te doen.

2.6. Het duingebied werd niet afdoende onderzocht in de passende beoordeling

2.6.1

De verzoekende partijen voeren aan dat niet blijkt dat in habitatrictlijngebied BE250001 ‘Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin’ metingen werden uitgevoerd en houden voor dat enkel een beperkt deel van het gebied werd onderzocht.

2.6.2

De verwerende partij stelt niet ten onrechte dat de verzoekende partijen dit middelonderdeel nauwelijks ontwikkelen.

De verzoekende partijen verwijzen enkel naar pagina 22 van de passende beoordeling, maar op deze pagina wordt enkel (een deel van) een schematisch overzicht gegeven van de instandhoudingsdoelstellingen gekoppeld aan het SBZ-H BE2500001. De verzoekende

partijen bedoelen wellicht te verwijzen naar pagina 21 van de passende beoordeling, waarin wordt aangegeven dat het habitatrictlijngebied BE2100001 uit 33 deelgebieden bestaat en dat het studiegebied er enkele van omvat, namelijk de deelgebieden 17, 18, 19, 20, 21, 29, 30 en 31. Indien de verzoekende partijen de bedoeling hadden om naar deze passus te verwijzen, is nog steeds niet duidelijk hoe ze eruit afleiden dat ten onrechte een deel van de (relevante deel)gebieden niet in de passende beoordeling is betrokken. De verwerende partij wijst er overigens op, zonder dat de verzoekende partijen dat tegenspreken in de wederantwoordnota, dat de deelgebieden van het betrokken habitatrictlijngebied verspreid liggen over de gehele kustlijn.

De verzoekende partijen maken hun stelling in dit middelonderdeel in het geheel niet aannemelijk, laat staan dat ze deze stelling aantonen.

3. Tweede middelonderdeel: verscherpte natuurtoets

3.1

Luidens artikel 26bis, §1, eerste lid van het Natuurdecreet mag de overheid geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit “*die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het [Vlaams Ecologisch Netwerk] kan veroorzaken*”. De parlementaire voorbereiding van die bepaling licht toe dat “*vermijdbare schade*” begrepen moet worden als “*die schade die kan vermeden worden door de activiteit op een andere wijze uit te voeren (bvb. met andere materialen, op een andere plaats,...)*”. Onvermijdbare schade is “*de schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, op welke wijze men de activiteit ook uitvoert*”. Onvermijdbare schade die hersteld kan worden, mag worden veroorzaakt. Herstel staat voor “*een herstel van de schade [...] op de plaats van beschadiging met een kwantitatief en kwalitatief gelijkaardige habitat als deze die er voor de beschadiging aanwezig was*” (Parl.St. VI.Parl. 2001- 02, nr. 967/1, 17, 20).

Uit de tekst van artikel 26bis, §1, eerste lid van het Natuurdecreet blijkt dat alleen al de kans op onvermijdbare en onherstelbare schade voldoende is om een vergunning te weigeren. Er mag daarover dan ook geen onzekerheid bestaan. De decretale bepaling kent geen drempel waaronder onvermijdbare en onherstelbare schade toegelaten is. Het principiële verbod treft ook activiteiten die plaatsvinden buiten het VEN, en onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kunnen veroorzaken.

3.2

De overwegingen in de bestreden beslissing over de verscherpte natuurtoets, zijn de volgende:

“Verscherpte natuurtoets

Uit het dossier blijkt dat de totale NOx-emissies stijgen van 38,5 ton/jaar in 2019 naar 254 ton/jaar. Een ecologische analyse wordt gemaakt. Voor een aantal vegetatietypes overschrijdt de achtergronddepositie de kritische depositiewaarde niet, ook niet wanneer de deposities van de aangevraagde uitbreiding worden opgeteld.

Dit geldt niet voor 2120, 2130 en 6510 in het gebied Middenkust, zuid-oostelijk deel. Er wordt besloten op basis van het BAU-2030 scenario dat ook voor deze vegetaties de achtergronddepositie tot onder de kritische depositiewaarde (KDW) zal dalen. In dergelijk geval leidt de exploitatie dus niet (meer) tot schade aangezien de KDW niet meer zal worden overschreden. De schade desgevallend veroorzaakt door deposities bij overschrijding van de KDW is hoe dan ook herstelbaar, aangezien de KDW overeenkomstig autonome ontwikkeling (conform het BAU2030 scenario) niet meer zal zijn overschreden.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN veroorzaakt.”

De gunstige beoordeling steunt dus op de vaststelling dat (1) ofwel de achtergronddepositie de KDW voor een aantal vegetatietypes niet overschrijdt (2) ofwel zal op basis van het BAU-2030 scenario de achtergronddepositie tot onder de KDW dalen voor de vegetatietypes 2120, 2130 en 6510 in het gebied Middenkust, zuid-oostelijk deel, waardoor de exploitatie niet (meer) tot schade zal leiden.

3.3

In de mate dat de verzoekende partijen ook voor dit middelonderdeel aanvoeren dat rekening is gehouden met achterhaalde KDW's, kan verwezen worden naar de bespreking van het eerste middelonderdeel. De verzoekende partijen maken ook voor dit onderdeel niet aannemelijk, laat staan dat ze aantonen, dat dit voor de betrokken aanvraag tot een mogelijke andere beoordeling had moeten leiden en de wettigheid van de bestreden beslissing om die reden aangetast is.

De verzoekende partijen herhalen ook hun kritiek over de zogenaamde cruise-emissies. Ook op dat punt kan verwezen worden naar de bespreking van het eerste middelonderdeel.

3.4

3.4.1

De verzoekende partijen uiten ook kritiek op het feit dat de verwerende partij aanneemt dat schade door het overschrijden van KDW's herstelbaar is, waarbij ze verwijzen naar een studie en een rapport van INBO waarin, in het algemeen, wordt aangegeven dat het herstel van verschillende habitattypen in sommige gevallen zeer moeilijk tot onmogelijk is.

3.4.2

Vooreerst overtuigen de verzoekende partijen niet dat dat laatste het geval is voor de habitattypen die relevant zijn voor de betrokken aanvraag. Ze laten na het middelonderdeel op dat punt voldoende te ontwikkelen.

3.4.3

Bovendien blijkt dat de verwerende partij de mogelijkheid tot herstel steunt op het advies van het ANB van 17 juli 2024, die in dezelfde bewoordingen als in de bestreden beslissing aangeeft dat de schade veroorzaakt door deposities bij overschrijding van de KDW hoe dan ook herstelbaar is aangezien de KDW overeenkomstig autonome ontwikkeling (het BAU-2030 scenario) niet meer zal zijn overschreden.

3.4.4

Het blijkt ook dat in het project-MER een VEN-toets wordt uitgevoerd voor de VEN-gebieden die volgens de verzoekende partijen voor de betrokken aanvraag relevant zijn, met name: 'De Middenkust', 'De Puidebroeken' en 'De historische Polders van Oostende'. In het project-MER (pagina IX.267) wordt daarbij voor de beoordeling van 'verzurende en vermestende depositie' het volgende aangegeven:

“ ...

Bij eventuele invloeden ter hoogte van een VEN-gebied wordt steeds in detail nagegaan of die invloeden een onvermijdbare en onherstelbare schade kunnen veroorzaken. Hierbij zijn geen schadedrempels van toepassing en worden de invloeden steeds in concreto beoordeeld.

Bij het ontstaan van mogelijke schade op de natuurwaarden wordt nagegaan in welke mate andere scenario's hier een antwoord op kunnen bieden om te vermijden dat onvermijdbare en onherstelbare schade op VEN-gebied ontstaat. Indien de andere scenario's de kans tot het ontstaan van voornoemde schade niet vermijden, zal gezocht worden naar bijkomende, aanvullende of andere milderende maatregelen.

...”

Onder de titel 'Effectvoorspelling en -beoordeling' wordt vervolgens, en telkens per VEN-(deel)gebied, onderzocht of de natuurwaarden door de vermestende of verzurende depositie achteruitgaan (pagina IX.268 – IX.274). In geen enkel geval is de conclusie dat er sprake is van onvermijdbare en onherstelbare schade (voor de biotopen of habitattypen die er aanwezig zijn).

Ook in het licht van de voorgaande gegevens, die deel uitmaken van het dossier, kan de stelling van de verzoekende partijen niet overtuigen, die de bevindingen in het project-MER zelfs niet in hun kritiek betrekken.

3.5

De verzoekende partijen voeren ook nog, in het algemeen, aan dat het project-MER en de bestreden beslissing geen duidelijk onderscheid maken tussen (on)vermijdbare en (on)herstelbare schade. Het is echter niet duidelijk waarop de verzoekende partijen deze bewering steunen. Het komt niet aan de Raad toe om, in de plaats van de verzoekende partijen, zelf na te gaan of er aanwijzingen kunnen bestaan voor die stelling in de overwegingen van de bestreden beslissing of in de beoordelingen in het project-MER.

3.6

Verder betogen de verzoekende partijen nog dat de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets te onderscheiden zijn en een verschillende finaliteit hebben.

Zowel uit de project-MER (met in bijlage een afzonderlijke passende beoordeling) als uit de bestreden beslissing blijkt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de verscherpte natuurtoets en de passende beoordeling. De verwijzing door de verzoekende partijen naar het loutere feit dat bij een vragenlijst over onvermijdbare of onherstelbare schade, door de aanvrager, wordt verwezen naar de passende beoordeling, doet aan de vorige conclusie geen afbreuk.

3.7

De verzoekende partijen verwijzen ten slotte nog naar artikel 5 van het VEN-besluit. Nog daargelaten de vraag of dit besluit wel van toepassing is op de betrokken aanvraag, is dit subonderdeel van het tweede middelonderdeel niet voldoende ontwikkeld om een beoordeling toe te laten. De verzoekende partijen beperken zich voornamelijk tot een verwijzing naar artikel 5 van dit besluit zonder op een concrete wijze uiteen te zetten op welke wijze de bestreden beslissing deze bepaling schendt.

4.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- artikel 4.1.1, 4.1.4 §2, 4.3.7 §1 en bijlage IIIbis van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM);
- bijlage I van het Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage; en
- het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel (“*Algemeen*”) zetten de verzoekende partijen uiteen dat de vergunningsaanvrager en de bestreden beslissing zelf aangeven dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage I van het project-MER-besluit. Ze betogen verder ook nog dat in de aanvraag stedenbouwkundige handelingen werden aangevraagd en dat bovendien blijkt dat de aanvraag kunstmatig werd opgesplitst en de aanleg van de startbaan (in 2023 vernieuwd) bewust uit de aanvraag werd gehouden. Uit de visienota 2024 en de maatschappelijke kosten-baten analyse (hierna: MKBA) blijkt volgens de verzoekende partijen ook dat bijkomende loods en voorzieningen zullen worden, en bijkomende toekomstige investeringen nodig zijn. Ze stellen dat het duidelijk is dat voor de verdere uitbouw van de capaciteit voor cargovluchten, het uitvoeren van materiële werken nodig zijn en de aanvraag kunstmatig opgesplitst werd om deze materiële handelingen uit de hervergunning te houden. Ze wijzen er daarbij op dat de capaciteitsverhoging, die de hervergunning tot doel heeft, ver afstaat van de huidige cijfers, en stellen dat het niet geloofwaardig is dat dergelijke verhoging haalbaar is met de huidige infrastructuur. De verzoekende partijen wijzen ook nog op het verbod in artikel 7, §2 van het Omgevingsvergunningsdecreet om vergunningsplichtige handelingen kunstmatig op te splitsen en verwijzen daarnaast naar de rechtspraak waaruit

blijkt dat het verboden is om een totaalproject op te splitsen wanneer die ertoe leidt dat de beoordeling van het totaalproject onmogelijk is.

In een tweede onderdeel ("*Alternatievenonderzoek*") betogen de verzoekende partijen dat een alternatievenonderzoek verplicht is bij de opmaak van een project-MER, waarbij ze erop wijzen dat er zowel 'redelijke alternatieven' als het 'nulalternatief' moet onderzocht worden. Ze houden voor dat uit rechtspraak volgt dat het exclusief trechteren richting een bij voorbaat vastgesteld projectalternatief niet volstaat en dat aangescherpte beleidsdoelstellingen zoals klimaat een cruciale rol spelen bij de selectie van redelijke alternatieven. Uit rechtspraak van de Raad van State blijkt volgens de verzoekende partijen ook dat de alternatievenstudie niet beperkt mag worden door louter economische motieven. De verzoekende partijen bekritisieren vervolgens het feit dat er geen andere alternatieven zijn onderzocht dan de scenario's OB2 en OB3, omdat de doelstelling een groeiscenario is van passagiers en cargo (en dus van winstmaximalisatie). Uit het project-MER blijkt volgens de verzoekende partijen bovendien dat duidelijk getrechterd werd, en dat daarbij enkel wordt uitgegaan van alternatieven met een significante uitbreiding.

In een eerste subonderdeel ("*Nulalternatief*") bekritisieren de verzoekende partijen de overwegingen in het project-MER onder de titel 'sluiting in 2030' en besluiten eruit dat het nulalternatief in het geheel niet werd onderzocht. Volgens de verzoekende partijen had de situatie van het niet verder vergunnen van de luchthaven moeten beschreven en onderzocht worden, zodat de milieueffecten in deze situatie konden worden afgewogen tegen de milieueffecten die optreden bij andere alternatieven. Ze stellen verder dat het nulalternatief een waardevol en te overwegen alternatief is, omdat het volgens de MKBA meer baten zou opleveren voor de samenleving aangezien scenario's OB2 en OB3 verlieslatend zijn. Ze merken nog op dat ook het project-MER de open vraag stelt of het nulalternatief een wenselijk alternatief is, wat aantoont dat dit onderzocht moest worden. De loutere wens van de aanvrager, gedreven door bedrijfseconomische criteria, kan niet volstaan om dit alternatief niet verder te onderzoeken.

In een tweede subonderdeel ("*Uitvoeringsalternatieven*") voeren de verzoekende partijen aan dat de eerste verzoekende partij in haar bezwaarschrift verschillende uitvoeringsalternatieven voorstelde: de afbouw van het aantal nachtvluchten, een exploitatie met minder vrachtvluchten, het vervangen van korte vliegverplaatsingen door trein- of busverplaatsingen, het verderzetten van de exploitatie zonder bijkomende zakenreizen en de exploitatie zonder stijging van het aantal trainingsvluchten. De verzoekende partijen houden voor dat geen enkele van deze alternatieven werden onderzocht in het project-MER, ondanks het feit dat dit

redelijke alternatieven zijn. Ze betogen dat niet-economische criteria zoals het maatschappelijk belang, de volksgezondheid en milieu/klimaat geen evenwaardige plaats kregen in het onderzoek.

In een derde onderdeel ("*Materiële motiveringsverplichting en zorgvuldigheidsbeginsel*") voeren de verzoekende partijen nog aan dat er niet is geantwoord op de argumentatie van de eerste verzoekende partij over het alternatievenonderzoek. Ze stellen dat de bestreden beslissing enkel bespreekt waarom een locatiealternatief niet haalbaar zou zijn, waardoor de bestreden beslissing ook om die reden gebrekkig is gemotiveerd.

2.

In hoofdorde is de verwerende partij van oordeel dat er voor de aanvraag geen verplichting bestond om een project-MER op te stellen en aangezien deze verplichting niet bestond kunnen de in het middel aangevoerde bepalingen over de project-MER niet geschonden worden. Ze stelt dat (enkel) de "*aanleg*" van vliegvelden (Bijlage 1, rubriek 8) onderworpen is aan de MER-plicht. Ze verwijst daarbij naar het arrest van het Hof van Justitie C-275/09 van 17 maart 2011 waarin wordt geoordeeld dat de vernieuwing van een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als „*project*” of „*aanleg*”. Ze verwijst ook naar het arrest van de Raad van State nr. 222.678 van 28 februari 2013 (een zaak over de luchthaven Brussel-Nationaal) waarin wordt geoordeeld dat bij een vergunning voor het louter verder exploiteren er geen sprake is van de "aanleg" van een vliegveld zoals bedoeld in de richtlijn 85/337/EEG omdat onder aanleg moet verstaan worden de "*realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken*" of de "*wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken*". De verwerende partij houdt voor dat de bestreden beslissing enkel een exploitatievergunning verleent voor het verder exploiteren van een vliegveld met een start- en landingsbaan van 3.200 meter. Er worden geen werken of ingrepen vergund die de materiële toestand van de plaats veranderen. De verwerende partij is ook van oordeel dat de verzoekende partijen niet kunnen gevolgd worden in hun verwijzing naar de renovatie aan de start- en landingsbaan in 2024, want die maakt niet het voorwerp uit van de bestreden beslissing en is dus ook niet relevant. Ze stelt verder dat de verzoekende partijen niet dienstig verwijzen naar artikel 7, § 2 van het Omgevingsvergunningsdecreet dat enkel van toepassing is indien een project is onderworpen aan meerdere vergunnings- en meldingsplichten. De verwerende partij houdt verder ook nog voor dat er geen sprake is van een kunstmatige opsplitsing en, met verwijzing naar de project-MER, dat de uitbouw van de exploitatie kan gebeuren aan de hand van de aanwezige infrastructuur. Bovendien, als de exploitant in de toekomst materiële werken zou wensen uit te voeren, dan zal een nieuwe

omgevingsvergunningaanvraag ingediend moeten worden en gelden alle waarborgen die hiermee gepaard gaan.

In ondergeschikte orde licht de verwerende partij toe dat een “*alternatief*” volgens de ‘Handleiding alternatieven in de milieueffectrapportage’ (versie 18 augustus 2015) een andere manier is om de doelstelling van het project te realiseren, waarbij “*redelijke*” alternatieven verder omschreven worden als “*kansrijke*” en dus “*realistische*” alternatieven. Uitvoeringsalternatieven gaan volgens dezelfde handleiding over “*de technieken die gebruikt worden*” om een bepaalde “*ingreep*” te realiseren (bv. de bouwwijze) of op de invulling die aan een bepaald element van het alternatief gegeven wordt. Het kan ook betrekking hebben op de “*toegepaste technologie in de operationele fase*”. Ze wijst erop dat het project-doel bestaat in een duurzame verankering van de luchthaven van Oostende. En dat ook moet voor ogen gehouden worden dat de beleidsvisie op de ontwikkeling van de luchthaven Oostende-Brugge, waarbij de luchthaven zich in de eerste plaats focust op de ontwikkeling van bijkomende passagierstraffic, maar waarbij de luchthavenexploitant ook kan inzetten op een groei van de cargo-markt, door de Vlaamse regering als beleidslijn werd vastgesteld in de “*Visienota Vlaamse regionale luchthavens 2040*” die op 23 december 2022 goedgekeurd werd door de Vlaamse regering. Ze stelt verder dat alternatieven die in strijd zijn met het (recent) beslist beleid volgens de Handleiding Alternatieven in de Milieueffectenrapportage (versie 18 augustus 2015, pg. 33) geen “*kansrijke*” alternatieven en dus ook geen redelijke alternatieven zijn. Het nulalternatief werd terecht niet weerhouden als “*redelijk*” alternatief aangezien het niet voldoet aan de doelstelling van het project. De vijf door verzoekende partijen beschreven scenario's vormen geen uitvoeringsalternatieven en moeten gekaderd worden binnen de beoordeling of de hinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. De verwerende partij wijst er ook nog op dat er in het project-MER geen mogelijke uitvoeringsalternatieven worden aangenomen. De verwerende partij stelt verder dat het Team Omgevingseffecten het project-MER goedgekeurd heeft en vastgesteld heeft dat het alternatievenonderzoek deugdelijk is. Ze stelt dat het Team Omgevingseffecten beschikt over een appreciatiebevoegdheid die de Raad enkel kan sanctioneren in geval van kennelijke onredelijkheid.

3.

Onder een titel “Voorafgaand” stelt de tussenkomende partij dat de verzoekende partijen niet verduidelijken hoe de uiteenzetting over het opsplitsen van de aanvraag en artikel 7 Omgevingsvergunningsdecreet zich verhoudt ten opzichte van het eigenlijke middel. Ze verwijst naar de memorie van toelichting, en betoogt dat het opsplitsen van een project in deelprojecten niet verboden is. Enkel wanneer dergelijke werkwijze wordt toegepast om de

rechten van derden te miskennen, andere regelgeving te omzeilen, of wanneer de globale beoordeling van het totaalproject onmogelijk wordt, kan er volgens de tussenkomenende partij sprake zijn van een onwettige opdeling. De verzoekende partijen voldoen in die zin niet aan de op hen rustende bewijslast. Voor de renovatie van de start- en landingsbaan in 2024 was het Vrijstellingsbesluit van toepassing. De bijkomende cargoloodsen maken geen deel uit van de huidige vergunningsaanvraag. Inmiddels heeft Versluys Logistics op 29 november 2024 een project-MER aangemeld voor Cargo Village Oostende. In het kader van de aanvraag voor dit project zullen uiteraard alle procedurele en inhoudelijke vereisten vervuld moeten worden en zullen onder andere de cumulatieve effecten met de luchthaven beoordeeld worden.

In een navolgend onderdeel voert de tussenkomenende partij een verweer dat gelijkaardig is aan dat van de verwerende partij. Ook deze partij wijst op de doelstelling van het project en op de beoordelingsbevoegdheid van de “*dienst MER*”. En ook deze partij betoogt dat de verzoekende partijen begrippen ‘nulalternatief’ en ‘uitvoeringsalternatieven’ een foutieve invulling geven. Ze stelt ook nog dat de verzoekende partijen verkeerdelijk stellen dat hun bezwaren niet zijn beantwoord in de bestreden beslissing. Ze betogen dat de inhoudelijke bezorgdheden die blijken uit de door de verzoekende partijen voorgestelde ‘uitvoeringsalternatieven’ zijn ontmoet in de bestreden beslissing (pagina 71-72). Ze wijst er ook op dat de vergunningverlenende overheid niet op elk bezwaar moet ingaan, maar enkel de motieven moet vermelden en ingaan op de bezwaren die tot de bestreden beslissing heeft geleid. Ze houdt ook voor dat het in beginsel ook niet toekomt aan de verwerende partij om een eigen alternatievenonderzoek uit te voeren, aangezien ze gebonden is aan het voorwerp van de aanvraag zoals afgebakend door de aanvrager.

4.

De verzoekende partijen dupliceren in de wederantwoordnota nog aanvullend dat niet enkel de aanleg van de een landingsbaan de MER-plicht meebrengt, maar ook de verdere uitbouw en aanpassing van de site van de luchthaven.

De verzoekende partijen stellen ook nog dat de visie dat een uitvoeringsalternatief enkel gaat over een andere bouwtechniek te restrictief is, waarbij ze verwijzen naar de stelling dat de aanvraag een loutere hervergunning is zonder stedenbouwkundige handelingen. De milderende effecten waarnaar wordt verwezen zijn erop gericht om negatieve effecten te vermijden, verminderen of waar mogelijk te herstellen nadat duidelijk is dat een bepaald project negatieve effecten teweegbrengt, en hebben een *post factum* karakter. Het alternatievenonderzoek is per definitie een onderzoek dat gebeurt vooraleer men tot het oordelen van de negatieve milieueffecten komt. De verwerende partij kan dan ook niet gevolgd

worden waar ze aangeeft dat de uitvoeringsalternatieven niet onderzocht moeten worden omdat er milderende maatregelen zouden worden opgelegd.

Beoordeling door de Raad

1. Eerste onderdeel: de MER-plicht

1.1

In een “*algemeen*” onderdeel nemen de verzoekende partijen de stelling in dat de betrokken aanvraag MER-plichtig is. De verwerende partij spreekt dat tegen in haar stelling “*in hoofdorde*”.

1.2

1.2.1

In de bestreden beslissing wordt gesteld:

“... ”

Milieu-effectrapportage

De aanvraag heeft betrekking op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage I van het project-MER-besluit, meer bepaald rubriek “8. Aanleg van vliegvelden (2) met een start -en landingsbaan van ten minste 2.100 meter.”.

Het project-MER van 27 mei 2024 werd door het Team Omgevingseffecten (milieueffectenrapportage) van de afdeling GOP van het Departement Omgeving op 2 september 2024 (PR 3523) goedgekeurd:

... ”

Het is dus merkwaardig dat de verwerende partij nu in de antwoordnota, in hoofdorde, de stelling verdedigt dat de aanvraag niet MER-plichtig is. De (andersluidende) stelling in de antwoordnota komt er in feite op neer dat het uitgangspunt dat hiervoor is aangehaald foutief (en dus onwettig) is. De verwerende partij geeft in de antwoordnota overigens ook geen toelichting over de ommekeer in de stellingname en legt niet uit waarom ze het uitgangspunt in haar eigen beslissing nu plots ontkent.

Los van de vaststellingen hiervoor, moet in elk geval opgemerkt worden dat bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing in beginsel enkel kan rekening gehouden worden met de motieven en uitgangspunten die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing. Bovendien worden de grenzen van de rechtsstrijd (lees: de wettigheidskritiek) in beginsel bepaald door het voorwerp van het beroep en de middelen zoals ze in het inleidend

verzoekschrift worden omschreven en uiteengezet. Er kunnen ook geen redenen worden gezien om in de onderliggende zaak van deze beginselen af te wijken.

1.2.2

Bovendien wordt in de bestreden beslissing (pagina 25) het volgende aangegeven:

“... ”

Om de groei in het aantal vrachtluchten te kunnen realiseren, zullen er op de luchthaven bijkomende opslagruimten moeten voorzien worden. Hiervoor werden reeds concessies verleend aan de groep Versluys om het terrein verder te ontwikkelen (groep Versluys voorziet in de toekomst de bouw van 3 nieuwe loodsen voor opslag cargo = ontwikkelingsscenario in het project-MER, valt buiten de scope van deze aanvraag). In de actuele situatie worden de vrachtluchten deels op apron 1 en apron 2 afgehandeld. In de toekomst, na realisatie van het project van de groep Versluys, zullen alle cargo-activiteiten van de luchthaven afgehandeld worden op apron 1.

Er kan akkoord gegaan worden met het vooropgestelde scenario OB2bis(+). Dit mits het naleven van de opgelegde voorwaarden in de vergunning en het opgenomen monitoringsplan (zie ook de verdere bespreking in onderstaande beoordeling). Het volgend maximaal aantal vluchten conform scenario OB2bis(+) (prognose 2040) uit het project-MER (PR 3523) worden als referentie gebruikt in de diverse doorberekeningen. Dit wordt opgenomen als voorwaarde in de vergunning:

Totaal aantal bewegingen	42.836
Aantal bewegingen lijnvluchten	3.345
Aantal bewegingen zakenvluchten	3.871

...”

