

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 171.698 van 31 mei 2007
in de zaak A. 160.273/VII-33.552.**

In zake : de n.v. HELI SERVICE BELGIUM,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. FLAMEY,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

het Vlaamse gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Naamsestraat 165

tussenkommende partijen :

1. Jean DE JONGHE d'ARDOYE,
2. Marc DE SCHREVEL,
3. Bruno DRIESKENS,
4. Marcel TAELEMANS,
die woonplaats kiezen bij
advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. HELI SERVICE BELGIUM op 23 februari 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 18 januari 2005 waarbij het beroep dat zij had ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 6 februari 2003 houdende het bevel om met ingang van 12 mei 2003 de exploitatie stop te zetten van een helikopterhaven, gelegen aan de Steenweg naar Pepingen 250 te Sint-Pieters-Leeuw, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 145.819 van 10 juni 2005 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verwerende partij;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van Jean DE JONGHE d'ARDOYE, Marc DE SCHREVEL, Bruno DRIESKENS en Marcel TAELEMANS;

Gelet op de beschikking van 25 juli 2005 die de tussenkomst van Jean DE JONGHE d'ARDOYE, Marc DE SCHREVEL, Bruno DRIESKENS en Marcel TAELEMANS toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de beschikking van 23 augustus 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 27 december 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 januari 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. VERVOORT die, loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat J. BERGÉ, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat F. DE PRETER, die verschijnt voor de tussenkomende partijen;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur P. SOURBRON;

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

1. De feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij exploiteert een helikopterhaven aan de Steenweg naar Pepingen 250 te Sint-Pieters-Leeuw.

Oorspronkelijk is het exploiteren van een landings- en opstijgplaats voor helikopters op zich niet vergunningsplichtig. De inrichting kon dan ook lange tijd geëxploiteerd worden op grond van een op 7 mei 1998 verleende milieuvergunning met als voorwerp het onderhouden van helikopters, omvattende onder meer een onderhoudswerkplaats.

1.2. Door de wijziging van de bij Vlarem I gevoegde lijst van de als hinderlijk beschouwde inrichtingen bij artikel 66 van het besluit van 12 januari 1999 van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, worden "vliegvelden" opgenomen in de lijst van de ingedeelde inrichtingen (cf. indelingsrubriek 57 van de nieuwe indelingslijst). Voormeld artikel 66 is in werking getreden op 1 mei 1999.

1.3. Op 28 maart 2000 dient de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant een aanvraag in om haar vergunde inrichting voor het onderhoud van helikopters te veranderen.

Tot het voorwerp van die aanvraag behoren “terreinen voor een vliegveld met een start- en landingsbaan voor helikopters van minder dan 1.900 m” (rubriek 57.1.F), het stallen van 15 helikopters (rubriek 15.1.1/) alsmede opslagplaatsen voor kerosene en avgas met de bijhorende verdeelinstallaties.

1.4. Op 31 augustus 2000 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning wegens de onverenigbaarheid van de inrichting met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

1.5. Die beslissing wordt in beroep bevestigd met een besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 8 maart 2001.

Tegen het besluit van 8 maart 2001 heeft wel de n.v. V.C. WORLD INVESTMENT COMPANY (blijkbaar de eigenaar van de terreinen) doch niet de thans verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring ingesteld. De verzoekende partij is in die procedure wel tussengekomen. Het beroep is nog hangende.

1.6. In een tot de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Vlaams-Brabant, gericht faxbericht van 6 april 2001 peilen de raadslieden van de verzoekende partij naar de mogelijkheid om een tijdelijke milieuvergunning van één jaar te bekomen met het oog op de herlocalisatie van de inrichting naar het vliegveld van Charlerloi.

1.7. Op 11 juni 2001 stelt de afdeling Milieu-inspectie ter plaatse vast dat de helihaven zonder de vereiste voorafgaandelijke vergunning wordt geëxploiteerd en stelt zij daarvan proces-verbaal op.

1.8. Bij een nieuw controlebezoek op 6 februari 2003 stelt de afdeling Milieu-inspectie andermaal vast dat de helihaven zonder de vereiste vergunning wordt geëxploiteerd.

Met toepassing van artikel 31, § 4, van het milieuvergunningsdecreet en artikel 65, § 4, van Vlarem I wordt ter plaatse mondeling de stopzetting van de niet-vergunde activiteiten bevolen met ingang van 12 mei 2003.

Het mondelinge bevel tot stopzetting vindt een schriftelijke weerslag in een formele beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 6 februari 2003.

1.9. Met een aangetekend verstuurd schrijven van 13 februari 2003 stellen de raadslieden van de n.v. HELI SERVICE BELGIUM bij de Vlaamse minister van Leefmilieu beroep in tegen het stopzettingsbevel van 6 februari 2003.