Het blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing instemt met het groeiscenario OB2bis. Volgens de tabel (I-9) die in de bestreden beslissing wordt opgenomen, betekent dit (in vergelijking met 2019) een groei met 8.505 vrachtluchten (9.378 in 2040) – 873 in 2019). De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing uitdrukkelijk aan dat om deze groei te kunnen realiseren, er op de luchthaven bijkomende opslagruimten zullen moeten voorzien worden. De tussenkomenende partij bevestigt in de schriftelijke uiteenzetting dat ‘groep Versluys’, waarnaar verwezen wordt in de bestreden beslissing, inmiddels op 29 november 2024 een project-MER heeft aangemeld voor ‘Cargo Village Oostende’. Uit het document waarnaar de tussenkomenende partij verwijst (voetnoot 50: “*Aanmelding project-MER - Aanmelding met verzoek tot scopingsadvies - Cargo Village Oostende*”) blijkt dat de realisatie

van in totaal zes magazijnen met parkings voor wagens en vrachtwagens, wordt vooropgesteld.

Er kan dus niet ontkend worden dat het 'project', zoals dat bedoeld wordt in de MER-regelgeving, alleszins ruimer is dan het louter verder exploiteren van een vliegveld met een start- en landingsbaan van 3.200 meter, zoals de verwerende partij beweert in de antwoordnota. Er moet integendeel worden aangenomen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing uitgaat van een correct uitgangspunt dat het 'project' MER-plichtig is. De betrokken aanvraag kan dan ook niet anders dan gezien worden als een 'fase' van dit 'project', dat ook stedenbouwkundige handelingen omvat die al aangekondigd worden in de bestreden beslissing, in het bijzonder het bouwen van loodsen (voor het groeiscenario OB2bis) waarvoor inmiddels ook al initiatieven zijn genomen.

1.3

Het voorgaande heeft ook tot gevolg dat er niet moet ingegaan worden op de uitvoerige argumentatie van de verzoekende partijen dat er sprake is van een ontoelaatbare kunstmatige opsplitsing van het 'project' (om de MER-plicht te omzeilen). Er werd in de bespreking in het vorig randnummer immers aangenomen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing terecht uitgaat van de MER-plicht van de betrokken aanvraag.

2. Tweede onderdeel: het alternatievenonderzoek

2.1 Voorafgaand

Het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid (DABM) werd gewijzigd bij decreet van 17 mei 2024 *“tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage”*. Het decreet bevat een aantal overgangsbepalingen en bepaalt in artikel 141 dat het in werking treedt op een datum die de Vlaamse regering vaststelt en ten laatste op 1 december 2025, behoudens een aantal artikelen die ten laatste in werking treden op 1 juni 2029.

In het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2025 tot uitvoering van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de milieueffectrapportage, wordt bepaald (artikel 159) dat het hiervoor vermeld decreet in werking treedt op 1 december 2025 in werking, met uitzondering van artikel 7, 45, 49, 97, 115, 117, 127, 129, 134, 136 en 138.

Voor zover in de beoordeling hieronder wordt verwezen naar bepalingen van het DABM wordt de versie bedoeld van deze bepalingen vóór de inwerkingtreding van het decreet van 17 mei 2024, dat immers niet van toepassing was bij het nemen van de bestreden beslissing.

2.2 Beginnelsen

2.2.1

Artikel 4.3.7 DABM bepaalt dat een project-MER onder meer een beschrijving moet bevatten *“van de redelijke alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht en die relevant zijn voor het project, en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project”*.

Uit artikel 4.3.7 DABM kan niet worden afgeleid dat steeds een omstandig onderzoek moet worden gewijd aan de alternatieven. Een onderzoek naar alternatieven moet slechts plaatsvinden in zoverre die alternatieven er ook daadwerkelijk zijn. Het komt toe aan een verzoekende partij, die opwerpt dat het alternatievenonderzoek in het project-MER niet of minstens niet zorgvuldig is gevoerd, om aannemelijk te maken dat de beslissing om een welbepaald alternatief niet in aanmerking te nemen, kennelijk onredelijk is. Het volstaat daarbij niet om louter enkele alternatieven op te noemen. Het zal daarentegen moeten gaan om realistisch onderbouwde alternatieven. (R.v.St., nr. 261.811 van 19 december 2024)

2.2.2

In de Handleiding ‘Alternatieven in de milieueffectrapportage’ van de dienst MER (versie 18 augustus 2015) worden ‘redelijke’ alternatieven benoemd als ‘kansrijke’ en dus ‘realistische’ alternatieven. Volgens de richtlijnen van de Handleiding, die weliswaar geen normerend karakter hebben, maar wel als een richtsnoer kunnen gelden bij de beoordeling van wat als redelijke alternatieven moet worden beschouwd, worden volgende vereisten gesteld aan kansrijke, en dus redelijke alternatieven:

- “1) zich bevinden binnen de randvoorwaarden die voor de oplossing zijn vastgelegd. Deze randvoorwaarden moeten steunen op objectieve juridische, technische of fysische beperkingen, en mogen er niet op gericht zijn het oplossingsveld a priori te beperken;
- 2) geen onaanvaardbare effecten hebben op het milieu, in die zin dat voor sommige alternatieven toch al bij voorbaat kan gesteld worden dat hun milieueffecten onaanvaardbaar hoog zijn, zodat de kans dat ze gerealiseerd worden klein is;
- 3) kunnen rekenen op een zekere mate van draagvlak bij de belangrijke betrokken partijen, waarbij een correcte afweging moet gemaakt worden tussen brede maatschappelijk en economische belangen en lokale prioriteiten;

- 4) vallen binnen de bevoegdheid of actiemogelijkheden van de initiatiefnemer;
- 5) aansluiten bij het (recent) beslist beleid.”

2.3 Het nulalternatief

2.3.1

Volgens het DABM moet een project-MER een beschrijving bevatten *“van de relevante aspecten van de huidige toestand van het milieu (referentiescenario) en een schets van de mogelijke ontwikkeling daarvan als het project niet wordt uitgevoerd voor zover natuurlijke veranderingen van het referentiescenario redelijkerwijs kunnen worden beoordeeld op basis van de beschikbaarheid van milieuinformatie en wetenschappelijke kennis”* (punt 3° van Bijlage IIbis *“Informatie op te nemen in het project-MER als vermeld in artikel 4.3.7, § 1”* en artikel 4.2.8, §1bis, 2°)

In de Handleiding *“Alternatieven in de milieueffectrapportage’* van de dienst MER (versie 18 augustus 2015), wordt daarover nog het volgende toegelicht (pagina 15):

“In het richtlijnenboek *Algemene methodologische en procedurele aspecten* wordt de referentiesituatie als volgt gedefinieerd: ‘De referentiesituatie is de toestand van het milieu die als vergelijkingsbasis dient voor het beschrijven en beoordelen van de impact van een plan of project. De referentiesituatie is dus de toestand van de omgeving in het referentiejaar in afwezigheid van het plan of project.’ In de praktijk wordt in vele gevallen aan de hierboven vermelde artikels uit het DABM voldaan door in het MER een beschrijving op te nemen van de (toekomstige) referentiesituatie en is het bijgevolg niet noodzakelijk om het nulalternatief als een afzonderlijk alternatief te beoordelen. Het is echter belangrijk om dit per voornemen na te gaan (en te rapporteren in het MER).

Het nulalternatief voldoet in de meeste gevallen niet aan de doelstelling(en) van het plan of project, en is om deze reden vaak geen redelijk alternatief voor het voornemen. In een aantal gevallen is het niet realiseren van een plan of project echter nog een realistische piste die overwogen wordt. Denkbare situaties zijn inspraakreacties waaruit blijkt dat het nulalternatief nog moet worden onderzocht of beleidsmakers die een plan of project willen onderzoeken terwijl de haalbaarheid ervan nog niet gekend is. Het MER moet dan dieper ingaan op de effecten van het niet-realiseren van het plan of project en dit nulalternatief als een volwaardig alternatief beschrijven en beoordelen. Het nulalternatief is dus het alternatief waarbij er expliciet voor gekozen wordt om het voorgenomen plan of project niet te realiseren.”

Het nulalternatief is dus het ‘alternatief’ dat erin bestaat het project niet uit te voeren en wordt niet beschouwd als ‘redelijk’ alternatief voor het voorgenomen project indien het niet-uitvoeren geen realistische piste meer is die nog moet overwogen worden. In dit geval wordt het ook niet

noodzakelijk geacht om het nulalternatief als een afzonderlijk alternatief te beoordelen. Ook volgens artikel 4.3.7, § 2 moet het project-MER “*de in § 1 genoemde informatie*” slechts bevatten “*voorzover ze relevant is voor het stadium van het vergunningsproces waarin de milieueffect-rapportage wordt uitgevoerd*”.

Voor zover de verzoekende partijen uitgaan van een andere rechtsopvatting, faalt ze naar recht.

2.3.2

Het project-MER (pagina VII.1 en pagina VI.1) bevat de volgende overwegingen:

“... ”

Het nulalternatief is in beginsel de situatie waarbij er geen hervegunning voor de huidige activiteiten verleend wordt. In deze situatie stopt de luchthavenactiviteit in oktober 2024.

In deze situatie kan de doelstelling van het project (hervegunning van de huidige inrichting) niet gerealiseerd worden en kan de LEM Oostende-Brugge haar engagement t.o.v. de LOM Oostende-Brugge, conform de concessieovereenkomst tussen beiden voor een periode van 25 jaar, niet meer nakomen. Het project kadert in de toekomstvisie van de luchthavens tot 2040, die de Vlaamse Regering goedgekeurd heeft op 24/12/2022 (zie hoofdstuk 12.3).

Het nulalternatief wordt beoordeeld als zijnde de referentiesituatie. Dit is een theoretische benadering.

Het is belangrijk op te merken dat bepaalde apparatuur van Skeyes aanwezig op de Luchthaven Oostende-Brugge niet uitsluitend voor deze luchthaven wordt gebruikt.

De HRDF (Homer) wordt buiten de Luchthaven Oostende-Brugge samen met de andere HRDF (radio direction finder) verspreid over België gebruikt om triangulatie te doen zodat een precieze lokalisering van een inkomende radio oproep kan worden bekomen.

De radar sensor van Oostende (OS-CMB-S) vindt naast lokaal gebruik voor ATC Oostende ook nog volgende toepassingen daarbuiten:

- Het voorzien van een noodzakelijke redundante laag radardekking voor CANAC ATC (FIR) voor het NW van het land.
- Het voorzien van een lage hoogte dekking voor defensie in het NW van het land, voor de kust, boven Koksijde en boven de Noordzee.
- Het voorzien van radar data voor buitenlandse gebruikers o.a. MUAC, LVNL en DSNA die gebruik maken van de radar data.
- Het beperken van storingen door windmolen(parken), en andere specifieke weerfenomenen op de radardekking voor de gebruikers van de radardata.
- Het voldoen aan de minimum Mode S dekkingscriteria om het luchtruim te kunnen declareren als Mode S.

Het voldoen aan de PSR radardekking volgens de PSR policy

Het TX Zendcentrum in Oostende bevat zenders die radiodekking verzekeren op lage hoogte en boven de Noordzee voor CANAC ACC, en de noodfrequenties.

(...)

De referentiesituatie is de situatie ten opzichte van dewelke de effecten worden beoordeeld. Het betreft de toestand van het studiegebied naar dewelke gerefereerd wordt in het kader van de effectvoorspelling, in principe op de datum van de hervergunning (2024).

Gezien het hier gaat om een hervergunning, betreft het de situatie waarbij de luchthaven niet in exploitatie is. Vanuit het stedenbouwkundig oogpunt wordt de huidige inrichtingssituatie op het terrein, als referentiesituatie voor de milieubeoordeling genomen.

...”

In de goedkeuringsbeslissing van het project-MER wordt onder meer het volgende gesteld:

“...

Het project-MER is kwaliteitsvol uitgewerkt en het bevat alle relevante onderdelen conform artikel 4.3.7 van DABM.

Onder meer de volgende overwegingen speelden een rol bij de toetsing:

- Het nulalternatief is de situatie zonder hervergunning, wat overeenkomt met het sluitingsscenario. Dit werd niet weerhouden als redelijk alternatief aangezien het niet voldoet aan de doelstelling van het project, namelijk de exploitatie van de luchthaven.

Het nulalternatief stemt in het MER echter wel overeen met de referentiesituatie, namelijk de situatie waarbij de luchthaven niet in exploitatie is.

...”

Het blijkt dus dat zowel in het project-MER als in de goedkeuringsbeslissing wordt aangegeven dat het nulalternatief geen ‘redelijk’ alternatief is omdat het niet voldoet aan de doelstelling van het project, met name de exploitatie van de luchthaven. In het project-MER wordt de doelstelling van het project ook toegelicht en aangegeven dat het project kadert in de toekomstvisie van de luchthavens tot 2040, die de Vlaamse regering goedgekeurd heeft op 24 december 2022. Er wordt daarmee aangegeven dat het uitvoeren van het project beslist beleid is en het niet-uitvoeren dus geen realistische piste meer is die nog moet overwogen worden. Het nulalternatief wordt in het project-MER en in de goedkeuringsbeslissing om die reden beschouwd als de referentiesituatie, met name toestand van het studiegebied waarnaar verwezen wordt voor “*de effectvoorspelling, in principe op de datum van de hervergunning*”. Dit is dus conform met hetgeen is besproken in het vorig randnummer.

De verzoekende partijen overtuigen in het licht van het voorgaande niet dat het nulalternatief voor het betrokken project als een ‘redelijk’ alternatief moest beschouwd worden. De verwijzing door de verzoekende partijen naar de MKBA, doet aan deze conclusie geen afbreuk. De MKBA

is volgens de gegevens van het dossier “*een informatie-instrument, dat vanuit het perspectief van de maatschappij de voor- en nadelen van diverse ontwikkelingsscenario’s in beeld brengt en waardeert*” (MER-rapport, pagina I.20). Uit de Visienota 2040, die door de Vlaamse regering is goedgekeurd, blijkt dat de conclusies van de MKBA over het scenario ‘sluiting in 2030’ uitdrukkelijk niet worden gevolgd. De MKBA belet met andere woorden niet om vast te stellen dat in de Visienota 2040 uitdrukkelijk voor de verdere uitbating van de luchthaven Oostende wordt gekozen.

2.4 Uitvoeringsalternatieven

2.4.1

Artikel 4.3.7, § 1, 4° DABM bepaalt dat een project-MER een beschrijving moet bevatten “*van de redelijke alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht en die relevant zijn voor het project*”. In § 2, 1° van deze bepaling wordt daar nog aan toegevoegd dat het project-MER de in § 1 genoemde informatie slechts moet bevatten :

“... ”

voorzover ze relevant is voor het stadium van het vergunningsproces waarin de milieueffect-rapportage wordt uitgevoerd en voor zover ze relevant is in het licht van de specifieke kenmerken van een bepaald project of de categorie van projecten waartoe de onderzochte actie behoort en de milieuaspecten die door het voorgenomen project kunnen worden beïnvloed;

...”

2.4.3

In de Handleiding ‘Alternatieven in de milieueffectrapportage’ van de dienst MER (versie 18 augustus 2015) worden “*een aantal termen die in de m.e.r.-praktijk vaak gebruikt worden (en die relevant zijn voor het omgaan met alternatieven)*” gedefinieerd. Zo onder meer (eigen onderstreping):

“... ”

Een alternatief is een andere manier om de doelstelling(en) van het basisplan of basisproject te realiseren.

Toelichting

Verschillende alternatieven bestaan uit verschillende pakketten van maatregelen die elk toelaten hetzelfde doel te bereiken. Essentieel is het gegeven dat een alternatief eenzelfde doelstelling(en) moeten hebben als het basisplan- of project. Wordt die doelstelling niet of slechts ten dele gehaald of nagestreefd, dan kan men niet spreken van volwaardige alternatieven. Om van een alternatief te kunnen spreken moet er ook een substantieel verschil

zijn in de manier waarop het bereiken van het doel wordt nagestreefd; anders spreekt men eerder van varianten. Alle alternatieven samen bepalen de “bandbreedte” waarbinnen oplossingen voor een gesteld probleem of doelstelling gezocht worden.

(...)

Een scenario is een beschrijving van de veronderstelde gezamenlijke evolutie (autonoom en gestuurd) van een set omgevingsvariabelen.

Toelichting

Een scenario is dus een evolutie die onafhankelijk is van het plan of project maar die wel een invloed kan hebben op het plan of project, of op de omgevingsvariabelen die erdoor beïnvloed worden. Als in een MER verschillende scenario's worden bestudeerd heeft men ook te maken met verschillende (toekomstige) referentiesituaties. De effecten van het plan of project (en zijn alternatieven) worden dan vergeleken met elk van die referentiesituaties. Een “autonome ontwikkeling” is een ontwikkeling of evolutie die spontaan plaatsvindt. Het is de ontwikkeling die het studiegebied doormaakt zonder gestuurde menselijke beïnvloeding. Een “gestuurde ontwikkeling” is een ontwikkeling of evolutie die plaatsvindt als gevolg van de uitvoering van plannen en projecten (door zowel private als publieke initiatiefnemers) en van door de overheid genomen beleidsbeslissingen. Scenario's zijn een middel om te kunnen omgaan met onzekerheid: omdat men de toekomstige ontwikkelingen (autonoom en beleidgestuurd) niet precies kent, neemt men verschillende varianten op die ontwikkeling aan, en gaat na wat de gevolgen zijn voor de toekomstige situatie en voor de impactbeoordeling.

(...)

Hieronder worden een aantal veelgebruikte termen verklaard die verwijzen naar verschillende soorten alternatieven.

...

Beleidsalternatieven worden niet onderzocht in het kader van project-MER's of van “klassieke” plan-MER's. Beleidsalternatieven horen eerder thuis op het strategische planniveau en worden niet verder vermeld in deze handleiding.

(...)

Een uitvoeringsalternatief is een alternatief dat slechts van het basisalternatief verschilt door de manier waarop het wordt uitgevoerd.

Toelichting

Een uitvoeringsalternatief heeft meestal betrekking op de technieken die gebruikt worden om een bepaalde ingreep te realiseren (b.v. bouwwijze) of op de invulling die aan een bepaald element van het alternatief wordt gegeven. In de praktijk wordt de term ook gebruikt voor afwijkingen die te maken hebben met de toegepaste technologie in de operationele fase. Vaak is een uitvoeringsalternatief eerder als een variant te beschouwen dan als een volwaardig alternatief.”

Een (ontwikkelings)-‘scenario’ verschilt dus van een ‘alternatief’.

Er wordt ook een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten alternatieven, waaronder een 'uitvoeringsalternatief'. Het enige verschil tussen het voorgenomen project en een 'uitvoeringsalternatief' is volgens de handleiding een bepaalde uitvoeringswijze. Er wordt daarbij aangegeven dat een 'uitvoeringsalternatief' vaak eerder als een 'variant' te beschouwen is dan als een volwaardig alternatief.

Beleidsalternatieven worden in een project-MER niet onderzocht.

2.4.4

De verzoekende partijen maken kennelijk geen onderscheid tussen de hiervoor genoemde begrippen. Ze beschouwen de (ontwikkelings)'scenario's' die in het project-MER worden onderzocht immers als 'alternatieven'. In de mate dat ze 'scenario's' in het project-MER als uitgangspunt nemen om te stellen dat het 'alternatieven'-onderzoek op een ontoelaatbare wijze wordt getrechterd, kunnen ze dus in elk geval al niet gevolgd worden.

In het project-MER (pagina I.19 - I.21) worden inderdaad, na de beschrijving van het voorgenomen project, een aantal (ontwikkelings)'scenario's' opgenomen. Ze worden onder meer als volgt toegelicht:

"...

2. BESCHRIJVING EN VERANTWOORDING VAN HET PROJECT

2.1 ALGEMEEN

(...)

In voorliggend project wenst LEM Oostende-Brugge de huidige site te hervergunningen en de luchthavenactiviteiten verder te optimaliseren en ontwikkelen, binnen de randvoorwaarden van de huidige milieuvergunning. Het project omvat geen fysieke uitbreiding van de bestaande start- en landingsbaan. De uitbouw van de exploitatie kan gebeuren aan de hand van de aanwezige infrastructuur. Zo is er momenteel voldoende vrije capaciteit beschikbaar met de bestaande start- en landingsbaan om het aantal bewegingen te laten toenemen in overeenstemming met de groei die voorzien is in het MKBA. De bestaande infrastructuur voor de afhandeling van de passagiersvluchten en vrachtluchten volstaat op dit moment en zal verder ontwikkeld worden naarmate de luchthaven de groei realiseert die voorop gesteld is in het MKBA.

(...)

2.2 MKBA EN DE ONDERZOCHE SCENARIO'S

(...)

In de MKBA werden voor de luchthaven Oostende-Brugge 5 scenario's onderzocht en doorgerekend: OB1 t/m OB5. Scenario's OB1 en OB5 zijn uiterste scenario's: enerzijds winstgevendheid door maximale groei naar 2040, anderzijds sluiting. OB2 en OB3 zijn de midden-scenario's.

Scenario OB1: WINSTGEVENDHEID DOOR MAXIMALE GROEI.

(...)

Scenario OB5: SLUITING IN 2030

(...)

Scenario's OB2, OB3, OB4: TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGSSCENARIO'S 2040

..."

Deze ontwikkelingsscenario's (OB1 tot en met OB5) zijn dus, zoals al vastgesteld, verschillend van het alternatievenonderzoek dat vereist is in een project-MER. In de mate dat de verzoekende partijen aanvoeren dat niet enkel deze scenario's maar dat ook andere alternatieven dan OB2 en OB3 hadden moeten worden onderzocht, gaat ze uit van een verkeerd begrip van een onderzoek van 'alternatieven' in een project-MER.

2.4.5

Na vaststelling in het project-MER dat de luchthaven Oostende-Brugge volgens de visienota 2040 verder kan inzetten op de ontwikkeling van passagierstrafiek en op de groei van de cargo-markt, wordt aangegeven wat het voorgenomen project is en welke 'scenario's' er verder onderzocht worden (pagina I.22 – I.24):

"...

2.3 VISIENOTA 2040

De Visienota¹⁰ omtrent de Vlaamse regionale luchthavens 2040 geeft vorm aan de Vlaamse regionale luchthavenstrategie met het oog op de toekomst van onder meer de luchthaven van Oostende. Vlaanderen is overtuigd van het economisch belang van de luchthaven, en wenst deze ook in de toekomst duurzaam te verankeren.

De Luchthaven Oostende-Brugge kan volgens de visienota verder inzetten op de groei van de cargo-markt. De groei van de luchthaven kan worden gekaderd binnen de grenzen van de huidige milieuvergunning. Er is met name nog een zeer ruime marge voor bijkomende groei binnen de geluidsruimte van de huidige milieuvergunning. Het aantal potentieel ernstig gehinderden voor geluid ligt in de huidige situatie nl. veel lager dan het maximum aantal volgens de bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden (zie hoofdstuk I1.4.1).

De LEM Oostende-Brugge moet focussen op de ontwikkeling van passagierstrafiek om zo maximale baten voor de samenleving te genereren. De groei van het cargo-segment kan ook tot een netto-baat voor de samenleving leiden indien wordt ingezet op nabijheid. Een duurzame transitie naar een groenere luchthaven is cruciaal.

2.4 HET VOORGENOMEN PROJECT

In voorliggend project wenst LEM Oostende-Brugge de huidige site te hervergunnen en de luchthavenactiviteiten verder te optimaliseren en ontwikkelen. Hiermee wordt bedoeld dat de trafiek zal groeien, echter volledig binnen de randvoorwaarden van de huidige milieuvergunning.

Het project omvat geen fysieke uitbreiding, d.w.z. geen uitbreiding van de terreinen van de luchthaven, geen verlenging van de start- en landingsbaan, echter wel een betere benutting en optimalisatie van de bestaande infrastructuur i.f.v. verduurzaming en optimalisatie van de exploitatiekosten.

(...)

2.4.1 Selectie van de scenario's

In voorliggend PRMER worden 2 mogelijke toekomstige scenario's voor de exploitatie van de Luchthaven Oostende-Brugge bestudeerd die door de luchthaven werden geselecteerd uit een lijst van 5 toekomstscenario's, zoals vastgesteld in het kader van de realisatie van een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA).

(...)

In scenario OB2 wordt uitgegaan van een optimistische groei per jaar, binnen de huidige geluidsruimte¹². Het aantal vliegbewegingen in 2040 stijgt met 40%, het aantal passagiers met 52% t.o.v. 2019. Er is een relatief sterke stijging van het cargovolume in 2023 verondersteld, nl. een toename van 15 keer het volume van 2019.

In scenario OB3 wordt uitgegaan van een basis groei binnen de milieuruimte. Het aantal vliegbewegingen in 2040 stijgt met 22%, het aantal passagiers met 38% t.o.v. 2019. Er is een relatief sterke stijging van het cargovolume in 2040 verondersteld, nl. een toename van 12 keer het volume van 2019.

TRAININGSVLUCHTEN

Het aantal bewegingen voor trainingsvluchten vooropgesteld in de scenario's in de MKBA is volgens de LEM Oostende-Brugge onvoldoende en wijkt af van de huidige vergunde hoeveelheid.

In samenspraak met de Vlaamse overheid werd het aantal trainingsbewegingen dat initieel was voorzien in het MKBA naar boven bijgesteld om zo het maximaal aantal bewegingen van 20.000 te behouden. Dit is het aantal bewegingen dat in de huidige Milieuvergunning is opgenomen en dat ook de Vlaamse Overheid wenst te behouden.

Binnen dit PRMER wordt dan ook verder rekening gehouden met optimaal aanbieden van trainingsruimte van 20.000 bewegingen op jaarbasis. Dit resulteert in een scenario OB2bis en OB3bis (zie ook Tabel I-9).

Deze scenario's kwamen tot stand in onderling overleg met Departement Mobiliteit en Openbare werken. Hierbij werd door MOW bevestigd dat het objectief was om het huidige aantal trainingsbewegingen van 20.000 ook te voorzien in de geplande situaties van 2040. In bijlage 4 wordt het officieel schrijven van het Departement MOW bijgevoegd.

Volgens de Visienota van de Vlaamse Regering blijven de drie Vlaamse regionale luchthavens belangrijk voor het aanbieden van voldoende capaciteit voor trainingsvluchten.

Luchthaven Oostende-Brugge en Luchthaven Antwerpen zijn de enige twee luchthavens waar bepaalde opleidingsmodules kunnen uitgevoerd worden zoals o.a. IFR trainingen. Vandaar dat het belangrijk is om het maximaal aantal bewegingen te behouden op 20.000 zodat er ten allen tijde kan voldaan worden aan de vraag naar trainingsvluchten en de instroom van nieuwe piloten. Bovendien maakt dit ook deel uit van de concessieovereenkomst LEM/LOM. Hierin is

opgenomen dat de luchthaven trainingsbewegingen moet faciliteren en ook aanzienlijke kortingen toekennen.

TRAININGSVLUCHTEN > 6 TON

In het scenario OB2bis werden initieel 1.000 bewegingen met vliegtuigen van meer dan 6 ton beschouwd, in analogie met de huidige vergunning. Daarnaast wordt een scenario beschouwd met 2.000 bewegingen met vliegtuigen van meer dan 6 ton, nl. OB2bis+. Door de groei van het aantal lijn- en vrachtluchten wordt verwacht dat het aantal operatoren dat trainingsvluchten uitvoert met grotere vliegtuigen op de luchthaven zal stijgen.

VRACHTVLUCHTEN

Om de groei in het aantal vrachtluchten te kunnen realiseren, zal op de luchthaven bijkomende opslagruimten moeten voorzien worden. Hiervoor werd reeds een concessies verleend aan de groep Versluys om het terrein verder te ontwikkelen. Ook de ontwikkeling van Apron I als cargo-platform gebeurt met het oog op de groei in cargo (zie ontwikkelingsscenario's, hoofdstuk VI4.1).

SCENARIO'S

In de milieubeoordeling van dit PRMER zal onderzocht worden of de exploitatie volgens de scenario's OB2, OB2bis, OB2bis+, OB3 en/of OB3bis, binnen de randvoorwaarden van de huidige milieuvergunning kan gebeuren en/of er hiertoe eventueel milderende maatregelen moeten vooropgesteld worden. Aangezien de voorkeur uitgaat naar scenario OB2bis+, zal dit scenario in elke discipline in detail uitgewerkt worden.

..."

Uit deze passussen in het project-MER blijkt dus dat de stijging van het aantal vrachtluchten ingebed is in de Visienota 2040, die goedgekeurd is door de Vlaamse regering, en dat er twee scenario's worden onderzocht met een stijgend aantal vrachtvervoer. Ook blijkt dat het maximaal aantal trainingsvluchten waarmee rekening is gehouden in het project-MER, in overeenstemming is met de beleidsbeslissing van de Vlaamse regering.

In het licht van het voorgaande overtuigt de stelling van de verzoekende partijen niet dat een 'exploitatie met minder vrachtluchten' en een 'exploitatie zonder stijging van de trainingsvluchten' had moeten onderzocht worden als '(uitvoerings)alternatief'.

De stelling van de verzoekende partijen dat ook een 'verderzetten van de exploitatie, doch zonder bijkomende zakenreizen' had moeten onderzocht worden als 'alternatief', is voor de Raad niet duidelijk. In het project-MER wordt, voor passagiersvluchten, een onderscheid gemaakt tussen lijnvluchten, chartervluchten en zakenvluchten. Voor alle passagiersvluchten wordt een ontwikkelingsscenario onderzocht dat in overeenstemming is met de Visienota 2040. De Raad begrijpt dus niet goed hoe een exploitatie zonder bijkomende zakenreizen kan gezien worden als een in het project-MER te onderzoeken '(uitvoerings)alternatief'.

2.4.6

De verzoekende partijen houden ook nog voor dat de afbouw van de nachtvluchten als een (uitvoerings)alternatief had moeten onderzocht worden in het project-MER.

Het project-MER omvat een overzicht van de 'Verdeling van de bewegingen over de dag-, avond- en nachtperiode' (pagina I.26 – I.28). Over de nachtvluchten wordt vervolgens het volgende gemotiveerd (pagina I.28 – I.29):

“ ...

2.4.4 Motivatie nachtvluchten

De luchthaven van Oostende bedient internationale bestemmingen voor passagiers -, privé, zakenvervoer. Het handhaven van de 24/7 operaties zorgt ervoor dat de continuïteit van deze dienstverlening kan worden gewaarborgd zodat deze vluchten op elk moment van de dag kunnen aankomen en vertrekken.

Voor bepaalde lijndiensten naar verdere bestemmingen is het belangrijk deze flexibiliteit in openingsuren te kunnen garanderen zodat er kan gestreefd worden naar een maximale benutting van de vloot. Dit gaat op zijn beurt ervoor zorgen dat maatschappijen ook verder kunnen investeren in nieuwe toestellen aangezien ze deze tegen een grote utilisatiegraad kunnen ingezet.

De Luchthaven van Oostende is de derde belangrijkste luchthaven in België voor vrachttransport. Het is voor het verschepen van goederen erg belangrijk dat een luchthaven 24/7 operaties heeft, om de goederen zo snel mogelijk bij de bestemming te krijgen. Dit zorgt ervoor dat een deel van de vluchten niet verschoven kunnen worden naar de daguren omdat de vluchten die toekomen en vertrekken op de luchthaven van andere werelddelen komen. De tijdverschillen en grote afstanden zorgen ervoor dat bepaalde vluchten tijdens de nachturen zullen aankomen.

De luchthaven is tevens een belangrijke hub voor vrachtvervoer. Sommige goederen worden tijdens de nacht getransporteerd omdat ze zo snel mogelijk bij de eindconsument moeten geraken. Hierbij denken we aan de bederfbare goederen, die een belangrijk onderdeel zijn van de huidige import vrachtsegment van de luchthaven. Ook heeft de luchthaven een erkenning voor het verschepen van levende dieren (AVI) waardoor een snelle afhandeling moet worden gegarandeerd. Dit houdt in dat dieren, zoals huisdieren, paarden, vee of zelfs wilde dieren, per vliegtuig worden vervoerd van de ene locatie naar de andere.

Veel goederen worden 's nachts verscheept om verkeersopstoppingen en vertragingen te vermijden, hetgeen ook in het binnenland voor leveringen in steden en gemeenten steeds meer wordt gepromoot. Een 24/7 operatie maakt het mogelijk om vrachtvluchten op elk moment van de dag te verwerken.

Luchtvaart is van groot belang voor JIT-productie (Just In Time Productie) omdat het snelheid, flexibiliteit en betrouwbaarheid biedt bij het vervoeren van de benodigde onderdelen en materialen, waardoor bedrijven in staat zijn om efficiënt te produceren en hun voorraadkosten

te minimaliseren. Het stelt fabrikanten ook in staat om snel te reageren op veranderingen in de vraag en internationale toeleveringsketens te beheren. Om deze JIT-productie te ondersteunen is de flexibiliteit die een luchthaven met 24/7 operaties kan bieden van groot belang.

Luchtvaartmaatschappijen worden geconfronteerd met onverwachte omstandigheden zoals weersomstandigheden, technische problemen of noodgevallen. Door continu open te blijven, kunnen luchtvaartmaatschappijen in samenwerking met de luchthaven flexibel reageren op deze situaties zonder grote onderbrekingen in de luchtvaartactiviteiten.

Zo kan het zijn dat de luchthaven ook gebruikt wordt door luchtvaartmaatschappijen om uit te wijken omwille van stakingen, slechte weer, congestie, enz..

Een continue werking van de luchthaven gaat ervoor zorgen dat er een economisch centrum ontstaat. Deze 24/7 operaties zorgen meestal voor een gestage groei van economische activiteit en de bijhorende werkgelegenheid.

2.4.5 QC-toets

De luchthaven zal zich de komende jaren verder ontwikkelen als vrachtluchthaven in overeenstemming met de Visienota van de Vlaamse regering. Om dit vrachtsegment tot ontwikkeling te laten komen zijn nachtvluchten noodzakelijk zoals eerder onderbouwd. Daarom heeft de luchthaven 6.860 nachtbewegingen voorzien in het gekozen scenario OB2bis/bis+. Dit zijn de bewegingen tussen 23:00 en 07:00.

Concreet wil de luchthaven dus gebruik maken van de in 2004 gedefinieerde QC korf van 25.100 voor alle vertrekkende toestellen (23:00 – 06:00). In de nieuwe Omgevingsvergunning zal deze QC korf echter gebruikt worden voor:

- de uitgebreide nacht (23:00 – 06:59) met een QC korf van 25.100
- voor alle vertrekkende én aankomende toestellen
- max. 12.960 QC voor alle vertrekkende én aankomende toestellen tussen 23:00 en 05:59
- voor elke individuele landing en vertrek tussen 23:00 en 6:59 geldt een maximale QC van 12

De Visienota voorziet een toename van het aantal nachtelijke bewegingen tot 6.860, om zo de groei binnen de vrachtluchten te kunnen realiseren. Bij deze toekomstscenario's zal de luchthaven nog steeds het maximaal quotum van 12.960 kunnen respecteren binnen de quotum periode (23:00-5:59). De groei van het aantal nachtelijke bewegingen binnen de reeds toegekende korf van het verleden is mogelijk omdat de huidige toestellen stiller zijn en bijgevolg een lagere QC-waarde hebben.

In vergelijking met 2004 is er een grote verandering van de samenstelling van de vloot van de vrachtluchten. Er worden veel stillere en zuinigere toestellen ingezet zoals onder meer de B77L. Deze evolutie zorgt ervoor dat men met de veel stillere en zuinigere toestellen de vooropgestelde groei kan realiseren binnen de afgebakende milieuruimte.

...”

Er wordt dus gemotiveerd waarom en in welke mate de nachtvluchten van belang zijn en in welke mate dat in overeenstemming is met de Visienota van de Vlaamse regering.

De verzoekende partijen laten na om deze motivering in hun kritiek te betrekken dat een uitvoeringsalternatief met afbouw van nachtvluchten had moeten onderzocht worden in het project-MER. De stelling van de verzoekende partijen kan dus, nog los van de vraag of een afbouw van de nachtvluchten überhaupt te beschouwen valt als een '(uitvoerings)alternatief', niet overtuigen.

2.4.7

De verzoekende partijen stellen ten slotte ook nog dat het vervangen van korte afstandsvluchten door trein- of busverplaatsingen, had moeten worden onderzocht als '(uitvoerings)alternatief'.

Ook hier is de vraag hoe dit 'alternatief' kan in verband gebracht worden met een alternatievenonderzoek (voor het voorgenomen project) zoals dat van toepassing is voor de MER-plicht. Het bepleiten van de voordelen van bus- en treinreizen in plaats van vliegtuigverplaatsingen voor het klimaat, valt buiten het debat van de vergunningsaanvraag voor het verderzetten van de exploitatie van de luchthaven Oostende en de MER-plicht die voor die aanvraag van toepassing is.

2.4.8

Uit de bespreking in de voorgaande randnummers blijkt dat de verzoekende partijen niet overtuigen dat hun voorstellen tot alternatievenonderzoek, die tijdens de vergunningsprocedure werden aangebracht, weerklank hadden moeten vinden en de verwerende partij er bijzondere aandacht had moeten aan besteden in de motieven van de bestreden beslissing.

3.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, §§1 en 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening - Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO); en
- het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen voeren in een eerste middelonderdeel aan dat bij de beoordeling over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening geen rekening werd gehouden met de inzichten uit de MKBA. Uit dit document blijkt volgens de verzoekende partijen duidelijk dat de luchthaven niet kan bestaan zonder financiële steun van de Vlaamse overheid. De verzoekende partijen stellen dat de investeringen die moeten gebeuren niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten. Het sluiten van de luchthaven zou leiden tot verschillende positieve effecten en een hervergunning met de verhoging van cargovluchten is negatief voor de maatschappij. Deze negatieve beoordeling die volgt uit de MKBA en waarnaar wordt verwezen in de bezwaarschriften wordt ten onrechte niet betrokken bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

In het tweede middelonderdeel betogen de verzoekende partijen, met verwijzing naar artikel 1.1.4 VCRO, dat het klimaataspect deel uitmaakt van de goede ruimtelijke ordening, omwille van de enorme impact van de klimaatverandering en de wijd erkende noodzaak om dit tegen te gaan. Ze stellen dat ook de bestreden beslissing zelf opmerkt op dat het 'Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030' belangrijke doelstellingen omvat op vlak van klimaat en dat de aandacht voor het klimaat ook volgt uit Europeesrechtelijke verplichtingen, waarbij ze verwijst naar de LULUCF-verordening en de Europese Klimaatwet. Vermits de Europese Klimaatwet de vorm heeft aangenomen van een verordening, kunnen particulieren de rechten die zij uit de verordening putten rechtstreeks afdwingen voor de nationale rechter. De Europese Klimaatwet is bovendien bindend in al haar onderdelen en ook rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat. De lidstaten hebben bovendien de verplichting deze toe te passen conform artikel 4, lid 3 VEU dat het beginsel van loyale samenwerking bevat. De verzoekende partijen wijzen ook op de Natuurherstelwet, die er moet voor zorgen dat de habitatgebieden die er slecht aan toe zijn deels hersteld worden. De doelstellingen van deze wet zijn volgens de verzoekende partijen niet haalbaar indien deze Europese verplichtingen niet worden meegenomen in de afweging van de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partijen stellen ook nog dat artikel 1.1.4 VCRO sterk samenhangt met artikel 7bis van de Grondwet en artikel 23 van de Grondwet, zijnde het standstillbeginsel. Ze wijzen er ook op de evolutie van de rechtspraak over het klimaat. Er kan volgens de verzoekende partijen niet langer volgehouden worden dat het aspect van klimaat geen plaats heeft bij de beoordeling van de impact van projecten die

voor een significante uitstoot van broeikasgassen zorgen. De verzoekende partijen bekritisieren vervolgens de overwegingen (onder de titel 'Klimaat') in de bestreden beslissing. Ze stellen dat de bestreden beslissing het belang van de broeikasgasemissies erkent, maar het project-MER herhaalt en oordeelt dat de scope 3 - emissies niet belangrijk zijn voor de impact van de CO₂-effecten, ondanks het bezwaar van eerste verzoekende partij daarover. Ze stellen verder dat de bestreden beslissing de klimaatimpact als significant negatief beoordeelt aangezien verschillende maatregelen worden opgelegd. Ze betogen dat de verwerende partij daarmee aangeeft dat de aanvraag zonder het opleggen van de voorwaarden, onvergunbaar is. Ze verwijzen naar het eerste middel waarin ze aanvoerden dat de voorwaarde over het overschakelen op alternatieve brandstoffen, onwettig is. De verzoekende partijen stellen vervolgens dat de bestreden beslissing in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening geen enkele overwegingen opneemt over het klimaat, ondanks de overwegingen over het klimaat in eerdere overwegingen en waaruit blijkt dat de bestreden beslissing de impact op vlak van klimaat negatief beoordeelt. Ze voeren ook nog aan dat de impact van het project op het klimaat wel degelijk ernstig zal zijn, aangezien de luchtvaartsector waartoe de exploitatie behoort voor een significant aandeel van de broeikasgasemissies zorgt en wijzen er ook nogmaals op dat uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat de luchthaven van Oostende meer aan de maatschappij kost dan zij voor voordeel kan zorgen. Ze verwijzen verder nog naar het bezwaarschrift van de eerste verzoekende partij over de ernstige gevolgen voor het klimaat en stellen dat de ambitie om de exploitatie om uit te breiden de klimaatdoelstellingen in gevaar brengt. Bovendien is het vergunnen van projecten die niet klimaatbestendig zijn en bijdragen aan de toename van broeikasgasemissies, ervoor zorgen dat de algemene leefbaarheid in Vlaanderen, zowel in de onmiddellijke nabijheid van het project als daarbuiten, wordt aangetast.

De verzoekende partijen stellen in een derde middelonderdeel dat de beoordeling in de bestreden beslissing over de geluidshinder beperkt is tot het oprichten van een overlegcommissie en communicatie met omwonenden. Dit is volgens de verzoekende partijen geen concrete beoordeling van de geluidshinder, wat nochtans een significant hinderaspect is. De nachtvluchten zijn bovendien een inbreuk op het standstill-beginsel.

2.

De verwerende partij stelt met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat een vergunning niet kan worden geweigerd op basis van maatschappelijke wenselijkheid. Het komt aan de aanvrager toe om het voorwerp van de aanvraag te bepalen, en aan de vergunningverlenende overheid om na te gaan of deze aanvraag voldoet aan de wettelijk gestelde vereisten. Ze kan zich daarbij echter niet uitspreken over de opportuniteit van de aanvraag. Uit de rechtspraak

vloeit volgens de verwerende partij voort dat bij de toetsing van de goede ruimtelijke ordening geen rekening mag worden gehouden met andere dan ruimtelijke criteria. De verwerende partij verwijst nog naar de Visienota 2040, waarin een luchthavenstrategie ontwikkeld werd met het oog op de toekomst van de regionale luchthavens, waarin rekening houdend met de MKBA de keuze werd gemaakt om de toekomst van de regionale luchthavens duurzaam te verankeren.

De verwerende partij antwoordt op het tweede middelonderdeel dat voornamelijk verwezen wordt naar algemene beschouwingen en een stand van de rechtspraak inzake klimaatbeleid, die niet concreet betrokken worden op de bestreden beslissing. De verwerende partij stelt dat de beoordeling van de impact op het klimaat verder geen onderdeel uitmaakt van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, die moet gebeuren op basis van de criteria in artikel 4.3.1 VCRO. Door de verzoekende partijen wordt ook niet teruggekoppeld naar een ongunstig advies in de zin van artikel 4.3.4 VCRO. De klimaateffecten werden onderzocht in het project-MER en in de bestreden beslissing. Hieruit blijkt dat er wel degelijk rekening werd gehouden met het klimaat. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk of onvoldoende gemotiveerd werd in de mate dat de klimaatimpact aanvaardbaar wordt beschouwd. De meerderheid van de kritieken op de klimaattoets blijven bovendien beperkt tot een algemeen en theoretisch betoog. De verzoekende partijen voldoen in die mate ook niet aan hun stelplicht. In de mate dat aangehaald wordt dat de bestreden beslissing geen onderzoek voert naar de scope 3-emissies, wordt door de verwerende partij verwezen naar haar repliek op het vierde middel, waaruit blijkt dat zowel in het project-MER als in de bestreden beslissing rekening werd gehouden met deze emissies. Ze is daarbij niet verplicht om alle in de adviezen en bezwaren aangehaalde argumenten rechtstreeks en punt per punt te beantwoorden. De verwerende partij merkt daarnaast nog op dat het Europese Emissiehandelssysteem de hoeksteen vormt van het Europees klimaatbeleid, en dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de vraag naar de overeenstemming met de klimaatdoelstellingen ingekapseld zit in het ruimer internationaal, Europees en Vlaams klimaatbeleid. De verzoekende partijen betwisten niet – en zouden dit ook niet kunnen – dat voor de luchtvaartsector heden het EU-emissiehandelssysteem (ETS) geldt voor intra-Europese vluchten en CORSIA (het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) voor de internationale vluchten. In de mate dat de verzoekende partijen aanvoeren dat een onwettige voorwaarde wordt opgelegd voor alternatieve brandstoffen, verwijst de verwerende partij naar haar uiteenzetting in het eerste middel.

De verwerende partij stelt met betrekking tot het derde middelonderdeel nog dat de verzoekende partijen volledig voorbijgaan aan de beoordeling van de geluidshinder in de

bestreden beslissing. Evenmin wordt concreet uiteengezet waarom deze beoordeling onredelijk zou zijn.

3.

De tussenkomenende partij repliceert op het eerste middelonderdeel dat de conclusies in de MKBA niet te transponeren zijn naar de beoordeling van het aangevraagde project, omdat ze onvolledig zijn. De conclusies daarvan zijn daarom niet relevant voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Daarnaast is er ook geen enkele wettelijke bepaling die verplicht om de MKBA deel te laten uitmaken van de toetsing van de goede ruimtelijke ordening, en was de verwerende partij ook daarom niet verplicht om dit te toetsen.

De tussenkomenende partij antwoordt op het tweede middelonderdeel dat het onjuist is te stellen dat de scope 3-emissies geen deel uitmaken van de beoordeling in de bestreden beslissing. Ze verwijst naar het onderdeel klimaat in het project-MER, dat een overzicht biedt over de uitstoot van de broeikasgassen, waaronder de scope 3-emissies. Daarbij wordt wel degelijk een wetenschappelijk verantwoorde analyse uitgevoerd van deze emissies, zonder dat wordt aangetoond dat deze ontoereikend zou zijn. De bestreden beslissing sluit zich daarbij aan en bespreekt het onderdeel klimaat ook. Daaruit blijkt duidelijk dat de luchthaven enkel een ondersteunende en aansporende rol heeft wanneer het gaat over de remediëring van de scope 3-emissies en er alles wordt gedaan om deze te minimaliseren. De bestreden beslissing behandelt met deze motivering ook de bezwaren over de klimaatimpact.

De tussenkomenende partij stelt met betrekking tot het derde middelonderdeel dat de geluidshinder wel degelijk wordt beoordeeld in de bestreden beslissing en dat het betoog van de verzoekende partijen in die mate feitelijke grondslag mist.

4.

De verzoekende partijen dupliceren voor het eerste middelonderdeel nog dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening een belangenafweging vereist en dat het maatschappelijk belang vervat zit in de bewoordingen van artikel 1.1.4 VCRO. Een loutere toets aan de relevante criteria van de goede ruimtelijke ordening kan dan ook niet volstaan.

De verzoekende partijen stellen over het tweede middelonderdeel nog dat de klimaatgevolgen wel degelijk een relevant aspect van de goede ruimtelijke ordening zijn, omwille van de gezondheidsgevolgen en de gevolgen voor het leefmilieu die daaruit voortvloeien. De klimaateffecten van de luchtvaart zijn daarbij ook vele malen groter dan bij een gemiddelde exploitant. De verwijzing naar de bespreking van het project-MER is volgens de verzoekende

partijen niet relevant, omdat de beoordeling daarvan een andere rechtsgrond heeft en de verplichtingen een andere finaliteit kennen. Ook de verwijzing naar het ETS-systeem kan niet volstaan om te oordelen dat er geen klimaatgevolgen zullen optreden, omdat dit systeem enkel geldt binnen de Europese Economische Ruimte en dus een belangrijk aandeel van de vliegbewegingen ervan uitgezonderd zijn. Het beantwoorden van de bezwaren vloeit tenslotte voort uit de zorgvuldigheidsplicht.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.3.1 VCRO en artikel 1.1.4 VCRO, terwijl de bestreden beslissing geen vergunning verleent voor stedenbouwkundige handelingen. De verplichting tot het beoordelen van de goede ruimtelijke ordening bij het verlenen van een vergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, is vervat in artikel 5.3.1, 2°, c) DABM.

De vergunningverlenende overheid beschikt bij het beoordelen van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening over een ruime appreciatiebevoegdheid. De Raad is niet bevoegd om de goede ruimtelijke ordening van een aangevraagd project te beoordelen in de plaats van de vergunningverlenende overheid. Hij kan enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid binnen de grenzen bleef van haar appreciatiebevoegdheid. Een verzoekende partij, die de motieven over de goede ruimtelijke ordening bestrijdt, moet aantonen dat de vergunningverlenende overheid de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid heeft overschreden door kennelijk onredelijk, onzorgvuldig of foutief te oordelen.

2. Eerste middelonderdeel: maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

De stelling van de verzoekende partijen komt er op neer dat de MKBA aantoont dat de investeringen die in de luchthaven moeten gebeuren niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten en ook aantoont dat er verschillende positieve effecten volgen uit een sluitingsscenario. Ze verwijten de verwerende partij dat de wenselijkheid van de hervergunning en uitbreiding van de exploitatie en de MKBA niet worden weergegeven, onderzocht of besproken.

De verzoekende partijen verliezen uit het oog dat het beoordelen van de verenigbaarheid van een project met de goede ruimtelijke ordening een onderzoek is over de ruimtelijke inpasbaarheid van de betrokken aanvraag. Daarbij is de vraag aan de orde of de aanvraag tot

hervergunning al dan niet aanvaardbaar kan worden geacht naar goede ruimtelijke ordening. De vergunningverlenende overheid beschikt op dat punt, zoals al aangehaald, over een ruime appreciatiebevoegheid.

Of het in andere opzichten wenselijk is om de exploitatie van een luchthaven verder te zetten of uit te breiden, maakt geen deel uit van deze beoordeling. Het feit dat de sluiting van een bestaande luchthaven ook gunstige effecten zou kunnen hebben naar ruimtelijke ordening, doet aan de vorige vaststelling geen afbreuk, en moet niet doen besluiten dat een sluitingsscenario deel moet uitmaken van de beoordeling over de goede ruimtelijke ordening van een ingediende aanvraag voor verdere exploitatie.

Bij de bespreking van het tweede middel is er op gewezen dat de MKBA “*een informatie-instrument (is), dat vanuit het perspectief van de maatschappij de voor- en nadelen van diverse ontwikkelingsscenario’s in beeld brengt en waardeert*”. De verzoekende partijen tonen niet aan dat het document ook bijzondere aandachtspunten van goede ruimtelijke ordening omvat, die de verwerende partij had moeten betrekken in haar beoordeling. Het lijkt er eerder op dat de verzoekende partijen bedoelen aan te voeren dat de verwerende partij de (maatschappelijke) voordelen van een sluiting of van een ‘*status quo*’ – exploitatie had moeten betrekken in haar beoordeling en dat ze dat op zich zien als criteria van goede ruimtelijke ordening. Deze rechtsopvatting faalt naar recht. De vraag (na een onderzoek van kosten/baten) of een luchthaven verder moet uitgebaut worden en welk scenario daarbij moet of kan gevolgd worden, is duidelijk te onderscheiden van de vraag of het aangevraagde project aanvaardbaar is naar goede ruimtelijke ordening.

Ten overvloede kan er ook nog op gewezen worden dat er bij de bespreking van het tweede middel ook al gewezen is op de Visienota 2040, die de Vlaamse regering heeft goedgekeurd, waaruit blijkt dat de conclusies van de MKBA over het scenario ‘sluiting in 2030’ uitdrukkelijk niet worden gevolgd. Er kan hier nogmaals herhaald worden dat de MKBA niet belet om vast te stellen dat in de Visienota 2040 uitdrukkelijk voor de verdere uitbating van de luchthaven Oostende wordt gekozen.

3. Tweede middelonderdeel: klimaat

3.1 Voorafgaand

In zoverre de verzoekende partijen opnieuw verwijzen naar de doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 1.1.4 VCRO, moet er opnieuw op gewezen worden dat de bestreden

beslissing geen vergunning verleent voor stedenbouwkundige handelingen en de verwijzing naar deze bepaling dus relevantie mist in de onderliggende zaak.

Verder moet er op gewezen worden dat in de mate dat de verzoekende partijen enkel in het algemeen het belang bepleiten van een klimaattoets en ook enkel in het algemeen verwijzen naar beleidsdocumenten, (Europese) regelgeving en rechtspraak daarover, dit niet op te vatten valt als ontvankelijke wettigheidskritiek. Het komt immers aan de verzoekende partijen toe om concreet aan te tonen of minstens aannemelijk te maken dat een bepaalde regelgeving of beginsel van behoorlijk bestuur door de verwerende partij werd geschonden. De loutere verwijzing naar (het belang van) een (Europese) regelgeving om klimaatdoelstellingen te halen, volstaat dus niet.

In de mate dat de verzoekende partijen verwijzen naar het eerste middel en een schending bepleiten van artikel 74 van het Omgevingsvergunningsdecreet om van daaruit dan af te leiden dat de klimaatimpact op een gebrekkige wijze werd beoordeeld, kan verwezen worden naar de bespreking van het eerste middel.