In het beroepschrift wordt onder meer opgeworpen dat een helihaven niet vergunningsplichtig is overeenkomstig rubriek 57.1 van de indelingslijst; een helikopter zou namelijk geen "vliegtuig" zijn en een helihaven zou derhalve niet gelijkgesteld kunnen worden met een "vliegveld" dat bestaat uit start- en landingsbanen.

Bovendien zou het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999, dat de vergunningsplicht voor vliegvelden heeft ingevoerd, onwettig zijn omdat ten onrechte beroep werd gedaan op artikel 84, tweede lid, van de

gecoördineerde wetten op de Raad van State om het advies van de afdeling Wetgeving te verkrijgen binnen een termijn van drie dagen.

1.10. Op 28 augustus 2003 brengt het bestuur Milieuvergunningen advies uit over het ingestelde beroep. Er wordt voorgesteld om het beroep ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing dienvolgens te bevestigen.

1.11. Intussen wordt de helihaven blijkbaar verder geëxploiteerd. Op 10 juni 2003 en 27 april 2004 stelt de afdeling Milieu-inspectie twee nieuwe processen-verbaal op.

1.12. Met het bestreden besluit van 18 januari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur wordt het beroep van de verzoekende partij ongegrond verklaard en wordt het beroepen stopzettingsbevel bevestigd.

Dit besluit is voornamelijk op de volgende overwegingen gestoeld :

"Overwegende dat de formulering van de VLAREM-rubriek 57.1, op de indelingscriteria na, volledig identiek is aan de formulering van het in bijlage I, 7 a) bij de EG-MERrichtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 opgenomen MER-plichtige project; dat ook in deze EG-richtlijn voor het begrip 'vliegvelden' wordt verwezen naar het verdrag van Chicago;

Overwegende dat met betrekking tot deze verwijzing naar het verdrag kan opgemerkt worden dat in het verdrag zelf geen eigenlijke definitie van 'vliegveld' is gegeven; dat bij dit verdrag evenwel een reeks van bijlagen zijn gevoegd die inzonderheid wat helikopters betreft, meer duidelijkheid geven;

Overwegende dat de bijlage 16, die betrekking heeft op de normering van het geluid van luchtvaartuigen, niet alleen een definitie geeft van helikopters, maar zelfs een hoofdstuk 8 bevat dat volledig aan helikopters is gewijd; dat er dus geen twijfel over kan bestaan dat burgerhelikopters vallen onder het verdrag van Chicago;

Overwegende dat verder moet opgemerkt worden dat het verdrag van Chicago in intern recht is omgezet door de wet van 27 juni 1967 en haar uitvoeringsbesluiten; dat in deze regelgeving, inzonderheid het koninklijk besluit van 13 februari 1989, wel een definitie van 'luchtvaartterrein' is gegeven, met name als volgt :

'een bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen';

Overwegende dat in de geest van het verdrag van Chicago het duidelijk is dat het begrip 'luchtvaartterrein' in deze synoniem is van het begrip 'vliegveld',

en

"Overwegende dat de exploitant tot op heden nog exploiteert;
Overwegende dat overeenkomstig artikel 4.§1 van het milieuvergunningendecreet niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse mag exploiteren of veranderen;
Overwegende dat de exploitant dit hierboven vermeld artikel niet naleeft;
Overwegende dat aldus het beroep tegen de sluiting van de inrichting ongegrond is";

2. De ontvankelijkheid van het beroep

2.1. Overwegende, wat de ontvankelijkheid van het beroep betreft, dat de tussenkomende partijen in hun toelichtende memorie opwerpen dat het rechtens vereiste belang bij het beroep tot nietigverklaring niet aanwezig is, indien het als oogmerk nastreeft een uitbating zonder vergunning te bestendigen;

2.2. Overwegende dat die partijen hier echter terecht aan toevoegen dat het beantwoorden van die exceptie gepaard moet gaan met een onderzoek van het eerste en/of het tweede middel, waarin wordt aangevoerd dat geen vergunning vereist is voor de betrokken inrichting;

3. De gegrondheid van het beroep

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar eerste middel de schending aanvoert van "rubriek 57.1 van bijlage 1 Vlarem I zoals ingevoegd bij besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999, van artikel 3 en 4 en 31 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna het 'milieuvergunningsdecreet'), van artikel 1, 3/ en 5 Vlarem I en van artikel 5.57.1.1 Vlarem II, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel en uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en met toepassing van artikel 159 Grondwet",

"Doordat, het bestreden besluit het stopzettingsbevel bevestigt op grond van het motief dat de uitbating van een helihaven vergunningsplichtig is op grond van rubriek 57.1 van bijlage 1 Vlarem I;