Ten slotte moet er ook nog op gewezen worden dat de eigen visie van de verzoekende partijen over de impact van de luchtvaart in het algemeen en de luchthaven van Oostende in het bijzonder, evenmin aanleiding kan zijn om de bestreden beslissing, waarin de verdere exploitatie van de luchthaven van Oostende wordt vergund, onwettig te bevinden.

3.2 De klimaattoets in de bestreden beslissing

3.2.1

De bestreden beslissing bevat de volgende relevante overwegingen:

“ ...

Klimaat

Beleid

In 2022 was de vliegtuigindustrie mondiaal verantwoordelijk voor 2% van de energiegerelateerde CO₂-emissies, een snellere groei dan het spoorvervoer, wegvervoer of scheepvaart. In 2022 was de algemene emissie van de luchtvaart 800 Mt CO₂, ongeveer 80% van het pre-pandemie niveau.

Luchtvaartmaatschappijen die vliegen van of naar Europa – dus niet enkel Europese maatschappijen – moeten vanaf 2012 aan het Europese emissiehandelssysteem deelnemen (EUETS). Speciaal voor de luchtvaartsector werd een nieuw type emissierecht

('luchtvaartemissierechten') gecreëerd. In de 2013 - 2020 konden airlines enkel van dat type rechten gebruikmaken, maar het stond hen vrij om ook algemene rechten te gebruiken. Vanaf de huidige fase (2021 - 2030) worden algemene en luchtvaartemissierechten volledig inwisselbaar en kunnen zowel vaste installaties als luchtvaartoperatoren beide rechten gebruiken voor hun nalevingsverplichtingen. Om de invoering van een uniform systeem op wereldniveau niet te belemmeren (CORSIA), werd de geografische reikwijdte van EU-ETS beperkt tot vluchten binnen de Europese Economische Ruimte (EER). Bovendien worden exploitanten waarvan de uitstoot onder een bepaalde drempel blijft, tijdelijk vrijgesteld van het toepassingsgebied van de Richtlijn.

ICAO (International Civil Aviation Organization) vaardigde in 2016 een verordening uit met wereldwijde marktgebaseerde maatregelen om CO₂-emissies van de luchtvaart vanaf 2021 af te dekken. Dit CORSIA-schema (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) heeft als bedoeling CO₂-emissies van de luchtvaartsector te stabiliseren op het niveau van 2020 door luchtvaartoperatoren te verplichten de groei van hun emissies na 2020 af te dekken door offsetting. De effectieve en concrete implementatie van CORSIA via de EU-ETS wordt momenteel bekeken en uitgewerkt.

De Vlaamse Regering keurde op 9 december 2019 het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021 - 2030 definitief goed. Met het Klimaatakkoord van Parijs verbinden de partijen zich ertoe om de globale temperatuurstijging tot ruim onder 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te houden en om inspanningen te doen om de stijging te beperken tot 1,5°C. Hiertoe moeten de globale broeikasgasemissies zo snel als mogelijk pieken om vervolgens snel te dalen, met als einddoel een balans tussen de antropogene emissies en de opname van broeikasgassen in de tweede helft van deze eeuw. In dit Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) wordt voor klimaat gefocust op de sectoren die niet gevat worden door het Europees Systeem van Verhandelbare Emissierechten (EU-ETS).

Broeikasgasemissies

Met betrekking tot de broeikasgasemissies wordt in het project-MER een indeling gemaakt in scope 1-, 2- en 3-emissies om een inzicht te krijgen in de algemene broeikasgasemissies van de ruime exploitatie:

- Scope 1-emissies: deze broeikasgasemissies zijn toe te schrijven aan de luchthavenexploitant en omvatten onder andere energiegeneratie en voertuigen op de site en dergelijke;
- Scope 2-emissies: deze broeikasgasemissies zijn toe te schrijven aan de energie aangekocht door de luchthavenexploitant en dergelijke;
- Scope 3-emissies: deze broeikasgasemissies zijn toe te schrijven aan de concessiehouders en andere stakeholders zoals:
 - vliegtuigbewegingen;

- voertuigen van de concessiehouders en het gebruik van energie hiervoor;
- passagiersvervoer op de site.

Wanneer er naar de scope 1- en scope 2-emissies gekeken wordt, wordt opgemerkt dat deze relatief tot heel beperkt zijn. Het merendeel van de emissies zitten in de scope 3-emissies, deze zijn namelijk een factor 100 groter (127.590 ton CO₂-equivalent). In het project-MER wordt gesteld dat de scope 3-emissies qua impact-beoordeling in een gemiddelde categorie vallen en dat bijkomende milderende maatregelen dan deze van de EU-ETS aangewezen zijn, maar niet hoogdringend zijn gezien de absolute emissies.

Milderende maatregelen klimaat

Met betrekking tot de broeikasgasemissies zijn er twee belangrijke factoren binnen de exploitatie van een luchthaven en vliegactiviteiten. De eerste factor omvat de vliegtuigbrandstof en de tweede factor het eigen energieverbruik en de operaties. Er kan gesteld worden dat de CO₂ van de vliegtuigen niet eenvoudig te remediëren valt. Enkel op de laatste factor heeft de luchthaven zelf impact.

Concrete maatregelen hiervoor zijn de aankoop en productie van groene stroom. De LEM plant in dit kader 66.200 zonnepanelen op de gronden van de luchthaven Oostende - Brugge. De luchthaven wordt hiermee het op één na grootste zonnepanelenpark van België. De panelen hebben een totaalvermogen van ruim 40 MWp en zullen bijdragen tot een reductie van CO₂, NOx en ultrafijn stof.

De impact van de elektrificatie op de vliegbewegingen van de luchthaven in Oostende zal in eerste instantie beperkt zijn, aangezien de luchthaven zich volgens het gekozen scenario verder zal ontwikkelen als een vrachtluchthaven. In dit segment zijn er op dit moment nog geen concrete lopende projecten voor elektrische toestellen.

De belangrijkste reducties ten aanzien van de CO₂-emissies kunnen gehaald worden uit eventueel efficiëntere vliegtuigen waarbij er lichtere materialen en geavanceerde aerodynamica worden gebruikt om brandstof te besparen. De luchthaven kan trachten om deze toestellen aan te trekken voor de verdere uitbouw van de vrachtluchten. Het is echter belangrijk op te merken dat de luchtvaartindustrie een langdurige cyclus kent met betrekking tot de vliegtuigontwikkeling en -invoering. Dit proces kan vele jaren in beslag nemen. Daarom zullen bestaande vliegtuigen nog vele jaren in gebruik blijven, zelfs als nieuwe technologieën worden geïntroduceerd. Het daadwerkelijke toekomstige vlootbeheer zal afhangen van hoe snel en wijdverbreid deze nieuwe technologieën worden aangenomen en geïntegreerd in de commerciële luchtvaart.

Naar de toekomst toe kan de inzet van elektrische toestellen voor trainingsvluchten overwogen

worden om lokaal de emissies te doen dalen. Dit is een segment binnen de luchtvaart waar de ontwikkelingen zich het snelst opvolgen inzake elektrificatie.

Een andere maatregel is het toepassen van SAF. SAF (sustainable aviation fuel) is bijna identiek aan fossiele brandstof wat betreft de gebruikte moleculen. Dus als er brandstof wordt verbrand, komt er tijdens de vlucht CO₂ vrij. Het grote verschil is dat de CO₂ uit een korte cyclus kan komen en door onder meer planten is opgenomen en vervolgens is omgezet in SAF in plaats van het uit de bodem te halen zoals fossiele brandstoffen. Dit betekent dat SAF kan zorgen voor een CO₂-emissiereductie gedurende de levenscyclus van de brandstof. Ten slotte kan SAF ook tot een reductie van fijn stof leiden bij de verbranding. Dit zorgt voor een vermindering van schadelijke stoffen airside en in de lokale omgeving. SAF is de meest effectieve kortetermijnoplossing om een reductie van CO₂ te realiseren. Doordat het dezelfde eigenschappen heeft als normale kerosine, is het een drop-in alternatief. Dit betekent dat er geen aanpassing aan het vliegtuig of infrastructuur nodig zijn, en dat de brandstof (mits gecertificeerd) ook gebruikt kan worden binnen het airport hydrant systeem. Op Europese niveau in het ReFuel EU programma, wordt er gewerkt aan een blending mandate voor 2025 en 2030. Dit is respectievelijk 2% en 6% SAF bijmenging voor alle kerosine die geleverd wordt aan Europese luchthavens. Hierdoor is de verwachting dat luchthavens meer SAF zullen leveren, mits de wetgeving definitief wordt aangenomen. Hoewel airports binnen de wetgeving verplicht worden gesteld SAF te kunnen leveren, er is tot 2030 geen verplichting om bij elke luchthaven te leveren, waardoor er scheefgroei kan ontstaan en bepaalde luchthavens zeer veel SAF leveren terwijl andere achterblijven. De luchthaven Oostende - Brugge valt niet onder de intentiedoelstellingen van het ReFuel EU programma, maar zal desondanks dezelfde doelstellingen opnemen in het beleidsplan om zo de emissies te doen dalen. Bovendien zal een hoger percentage aan SAF's noodzakelijk zijn als milderende maatregel om de vrachtluchten te laten groeien tot het vooropgestelde aantal van de MKBA-studie.

Waterstof als brandstof voor commerciële luchtvaart wordt niet verwacht tot na 2030. Waterstof elektrisch aangedreven vliegtuigen worden wel in een snel tempo ontwikkeld, vaak door de systemen in te bouwen in bestaande vliegtuig types, ook wel 'retrofits'. Deze toestellen hebben een beperkte range en zullen in eerste instantie vooral worden ingezet in specifieke gevallen waarbij er steun is voor de ontwikkeling, financiering en waar waterstofinfrastructuur aanwezig is. Waterstof kan ook worden gebruikt om jet engines aan te drijven. Omdat commerciële ontwikkelingen pas na 2030 zullen plaatsvinden, zal waterstof tot 2030 niet tot een reductie kunnen leiden van de uitstoot op de luchthaven."

3.2.2

De verzoekende partijen bekritisieren de hiervoor aangehaalde overwegingen omdat de verwerende partij, ondanks de bezwaren van de eerste verzoekende partij, de beoordeling in

het MER-rapport volgt “*dat de scope 3 - emissies niet belangrijk zijn bij de beoordeling van de impact van de CO₂-effecten op vlak van klimaat*”.

Er kan echter enkel vastgesteld worden dat uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt dat bij het onderzoek naar de klimaatimpact van het project wel degelijk rekening werd gehouden met de scope 3-emissies (waaronder de emissies door vliegbewegingen). Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, oordeelt de verwerende partij niet dat de scope 3 - emissies niet belangrijk zijn voor de impact van de CO₂-effecten. Wel wordt, net zoals in het project-MER, gewezen op een aantal milderende effecten. De verzoekende partijen betrekken deze motieven niet in hun betoog en tonen dus niet aan dat de verwerende partij foutief of kennelijk onredelijk oordeelde.

In de mate dat de verzoekende partijen in hun wederantwoordnota de verwijzing naar EU-ETS niet dienstig achten omdat “*dit systeem enkel binnen de Europese Economische Ruimte (EER) [geldt]*” en bijgevolg “*een belangrijk aandeel van de vliegbewegingen uitgezonderd zijn van dit systeem*”, maken de verzoekende partijen abstractie van het gegeven dat de ‘aan de luchtvaart toegewezen emissies’ waarop het EU-ETS systeem van toepassing is overeenkomstig artikel 3 van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG, wel degelijk emissies omvatten van alle vluchten die onder de in bijlage I van de richtlijn genoemde luchtvaartactiviteiten vallen, en ‘die vertrekken vanuit een op het grondgebied van een lidstaat gelegen luchtvaartterrein of aldaar vanuit een derde land aankomen’. De verzoekende partijen verduidelijken in dat opzicht niet waarom ze van mening zijn dat een belangrijk aandeel van de vliegbewegingen die vertrekken of toekomen op het projectgebied, uitgesloten zijn van dit systeem.

3.2.3

De verzoekende partijen verduidelijken verder niet om welke redenen de motivering over de klimaatimpact die werd opgenomen in de bestreden beslissing, niet afdoende tegemoet komt aan de bezwaren die de eerste verzoekende partij heeft aangevoerd tijdens de administratieve beroepsprocedure. Het louter citeren van deze bezwaren toont alleszins niet aan dat de motieven in de bestreden beslissing gebrekkig zijn. Het betoog dat de algemene impact van de exploitatie wordt onderschat omdat er geen voorwaarden worden voorzien die de reductie of het plafonneren van de CO₂-uitstoot opleggen, maakt abstractie van de overwegingen in de bestreden beslissing over de reductie van CO₂.

3.2.4

De verzoekende partijen uiten ook nog kritiek op de bespreking van milderende maatregelen. Ze vormen voor de verzoekende partijen het bewijs dat de klimaatimpact van het project (significant) negatief is en dat er zonder die milderende maatregelen geen vergunning kon verleend worden. Ze houden voor dat de voorwaarde over het overschakelen op alternatieve brandstoffen gebrekkig is, waarbij ze verwijzen naar het eerste middel.

Er moet opgemerkt worden dat er in de overwegingen in de bestreden beslissing over het klimaat – aangehaald in randnummer 3.2.1 – niet besproken wordt dat er een voorwaarde moet worden opgelegd voor het overschakelen op alternatieve brandstoffen. De verwerende partij stelt enkel vast – bij de bespreking van het toepassen van SAF – dat de luchthaven Oostende - Brugge niet valt onder de intentiedoelstellingen van het 'ReFuel EU' programma, maar desondanks toch dezelfde doelstellingen zal opnemen in het beleidsplan om zo de emissies te doen dalen.

Verder kan er verwezen worden naar de bespreking van het eerste middel, waarin is vastgesteld dat het 'aandachtspunt' over de 'fuel swicht', waar de verzoekende partijen kennelijk naar verwijzen, niet kan beschouwd worden als een (bijzondere milieu)voorwaarde.

4. Derde middelonderdeel: geluid

De verzoekende partijen kunnen niet gevolgd worden dat er voor het hinderaspect 'geluid' enkel verwezen wordt naar de 'communicatie met omwonenden' en 'het oprichten van een overlegcommissie'. Aan het aspect 'geluid en trillingen' wordt in de bestreden beslissing uitvoerige aandacht besteed, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer het geluid afkomstig van de vliegbewegingen en de impact daarop op de omwonenden, het geluid van de nachtvluchten, de piekgeluiden, de geluidscontouren, de trainingsvluchten en het grondgeluid. Dat deze beoordeling een onderdeel is van het onderzoek van de milieueffecten van de aanvraag, doet geen afbreuk aan de relevantie daarvan voor de beoordeling van de hinderaspecten in het kader van het onderzoek van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, minstens wordt dit door de verzoekende partijen niet aangetoond. De bestreden beslissing verwijst bij de bespreking van de hinderaspecten, gezondheid en veiligheid in het kader van de goede ruimtelijke ordening overigens uitdrukkelijk naar "*bovenstaande bespreking*", die de uitgebreide beoordeling van het geluid omvat.

De stelling van de verzoekende partijen dat de beoordeling van het geluid enkel zou focussen op "*de communicatie rond de klachten van omwonenden en het oprichten van een*

overlegcommissie” maakt abstractie van de uitgebreide bespreking van het aspect geluid in de bestreden beslissing, en mist dan ook feitelijke grondslag.

De stelling van de verzoekende partijen dat de nachtvluchten een inbreuk vormen op het standstill-beginsel, wordt in het inleidend verzoekschrift niet verder toegelicht en ontwikkeld en laat dus geen wettigheidstoets toe.

5.

Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- de artikelen 4.1.1, 4.3.1, 4.1.4, §§1 en 2, 4.3.7, §1 en bijlage III*bis* van het DABM; en
- het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen stellen in een eerste middelonderdeel dat de beoordeling van de milieueffecten voor het aspect lucht niet steunen op de hedendaagse wetenschappelijke inzichten. Ze betogen dat het schadelijk karakter van luchtvaartemissies in de wetenschap bekend is en aanvaard wordt, en dat dit in de bestreden beslissing ook erkend wordt. Ze stellen dat de Wereldgezondheidsorganisatie in 2021 nieuwe richtsnoeren met grenswaarden voor zes belangrijke luchtverontreinigende stoffen uitgevaardigd heeft. Deze liggen aanzienlijk lager dan de grenswaarden uit 2005. Gelet daarop werd op Europees niveau gestart met de opmaak van een ontwerp tot herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, waarin een aanzienlijke verlaging van de kwaliteitsnormen geïmplementeerd wordt, die aansluit bij deze aanbevelingen. Hierover werd met een persbericht van 20 februari 2024 gecommuniceerd. Ook in het luchtkwaliteitsplan 2030 wordt als maatregel aangehaald om het omgevingsinstrumentarium te versterken met de nieuwe advieswaarden, zodat deze gebruikt kunnen worden in de MER's. De verzoekende partijen leiden daaruit af dat de oude grenswaarden, die dateren van 2005 en in het project-MER gebruikt worden voor het onderzoek naar het aspect lucht, achterhaald zijn en niet beantwoorden aan de laatste

wetenschappelijke inzichten. Gelet daarop werd een ongunstig advies verleend door het Departement Zorg en Gezondheid, zonder dat concrete veranderingen werden doorgevoerd in het definitief project-MER.

Ze zetten verder uiteen dat in het project-MER wel 'disclaimers' werden opgenomen voor de stoffen NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}, maar dat dit ondanks het advies van het Departement Zorg niet werd gedaan voor de stoffen SO₂ en CO. Bovendien kan de redenering in die disclaimers, waarin wordt gesteld dat abstractie wordt gemaakt van de nieuwe normen in afwachting van de implementatie ervan, niet worden gevolgd. De actualisering van de advieswaarden is immers sinds 2021 bekend, en de Vlaamse Overheid sprak zich in het luchtbeleidsplan 2030 al uit over de implementatie daarvan in het richtlijnenboek mens-gezondheid. Daarnaast publiceerde het Agentschap Zorg en Gezondheid al een nieuw beoordelingskader, en werden de nieuwe advieswaarden in Nederland al aangenomen op 12 oktober 2021. De inhoud van de herziene luchtkwaliteitsrichtlijn was bovendien al bekend op het moment van de adviesvraag aan het Departement Zorg en Gezondheid, maar zeker op het moment van adviesverlening. De verzoekende partijen leiden daaruit af dat de wijze waarop de nieuwe advieswaarden moesten worden geïmplementeerd in Vlaanderen wel degelijk al bekend was op het moment van het opstellen van het definitieve project-MER. In het licht van het voorzorgsbeginsel moest deze dan ook mee betrokken worden, temeer het een vergunning van onbepaalde duur betreft.

Doordat de project-MER de luchtkwaliteit toetst aan de verouderde WGO-advieswaarden van 2005, scheidt ze doelbewust een beter beeld van de globale luchtkwaliteit in de actuele, maar ook in de geplande situatie. De toetsingswaarden die gebruikt worden voor NO₂ zijn verouderd en gehalveerd in de herziene Luchtkwaliteitsrichtlijn. De NO₂-emissies gaan in de geplande situatie er aanzienlijk op achteruit. Het aantal woningen in een zone met een negatieve milieuscore bevindt, stijgt immers ten aanzien van de actuele situatie. Het gebruik van de verouderde GAW's en de toetsing aan deze GAW's geeft dan ook duidelijk een vertekend beeld van de NO₂-impact in de actuele situatie en de geplande situatie. Indien de nieuwe advieswaarden zouden worden toegepast, en er bijgevolg uitgegaan wordt van de juiste maximale grenswaarden, dan achten de verzoekende partijen het niet voor discussie vatbaar dat de effecten voor de omgeving nog slechter zullen zijn. Ook voor PM₁₀ en PM_{2,5} worden de advieswaarden in de actuele situatie reeds overschreden, en ook deze beoordeling is gebaseerd op verouderde advieswaarden waardoor het bijgevolg geen waarheidsgetrouwe inschatting biedt over de werkelijke gezondheidsimpact.

De verzoekende partijen concluderen dat het project-MER uitgaat van een gedateerde beoordeling, en onvoldoende rekening houdt met de recente stand van de wetenschap om de impact op het vlak van luchtkwaliteit te beoordelen. De effecten worden dus niet op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze uiteengezet overeenkomstig de artikelen 4.3.1 en 4.1.1 DABM, minstens is de effectenbeoordeling onvolledig en werden niet alle relevante en waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten in rekening gebracht. De verzoekende partijen stellen daarmee aan te tonen dat het project-MER niet meer actueel is. Ze acht ook de motivering daarover in de bestreden beslissing tegenstrijdig, in de mate dat wordt aangehaald dat geen advieswaarden kunnen worden opgesteld uit de studie van de Wereldgezondheidsorganisatie enerzijds, maar tegelijkertijd de noodzaak wordt erkend om te anticiperen op de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn gelet op de vergunning van onbepaalde duur. Vervolgens worden de resultaten van het project-MER besproken die gebaseerd zijn op de oude advieswaarden uit 2005. Gelet op het ongunstig advies van het Departement Zorg en Gezondheid en haar opmerking over het hernieuwde beoordelingskader diende de verwerende partij minstens te motiveren waar ze de effectenbeoordeling op het gebied van lucht, en op basis van de advieswaarden van 2005, nog steeds actueel achtte. Uit de bestreden beslissing valt evenmin af te leiden hoe de verwerende partij wenst te anticiperen op de verstrengen van deze Europese luchtkwaliteitsnormen.

De verzoekende partijen voeren in een tweede middelonderdeel aan dat de scope 3-emissies geen onderdeel hebben uitgemaakt van het onderzoek in het project-MER, ondanks de relevantie daarvoor op vlak van klimaat. Ze verwijzen naar de eerdere uiteenzetting over klimaat in het tweede middelonderdeel van het derde middel en naar de bepalingen over de project-MER plicht die in het eerste middelonderdeel van het tweede middel werden aangehaald. Uit het project-MER blijkt dat de scope 3-emissies geen onderwerp zijn van het onderzoek in de milieueffectenrapportage. Dat deze emissies als “gemiddeld” gezien kunnen worden voor de sector is daarbij volgens de verzoekende partijen niet relevant. Ze stellen dat uit het derde middel blijkt dat de scope 3-emissies echter wel relevant zijn voor de effecten op vlak van CO₂ en dus ook op vlak van klimaat. Het betreft volgens de verzoekende partijen een lacune in het onderzoek, omdat de klimaatgevolgen niet grondig onderzocht werden. Dit terwijl de eerste verzoekende partij in haar bezwaarschrift reeds gewezen heeft op deze leemte in het project-MER.

De verzoekende partijen halen in een derde middelonderdeel dat de cumulatieve effecten onvoldoende onderzocht werden. Er werd volgens de verzoekende partijen geen rekening gehouden met de militaire helihaven die zal worden ingeplant op de luchthaven of in de

omgeving. Ze achten de conclusies van het project-MER, dat het hoogst onzeker is dat de effecten moesten onderzocht te worden, achterhaald.

2.

De verwerende partij verwijst naar wat ze onder het tweede middel al uiteenzette en herhaalt dat de aanvraag niet onderworpen was aan een project-m.e.r.-plicht, zodat kritieken in het licht van de regelgeving of vereisten van een project-MER dan ook niet relevant zijn.

Voor het eerste middelonderdeel werpt ze op dat de Raad zich niet in de plaats kan stellen van het Team Omgevingseffecten, en de verzoekende partijen niet aantonen of aannemelijk maken dat het goedkeuringsbesluit van het project-MER door het Team Omgevingseffecten gebrekkig zou zijn. Ze benadrukt dat er voor de verzoekende partijen een stelplicht geldt en dat de verzoekende partijen vooreerst in het verzoekschrift enkel algemeen aanvoeren dat luchtvaartemissies schadelijke gezondheidseffecten hebben maar dit niet concreet betrekken op het dossier.

Volgens de verwerende partij geven de richtlijnsystemen 'Lucht' en 'Mens-gezondheid' weer wat de goede praktijk is op vlak van milieueffectenbeoordeling. De discipline mens-gezondheid is daarbij ondergeschikt aan de beoordeling van de discipline 'lucht', die waakt over emissies ten opzichte van de milieukwaliteitsnormen, daar waar mens-gezondheid wordt getoetst aan de gezondheidkundige advieswaarde (die mogelijk strenger is dan de milieukwaliteitsnorm). Ze citeert de definitie van het Departement Zorg van een gezondheidkundige advieswaarde (hierna: GAW) en citeert wat het richtlijnsysteem mens-gezondheid aangeeft over de keuze van de meest geschikte GAW. Hieruit blijkt dat de GAW van de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WGO) die bij een project-MER gehanteerd worden, slechts een beoordelingskader zijn op basis waarvan de effecten kunnen onderzocht en in kaart gebracht worden. Op basis van die informatie kan de bevoegde overheid dan de impact beoordelen. Een GAW is een einddoelstelling maar de WGO heeft ook 'interim' waarden die haalbaar doel op realistische tijd gelden.

De verwerende partij werpt op dat de impactscores die uit een richtlijnsysteem volgen, als doel hebben om de noodzaak van milderende maatregelen in te schatten. Deze doen geen uitspraak over de aanvaardbaarheid van een project op vlak van gezondheid, en het overschrijden van een GAW betekent niet automatisch dat er gezondheidseffecten zullen zijn. De verwerende partij benadrukt dat de GAW ook niet juridisch bindend zijn.

Verder zet de verwerende partij uiteen dat de WGO in 2021 een nieuwe publicatie uitbracht over de GAW van luchtverontreinigende stoffen. De verwerende partij herhaalt dat deze GAW niet automatisch van kracht zijn en geen juridische waarde hebben. De juridische waarde hangt af van een eventuele implementatie ervan door de overheid. Kritiek daarop is volgens de verwerende partij dan ook louter beleidskritiek op de keuze van de overheid om wel of niet de GAW op te nemen in de eigen rechtsorde, inclusief de timing van zo'n implementatie.

De verwerende partij stelt dat er niet lang getalmd is met het implementeren van de GAW uit 2021. Ze stelt dat de selectie van een bepaalde GAW als parameter in de milieueffectrapportage gebeurt na analyse en advies van de bevoegde diensten, waaronder het Agentschap Zorg en Gezondheid en VITO. Pas na uitgebreide analyse kunnen de richtlijnsystemen daadwerkelijk aangepast worden. De verwerende partij zet uiteen dat voor het Vlaamse Gewest in april 2024 een nieuw beoordelingskader werd gecommuniceerd. Ze citeert uit de communicatie daarover en merkt op dat het Team Omgevingseffecten verzoekt om vanaf 1 juni 2024 de nieuwe methodologie te gebruiken. De project-MER van de aanvraag werd op 7 april 2023 aangemeld en dateert van februari 2024, en viel dus nog niet onder de nieuwe methodologie. Ook het advies van het Departement Zorg van 1 juli 2024 geeft aan dat de nieuwe GAW niet verplicht waren omdat het dossier in vergunningstraject zat. De verwerende partij voegt nog toe dat ook op Europees niveau, de nieuwe GAW pas werden omgezet met een richtlijn van 23 oktober 2024. Daarbij merkt ze op dat de Richtlijn 2024/2881 overigens de GAW van de WGO niet integraal overneemt, wat illustreert dat het gaat om een beleidskeuze over hoe de GAW worden omgezet in juridisch bindende normen.

De verwerende partij zet uiteen dat de project-MER een onderzoek deed naar de effecten volgens de op dat moment geldende richtlijnsystemen, met een toetsing aan de op dat moment geldende GAW. Pas na opstellen van de MER werden de richtlijnen gewijzigd, zodat de project-MER wel degelijk werd opgesteld met wetenschappelijk accurate gegevens. Van een schending van de aangehaalde bepalingen van het DABM is dus geen sprake. De verwerende partij vestigt de aandacht op de beslissing van 2 september 2024 van het Team Omgevingseffecten waarmee de project-MER en deze methodologie werd goedgekeurd. Ze verwijst verder nog naar de project-MER, waarin wordt toegelicht waarom de nieuwe GAW niet worden gehanteerd.

De verwijzingen in de bestreden beslissing naar de GAW van 2021 zijn volgens de verwerende partij niet intern tegenstrijdig. De project-MER gaat uit van de relevante gegevens op dat moment en schat de impact dus correct in.

Ze wijst er ten overvloede op dat via de monitoringsverplichtingen van de vergunning werd geanticipeerd op aanpassingen van de luchtkwaliteitsnormen, waarbij ze verschillende vergunningsvoorwaarden citeert.

Op het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de Raad een marginale toetsingsbevoegdheid heeft en dat de discipline klimaat door de project-MER wordt geanalyseerd, waarbij de scope 3 emissies worden beoordeeld. Ook in de bestreden beslissing is uitdrukkelijk ingegaan op het klimaat en werd een voorwaarde opgelegd over de gezondheidsinschatting die ook relevant is voor het klimaat. Hieruit blijkt dat zowel de project-MER als de bestreden beslissing rekening hebben gehouden met de scope 3 emissies en die meegenomen heeft in de beoordeling.

De verwerende partij benadrukt verder dat de scope 3 emissies grotendeels beïnvloed worden door de gebruikte brandstof en de regulering daaromtrent op internationaal niveau. Ze wijst op het EU-emissiehandelsysteem (ETS) en Corsia (Carbon Ofsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Het ETS legt geen individuele normen op maar mikt op totale emissiesreductie op Europees niveau. De project-MER verwijst hiertoe ook naar de Europese Green Deal. De scope 3 emissies van activiteiten binnen het ETS worden op die manier dus in rekening gebracht en gerechtvaardigd. De project-MER wijst verder ook nog op de Verordening 2023/2405 van 18 oktober 2023 inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer, die handelt over duurzame brandstoffen en een stijging van duurzame brandstoffen beoogt.

Volgens de verwerende partij vormen deze bindende internationale en Europese regels het beoordelingskader van deze emissies, zodat de project-MER op dit punt wel afdoende de scope 3 emissies heeft beoordeeld. Ook de bestreden beslissing geeft aan dat deze emissies vervat zitten in het ETS.

Op het derde middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de verplaatsing van de basis van defensie geen onderdeel uitmaakt van de vergunningsaanvraag en het middel berust op een misvatting. Een bezwaar uit het openbaar onderzoek in dezelfde zin, werd door de bestreden beslissing al weerlegd. Bovendien is de verhuis van de basis voorbarig en bijzonder onzeker en is het huidig standpunt van de federale regering om de basis te houden waar ze is en niet te verhuizen naar Oostende.

3.

De tussenkomenende partij benadrukt dat de herziene luchtkwaliteitsrichtlijn 'Richtlijn (EU) 2024/2881' werd gepubliceerd op 20 november 2024 en dus in werking is sinds 10 december 2024. Artikel 30 van deze richtlijn voorziet in een omzettingperiode van 2 jaar voor lidstaten om de bepalingen om te zetten in nationaal recht. De tussenkomenende partij benadrukt dat de bestreden beslissing dateert van 30 oktober 2024, en dus van voor de inwerkingtreding van deze richtlijn. Er kan dus niet ingezien worden hoe elementen uit deze richtlijn van toepassing zouden kunnen zijn op deze aanvraag.

Over het eerste middelonderdeel sluit ze zich in essentie aan bij de verwerende partij en wijst ze erop dat de aanvraag werd getoetst aan de op dat moment van kracht zijnde regelgeving. De relevante wijzigingen aan de wetgeving over luchtkwaliteit hebben nog niet plaatsgevonden.

De kritieken over de adviezen van het Departement Zorg en het Team MER zijn bovendien onterecht. De tussenkomenende partij benadrukt dat het Departement Zorg een voorwaardelijk gunstig advies verleende op 9 september 2024, waarvan de voorwaarden zijn opgelegd in de bestreden beslissing. Een verwijzing naar het eerste advies van het Departement Zorg is dan ook niet langer nuttig. Dat advies gaf overigens aan dat 'optioneel' de nieuwe GAW konden getoetst worden, maar dat dit niet verplicht was. Ook het Team MER was duidelijk over het niet bindend zijn van de nieuwe GAW.

De tussenkomenende partij herhaalt dat een louter akkoord over de inhoud van een nieuwe richtlijn, geen wettelijke norm is die afdwingbaar of verplichtend zou zijn. De bestreden beslissing en de MER zijn dan ook niet gebrekkig omdat ze daarmee geen rekening hebben gehouden.

Over het tweede middelonderdeel verwijst ook de tussenkomenende partij naar pagina IX.282-288 van de project-MER over de beoordeling van het onderdeel klimaat, waar wel degelijk rekening is gehouden met de scope 3 emissies. Ze citeert hieruit en stelt dat voor de scope 3 emissies gekeken wordt naar de vlootsamenstelling en duurzame brandstof en de Europese doelstellingen die daarvoor zijn vastgelegd en uiteindelijk een correcte analyse en evaluatie werd gemaakt in de MER van deze emissies. De verzoekende partijen tonen niet aan dat die beoordeling gebrekkig is.

Ze voegt nog toe dat de verwerende partij in de bestreden beslissing ook is ingegaan op de bezwaren hierover en motiveerde waarom het project op vlak van klimaatimpact vergunbaar was.

Op het derde middelonderdeel antwoordt de tussenkomende partij dat uit bijlage IIIbis, 5°, e) van het DABM volgt dat de cumulatie die moet beoordeeld worden, een cumulatie is met andere bestaande of goedgekeurde projecten. De helihaven is geen voorwerp van de huidige aanvraag is en evenmin een goedgekeurd of bestaand project. De tussenkomende partij brengt een stuk bij waaruit blijkt dat de helihaven er niet komt zodat alle argumentatie daaromtrent irrelevant is. De tussenkomende partij merkt op dat de verzoekende partijen geen nadeel kunnen ondervinden van dit aspect en hun middel(onderdeel) dan ook onontvankelijk is. De tussenkomende partij voert nog aan dat het project-MER verduidelijkt waarom de effecten van de helihaven nog niet konden beoordeeld worden, maar dat de helihaven wel is opgenomen als ontwikkelingsscenario in het MER.

4.

De verzoekende partijen dupliceren over het eerste middelonderdeel dat de WHO richtlijnen zijn bijgewerkt net omdat er nieuw wetenschappelijk bewijs was dat er ook nadelige gezondheidseffecten zijn bij lagere GAW dan eerder aangenomen. Een project-MER die daar geen rekening mee houdt, schiet tekort in de beoordeling van de menselijke gezondheid, gelet op de aanzienlijke evolutie van het wetenschappelijk begrip van deze effecten. Het staat niet ter discussie dat de GAW uit 2005 achterhaald zijn en dat maakt automatisch ook de project-MER achterhaald.

Door de gewijzigde GAW is het 'aanvaardbare' vervuilingsniveau fundamenteel gewijzigd. Elke toename van vervuiling kan nog steeds nadelige gezondheidseffecten hebben, wat de noodzaak om het voorzorgsbeginsel toe te passen versterkt. Ze benadrukken dat artikel 4.1.4, §2 en artikel 4.1.1, 8° van het DABM verplichten dat een MER een wetenschappelijk verantwoorde analyse bevat die gebaseerd is op bestaande kennis. Het ontbreken van nieuwe wettelijke normen of GAW op het moment van de vergunningverlening, doet daaraan geen afbreuk. Ze herhalen dat de eigen beleidsdocumenten zoals het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030 uitdrukkelijk erkennen dat de GAW uit 2005 verouderd zijn en er noodzaak is tot actualisering.

De verzoekende partijen verwijzen naar hun inleidend verzoekschrift en stellen dat daaruit blijkt dat het aantal adressen in een zone met negatieve impactscore stijgt. Hieruit blijkt dat de luchtkwaliteit verslechtert. De verzoekende partij herhalen dat het project-MER ook erkent dat

de GAW uit 2005 worden overschreden in delen van het studiegebied. Als de minder strenge waarden van 2005 al worden overschreden, is het logisch dat de aanzienlijk strengere waarden van 2021 nog ernstiger zouden overschreden worden. De conclusie van een 'verwaarloosbare impact' uit het MER wordt fundamenteel ondermijnd doordat de oude waarden als toetsingskader gebruikt worden maar tegelijk het nieuw beoordelingskader vermeld wordt. Het project-MER is dan ook een onderschatting van de reële situatie. Gelet hierop moest de verwerende partij in het kader van het voorzorgsbeginsel het nieuwe beoordelingskader toepassen.

De startdatum van het Team MER om pas vanaf 1 juni 2024 het nieuwe beoordelingskader te hanteren, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het project-MER niet langer actueel is.

De verzoekende partijen merken op dat ze niet louter de actualiteit van het project-MER bekritisieren, maar ook het feit dat de verwerende partij onvoldoende aandacht besteedde aan de nieuwe GAW. Ze merkten in hun inleidend verzoekschrift op dat de verwerende partij aangaf te willen anticiperen op de nieuwe GAW, maar dat daar niets tegenover staat. Het aangepaste richtlijnenboek werd bekendgemaakt in april 2024, zodat de verwerende partij de daarin vervatte GAW wel degelijk kon meenemen in de bestreden beslissing van 30 oktober 2024. Er was voldoende tijd om een onvolkomenheid van het project-MER te remediëren en de resultaten te toetsen aan het nieuwe beoordelingskader met desgevallend bijkomende maatregelen. De verwerende partij sloot zich echter louter aan bij het project-MER.

De verwerende partij kan zich volgens de verzoekende partijen niet verschuilen achter beleid, omdat het nieuwe beoordelingskader al zes maand oud was ten tijde van de vergunningverlening. De beleidsvrijheid was dus al benut en de nieuwe GAW van kracht. De beleidsvrijheid van de overheid is bovendien gebonden door het zorgvuldigheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel. Artikel 4.1.4, §1 DABM voorziet uitdrukkelijk dat het milieubelang en gezondheid op een evenwaardige positie staan met sociale, economische en andere belangen. Gezondheidsbelangen kunnen dus niet voorbijgegaan worden.

De verzoekende partijen herhalen dat ongeacht de vraag of het project-MER rekening diende te houden met de wetenschappelijke inzichten over luchtvervuiling, nog altijd niet kan ingezien worden waarom de verwerende partij zelf geen rekening diende te houden met haar eigen GAW uit haar beoordelingskader.

Ze wijzen er verder op dat ze de onwettigheid van de monitoringsvoorwaarde aanvoeren in hun vijfde middel. Ze herhalen dat de monitoring ook geen milderend effect heeft omdat er geen rechtsgevolgen aan gekoppeld worden. De voorwaarde bepaalt louter dat er een

gezondheidskundige impactbeoordeling zal uitgevoerd worden aan de hand van de geldende normen en GAW wanneer 50% van het in scenario OB2bis+ voorziene aantal vrachtbewegingen is opgevuld. Er is geen enkel criterium bepaald aan de hand waarvan de wenselijkheid tot verdere invulling van de vrachtluchten te beoordelen is. Er is dan ook veel ruimte om te bepalen of een stijging gerechtvaardigd is. De voorwaarde is louter gekoppeld aan een stijging van het vrachtverkeer en komt dus ook niet tegemoet aan een reeds bestaande overschrijding van de GAW, als die zou worden vastgesteld.

Over het tweede middelonderdeel dupliceren de verzoekende partijen dat het opleggen van milderende maatregelen volkomen zinloos is als er geen volkomen onderzoek is geweest. Milderende maatregelen betekenen niet dat niet aan de onderzoeksplicht zou moeten voldaan zijn. De verwijzingen naar het ETS zijn volgens de verzoekende partij niet afdoende omdat het overdreven simplistisch is om daaruit af te leiden dat er geen milieueffecten meer zouden optreden. Dat systeem geldt enkel binnen de Europese Economische Ruimte waardoor een aanzienlijk aandeel van de vliegbewegingen niet gevat zijn door dit systeem. Het project-MER maakt daarin geen onderscheid. Vluchten die buiten het ETS vallen hebben bovendien een groter aandeel in de luchtvaartemissies, waarbij ze verwijzen naar een studie. Opnieuw worden de milieueffecten gunstiger voorgesteld dan ze zijn. Ook CORSIA vult deze lacune niet op, het is tot 2026 een louter vrijwillig systeem en geldt enkel tussen deelnemende landen, en enkele landen zijn geen partij. Volgens de verzoekende partijen is CORSIA ook niet afgestemd op de doelstellingen van de EU, zodat de naleving van CORSIA niet kan volstaan om de vooropgestelde klimaatdoelstellingen te behalen.

Voor het derde middelonderdeel voegen de verzoekende partijen toe dat niet overtuigend is dat de helikopterbasis onzeker zou zijn. Ze wijzen erop dat de tussenkomen partij in haar schriftelijke uiteenzetting aangeeft dat de helihaven een ontwikkelingsscenario is en de project-MER daarmee rekening heeft gehouden. Volgens de verzoekende partijen kunnen beiden niet tegelijk waar zijn. Als de komst van de helihaven afdoende zeker was om in het project-MER op te nemen, moet rekening gehouden worden met de effecten ervan.

Beoordeling door de Raad

1. Eerste middelonderdeel: *“De milieueffectenbeoordeling aangaande Lucht uit het project-MER steunt niet op de hedendaagse wetenschappelijke inzichten”*

1.1

De stelling van de verzoekende partijen is dat het project-MER gebruikt maakt van verouderde GAW's (gezondheidskundige advieswaarden) uit 2005. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft in 2021 de richtsnoeren voor luchtkwaliteit aangepast aan nieuwe wetenschappelijke inzichten. De verzoekende partijen hebben het concreet over de volgende luchtverontreinigende stoffen waarvoor een GAW is bepaald door de WHO: PM_{2.5}, PM₁₀, ozon (O₃), stikstofdioxide (NO₂), zwaveldioxide (SO₂) en koolstofmonoxide (CO). Ze visualiseren daarbij de volgende tabel met oude (anno 2005) en nieuwe waarden (anno 2021):

Pollutant	Averaging Time	2005 AQGs	2021 AQGs
PM _{2.5} , µg/m ³	Annual	10	5
	24-hour ^a	25	15
PM ₁₀ , µg/m ³	Annual	20	15
	24-hour ^a	50	45
O ₃ , µg/m ³	Peak season ^b	-	60
	8-hour ^a	100	100
NO ₂ , µg/m ³	Annual	40	10
	24-hour ^a	-	25
SO ₂ , µg/m ³	24-hour ^a	20	40
CO, mg/m ³	24-hour ^a	-	4

1.2

In het hoofdstuk IX 'effectvoorspelling en –beoordeling' van het project-MER wordt (pagina 113) voor 'Lucht' het volgend toetsingskader weergegeven:

“ ...

2.1.2 Toetsingskader

De berekende impactbijdrage van elke gemodelleerde parameter (voor het voorliggende project) zal getoetst worden aan een 'toetsingswaarde'. Deze toetsingswaarde zijn de wettelijke normen voor Vlaanderen of de reeds vastgestelde toekomstige Europese grenswaarden⁷⁵ die nog niet zijn doorvertaald naar Vlaanderen.

In Bijlage L1 worden de toetsingswaarden (TW) voor de relevante chemische parameters voor het voorliggende project opgesomd. Dit zijn enerzijds de actueel van toepassing zijnde en de reeds vastgelegde toekomstige luchtkwaliteitsdoelstellingen, zoals af te leiden uit de Europese regelgeving en in Vlaanderen via Vlarem II wetgeving geïmplementeerd en anderzijds gezondheidskundige advieswaarden (GAW) in functie van de toetsing van de chemische parameters in discipline mens-gezondheid.

Het richtlijnsysteem mens-gezondheid formuleert ook een specifieke methodiek om toetsingswaarden (afgeleide wetenschappelijke gezondheidskundige advieswaarden – GAW's)

te selecteren. De selectie van de toetsingswaarden voor discipline luchtverontreiniging is voor vele stoffen verschillend ten opzichte van de selectie voor discipline mens-gezondheid. In Bijlage L1 worden beide selecties opgenomen.
...”

In voetnoot wordt daarbij nog aangegeven:

“Europa werkt aan nieuwe milieukwaliteitsnormen voor lucht, een voorstel van nieuwe richtlijn hieromtrent is reeds opgesteld (26/10/2022 - COM(2022) 542). Hiervan wordt abstractie gemaakt daar het nog een voorstel betreft en geen vastgestelde Europese richtlijn.”

Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen (1) de actueel van toepassing zijnde en de reeds vastgelegde toekomstige luchtkwaliteitsdoelstellingen, zoals af te leiden uit de Europese regelgeving en Vlarem II en (2) gezondheidkundige advieswaarden (GAW's) in functie van de toetsing van de chemische parameters in discipline mens-gezondheid.

En er wordt ook aangegeven om welke reden er nog geen toepassing kan gemaakt worden van de nieuwe Europese richtlijn, die op dat ogenblik nog maar in de voorstel-fase zit. De bestaande richtlijnen inzake luchtkwaliteit (richtlijn 2004/107/EG en 2008/50/EG) werden uiteindelijk herzien met de richtlijn 2024/2881 van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, die op 20 november 2024 werd gepubliceerd en in werking is getreden op 10 december 2024. De bestreden beslissing werd genomen op 30 oktober 2024 en dus vóór de publicatie en inwerkingtreding van deze nieuwe richtlijn.

1.3

Het onderscheid tussen 'normen' en GAW's wordt ook gemaakt in het 'richtlijnsysteem Mens-gezondheid' (Kennis- en informatiesysteem MER, Vlaamse overheid), waar ook de verzoekende partijen naar verwijzen.

In dat richtlijnsysteem wordt daarover de volgende toelichting gegeven:

“... ”

- Normen en gezondheidkundige advieswaarden

Aan de hand van wetenschappelijke onderzoek worden normen en gezondheidkundige advieswaarden vastgelegd:

Normen

In eerste instantie worden hiermee de milieukwaliteitsdoelstellingen bedoeld, zoals gedefinieerd in het DABM (artikel 2.2.4.). Het kan gaan om basismilieukwaliteitsnormen en bijzondere

milieukwaliteitsnormen. Milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden.

Deze wettelijke normen zijn door de wetgeving vastgelegde bindende normen. Er zijn verschillende (inter)nationale instanties die wettelijk bindende blootstellingsnormen (naar analogie met de grens- en richtwaarden in Vlaanderen) hebben vastgelegd voor zowel chemische als fysische stressoren. In dalende orde van voorkeur, zijn dit: de overheden van Vlaanderen; Europa; België (incl. Wallonië, Brussels Gewest); andere Europese landen (vb. Nederland, Duitsland,...) Verenigde Staten,.... M.a.w. als er geen wettelijke norm voor Vlaanderen beschikbaar is, moet je in het MER toetsen aan de Europese norm; als er geen Europese norm is, geniet de Belgische de voorkeur; enz.

Daarnaast zijn er ook normen die niet de status van grens- of richtwaarde hebben zoals begrepen in artikel 2.2.4. uit het DABM, maar die je toch als toetsingswaarde moet hanteren omdat ze deel uitmaken van een algemeen aanvaard beoordelingskader, zoals o.m. voorzien in MER RL-boek geluid en het MER RL-boek deeldomein geur.

Advieswaarden

Gezondheidskundige advieswaarden worden enkel vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid opgemaakt. Ze zijn gebaseerd op vastgestelde dosis-respons experimenten of vaststellingen. Deze advieswaarden hebben echter geen wettelijke draagkracht. Ze worden vaak door internationale organisaties vastgelegd. Daarnaast zijn er nog wetenschappelijke data die je in sommige gevallen kan gebruiken als richtinggevende toetsingswaarde. Wetenschappelijke advieswaarden voor externe milieublootstelling, zijn o.a.:

- [WHO](#) (World Health Organisation): advieswaarde voor blootstelling
- [ATSDR](#) (Agency for Toxic Substances and Disease Registry), [US EPA](#) (Environmental Protection Agency - U.S.A), [RIVM](#) (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu): gezondheidskundige toetsingswaarden
- WHO advieswaarde voor inname ([Tolerable Daily Intake](#), TDI)
- Grenswaarden voor lichaamsbelasting: body burden, biomerkerconcentratie
- Duitse human biomonitoring (HBM)-niveaus of Biomonitoring Equivalents voor toetsing van interne concentraties.
- Advieswaarden uit de peergereviewde internationale wetenschappelijke literatuur.
- Arbeidsgeneeskundige advieswaarden
 - Threshold Limit Values (TLV-waarden)
 - Voor de algemene bevolking:
 - 1/10e van de TLV voor niet carcinogenen
 - 1/x van de TLV voor carcinogenen met x de waarde die het risico terugbrengt tot het niveau van 10^{-6} bij een levenslange blootstelling. Bij onvoldoende wetenschappelijke gegevens om x te bepalen, wordt x gelijkgesteld aan 1000;
- Voor gedefinieerde risicogroepen:
 - 1/200e van de TLV voor niet carcinogenen
 - 1/5000e van de TLV voor carcinogenen

...

1.3

Zoals blijkt uit de hiervoor aangehaalde passus uit het project-MER (randnummer 1.1) worden in 'Bijlage L1' van het project-MER de toetsingswaarden (normen en GAW's) opgesomd voor de relevante chemische parameters voor het betrokken project. In deze bijlage wordt onder meer het volgende vermeld. (Enkel de concrete polluenten die de verzoekende partijen vermelden, worden in het hierna volgend citaat opgenomen):

“ ...

Bijlage L1 : Toetsingswaarden discipline lucht die in het kader van dit MER gebruikt worden

In BOLD zijn de geselecteerde toetsingswaarden voor discipline lucht aangeduid volgens het de selectie zoals voorgesteld in richtlijnsysteem lucht (dd. 29/09/2023).

De toetsingswaarden voor discipline mens, weergegeven afgeleid volgens de methodiek zoals voorgesteld in het richtlijnsysteem mens-gezondheid zijn ook in de tabel weergegeven. Dit is aangeduid met 'Toetsing RLS mens'.

Immissieconcentratie en depositie doelstellingen

Polluent / Referentie grenswaarde	Middeltingtijd	Grenswaarde
Zwevende deeltjes (PM₁₀)		
<i>referentie 1</i>	1 dag	50 µg/m ³ PM ₁₀ mag niet meer dan 35 keer per jaar worden overschreden. (35/365 -> P 90,40)
	kalenderjaar	40 µg/m ³ PM ₁₀
<i>Referentie 4 (toetsing RLS-mens)</i>	Dag	50 µg/m ³ , max. 3 overschrijdingen per jaar
	Jaar	20 µg/m ³
Zwevende deeltjes (PM_{2,5})		
<i>Referentie 2</i>	Jaar	25 µg/m ³ , te bereiken op 1 jan 2015
	Jaar	20 µg/m ³ , te bereiken op 1 jan. 2020, echter een indicatieve grenswaarde, zal aangepast worden in het licht van nieuwe info over gevolgen voor de gezondheid en milieu
<i>Referentie 4 (toetsing RLS-mens)</i>	Dag	25 µg/m ³ , max 3 overschrijdingen per jaar
	Jaar	10 µg/m ³
Stikstofdioxide (NO₂)		
<i>Referentie 1</i>	1 uur	200 µg/m ³ NO ₂ mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden (18/8760 -> P 99,79)
	Kalenderjaar	40 µg/m ³ NO ₂
<i>Referentie 4</i>	1 uur	200 µg/m ³
	Jaar	10 µg/m ³
	dag	25 µg/m ³
<i>Referentie 6 (toetsing RLS-mens)</i>	Jaar	20 µg/m ³

Polluent / Referentie grenswaarde	Middelingtijd	Grenswaarde
Zwavel dioxide (SO₂)		
<i>Referentie 1</i>	1 uur	350 µg/m ³ mag niet meer dan 24 keer per kalenderjaar worden overschreden
	24 uur	125 µg/m ³ mag niet meer dan 3 keer per kalenderjaar worden overschreden
<i>Referentie 4</i>	1 dag	20 µg/m ³
	10 minuten	500 µg/m ³
<i>Referentie 7 (toetsing RLS mens)</i>	1 dag	125 µg/m ³
	1 jaar	50 µg/m ³
Koolstofmonoxide (CO)		
<i>Referentie 1</i>	Hoogste 8-uurgemiddelde van een dag ¹	10 mg/m ³
<i>Referentie 9 (toetsing RLS mens)</i>	daggemiddeld	7 mg/m ³

...”

In voetnoot worden de ‘referenties’ als volgt toegelicht:

“Referentie 1: Richtlijn luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa : Bijlage XI Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid. Deze grenswaarden werden overgenomen en aangevuld in Vlarem II bijlage 2.5.3.11

Referentie 2: Richtlijn luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa : Bijlage XIV Nationale doelstelling, streefwaarde en grenswaarde inzake vermindering van de blootstelling aan PM_{2,5}. Deze grenswaarden werden overgenomen in Vlarem II bijlage 2.5.3.14,

(...)

Referentie 4: WGO, advieswaarden Wereld Gezondheids Organisatie, 2021 – geselecteerd in de diepte-analyse uitgevoerd door Vito (2020). Deze diepte-analyse wordt anno oktober 2022 opnieuw uitgevoerd naar aanleiding van de nieuwe WHO-advies waarde voor PM_{2,5} en PM₁₀ (2021). Zoals gecommuniceerd werd door Team Mer wordt de voorgestelde waarde uit de diepte-analyse 2020 weerhouden tot de diepteanalyse die momenteel lopende is, afgerond is.