Terwijl, de rubriek 57.1 van die bijlage enkel het volgende onderwerpt aan een vergunning: de terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van minder dan 1900 meter, met de uitdrukkelijke specificatie dat onder vliegvelden verstaan wordt: de vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie;

Dat het bedoeld verdrag, goedgekeurd bij Wet van 30 april 1947, in het geheel geen definitie voorschrijft van wat onder 'vliegvelden' moet verstaan worden;

Dat bij gebreke van definitie terzake, niet is vastgesteld door de reglementaire wetgever wat precies moet verstaan worden onder 'vliegvelden';

Dat dit probleem niet kan opgelost worden door te verwijzen naar de spraakwoordelijke betekenis van 'vliegveld', omdat dit alleen maar kan wanneer de reglementaire wetgever geen definitie heeft bedongen;

Dat rubriek 57.1 expressis verbis gewag (maakt) van een definitie, die vervat zou zijn in het Verdrag van Chicago, terwijl dit verdrag evenwel geen definitie bevat;

Dat rubriek 57.1 nochtans moet beantwoorden aan het rechtszekerheidsbeginsel en aan de regel van de voorspelbaarheid van de norm, die ten grondslag liggen aan artikel 3 en 4 van het milieuvergunningsdecreet en artikel 1, 3/ en 5 Vlarem I;

Dat bijgevolg het in rechte niet mogelijk is met zekerheid te bepalen welke inrichtingen vallen onder de categorie van rubriek 57.1 die nochtans de vergunningsplicht bepaalt;

Dat rubriek 57.1 als reglementaire norm buiten toepassing dient verklaard te worden, nu deze norm strijdt met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 12, tweede lid Grondwet en in artikel 7 EVRM en artikel 15 BUPO; dat de beweerde niet-naleving van de vermeende vergunningsplicht uit hoofde van rubriek 57.1 immers krachtens artikel 39 van het milieuvergunningsdecreet strafbaar is gesteld; dat de rechtsonderhorige bijgevolg moet kunnen voorspellen of zijn gedrag strafbaar is vanuit de vermeende toepassing van deze rubriek; dat elke onvoorspelbaarheid zoals in casu meteen ook de onwettigheid van de reglementaire norm met zich brengt en als dusdanig voor de Raad als annulatiemiddel mag ingeroepen worden met toepassing van artikel 159 Grondwet;

Dat het motief als zou de helihaven onder rubriek 57.1 vallen derhalve strijdig is met voornoemde artikelen en beginselen;

Dat uit geen enkel gegeven immers blijkt dat een helihaven zomaar kan gelijkgesteld worden aan een 'vliegveld' met start- en landingsbanen zoals bedoeld in voormeld verdrag dat het uiteraard alleen heeft over vliegtuigen (1944);

Dat de sectorale voorschriften van artikel 5.57 Vlarem II die van toepassing zijn op rubriek 57 (en dus ook op rubriek 57.1) verwijzen naar de luchtvaartuigen ingedeeld in vijf geluidscategorieën bedoeld in het M.B. van 23 januari 1998 (B.S., 31 januari 1998); dat voormeld M.B. voor de indeling in geluidscategorieën enkel en alleen gewag maakt van 'vliegtuigen' en niet van helikopters (zie bijlage bij dat besluit, punt 3. Procedure voor de indeling in geluidscategorieën : 'Voor een gegeven vliegtuig wordt op basis van de drie geluidscertificatiegegevens (lateraal, landing en opstijging) de som TOTNOISE gemaakt. (...)');

Dat het bestreden besluit er ten onrechte van uitgaat dat een helihaven onder rubriek 57.1 Vlarem I zou vallen; dat het bestreden besluit hiervoor een aantal aanverwante reglementeringen inzake de burgerluchtvaart inroept; dat deze reglementeringen irrelevant zijn voor de toepassing van rubriek 57.1 Vlarem I aangezien hiernaar niet wordt verwezen voor de bepaling van het toepassingsgebied; dat de opgegeven motivering dienaangaande in rechte niet aanvaardbaar is en het bestreden besluit niet kan schragen; dat het bestreden besluit genomen werd met schending van de materiële motiveringsplicht en met ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag;

Zodat, het bestreden besluit, door de stopzetting van de exploitatie van de helihaven in kwestie te bevestigen dewelke verkeerdelijk gegrond is op de

rubriek 57.1 Vlarem I, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen heeft geschonden”;

3.2. Overwegende dat in de memorie van antwoord de verwerende partij het middel als volgt weerlegt :

"11. De centrale vraag in casu is te weten of de betrokken opstijgings- en landingsplaats voor helikopters milieuvergunningsplichtig is, m.a.w. of zulke inrichtingen vallen onder rubriek 57.1 van de bijlage 1 aan VLAREM I.