Referentie 6: Uit de diepte-analyse uitgevoerd door Vito (2020) werd de Gezondheidskundige advieswaarde voor binnenlucht, ANSES, 2013 weerhouden. Deze diepte-analyse wordt anno oktober 2022 opnieuw uitgevoerd naar aanleiding van de nieuwe WHO-waarde voor NO₂ (2021). Zoals gecommuniceerd werd door Team Mer wordt de voorgestelde waarde uit de diepteanalyse 2020 weerhouden tot de diepteanalyse die momenteel lopende is, afgerond is.

Referentie 7: WGO, advieswaarden Wereld Gezondheids Organisatie, 2000

Referentie 9: WGO, advieswaarden Wereld Gezondheids Organisatie, 2010”

Er wordt in de Bijlage L1 van het MER-rapport dus aangegeven met welke toetsingswaarden rekening wordt gehouden en wat de aard (normen of GAW's) ervan is. Voor de referenties 1 en 2 zijn dit de (actuele) normen uit Vlaem II. Voor de referenties 4 en 6 wordt verwezen naar advieswaarden van de WHO van 2021, waarbij wordt toegelicht dat voor nieuwe WHO-advieswaarden (2021) voor PM_{2,5}, PM₁₀ en NO₂ nog een diepte-analyse door VITO lopende is, waardoor rekening werd gehouden (*“Zoals gecommuniceerd werd door Team Mer”*) met de voorgestelde waarde uit de diepte-analyse van 2020.

De verzoekende partijen verwijzen ook nog zelf naar de voetnoten 78 en (voor NO₂) en 79 (voor PM₁₀ en PM_{2,5}) in het MER-rapport (pagina IX.117 en IX.119), waarin wordt toegelicht dat het Team MER aangaf abstractie te maken van de WHO-advieswaarden van 2021 omdat nog wordt bekeken op welke wijze dat in Vlaanderen zal worden geïmplementeerd:

⁷⁸ In september 2021 werd door de WGO nieuwe guidelines gepubliceerd, waarbij via een aantal tussenstappen naar een Air Quality Guideline Level (AQGL) van 10 µg/m³ wordt gestreefd. 10µg/m³ wordt genoemd als streefwaarde, deze waarde wordt momenteel niet gehaald. In de publicatie worden ook interim target geformuleerd (20µg/m³ voor NO₂). Momenteel wordt nog bekeken op welke wijze deze AQGL in Vlaanderen zal worden geïmplementeerd. Hierbij dient ook gesteld dat deze waarde de absolute ondergrens is waarbij o.b.v. de meest recente wetenschappelijke inzichten geen gezondheidseffecten worden verwacht. In afwachting van de implementatie ervan in Vlaanderen werd door Team Omgevingseffecten gecommuniceerd hier nog abstractie van te maken.

(...)

⁷⁹ In september 2021 werd door de WGO nieuwe guidelines gepubliceerd, waarbij via een aantal tussenstappen naar een Air Quality Guideline Level (AQGL) van 15 µg/m³ wordt gestreefd voor PM₁₀ en van 5 µg/m³ voor PM_{2,5}. Momenteel wordt nog bekeken op welke wijze deze AQGL in Vlaanderen zal worden geïmplementeerd. Hierbij dient ook gesteld dat deze waarde de absolute ondergrens is waarbij o.b.v. de meest recente wetenschappelijke inzichten geen gezondheidseffecten worden verwacht. In afwachting van de implementatie ervan in Vlaanderen werd door Team Mer gecommuniceerd hier nog abstractie van te maken. “

1.4

In het advies van 25 juni 2024 van het Departement Zorg, waar de verzoekende partijen naar verwijzen, wordt over de toetsingswaarden voor PM₁₀, PM_{2,5} en NO₂, SO₂ en CO die in het project-MER gebruikt worden, het volgende gesteld:

“Bijlage L1: Toetsingswaarden discipline lucht die in het kader van dit MER gebruikt worden PM10, PM2.5 en NO2 , SO2 en CO

"Het Departement Zorg wenst nog aan te geven dat het nieuwe beoordelingskader werd gepubliceerd

(<https://www.milieuinfo.be/confluence/display/MRMG/Beoordelingskader+chemische+stressor+en+met+gekende+gezondheidskundige+referentiewaarde>). Aangezien dit dossier in vergunningstraject zit, wordt het niet verplicht om dit nieuwe systeem te volgen. In het PRMER heeft men zich gebaseerd op de GAW voor jaargemiddelde van 10 µg/m³ voor PM2,5 (WHO, 2005) en 20 µg/m³ voor PM10(WHO, 2005), en 20 µg/m³ voor NO2 (ANSES 2013), 50µg/m³ voor SO2 en een daggemiddelde van 7mg/m³ voor CO die tot voor kort als GAW beschouwd werden. Deze waarden zijn ondertussen herzien op basis van een update van de Air Quality Guidelines (2021). Sinds de vorige publicatie (in 2005) is er immers heel wat informatie en studies over de blootstelling en gezondheidseffecten ten gevolge van luchtverontreiniging bijgekomen. Nieuwe epidemiologische studies zijn beschikbaar m.b.t 1) nadelige gezondheidseffecten gerelateerd aan hoge niveaus van luchtverontreiniging in lage en middeninkomenslanden, en 2) in hoge inkomenslanden met relatieve ‘clean air’ zijn er nadelige effecten gerapporteerd bij lagere niveaus van luchtverontreiniging dan eerder werden bestudeerd. De waarden voor de parameters NO2, PM2,5 en PM10, SO2 en CO werden verstrengd naar respectievelijk een jaargemiddelde van 10 µg/m³ (WHO 2021), 5 µg/m³ (WHO, 2021) en 15 µg/m³, (WHO, 2021), een 24 uur gemiddelde waarde van 40 µg/m³ voor SO2 (gebaseerd op P99 waarde, dus max. 3-4 keer per jaar te overschrijden) (basis WHO 2021), en een 24-uur gemiddelde waarde van 4mg/m³ voor CO (gebaseerd op P99 waarde, dus max. 3-4 keer per jaar te overschrijden) (basis: WHO 2021). Het is wel belangrijk om naar alle nieuwe GAW te verwijzen in het MER; optioneel kan er voor gekozen worden om de resultaten te bespreken in het licht van de nieuwe GAW (maar dat laatste is niet verplicht).”

Deze opmerking, waarin er enkel wordt gesteld dat er ‘optioneel’ maar ‘niet verplicht’ voor gekozen kan worden om de resultaten te bespreken in het licht van de nieuwe GAW’s (WHO 2021), is dus niet de reden waarom er aanvankelijk ongunstig geadviseerd werd. Het ongunstig advies werd overigens bijgesteld naar een voorwaardelijk gunstig advies van 9 september 2024.

1.5

Er kan tenslotte nog verwezen worden naar de volgende passussen in het goedkeuringsverslag van het Team MER:

“ ...

Het project-MER werd afgetoetst aan de ontvangen opmerkingen en adviezen van het publiek en de geraadpleegde adviesinstanties. Hier volgt een beknopte analyse van de ontvangen informatie:

(...)

Onder meer volgende overwegingen speelden een rol bij de toetsing en de analyse van adviezen en bezwaren:

(...)

- Ook Departement Zorg heeft nog verschillende opmerkingen, bezorgdheden en aandachtspunten:
 - o Het MER baseert zich op de GAW voor jaargemiddelde van 10 µg/m³ voor PM_{2,5} (WHO, 2005) en 20 µg/m³ voor PM₁₀ (WHO, 2005), en 20 µg/m³ voor NO₂ (ANSES 2013), 50µg/m³ voor SO₂ en een daggemiddelde van 7mg/m³ voor CO die tot voor kort als GAW beschouwd werden. Deze waarden zijn ondertussen herzien op basis van een update van de Air Quality Guidelines (2021). Departement Zorg vraagt om in het MER naar alle nieuwe GAW te verwijzen en geeft aan dat er optioneel voor gekozen kan worden om de resultaten te bespreken in het licht van de nieuwe GAW. In het MER ontbreekt de verwijzing en optionele bespreking van de nieuwe GAW. Dit zal echter geen impact hebben op de beoordeling in het MER.
 - o Opmerkingen van vanuit de bezwaren, aanvullend aan de reeds besproken elementen:
 - o De uitstoot van NO_x, SO_x, benzeen, fijn stof (PM₁₀) en UFP werd ingeschat en de bijdrage tot immissie in de omgeving werd berekend en getoetst aan de gezondheidkundige advieswaarde (GAW) die bij opstelling van het MER van toepassing waren. De GAW voor elk van de parameters werd bepaald door VITO via een diepteanalyse. Daarbij wordt rekening gehouden met de gezondheidsproblemen die elk van de parameters kunnen veroorzaken. Enkel wetenschappelijke publicaties worden daarbij in overweging genomen cfr. het keuzenprotocol voor het selecteren van gezondheidkundige advieswaarden. Dit is zo voorgeschreven in het richtlijnsysteem mens-gezondheid. In het MER en het monitoringsplan wordt voorgesteld om deze parameters te monitoren.

...”

Uit deze overwegingen blijkt dat het Team MER van oordeel is dat het ontbreken van de verwijzing en optionele bespreking van de nieuwe GAW “*geen impact (zal) hebben op de beoordeling in het MER*” en dat ze akkoord gaat met toetsing aan de GAW's die bij de opstelling van het project-MER van toepassing waren en die door VITO bepaald werden na een diepteanalyse.

2.

Uit het voorgaande blijkt dus dat in het project-MER is rekening gehouden met de toetsingswaarden (normen en GAW's) die op dat ogenblik van toepassing waren. Noch uit het advies van het Departement Zorg, noch uit de goedkeuringsbeslissing van het Team MER blijkt dat er al had kunnen of moeten rekening gehouden worden met de GAW's van de WHO van 2021. Beide instanties besluiten zelfs expliciet tot het tegendeel. De verzoekende partijen laten overigens de uitdrukkelijke opmerkingen daarover in de goedkeuringsbeslissing van het Team MER en in de Bijlage L1 van het MER-rapport onbesproken in hun kritiek.

De verzoekende partijen overtuigen in het licht van de bovenstaande bespreking niet dat in het project-MER al had moeten rekening gehouden worden met de nieuwe WHO-advieswaarden van 2021.

3.

De verzoekende partijen kunnen ook niet gevolgd worden dat de hierna volgende passus in de bestreden beslissing *“intern strijdig is met de dossierstukken, alsook met de rest van de beoordeling”*:

“... ”

Luchtemissies

De Europese richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa bepaalt dat de luchtkwaliteit waar deze goed is, in stand moet worden gehouden en in andere gevallen moet verbeteren (stand still beginsel). Verder is bepaald dat daar waar de norm voor één of meer van de pollutanten wordt overschreden de periode van overschrijding zo kort mogelijk moet worden gehouden. Aangezien het om een vergunning voor onbepaalde duur gaat voor de luchthaven van Oostende – Brugge, is het aangewezen om bij de vergunning te anticiperen op de herziening van de Europese richtlijn luchtkwaliteit waar verstrenging van luchtkwaliteitsnormen tegen 2030 wordt vooropgesteld. De herziening heeft als één van de hoofdoelen de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn te brengen met de in september 2021 herziene advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). De besluitvorming en publicatie van de herziene richtlijn luchtkwaliteit wordt eind 2024 verwacht.

“... ”

Deze passus kan niet los gezien worden van de monitoringsverplichtingen die wordt opgelegd in de bestreden beslissing, waarbij het klaarblijkelijk de bedoeling is om op die manier te anticiperen op aanpassingen van de luchtkwaliteitsnormen.

2. Tweede middelonderdeel: "Klimaat in het project-MER"

2.1

De stelling van de verzoekende partijen is dat er een lacune is in het project-MER omdat de scope 3 emissies, die volgens de verzoekende partijen nochtans relevant zijn voor de effecten op het klimaat, niet zijn onderzocht. Ze stellen ook dat de eerste verzoekende partij nochtans al geweest had op deze leemte.

Zoals hierna zal blijken steunt dit standpunt op een misvatting of verkeerde lezing van het project-MER.

2.2

Onder de discipline 'klimaat' die de verzoekende partijen klaarblijkelijk visereren in dit middelonderdeel, wordt in het project-MER aangegeven:

"...

De beschrijving van de milieueffecten gebeurt aan de hand van een relevantiekader gevolgd door maatregelen waarvan algemeen wordt aangenomen dat zij met de stand van de techniek en de actuele evolutie als best beschikbaar worden beschouwd met betrekking tot de uitstoot in hun domein van BKG. Met betrekking tot projecten en hun impact op het klimaat kunnen we onderverdelingen of classificaties maken met betrekking tot de BKG. De BKG vallen onder het ETS systeem hetgeen op zich stelt dat er een belangrijke bijdrage is wat impact is wat betreft BKG. In de literatuur vinden we onder meer 100.000 ton CO₂ en 25.000 ton CO₂ equivalenten terug als zijnde een grens om de impact in te schatten.

De klimaatreflexen, wanneer relevant vanuit de andere disciplines worden eveneens mee opgenomen.

Tabel IX-93: Overzicht van de BKG-impact

BKG (ton/jaar)	Kwantificatie	Kwalitatieve beoordeling	Klasse
< 10.000	Geen	Niet nul maar beperkt	5
10.000 < X < 25.000	Kwantificatie is aanbevolen	Laag	4
25.000 < X < 100.000	Kwantificatie	Laag	3
100.000 < X < 1.000.000	Kwantificatie: Mitigatie en effecten van het milieu op het project	Gemiddeld	2
X > 1.000.000	Bijkomend: project kwetsbaarheid en weerstand analyse	Hoog	1

..."

Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt tussen 3 soorten emissies (scope 1, 2 en 3). De scope 3 emissies zijn volgens het project-MER de BKG-emissies door vliegtuigbewegingen, voertuigen van huurders en passagiersvervoer op de site.

Voor scope 3 emissies door vliegtuigbewegingen wordt vervolgens aangegeven dat deze in 2022 naar 'Ton CO₂-equivalent' een BKG-impact hebben van 127.590, hetgeen volgens de bovenstaande tabel 'klasse 2' en 'gemiddeld' is. Er wordt daaruit afgeleid:

“ ...

We kunnen stellen dat de scope 3 emissies vallen in een gemiddelde categorie en bijkomende milderende maatregelen dan deze van de EU-ETS hier op zijn plaats zijn maar niet hoogdringend gezien de absolute emissies.

...”

Vervolgens wordt ingegaan op mogelijke milderende maatregelen (Evolutie van de vlootsamenstelling, Duurzame brandstof, Waterstof en Batterij – Elektrisch) om dan ten slotte tot de volgende samenvattende beoordeling te komen:

“ ...

Samenvattend kan gesteld worden dat de grootste bijdrage aan de CO₂-uitstoot afkomstig is van de vliegtuigbewegingen. Om de BKG-gassen tot een minimum te beperken en de vooropgestelde groei te kunnen behalen zal de luchthaven moeten inzetten op het aantrekken van brandstofefficiënte toestellen en ook het gebruik van SAF's. Binnen het segment van de trainingen, kan er gekeken worden naar elektrische trainingstoestellen op midden lange termijn.

...”

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden wordt in het project-MER rekening gehouden met de scope 3 emissies. Er wordt zelfs aangegeven dat de grootste bijdrage aan de CO₂-uitstoot afkomstig is van de vliegtuigbewegingen.

3. Derde middelonderdeel: “*Cumulatieve effecten*” (helihaven)

3.1

De verzoekende partijen houden voor dat het vaststaat dat er een helihaven voor Defensie in Oostende komt en dat dit ten onrechte niet is meegenomen in het project-MER.

Ook deze stelling steunt op een misvatting of verkeerde lezing van het project-MER, zoals hierna zal blijken.

3.2

De hierna volgende overwegingen, die de verzoekende partijen citeren om hun stelling aan te tonen, is geen passus uit het project-MER maar een uittreksel uit de passende beoordeling:

“... ”

5.3 Verhuizing van de vliegbasis van defensie vanuit Koksijde

De vliegbasis van defensie van Koksijde plant een verhuizing naar de luchthaven van Oostende in het jaar 2025. De inplanting van de SAR-basis is echter nog niet definitief. Momenteel (feb 2024) worden immers nog verschillende locaties onderzocht naar haalbaarheid en mogelijkheid van inplanting van de SAR-basis.

Ondanks het feit dat er bepaalde inschattingen kunnen worden gemaakt van het mogelijk aantal vluchten, het type toestellen, het aantal personeelsleden en dergelijke meer, is de correctheid hiervan te onzeker waardoor de foutenmarge te groot is om gefundeerde uitspraken omwille van de effecten te kunnen maken.

...”

In het project-MER wordt de verhuizing van de vliegbasis van defensie vanuit Koksijde besproken bij (1) de beschrijving van de actuele, referentie en geplande situatie (Verwachte vliegverkeer, Testdraaien motoren, Brandstofopslag en -verdeling, Verkeersstromen, Waterbeheer, Bespreking van mobiliteit in de geplande situatie), (2) de mobiliteit in de geplande situatie, (3) de biodiversiteit (4) de mens-ruimtelijke aspecten (5) landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie.

Het middelonderdeel steunt dus op een verkeerde veronderstelling. Het blijkt immers dat het verhuizen van de vliegbasis van defensie vanuit Koksijde, als ontwikkelingsscenario werd betrokken in het project-MER. De vraag of dit ontwikkelingsscenario nog actueel is, is in dat opzicht verder niet meer relevant.

4.

Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van:

- artikel 74 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet) *juncto* artikel 3.3.0.2, 9° van VLAREM II;
- het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel omvat twee onderdelen. Het eerste middelonderdeel omvat verschillende subonderdelen.

“Middelonderdeel I: Het monitoringsplan als bijzondere milieuvoorwaarde”

“Algemeen”

De verzoekende partijen zetten uiteen dat het project-MER, omwille van een negatieve impact van NO₂ op de omgeving, milderende maatregelen onderzocht op Apron 1 en 2 om de stikstofemissies te doen dalen. Ze stellen dat de afdeling GOP een concrete milderende maatregel voorstelde, met name dat ter hoogte van Apron 2 en van Apron 1 de NOx-bijdrage (emissies in ton/jaar) tegen 2030 is afgenomen met minstens 80 % ten opzichte van de in het MER berekende bijdrage volgens het scenario OB2bis+, dat er tegen 2030 geen NOx emissies meer zijn als gevolg van de GPU en dat uiterlijk 31 maart 2030 de actuele bijdrage op 1 januari 2030 bezorgd wordt *“(inclusief aannames en berekeningswijze cfr. de MER-berekening)”*. Ze stellen verder dat de verwerende partij deze voorwaarde niet oplegt en zich integraal aansluit bij het standpunt van de aanvrager en dat uit de bestreden beslissing blijkt dat het monitoringsplan een belangrijke waarborg zal zijn dat de luchtkwaliteitsnormen niet worden overschreden.

“Bijzondere milieuvorwaarden Artikel 4, 9. a. tot c. Bestreden Beslissing”

De verzoekende partijen verwijzen vervolgens naar de bijzondere milieuvorwaarden opgenomen in artikel 4, 9, a-c van de bestreden beslissing en houden voor dat de voorwaarden artikel 3.3.0.2, 9° Vlarem II en artikel 74 van het Omgevingsvergunningsdecreet schenden

omdat de meetmethode voor de luchtkwaliteit er niet in wordt vermeld, maar het aan de exploitant (de appreciatie) overlaat om binnen de zes maanden een definitief meetprogramma en meetmethodiek op te stellen, “*in overleg*” met de VMM. De verzoekende partij stelt dat niet duidelijk is wat met “*overleg*” precies bedoeld wordt maar dat alleszins ook de betrokkenheid vereist is van de VMM en de voorwaarden niet door enkel de exploitant kan worden gerealiseerd. Ze wijzen er ook op dat het volgens de voorwaarden de exploitant zelf is die beslist of een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen al dan niet gerechtvaardigd is. De verzoekende partijen voeren verder ook nog aan dat de voorwaarde die is opgenomen in artikel 4, 9, c niet precies is omdat er enkel opgelegd wordt om te toetsen aan de geldende normen en de gezondheidkundige advieswaarden, waardoor de exploitant zelf kan beslissen om al dan niet bijkomende vrachtbewegingen toe te staan, ongeacht de toets aan de waarden en normen.

“De bijzondere voorwaarde uit artikel 4, 11. Bestreden Beslissing”

De verzoekende partijen bekritisieren de voorwaarde dat indien de doelstellingen uit het monitoringplan niet gehaald worden, de uitbater van de luchthaven ertoe gehouden is binnen een termijn van 6 maanden een actieplan op te stellen met aanvullende milderende maatregelen om de doelstelling te behalen, waarbij wordt opgelegd dat het actieplan gecommuniceerd wordt aan de monitoringscommissie en op hetzelfde ogenblik wordt geïmplementeerd. Ze stellen dat uit de bestreden beslissing niet valt af te leiden wat die doelstellingen precies inhouden. Ook in het monitoringsplan is niet elk van de doelstellingen voldoende duidelijk en concreet.

De APU-doelstelling beoogt enkel een daling zonder meer en geeft daardoor aan de exploitant een grote beoordelingsvrijheid.

Ook de doelstelling LTO-emissies is vaag en onduidelijk aangezien niet vermeld wordt wat de NO_x- en CO₂ LTO-emissies van het MER in het geplande OB2bis+ scenario zijn. Ook in het project-MER zelf valt niet eenduidig af te leiden wat de NO_x en CO₂-emissies in het geplande OB2bis+-scenario zullen zijn. Weliswaar worden de totale emissies van NO_x en CO₂ in de geplande situatie OB2bis+ besproken, maar de LTO-emissies worden in de resultatenrekening niet geïndividualiseerd. Naast onduidelijke en niet precieze doelstellingen, zijn er ook onnauwkeurige en zelfs geheel onbepaalde toekomstige maatregelen om deze doelstellingen te halen. Daarnaast valt niet in te zien wat het milderend effect van deze doelstelling is, nu ze louter stelt dat de emissies in het geplande OB2bis+ -scenario niet mogen worden overschreden, terwijl het op basis van de resultaten van het geplande OB2bis+ -scenario is dat het project-MER een noodzaak ziet om milderende maatregelen te nemen.

De verzoekende partijen voeren verder aan dat er geen toets is aan EU-Luchtkwaliteitsnormen voor NO_x. De doelstellingen uit het monitoringsplan zijn telkens toegespitst op één element met een NO_x of CO₂- emissie (bv. GPU, APU, taxitijd, proefdraaien...), maar er ontbreekt een algehele doelstelling voor NO_x of CO₂. Het niet-overschrijden van de Europese luchtkwaliteitsnorm in de directe omgeving van de luchthaven wordt, in tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing staat, in het monitoringsplan niet als doelstelling opgenomen. Enkel wordt erin gesteld dat dat NO₂ driejaarlijks wordt gemonitord.

“Middelonderdeel II: Voorwaarde 5d”

De verzoekende partijen voeren aan dat voorwaarde 5d (gebruik maken van een ‘preferentieel baangebruik’ of PRS) werd opgelegd omwille van de geluidshinder voor omwonenden. De opgelegde voorwaarde is volgens de verzoekende partijen niet door toedoen van de aanvrager te verwezenlijken omdat de keuze van de vluchtroutes en verdeling van het baangebruik een federale bevoegdheid is, die niet door de vergunninghouder of de vergunningverlenende overheid kan worden geregeld. Bovendien wordt die voorwaarde nu al geschonden door de piloten die systematisch en zonder reden afwijken van het API. En bovendien is het enkel van toepassing voor nachtvluchten.

2.

De verwerende partij repliceert op het eerste middelonderdeel dat het monitoringsplan dat bij de omgevingsvergunningsaanvraag gevoegd is en dat verankerd wordt in de bijzondere voorwaarden van de bestreden beslissing, voorziet dat de monitoring/kwantificatie gebeurt op basis van werkelijke gegevens van vorig kalenderjaar ter verifiëring van de aannames in de project-MER. Ze stelt dat de beoordeling ‘Monitoring lucht’ in de bestreden beslissing binnen de ruime discretionaire bevoegdheid blijft waarover een vergunningverlenende overheid beschikt en dat eruit blijkt dat in de bijzondere voorwaarden, in het monitoringsplan en in de motivering van de bestreden beslissing wordt aangegeven aan welke waarden wordt getoetst, wat de meetmethode is, de meetfrequentie en de procedure voor de evaluatie van de metingen.

Ze betoogt dat zowel punt 9 van de bijzondere voorwaarden zelf, het monitoringsplan, als de motivering bij de bestreden beslissing voldoende concrete gegevens bevatten over de wijze waarop de metingen uitgevoerd worden. Tevens is voorzien dat de beoordeling van de resultaten van de metingen gebeurt door een MER deskundige lucht. De omstandigheid dat de bijzondere voorwaarden voorzien dat de exploitant een definitief meetprogramma en meetmethodiek moet opstellen in overleg met de VMM (Kern Lucht) maakt de bijzondere voorwaarde niet onwettig. In de bestreden beslissing wordt immers vastgelegd hoe de

concrete meetmethode bepaald wordt en mede gelet op de techniciteit van een dergelijke materie en het feit dat de VMM (Kern Lucht) daarover expertise heeft, is het niet onredelijk dat de concrete modaliteiten van de metingen bepaald worden in overleg met de VMM (Kern Lucht).

Ze betoogt verder dat de verzoekende partijen evenmin kunnen gevolgd worden dat de bijzondere voorwaarden onvoldoende precies zijn en niet in redelijke verhouding staan. Ze wijst erop dat de vereiste uit artikel 74 OVD ertoe strekt te verzekeren dat de exploitant weet wat hij moet doen, wat verband houdt met de juridische afdwingbaarheid van de bijzondere voorwaarden ten aanzien van de exploitant. De gebeurlijke schending van artikel 74 OVD kan de verzoekende partijen hoe dan ook geen voordeel opleveren en hun kritiek kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

De verwerende partij betwist ook dat de voorwaarde over het aantal vrachtbewegingen een te grote beoordelingsvrijheid laat aan de exploitant. Het feit dat in de vergunningsvoorwaarde is opgenomen dat op basis van een nieuwe gezondheidskundige impactbeoordeling wordt beslist of er ruimte is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen, doet niet anders besluiten. Welke gevolgen hier eventueel aan gekoppeld zouden kunnen worden, kan in voorkomend geval het voorwerp uitmaken van een bijstellingsprocedure. Bij een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur bestaat immers steeds de mogelijkheid om de omgevingsvergunning en de opgelegde voorwaarden bij te stellen op verzoek van de in artikel 82 OVD bedoelde personen.

Over de bijzondere voorwaarde die is opgenomen in artikel 4, par. 1, b, punt 11 herhaalt de verwerende partij de *ratio legis* van artikel 74 OVD, waardoor de kritiek van de verzoekende partijen niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden. Daarnaast betwist ze dat er geen APU-doelstelling, doelstelling voor LTO-emissies en voor EU-luchtkwaliteitsnormen zou zijn. Voor de APU-doelstelling verwijst ze naar de overweging in de bestreden beslissing dat de aannames in het project-MER die zijn doorgerekend in de verschillende scenario's en worden verankerd in de vergunning als bijzondere voorwaarde en/of worden via monitoring opgevolgd. Voor de LTO-emissies, stelt het monitoringplan dat de NO_x- en CO₂ LTO-emissies getoetst worden aan de in het MER geplande scenario OB2bis+ en dit scenario niet mogen overschrijden en die maatregel is erop gericht om te monitoren of de in de project-MER gehanteerde effectenbeoordeling daadwerkelijk gehaald wordt. Het valt niet in te zien wat hier onredelijk of disproportioneel aan is. Ze wijst ook op de bijzondere voorwaarde 9, d) die bepaalt dat indien metingen vereist zijn volgens het monitoringsplan, een erkend deskundige lucht moet aantonen dat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de Europese luchtkwaliteitsnormen van stikstofdioxide (NO₂) in de directe omgeving van de luchthaven niet overschreden worden. Indien een overschrijding wordt vastgesteld, dan wordt dit evaluatierapport uitgebreid met een plan van maatregelen die ervoor moeten zorgen dat

deze verplichting volledig nageleefd wordt. In de motieven van de bestreden beslissing wordt in dat verband ook verwezen naar de luchtkwaliteitsnormen uit de inmiddels aangepaste Luchtkwaliteitsrichtlijn.

In replek op het tweede middelonderdeel stelt de verwerende partij dat de aangevoerde onwettigheid de verzoekende partijen niet tot voordeel kan strekken en dus ook niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Ze licht toe dat de voorwaarde 5d (PRS) de bevestiging en verankering is van de bestaande federale regels. Het PRS is opgenomen in de 'Aeronautical Information Publication' (AIP). Een eventuele onwettigheid van die bijzondere voorwaarde kan de verzoekende partijen geen voordeel opleveren, omdat ook bij een vernietiging de federale regels inzake baangebruik blijven gelden.

De verwerende partij herhaalt ook opnieuw dat omwille van de *ratio legis* van artikel 74 OVD, de kritiek van de verzoekende partijen niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

Verder wijst de verwerende partij erop dat de omstandigheid dat de federale overheid (Skeyes) bevoegd is voor de veiligheid van het luchtverkeer, niet wegneemt dat ze voor de vergunningverlening nog bijzondere voorwaarden kan opleggen aan de exploitant. Ze wijst erop dat de verwerende partij bevoegd is voor de strijd tegen geluidshinder, zoals vervat in artikel 6, §1, II, eerste lid, 1° van de BWHI en artikel 6, §1, II, eerste lid 3° BWHI haar ook politiebevoegdheid geeft over gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven. Uit artikel 6, §4, 3° BWHI volgt dat ze ook bevoegd is voor aanvullende politiereglementen inzake het luchtverkeer. Voor wegverkeer geldt de federale bevoegdheid daartoe slechts voor regels van algemene politie en zijn de gewesten bevoegd voor aanvullende reglementen, wat analoog geldt voor luchtverkeer. De bevoegdheidsgrondslag is voor beiden immers hetzelfde.

Ze verwijst naar rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat ze op grond van eigen bevoegdheden regels kan aannemen over het baangebruik, naar analogie met rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over lage emissiezones.

Ze voegt nog toe dat ook zonder de voorwaarde afdoende gegarandeerd is dat de hinder van een aanvaardbaar niveau is. De verwerende partij verwijst naar de specifieke voorwaarden 5 a, b, c en e en de toelichting van de discipline geluid in de bestreden beslissing, waar de verzoekende partijen geen kritiek op leveren.

3.

De tussenkomen partij stelt in replek op het eerste middelonderdeel dat uit artikel 74 Omgevingsvergunningsdecreet niet volgt dat een meetprogramma en meetmethodiek definitief moeten vastliggen in de omgevingsvergunning. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat niet vereist is dat de voorwaarde alleen door de aanvrager of exploitant gerealiseerd

kan worden. Er is slechts vereist dat een milieuvoorwaarde voldoende precies en concreet is en dat een aanvrager redelijke stappen kan ondernemen ter realisatie van de voorwaarde. De voorwaarde over de realisatie van de meetmethode en meetprogramma hangt niet uitsluitend af van de wil van de exploitant. De voorwaarde bepaalt een duidelijke termijn en voorziet in overleg met VMM en het departement Omgeving. Er is dus geen ruimte voor de exploitant om deze voorwaarde naar eigen goeddunken in te vullen. De tussenkomenende partij kan ook stappen ondernemen door de VMM en het Departement Omgeving te contacteren, metingen uit te voeren en mee een meetmethode op te stellen. De tussenkomenende partij benadrukt dat voorwaarde 4, a een meetverplichting oplegt. Uit de motivering en voorwaarden van de bestreden beslissing blijkt dat de parameters van deze metingen grotendeels vastliggen. Dat overleg met VMM en het departement Omgeving vereist is, maakt de voorwaarde niet onduidelijk maar betekent louter dat in samenspraak zal gekozen worden voor de meest gepaste meetmethode.

Er wordt ook ruimte gelaten voor doorlopende evaluatie van de aanvraag en emissies, met voorstel tot al dan niet periodieke herhaling van de monitoring door de deskundige Lucht / mens-gezondheid. Na een groei van meer dan 50% worden alle parameters opnieuw geëvalueerd. Het spreekt voor zich dat daaruit kan volgen dat de cargovluchten niet verder uitbreiden, ook zonder dat dit uitdrukkelijk in de voorwaarde is opgenomen. De tussenkomenende partij benadrukt dat de toekomst onzeker is en niet altijd duidelijk is welke technieken er mogelijk zijn om bepaalde doelstellingen te realiseren. De opgelegde voorwaarden voorzien in monitoring en evaluatie ten aanzien van het op dat moment geldende normenkader. Bij de milieuvoorwaarden heeft de verwerende partij gezocht naar een billijk evenwicht tussen de belangen van exploitant en omwonenden. De Raad is volgens de tussenkomenende partij niet bevoegd om die beoordeling opnieuw te doen. Ze herhaalt dat de meetmethode al vastligt, en dat de enige open elementen ervoor zorgen dat de monitoring steeds gebruik maakt van de op dat moment geldende normen en ontwikkelingen. De meetmethode voor de betrokken pollutanten ligt bovendien nergens vast in wetgeving, zodat net daarom wordt ingezet op overleg met VMM en het Departement Omgeving. Er is sprake van een leemte in de wetenschappelijke kennis die de tussenkomenende partij samen met deze instanties tracht te dichten en zo snel mogelijk in een betrouwbare meetmode te vertalen. De tussenkomenende partij benadrukt dat de VMM zelf deze voorwaarde heeft voorgesteld en deze dus gesteund wordt door de wetenschappelijke expertise van de VMM.

De kritiek op voorwaarde 11 in de bestreden beslissing, gaat over aspecten waar de tussenkomenende partij geen vat op heeft en waarin ze enkel een ondersteunende rol kan opnemen. Over de APU-doelstelling licht ze toe dat de 'Auxiliary Power Unit' een apparaat in het vliegtuig zelf is, zodat de tussenkomenende partij daar geen enkele zeggenschap over heeft en slechts gebruikers van de site kan aansporen om rekening te houden met de doelstelling.

Ze kan hierin wel een aansporende rol spelen. Ook voor ontwikkelingen naar elektrische of minder vervuilende APU's hangt de tussenkomende partij af van anderen. De voorwaarde is dan ook wel voldoende precies en duidelijk en kan niet anders opgelegd worden, omdat ze dan niet realiseerbaar zou zijn. Een daling met cijfermatige doelstellingen kan dan ook niet opgelegd worden. Voor de LTO-emissies verwijst de tussenkomende partij naar het project-MER en de bijlagen. De LTO-emissies, met specifiek de hoeveelheden NO_x- en CO₂-emissies, zijn duidelijk, precies en concreet bepaald in het project-MER, waar het monitoringplan naar verwijst. De voorwaarde die verwijst naar de doelstellingen uit het monitoringplan, dat verwijst naar de NO_x- en CO₂-emissies zoals gemodelleerd in het project-MER is voldoende precies en duidelijk. Dat de milderende maatregelen nog niet bepaald zijn, is niet relevant. Er moet gezorgd worden dat de doelstellingen gerealiseerd worden, waarbij ruimte is gelaten om de meest verantwoorde (gelet op de stand van de wetenschap) milderende maatregelen te nemen. Dat dit volgens de verzoekende partijen geen nuttige maatregel is, is slechts loutere opportuniteitskritiek.

Over de toets aan de EU-luchtkwaliteitsnormen stelt de tussenkomende partij dat de EU-luchtkwaliteitsnormen vastgelegd worden in de Luchtkwaliteitsrichtlijn, die op haar beurt wordt omgezet in nationaal recht. Deze zullen dus van toepassing zijn zodra ze omgezet zijn, en er is dus geen reden om dit op te nemen in de vergunningsvoorwaarden.

Over het tweede middelonderdeel stelt de tussenkomende partij dat het PRS sinds 2022 werd geïmplementeerd. Of het preferentieel baangebruik wordt toegepast, hangt af van de weersomstandigheden omdat de preferentiële landingsbaan ook veilig moet zijn. Afwijkingen omwille van het weer zijn dus mogelijk.

De tussenkomende partij betwist dat deze voorwaarde niet door de tussenkomende partij zou kunnen gerealiseerd worden. Piloten kiezen niet vrij waar en wanneer ze opstijgen of landen maar worden aangestuurd vanuit de luchthaven en hebben steeds toestemming nodig. Het is de verantwoordelijke bij de luchthaven die evalueert wanneer het PRS kan gebruikt worden. Recente cijfers tonen aan dat 78% van de vertrekkende vluchten het PRS heeft gebruikt. Er is ook een dalende trend in nachtvluchten zodat die impact beperkt is. Skeyes kijkt toe op het PRS. Een afwijking op het PRS is bovendien geen overtreding. Er is overdag meer verkeer zodat het PRS niet altijd de meest veilige optie is en afwijkingen dan vaker voorkomen. Kritieken dat het PRS actueel zou overtreden worden is een kwestie van handhaving en geen kritiek op de geldigheid van de omgevingsvergunning.

Ze wijst er ook op dat voor geluid ook voorwaarden 3 en 4 werden opgelegd. Daarop leveren de verzoekende partijen geen kritiek.

4.

De verzoekende partijen dupliceren met betrekking tot het eerste middelonderdeel nog dat de meetverplichting van luchtkwaliteit zeer oppervlakkig is omschreven en slechts minimale vereisten bevat zonder dat die meetmethode voldoende verfijnd is. Er is nog steeds een ruime bevoegdheid om zelf een invulling te geven. Daarenboven is onduidelijk wat “*de nabije woonomgeving*” precies is, zodat ook daar een ruime invulling mogelijk is en de tussenkomenende partij het meetpunt kan kiezen op een gunstige plaats. De wel bepaalde onderdelen van de meetmethode laten veel ruimte voor de tussenkomenende partij om zelf in te vullen. Het gaat niet om loutere details, maar fundamentele elementen van de meetmethode. Hetzelfde geldt voor de voorwaarde over zorgwekkende stoffen. Volgens de verzoekende partijen worden er geen specifieke milieudoelstellingen opgelegd als bijzondere milieuvoorwaarde voor deze stoffen, maar louter een monitoring. Er zijn geen acties bepaald bij het overschrijden van de luchtkwaliteitsnormen of van de gezondheidskundige advieswaarden. Ook voorwaarde 9, c geeft te veel vrijheid aan de tussenkomenende partij. De beslissing of er ruimte is voor meer vrachtverkeer wordt overgelaten aan de tussenkomenende partij. De bewering van de verwerende partij in de antwoordnota dat de concrete gevolgen eventueel voorwerp zijn van een bijstellingsprocedure, is tegenstrijdig met de inhoud van de voorwaarde. Er zijn ook wel degelijk specifieke gevolgen gekoppeld aan een impactbeoordeling: een beslissing of het aantal vrachtbewegingen kan blijven stijgen. Dat is het enige doel van deze voorwaarde. Het gaat niet om loutere monitoring maar gaat gepaard met een bijkomende beoordeling. De voorwaarde verduidelijkt niet aan wat de wenselijkheid van de stijging van het aantal vrachtbewegingen moet worden afgetoetst. Deze worden bijvoorbeeld niet afhankelijk gemaakt van een niet overschrijden van de toepasselijke kwaliteitsnormen en gezondheidskundige advieswaarden. Wanneer er wel en niet ‘ruimte’ is voor meer vrachtbewegingen, blijkt niet uit de voorwaarde. Er is dan ook een ruime discretionaire bevoegdheid om op basis van de gezondheidskundige impactbeoordeling te bepalen of het aantal vrachtbewegingen kan stijgen. Die beoordelingsvrijheid ligt bij de tussenkomenende partij, die vergunningsvoorwaarden moet realiseren. De verwerende partij bevestigt in haar antwoordnota dat de tussenkomenende partij als exploitant dus een rol speelt in die beslissing. De bijstellingsmogelijkheid uit artikel 82 Omgevingsvergunningsdecreet waar de verwerende partij naar verwijst, is een mogelijkheid bij eender welke omgevingsvergunning. Hiermee overtuigt ze volgens de verzoekende partijen niet dat de keuze bij de vergunningverlenende overheid ligt en niet bij de exploitant. De verwerende partij geeft bovendien zelf aan dat om het aantal vrachtbewegingen terug te schroeven, de bijstellingsprocedure moet doorlopen worden, wat impliceert dat de tussenkomenende partij thans kan oordelen om (binnen het kader van de verleende vergunning) bijkomende vrachtbewegingen te voorzien. Dat de tussenkomenende partij moet weten wat ze moet doen, is

niet de enige vereiste voor een vergunningsvoorwaarde. De voorwaarden moeten dermate specifiek zijn dat geen beoordelingsvrijheid bestaat voor tussenkomende partij of overheid om deze in te vullen. Op die manier kan het naleven van de voorwaarden worden gecontroleerd zonder dat er mogelijkheid tot interpretatie is.

De verzoekende partijen herhalen dat de APU-doelstelling louter een 'daling' vereist en niets meer. Hoewel het motiverend gedeelte van de bestreden beslissing spreekt over de aannames van het project-MER, komen die aannames niet terug in het monitoringsplan. De doelstellingen van dat plan zijn veel ruimer geformuleerd.

Voor de LTO-emissies volharden de verzoekende partijen in hun kritiek. Ze herhalen dat enkel bepaald wordt dat de emissies niet mogen overschreden worden, zonder verplichting tot ingrijpen, wat bezwaarlijk als een milderende maatregel kan beschouwd worden.

Voor de EU-luchtkwaliteitsnorm gedragen ze zich naar de wijsheid.

Over het tweede middelonderdeel dupliceren de verzoekende partijen dat de verwerende partij niet gevolgd kan worden over de draagwijdte en het doel van een vergunningsvoorwaarde. Ze benadrukken dat een vergunningsvoorwaarde een onvergundbaar project toch vergundbaar maakt. Een gebrekkige of onwettige voorwaarde maakt de onderhavige vergunning onwettig. De verzoekende partijen worden ook wel degelijk geschaad door dergelijke voorwaarde. Een onwerkbaar voorwaarde kan niet doen waartoe ze bestemd is, milieugevolgen verminderen of vermijden. Zonder afdoende voorwaarde worden de verzoekende partij geconfronteerd met zwaardere gevolgen en hinder dan wat door de bestreden beslissing als aanvaardbaar werd beschouwd.

Ze betwisten dat piloten verplicht zijn om het PRS te gebruiken. Ze stelt dat blijkt dat piloten consequent afwijken van het AIP, op momenten van stabiele weersomstandigheden zodat een afwijking niet te verantwoorden is. De tussenkomende partij reageert daarop niet.

De verwerende partij kan niet gevolgd worden dat de tussenkomende partij zelf moet zorgen voor naleving. Een voorwaarde die enkel afhankelijk is van de exploitant en diens houding ten opzichte van de voorwaarde, kan nooit conform zijn. Het moet altijd mogelijk zijn om met een objectieve vaststelling van de handhavingsautoriteit te bepalen of aan een voorwaarde is voldaan of niet.

Beoordeling door de Raad

1. Ontvankelijkheid van het middel

1.1 Eerste middelonderdeel

De verwerende partij werpt op dat de kritiek van de verzoekende partijen dat de bijzondere voorwaarden onvoldoende precies zijn en niet in redelijke verhouding staan, hen geen voordeel kan opleveren en dus niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden. De exceptie steunt op de stelling dat de vereiste uit artikel 74 OVD ertoe strekt te verzekeren dat de exploitant weet wat hij moet doen, wat verband houdt met de juridische afdwingbaarheid van de bijzondere voorwaarden ten aanzien van de exploitant.

In zoverre de verwerende partij bedoelt aan te voeren dat de schending van een norm of een algemeen rechtsbeginsel geen aanleiding kan geven tot de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling indien de aangevoerde onwettigheid kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van diegene die zich daarop beroept, moet erop gewezen worden dat artikel 35, derde lid, 2° DBRC-decreet werd vernietigd door Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 11 april 2023 (nr. 59/2023).

Daarnaast kan (in het algemeen) niet ingezien worden waarom kritiek op gebrekkige voorwaarde die aan de vergunninghouder wordt opgelegd (en deel uitmaakt van het in beginsel ondeelbaar karakter van een vergunningsbeslissing), niet de belangen van het 'betrokken publiek' zou kunnen dienen. De verwerende partij licht deze stelling overigens ook niet toe voor de concrete voorwaarden die de verzoekende partijen in de onderliggende zaak bekritisieren.

De exceptie wordt verworpen.

2.2 Tweede middelonderdeel

In zoverre de verzoekende partijen onder het tweede (middel)onderdeel aanvoeren dat de voorwaarde inzake het 'Preferential Runway System' (PRS) onwettig is, kan echter niet ingezien worden welk belang ze hebben bij deze kritiek.

De verzoekende partijen betwisten niet, zoals de verwerende partij aangeeft, dat de voorwaarde 5d een bevestiging is en verankering van een regel die momenteel is opgelegd in

het 'Aeronautical Information Publication' (of AIP). Zelfs indien de verwerende partij niet bevoegd zou zijn om de voorwaarde op te leggen, dan nog moet vastgesteld worden dat die voorwaarde al via andere regels van toepassing is. Wat de verzoekende partijen overigens zelf bevestigen. En de kritiek dat die regels niet (altijd) gevolgd worden, valt buiten het debat van de onderliggende zaak.

De exceptie van de verwerende partij is gegrond.

2. Middelonderdeel I: Het monitoringsplan als bijzondere milieuvoorwaarde

2.1 Algemeen

Het monitoringsplan ('Monitoringplan LEM Oostende lucht en gezondheid') dat deel uitmaakt van de aanvraag, voorziet voor de monitoring van lucht het volgend meetprogramma:

"1. Lucht

Het meetprogramma luchtmissieconcentraties moet binnen de 6 maanden na de verlenging van de vergunning concreet worden uitgewerkt in samenspraak met VMM. Dit moet minimaal het volgende omvatten:

- Om de 3 jaar, vanaf het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de beslissing van de vergunning werd genomen, worden NO₂ luchtkwaliteitsmetingen met passieve samplers uitgevoerd minstens 6 maanden. De meetresultaten dienen omgerekend te worden naar een kalenderjaar (12 maanden vanaf 1 januari tot 31 december) op basis van het Vlaamse VMM NO₂ meetnet om toetsing aan de jaargrenswaarde mogelijk te maken. Tevens dient de vergelijkbaarheid met de referentiemethode aangetoond te worden. Meting gebeurt het eerste meetjaar op 2 meetplaatsen, daarna kan dit op advies van de erkend deskundige afgebouwd worden. Bij de keuze van de meetplaatsen moet rekening worden gehouden met de kritische zones die werden ingeschat in het MER en de dichtstbijzijnde bewoning.
- **Éénmalig** in het jaar na verlenen van de vergunning wordt een initieel screeningsprogramma in de omgeving van de luchthaven voor **zeer zorgwekkende stoffen en VOS** uitgevoerd.
 - Gebeurt door **passieve sampling (passieve bemonstering)** gedurende 3 maanden tijdens de drukste periode van het jaar.
 - Monitort minimaal onderstaande stoffen:
 - Benzeen
 - o Toluene;
 - o m-,p-xyleen;
 - o o-xyleen;

- o Ethylbenzeen;
- o 1,2,4-trimethylbenzeen
- o Naftaleen
- o Formaldehyde
- o 1,3 Butadien
- o 1-methylnaftaleen
- o 2-methylnaftaleen
- o Crotonaldehyde
- o n-hexaan;
- o n-octaan;
- o n-cyclohexaan;
- o selectie van PAK's
- de monitoring van de VOS en zorgwekkende stoffen gebeurt:
 - op de grens van de site in alle windrichtingen (4 meetpunten)
 - in de woonzones binnen straal van 500 m rondom de site (4 meetpunten)
 - De meetlocaties van vorig onderzoek (2021) worden behouden om evolutie in kaart te brengen indien daarvan wordt afgeweken dient dit te worden gemotiveerd.
 - Voor de PAK's zal op voorstel van de MER-deskundigen in overleg met VMM en departement Zorg nog gespecificeerd worden welke PAK geselecteerd wordt en hoe dan afgetoetst worden.
- Éénmalige monitoring van PM10, PM2,5 en UFP, EC/BC:
 - Er zal binnen een termijn van 6 maanden na het verlenen van de vergunning, in overleg met VMM, departement Zorg en GOP een meetprogramma en meetmethodiek uitgewerkt worden voor volgende parameters:
 - UFP (deeltjeshoeveelheid per cm³ in verschillende windrichtingen)
 - EC/B/ (elemental carbon / black carbon)
- De beoordeling van de resultaten van de metingen gebeurt door een MER deskundige luchtkwaliteit. De beoordeling gebeurt zowel ten opzichte van de meest recente wettelijke normen en reeds gekende toekomstige normen als de wetenschappelijke gezondheidkundige advieswaarden. Opvolging van wetenschappelijke literatuur moet leiden tot het up-to-date houden van de te toetsen gezondheidkundige advieswaarden. Na de uitvoering en interpretatie van de resultaten, formuleert de deskundige Lucht/mens-gezondheid op basis van zijn/haar bevindingen over de relevantie van dergelijke immissiemetingen ook een voorstel tot al dan niet-periodieke herhaling. Na een groei van meer dan 50% (voor de cargovluchten) worden alle parameters opnieuw geëvalueerd. Op basis van deze beoordeling wordt beslist of er ruimte is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen.

- Gezien er nog geen algemeen geldende gezondheidkundige advieswaarden bestaan voor EC en UFP om aan af te toetsen, stellen we voor om de immissieconcentraties te beoordelen door af te toetsen aan een voorlopig jaargemiddelde toetsingswaarde bepaald op basis van expert judgement/VMM/Departement Zorg in afwachting van een GAW of een internationale gezondheidkundige toetsingswaarde.

...”

De overwegingen in de bestreden beslissing over de ‘monitoring lucht’, luiden als volgt :

“Monitoring lucht

Uit de evaluatie van het luchtkwaliteitsplan blijkt dat de voorbije decennia tal van sectoren ondanks hun groei in activiteit een reductiebeleid hebben verwezenlijkt dat nodig was om de NEC- en luchtkwaliteitsdoelstellingen te behalen en de blootstelling naar de omgeving te verminderen tot een aanvaardbaar niveau. Het is aangewezen om in het monitoringsplan de voornaamste emissies gekoppeld aan luchthavenactiviteiten te bewaken, samen met de immissies op basis van het project-MER. In het monitoringsplan moeten doelstellingen naar NO_x en, waar relevant, CO₂-emissies als doelstelling bij een activiteit vooropgesteld worden. Deze opvolging is noodzakelijk om te verzekeren dat de negatieve impact naar luchtkwaliteit en klimaat binnen de grenzen van het gevoerde milieueffectenonderzoek valt.

Het meetprogramma luchtimmissieconcentraties zal binnen de 6 maanden na de verlening van de vergunning concreet worden uitgewerkt in samenspraak met VMM (Kern Lucht) Departement zorg en de afdeling GOP van het Departement Omgeving. Dit zal minimaal het volgende omvatten:

Om de 3 jaar, vanaf het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de beslissing van de vergunning werd genomen, worden NO₂ luchtkwaliteitsmetingen met passieve samplers uitgevoerd gedurende minstens 6 maanden. De meetresultaten worden omgerekend naar een kalenderjaar (12 maanden vanaf 1 januari tot 31 december) op basis van het Vlaamse VMM NO₂- meetnet om toetsing aan de jaargrenswaarde mogelijk te maken. Tevens wordt de vergelijkbaarheid met de referentiemethode aangetoond. De meting gebeurt het eerste meetjaar op 2 meetplaatsen, daarna kan dit op advies van de erkend deskundige afgebouwd worden. Bij de keuze van de meetplaatsen moet rekening worden houden met de kritische zones die werden ingeschat in het project-MER en de dichtstbijzijnde bewoning. De exploitant werkt binnen een termijn van 6 maanden na het verlenen van de vergunning een definitief meetprogramma uit. Het opstellen van het definitief meetprogramma en de meetmethodiek en eventuele wijzigingen van het meetprogramma gebeurt in overleg met VMM (Kern Lucht). De resultaten van metingen worden jaarlijks gerapporteerd aan VMM (Kern Lucht) en de afdeling GOP en de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving. De monitoringskosten

worden gedragen door de exploitant Deze meetverplichting wordt opgenomen als voorwaarde in de vergunning.

Inzake de monitoring van zeer zorgwekkende stoffen gebeurt éénmalig in het jaar na het verlenen van de vergunning een initiële screeningsmonitoring in de omgeving van de luchthaven:

- via passieve sampling (passieve bemonstering) gedurende 3 maanden tijdens de drukste periode van het jaar;
- onderstaande stoffen worden minimaal gemonitord:
 - Benzeen;
 - Toluëen;
 - m-,p-xyleen;
 - o-xyleen;
 - Ethylbenzeen;
 - 1,2,4-trimethylbenzeen;
 - Naftaleen;
 - Formaldehyde;
 - 1,3 Butadieen;
 - 1-methylnaftaleen;
 - 2-methylnaftaleen;
 - Crotonaldehyde;
 - n-hexaan;
 - n-octaan;
 - n-cyclohexaan;
 - selectie van PAK's.
- De monitoring van de VOS en zorgwekkende stoffen gebeurt:
 - op de grens van de site in alle windrichtingen (4 meetpunten);
 - in de woonzones binnen straal van 500 m rondom de site (4 meetpunten);
 - De meetlocaties van vorig onderzoek (2021) worden behouden om evolutie in kaart te brengen indien daarvan wordt afgeweken dient dit te worden gemotiveerd;
 - Voor de PAK's zal op voorstel van de MER-deskundigen in overleg met VMM en Departement Zorg nog gespecificeerd worden welke PAK geselecteerd wordt en hoe kan afgetoetst worden;

De resultaten voor beoordeling worden voorgelegd aan de monitoringscommissie. Indien uit de metingen blijkt dat er mogelijke overschrijdingen van de normen of GAW zouden zijn, wordt de monitoring van de betreffende parameters het jaar erop op eenzelfde manier herhaald. Als er in de toekomst zou blijken dat er nog bijkomende ZZS een impact kunnen hebben zal de luchthaven van Oostende - Brugge deze eveneens opnemen in een meetcampagne.

Dit meetprogramma van zorgwekkende stoffen wordt eveneens opgenomen als voorwaarde in de vergunning.

Daarnaast gebeurt er ook nog een éénmalige monitoring van PM10, PM2,5, UFP, EC/BC. Hierbij zal binnen een termijn van 6 maanden na het verlenen van de vergunning, in overleg met de VMM (Kern Lucht), Departement Zorg en de afdeling GOP van het Departement Omgeving een meetprogramma en meetmethodiek uitgewerkt worden voor volgende parameters:

- UFP (deeltjeshoeveelheid per cm³ in verschillende windrichtingen);
- EC/BC (elemental carbon/black carbon).

De beoordeling van de resultaten van de metingen gebeurt door een MER-deskundige lucht. De beoordeling gebeurt zowel ten opzichte van de meest recente wettelijke normen en reeds gekende toekomstige normen als de wetenschappelijke gezondheidkundige advieswaarden. Opvolging van wetenschappelijke literatuur moet leiden tot het up-to-date houden van de te toetsen gezondheidkundige advieswaarden. Na de uitvoering en interpretatie van de resultaten, formuleert de deskundige lucht/mens op basis van zijn/haar bevindingen over de relevantie van dergelijke immissiemetingen ook een voorstel tot al dan niet-periodieke herhaling ervan. Na een groei van meer dan 50% (voor de cargovluchten) worden alle parameters opnieuw geëvalueerd. Op basis van deze beoordeling wordt beslist of er ruimte is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen. Dit wordt eveneens opgenomen als voorwaarde in de vergunning.

Gezien er nog geen algemeen geldende gezondheidkundige advieswaarden bestaan voor EC en UFP om aan af te toetsen, worden de immissieconcentraties beoordeeld door af te toetsen aan een voorlopige jaargemiddelde toetsingswaarde bepaald op basis van expert judgement/VMM/Departement Zorg in afwachting van een GAW of een internationaal gezondheidkundige toetsingswaarde.

Bovenstaande monitoring is opgenomen in het monitoringsplan 'Monitoringplan LEM Oostende lucht en gezondheid 010924_.pdf'.

Tenslotte bezorgt de exploitant jaarlijks voor 15 april van het kalenderjaar (jaartal X) een evaluatierapport aan de VMM (Kern Lucht) en de afdeling GOP en de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving waarin wordt opgelijst in welke mate de maatregelen en doelstellingen concreet zijn uitgevoerd om de emissies en immissies van het voorgaande kalenderjaar te beperken. De exploitant legt deze nota ter evaluatie voor aan de afdeling GOP van het Departement Omgeving, de VMM (Kern Lucht) en het Departement Zorg en ter informatie aan de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving. Indien metingen vereist zijn volgens het monitoringsplan, wordt door een erkend deskundige lucht kwantitatief aangetoond dat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de Europese luchtkwaliteitsnormen van stikstofdioxide (NO₂) in de direct omgeving van de luchthaven niet overschreden worden. Indien een overschrijding wordt vastgesteld dan wordt dit evaluatierapport uitgebreid met een

plan van maatregelen die ervoor moeten zorgen dat deze verplichting volledig nageleefd wordt. Dit wordt opgenomen als voorwaarde in de vergunning.

...”

De verwerende partij legt in de bestreden beslissing onder meer de volgende bijzondere milieuvorwaarden op (artikel 4):

“9. Lucht – Monitoring

a. Meetverplichting luchtkwaliteit:

De exploitant meet conform het monitoringsplan lucht, de luchtkwaliteit aan de hand van passieve samplers in de nabije woonomgeving op minimaal 2 meetplaatsen voor de pollutant. NO₂ om de 3 jaar gedurende 6 opeenvolgende maanden, die hierna omgerekend worden naar een kalenderjaar. De exploitant werkt binnen een termijn van 6 maanden na het verlenen van de vergunning een definitief meetprogramma uit. Het opstellen van het definitief meetprogramma gebeurt in overleg met VMM (Kern Lucht). De resultaten van de metingen worden jaarlijks gerapporteerd aan VMM (Kern Lucht) [...] en de afdeling Gebiedsontwikkeling Omgevingsplanning en – projecten [...] van het Departement Omgeving. De monitoringskosten worden gedragen door de exploitant.

b. Meetprogramma luchtkwaliteit en zorgwekkende stoffen:

De exploitant zal conform het monitoringsplan lucht een screeningscampagne voor zorgwekkende stoffen (benzeen, toluen, m-,p-xyleen, o-xyleen, ethylbenzeen, 1,2,4-trimethylbenzeen, naftaleen, formaldehyde, 1,3 butadieen, 1-methylnaftaleen, 2-methylnaftaleen, crotonaldehyde, n-hexaan, n-octaan, n-cyclohexaan en een selectie van PAK's), samen met PM10, PM2,5, UFP, EC/BC uitwerken binnen een termijn van 6 maanden na het verlenen van de vergunning. Het meetprogramma en de meetmethodiek en eventuele wijzigingen van het meetprogramma gebeurt in overleg met VMM (Kern Lucht). De resultaten van de screeningscampagne worden gerapporteerd aan VMM (Kern Lucht) [...] en de afdeling Gebiedsontwikkeling Omgevingsplanning en – projecten [...] van het Departement Omgeving. De monitoringskosten worden gedragen door de exploitant.

c. Van zodra dat het aantal vrachtbewegingen volgens scenario OB2BIS+ voor 50% opgevuld is, wordt er opnieuw een gezondheidskundige impactbeoordeling uitgevoerd voor de relevante stressoren en geluid, waarbij wordt afgetoetst aan de dan geldende normen en gezondheidskundige advieswaarden. Op basis van deze beoordeling wordt beslist of er ruimte is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen.

d. De exploitant bezorgt jaarlijks voor 15/04 van het kalenderjaar (jaartal X) een evaluatierapport aan de VMM (Kern Lucht) en de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en – projecten en de afdeling Handhaving van het Departement

Omgeving waarin wordt opgelijst in welke mate de maatregelen en doelstellingen concreet zijn uitgevoerd om de emissies en immissies van het voorgaande kalenderjaar te beperken. De exploitant legt deze nota ter evaluatie voor aan de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het Departement Omgeving [...], de VMM (Kern Lucht) [...] en het Departement Zorg [...] ter informatie aan de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving [...].

Indien metingen vereist zijn volgens het monitoringsplan, wordt door een erkend deskundige lucht kwalitatief aangetoond dat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de Europese luchtkwaliteitsnormen van stikstofdioxide (NO₂) in de directe omgeving van de luchthaven niet overschreden worden. Indien een overschrijding wordt vastgesteld, dan wordt dit evaluatierapport uitgebreid met een plan van maatregelen die ervoor moeten zorgen dat deze verplichting volledig nageleefd wordt.”

2.2 De voorwaarden van artikel 4, 9a en 9b

In een voorwaarde die monitoring oplegt moeten de meetmethode, de meetfrequentie en de procedure voor de evaluatie van de metingen vermeld zijn (artikel 3.3.0.2 VLAREM II). De verzoekende partijen voeren aan dat aan die bepaling niet is voldaan en dat de voorwaarden 9b en 9c ook artikel 74 van het Omgevingsvergunningsbesluit schenden.

Het standpunt van de verzoekende partijen overtuigt niet.

Vooreerst moet vastgesteld worden dat in de voorwaarde ‘meetverplichting luchtkwaliteit’ (9a) wordt opgelegd dat de luchtkwaliteit moet gemeten worden aan de hand van passieve samplers in de nabije woonomgeving, op minimaal 2 plaatsen voor de pollutant NO₂, waarbij er wordt gespecificeerd dat er iedere drie jaar voor een periode van 6 opeenvolgende maanden metingen moeten worden uitgevoerd. Er worden dus zowel vereisten opgelegd naar de meetmethode als naar de meetfrequentie. Het gegeven dat de exploitant binnen dat kader een definitief meetprogramma moet opstellen, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststelling. Evenmin als het gegeven dat het meetprogramma, de meetmethodiek en eventuele wijzigingen van het meetprogramma in overleg moeten gebeuren met de VMM. De verzoekende partijen gaan er klaarblijkelijk maar ten onrechte vanuit dat artikel 3.3.0.2 VLAREM II vereist dat elk detail van een meetprogramma moet bepaald worden in een vergunningsvoorwaarde die monitoring oplegt.

Bovendien verduidelijken de voorwaarden (9a en 9b) dat de metingen moeten gebeuren ‘conform het monitoringsplan lucht’. Uit de overwegingen die zijn aangehaald in het vorig

randnummer blijkt dat de verwerende partij zowel in het motiverend gedeelte van de bestreden beslissing, als in de voorwaarden 9a en 9b van het beschikkend gedeelte, verwijst naar het monitoringsplan. De verzoekende partij verwijzen overigens zelf naar dit monitoringsplan (dat door de verwerende partij is overgenomen in de bestreden beslissing). Het omvat aanvullende vereisten voor de meetmethode, frequentie en de wijze waarop de metingen geëvalueerd worden. De verzoekende partijen maken abstractie van deze vereisten in hun kritiek. Ook om die reden kan de stelling van de verzoekende partijen niet overtuigen.

Tenslotte kunnen de verzoekende partijen ook niet gevolgd worden dat de opgelegde voorwaarde 9a te vaag is omdat niet duidelijk is wat 'overleg' met de VMM precies inhoudt. De verzoekende partijen doen ten onrechte alsof 'overleg' kan verward worden met 'bindend advies' of 'goedkeuring'. Er kan uit de vereiste van 'overleg' met de VMM ook niet afgeleid worden dat de exploitant de voorwaarde niet kan uitvoeren. Het feit dat de VMM inspraak krijgt in het meetprogramma of de wijziging ervan, betekent niet dat de exploitant het meetprogramma niet kan opmaken en/of uitvoeren.

2.3 De voorwaarde van artikel 4, 9c

2.3.1

De verzoekende partijen voeren aan dat uit de voorwaarde 9c blijkt dat het verder stijgen van het aantal vrachtbewegingen afhankelijk wordt gemaakt van een bijkomende beoordeling door de exploitant.

De voorwaarde 9c – aangehaald in randnummer 2.1 – bepaalt dat van zodra dat het aantal vrachtbewegingen *“volgens scenario OB2BIS+ voor 50% opgevuld is”* er opnieuw een gezondheidskundige impactbeoordeling uitgevoerd wordt en op basis van deze beoordeling *“wordt beslist of er ruimte is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen”*.

De verwerende partij overweegt daarover in de bestreden beslissing het volgende:

“De beoordeling van de resultaten van de metingen gebeurt door een MER-deskundige lucht. De beoordeling gebeurt zowel ten opzichte van de meest recente wettelijke normen en reeds gekende toekomstige normen als de wetenschappelijke gezondheidskundige advieswaarden. Opvolging van wetenschappelijke literatuur moet leiden tot het up-to-date houden van de te toetsen gezondheidskundige advieswaarden. Na de uitvoering en interpretatie van de resultaten, formuleert de deskundige lucht/mens op basis van zijn/haar bevindingen over de relevantie van dergelijke immissiemetingen ook een voorstel tot al dan niet-periodieke herhaling

ervan. Na een groei van meer dan 50% (voor de cargovluchten) worden alle parameters opnieuw geëvalueerd. Op basis van deze beoordeling wordt beslist of er ruimte is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen. Dit wordt eveneens opgenomen als voorwaarde in de vergunning.”

2.3.2

In voorwaarde 9c wordt het dus overgelaten aan de ‘beslissing’ over de beoordeling van een nieuw gezondheidkundige impactbeoordeling (na 50% opvulling van de vrachtbewegingen volgens scenario OB2BIS+) of er “ruimte” is voor een verdere stijging van het aantal vrachtbewegingen. Deze voorwaarde kan niet anders gelezen worden dan als een beslissing/beoordeling die aan de exploitant wordt gelaten, nadat er een bepaalde ontwikkelingsgroei is gerealiseerd en na een bepaalde impactbeoordeling van die ontwikkelingsgroei. De gevolgen van een gebeurlijk ongunstige impactbeoordeling worden niet bepaald in de voorwaarde, maar het wordt aan de exploitant overgelaten om – zelfs in het geval van een ongunstige impactbeoordeling – te beslissen of er ruimte is voor een verdere ontwikkelingsgroei met vrachtbewegingen.

De bestreden beslissing verleent een vergunning waarbij als bijzondere milieuvoorwaarde een beperking wordt opgelegd van het aantal vliegbewegingen, die overeenstemt met het door het project-MER begrote scenario OB2BIS+ (artikel 4, §1, b. 1 van de bestreden beslissing). Tegelijkertijd wordt een voorwaarde opgelegd die oplegt dat als het aantal vrachtbewegingen uit dat scenario voor 50% is opgevuld, een nieuwe beoordeling moet gebeuren. Die beoordeling zal bovendien bepalen of er ‘ruimte’ is om het aantal vrachtbewegingen verder te laten stijgen. De verwerende partij verleent dus enerzijds een omgevingsvergunning waarmee 100% van de vrachtbewegingen uit scenario OB2BIS+ worden vergund, en legt anderzijds een voorwaarde op die voorziet dat bij 50% van dat scenario, een nieuwe beoordeling moet gebeuren die zal bepalen of er verder mag ingevuld worden. En die nieuwe beslissing/beoordeling kan dan volgens voorwaarde 9c door de exploitant gebeuren. Dergelijke voorwaarde laat, los van andere vragen die daarbij kunnen rijzen, dus een beoordelingsruimte aan de exploitant, hetgeen strijdig is met artikel 74 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

2.3.3

De verwijzing door de verwerende partij in de antwoordnota naar een mogelijke bijstellingsprocedure doet geen afbreuk aan de vaststellingen in het voorgaand randnummer. Dergelijke procedure kan overigens niet dienen om een beoordeling over een bepaald aspect van een aanvraag uit te stellen naar een (on)bepaald tijdstip. En al evenmin om een beslissing

die in een voorwaarde van een verleende vergunning wordt overgelaten aan de exploitant, te corrigeren. De voorwaarde 9c komt er in feite op neer dat het aan de exploitant wordt overgelaten om te oordelen of een volledige invulling van het scenario dat vergund wordt, aanvaardbaar is naar milieueffecten.

Om dezelfde redenen kan ook het verweer van de tussenkomen partij niet gevolgd worden dat het niet problematisch is dat er 'ruimte voor continue evaluatie' is van het aangevraagde. Het behoort tot de taak van de vergunningverlenende overheid om de aanvraag te evalueren en een beoordeling te maken die dan culmineert in een beslissing waarmee de aanvraag vergund wordt (al dan niet met voorwaarden) dan wel geweigerd wordt. De verwerende partij kan een deel van die beoordeling niet uitstellen naar een later moment via een vergunningsvoorwaarde.

2.3.4

Ten overvloede kan er op gewezen worden dat er een discrepantie is tussen de voorwaarde 9c zoals geformuleerd in het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing en zoals geformuleerd in het motiverend gedeelte van de bestreden beslissing (en in het monitoringsplan) waarop de voorwaarde gestoeld is. Het monitoringsplan en de bestreden beslissing overwegen dat een nieuwe beoordeling zal gebeuren "*na een groei van meer dan 50% (voor de cargovluchten)*" terwijl de voorwaarde bepaalt dat een nieuwe impactbeoordeling wordt uitgevoerd "*zodra het aantal vrachtbewegingen volgens scenario OB2BIS+ voor 50% opgevuld is*". De referentietoestand uit het project-MER begroot een totaal van 873 vrachtluchten in de bestaande toestand en projecteert voor OB2bis+ een totaal aantal vrachtluchten van 9378. Een groei van 50% betekent 1308 vrachtluchten, terwijl een invulling van 50% van scenario OB2bis+ neerkomt op 4689 vrachtluchten. Het tijdstip van de uitgestelde 'herbeoordeling' is dus fundamenteel anders in het motiverend gedeelte van de bestreden beslissing dan in de geformuleerde voorwaarde 9c.

2.3.5

De conclusie van bovenstaande is in elk geval dat de voorwaarde 9c niet afdoende precies is en een ontoelaatbare bijkomende beoordeling omvat.

2.4 De voorwaarde van artikel 4, 11

2.4.1

De verzoekende partijen bekritisieren ook voorwaarde 11 uit de bestreden beslissing:

“11. Monitoringsplan

Het volledige voorgestelde monitoringsplan (inclusief rapporteringemissies en meten luchtkwaliteit) wordt uitgevoerd zoals opgenomen in de omgevingsaanvraag (Monitoringsplan LEM Oostende lucht en gezondheid 010924_pdf). Indien de doelstellingen uit het monitoringsplan niet gehaald worden, is de uitbater van de luchthaven ertoe gehouden binnen een termijn van 6 maanden een actieplan op te stellen met aanvullende milderende maatregelen om de doelstelling te behalen. Het actieplan wordt gecommuniceerd aan de monitoringscommissie en wordt op hetzelfde ogenblik geïmplementeerd.”

Ze voeren aan dat niet elk van de doelstellingen waarnaar gerefereerd wordt in de bestreden beslissing voldoende duidelijk en concreet is, waarna ze (enkel) argumenteren dat dit het geval is voor de APU-doelstelling, de doelstelling LTO-emissies en ook nog aanvoeren dat een algehele doelstelling voor NO_x of Co_x ontbreekt en het niet-overschrijden van de Europese luchtkwaliteitsnorm niet als doelstelling is opgenomen.

2.4.2 De APU-doelstelling

De doelstelling in het monitoringsplan, waarnaar de bestreden beslissing, refereert is voor APU de volgende:

“APU:

- **DS:** Daling van APU-emissies door een gedegen APU-beleid (shift naar elektrische GPU, inperken van APU-tijd, inzetten op PCA)
- Opvolging/analyse van de reële tijden van draaien APU bij zowel lijnvluchten, zakenvluchten en cargo op basis van maandelijkse steekproeven (10 bij vertrek en 10 bij aankomst per maand)
- Onderzoek gebruikt PCA als alternatief voor APU”

De verzoekende partijen moeten gevolgd worden dat deze voorwaarde vaag en onnauwkeurig is. Er wordt enkel bepaald dat er ‘een daling’ moet zijn van de APU-emissies en een ‘gedegen’ APU-beleid, met een opvolging zijn van de reële draaitijden APU en onderzoek PCA als alternatief. Het is onduidelijk op welke manier dergelijke voorwaarde kan worden afgedwongen. Louter opleggen dat er ‘een daling’ moet zijn is weinig precies of concreet en het is onduidelijk wat onder een ‘gedegen’ beleid valt en wanneer de tussenkomende partij wel of niet in overeenstemming met de betrokken vergunningsvoorwaarde handelt.

De voorwaarde, in zoverre ze verwijst naar dit onderdeel van het monitoringsplan, is gebrekkig.

2.4.3 De LTO-emissies

In het monitoringsplan wordt het volgende opgenomen over de LTO-emissies:

“ ...

- NO_x emissies vliegverkeer (LTO-emissies)
 - DS: de NO_x- en CO₂ LTO-emissies van het MER geplande situatie scenario OB2bis+ niet overschrijden.
 - Opvolging op basis van de toestellenlijst met bewegingen en recentste versie van: EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook, deel Aviation en de spreadsheets in bijlage van het rapport (beide tier 3 benadering):
 - Spreadsheet 1.A.3.a Aviation – Annex 5 – LTO emissions calculator;
 - Spreadsheet 1.A.3.a Aviation – Annex 5 – Master emissions calculator;
 - ICAO Aircraft engine emissions database (ICAO Aircraft Engine Emissions Databank | EASA (europa.eu))

...”

In de mate dat de verzoekende partijen aanvoeren dat niet vermeld wordt wat de NO_x en CO₂ LTO-emissies van het MER in het OB2BIS+ scenario zijn en dat het ook niet eenduidig in het MER staat, mist het middelonderdeel feitelijke grondslag. Bijlage 'L2: Emissiebegroting LEM Oostende -Brugge' van het MER omvat onder meer voor de 'LTO-emissies vliegtuigen' voor alle scenario's (en dus ook voor het beoogde en vergunde scenario OB2bis+) een tabeloverzicht waarin NO_x en CO₂ emissies worden weergegeven (en uitgesplitst zijn voor taxi out, take off + climb out, approach + landing en taxi in).

De verzoekende partijen kunnen wel gevolgd worden dat niet kan worden ingezien hoe de doelstelling in het monitoringsplan kan beschouwd worden als een (nuttige) milderende maatregel. In de bijlage L2 van het MER worden de LTO-emissies voor onder meer NO_x in kaart gebracht voor het scenario OB2BIS+ en het is die waarde die aanleiding gaf tot de beoordeling in het MER dat er een noodzaak bestaat om milderende maatregelen te nemen. De doelstelling om de waarden van het scenario OB2BIS+ van het MER niet te overschrijden valt dus niet te beschouwen als een milderende maatregel, terwijl het wel als een milderende maatregel wordt voorgesteld in de voorwaarde 11.

2.4.4 Afwezigheid van toets aan EU-Luchtkwaliteitsnormen voor NO_x

De verwerende partij verwijst in haar antwoordnota naar voorwaarde 9, d), waarin wordt bepaald:

“Indien metingen vereist zijn volgens het monitoringsplan, wordt door een erkend deskundige lucht kwantitatief aangetoond dat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de Europese luchtkwaliteitsnormen van stikstofdioxide (NO₂) in de directe omgeving van de luchthaven niet overschreden worden. Indien een overschrijding wordt vastgesteld, dan wordt dit evaluatierapport uitgebreid met een plan van maatregelen die ervoor moeten zorgen dat deze verplichting volledig nageleefd wordt.”

In de wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen dat ze zich gedragen naar de wijsheid van de Raad en dupliceren niet op het verweer in de antwoordnota. De Raad kan enkel vaststellen dat in de mate dat de verzoekende partijen het middelonderdeel steunen op de stelling dat de naleving van de EU-Luchtkwaliteitsnormen niet is opgelegd in een vergunningsvoorwaarde, feitelijke grondslag mist.

3.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Bestuurlijke lus

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende en tussenkomende partij verzoeken in ondergeschikte orde om de toepassing van de bestuurlijke lus.

Beoordeling door de Raad

1.

Overeenkomstig artikel 34, §1 DBRC-decreet kan de Raad, als hij vaststelt dat hij de bestreden beslissing moet vernietigen om reden van een onwettigheid die herstelbaar is, de verwerende partij de mogelijkheid bieden om in het bodemgeding met een herstelbeslissing de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen.

De onwettigheden die in de bespreking van de middelen zijn vastgesteld, zijn niet beperkt tot gebreken die zich eenvoudig laten verhelpen door een herstellende motivering. Onder meer en in het bijzonder noodzaken de vastgestelde gebreken bij de bespreking van het vijfde middel een onderzoek en motivering of de betrokken aanvraag kan worden verleend voor de

volledige invulling van het ontwikkelingsscenario OB2BIS+. Op dat onderzoek kan er niet worden vooruitgelopen.

VII. Toepassing artikel 70, § 1 van het Omgevingsvergunningsdecreet

Standpunten van de partijen

De verwerende partij vraagt om, in geval van een gebeurlijke vernietiging, vast te stellen dat de tussenkomenende partij haar exploitatie kan verderzetten op grond van artikel 70 §1 tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 70, §1 Omgevingsvergunningsdecreet bevat, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid dat een vergunde inrichting verder wordt geëxploiteerd tijdens een hernieuwingsprocedure. Dat is met name het geval wanneer de exploitant minstens twaalf maanden voor de vervalddag van zijn ‘omgevingsvergunning voor bepaalde duur’ de hernieuwing van de uitbating aanvraagt. In dat geval mag de vergunde ingedeelde inrichting of activiteit verder worden geëxploiteerd na de einddatum van de oorspronkelijke vergunning, zolang er geen ‘definitieve beslissing’ is over de hernieuwingsaanvraag.

Artikel 2, eerste lid, 4° Omgevingsvergunningsdecreet definieert een definitieve beslissing als volgt:

“een beslissing waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld en die, wat betreft het recht tot voortzetting van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 70, §1, tweede lid, en artikel 390, §6, niet voor een eerste maal geheel of gedeeltelijk vernietigd is door de Raad van Vergunningsbetwistingen en voor zover de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg de verdere uitbating toelieten. Het recht op verdere exploitatie stopt definitief wanneer de Raad van Vergunningsbetwistingen de schorsing van de vergunning uitspreekt of na een termijn van maximum vijf maand na de eerste uitspraak van de Raad van Vergunningsbetwistingen;”

2.

De betrokken aanvraag gaat over de hernieuwing van exploitatie van de luchthaven Oostende-Brugge. De lopende basisvergunning voor de uitbating verstreek op 19 oktober 2024. De betrokken aanvraag werd ingediend op 12 oktober 2023 en dus dan twaalf maanden voor de

einddatum van de bestaande basisvergunning. Bij vernietiging van de bestreden beslissing, kan de eerste tussenkomenende partij nog tijdelijk (maximaal 5 maanden) verder exploiteren op grond van artikel 70, §1 juncto artikel 2, eerste lid, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet.

VIII. Handhaving rechtsgevolgen

De verwerende partij verzoekt om bij een gebeurlijke vernietiging de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing te handhaven op grond van artikel 36 DBRC-decreet. De verwerende partij stelt dat er uitzonderlijke redenen zijn die een aantasting van het legaliteitsbeginsel in het algemeen belang kunnen rechtvaardigen. De verwerende partij verwijst naar de Visienota 2040 van de Vlaamse regering, waarin het belang van de luchthaven Oostende-Brugge wordt beklemtoond voor zowel passagiers- als cargoverkeer en trainingsvluchten.

Beoordeling door de Raad

Bij de bespreking van de vorige titel werd vastgesteld dat de vernietiging van de bestreden beslissing niet belet dat de eerste tussenkomenende partij nog 5 maanden verder kan exploiteren op grond van artikel 70, §1 juncto artikel 2, eerste lid, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Er bestaat daarom geen noodzaak om de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing te handhaven uit hoofde van artikel 36 DBRC-decreet. Minstens overtuigt de verwerende partij daartoe niet in haar antwoordnota.

Het verzoek tot toepassing van artikel 36 DBRC-decreet wordt verworpen.

IX. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomenende partij en dit binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De kosten van het vernietigingsberoep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 16 april 2026 door de achttiende kamer.

Nathalie DE CLERCQ
Filip VAN ACKER
Evi MEES

voorzitter van de achttiende kamer,
bestuursrechter,
bestuursrechter,

De griffier,

De voorzitter van de achttiende kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