Rubriek 57.1 maakt het volgende als klasse 2-inrichting vergunningsplichtig :

'57. VliegvelDEN

57.1 Terreinen voor vliegvelDEN met een start- en landingsbaan van :

Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder vliegvelDEN verstaan de vliegvelDEN die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie

1/ minder dan 1900 meter (...)'

12. Het bestreden besluit zegt over de omschrijving van het begrip vliegveld zoals het voorkomt in de rubriek 57.1 van de bijlage 1 aan VLAREM I het volgende :

'Overwegende dat de formulering van de VLAREM-rubriek 57.1, op de indelingscriteria na, volledig identiek is aan de formulering van het in bijlage I, 7 a) bij de EG-MERrichtlijn 97/11/EG van 03 maart 1997 opgenomen MER-plichtige project; dat ook in deze EG-richtlijn voor het begrip 'vliegvelDEN' wordt verwezen naar het verdrag van Chicago;

Overwegende dat met betrekking tot deze verwijzing naar het verdrag kan opgemerkt worden dat in het verdrag zelf geen eigenlijke definitie van 'vliegveld' is gegeven; dat bij dit verdrag evenwel een reeks van bijlagen zijn gevoegd die inzonderheid wat helikopters betreft, meer duidelijkheid geven;

Overwegende dat de bijlage 16, die betrekking heeft op de normering van het geluid van luchtvaartuigen, niet alleen een definitie geeft van helikopters, maar zelfs ook een hoofdstuk 8 bevat dat volledig aan helikopters is gewijd; dat er dus geen twijfel over kan bestaan dat de burgerhelikopters vallen onder het verdrag van Chicago;

Overwegende dat verder moet opgemerkt worden dat het verdrag van Chicago in intern recht is omgezet door de wet van 27 juni 1967 en haar uitvoeringsbesluiten; dat deze regelgeving, inzonderheid het KB van 13 februari 1969, wel een definitie van 'luchtvaartterrein' heeft gegeven, met name als volgt : 'een bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen';

Overwegende dat in de geest van het verdrag van Chicago het duidelijk is dat het begrip 'luchtvaartterrein' in deze synoniem is van het begrip 'vliegveld';

13. Met het oog op een eenheid in de definities van de wettelijke begrippen, geeft rubriek 57.1 geen eigen definitie van 'vliegveld', maar verwijst zij daarvoor naar het reeds geciteerde verdrag van 7 december 1944 inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947, B.S. 2 december 1948 (verder verdrag van Chicago van 1944).

Ook al wijst VLAREM 1 niet zelf aan waar in het Verdrag van Chicago de definitie van vliegveld te vinden is, in de in het bestreden besluit aangehaalde Bijlage 1 bij de EU-richtlijn 97/11 is te lezen dat de definitie van vliegveld kan worden teruggevonden in Bijlage 14 van het Verdrag van Chicago.

De bedoelde Bijlage 14 (volume I, hoofdstuk 1, punt 1.1.) bevat volgende definitie van het begrip 'aérodrome' of luchtvaartterrein (stuk 22) :

'surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement bâtiments, installations et matériel), destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des aéronefs à la surface.'

'A defined area on land or water (including any buildings, installations and equipment) intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft'.

Vrije vertaling : 'Bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen'.

De volgende vraag die rijst is of een helikopter te beschouwen is als een 'aéronef', 'aircraft' of luchtvaartuig.

Bijlage 7 (punt 1, p. 7) bij het Verdrag van Chicago (ICAO Doc. nr. 9294) bevat volgende algemene definitie van een 'aéronef' (stuk 21) :

'tout appareil qui peut se soutenir dans l'atmosphère grace à des réactions de l'air (...)'

'any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air (...)'

Vrije vertaling : 'ieder toestel dat in de dampkring kan worden gehouden tengevolge van krachten die de lucht daarop uitoefent (...)'

Dit is een zeer ruime definitie, die ook helikopters, zweefvliegtuigen, ballonnen etc. omvat (I.H.P.h. DIEDERIKS-VERSCHOOR, An introduction to air law, Kluwer Law International, Den Haag, 1997, p. 5 en 61).

Voor de volledigheid verwijst verwerende partij naar de definitie van 'hélicoptère' en 'aérodyne', alsook Tabel 1 in Bijlage 7, waaruit wel degelijk blijkt dat een helikopter een luchtvaartuig is.

De betekenis van de gehanteerde begrippen is derhalve klaar en duidelijk, zodat een interpretatie van de teksten niet vereist is. 'Interpretatio cessat in claris'.

Hieruit blijkt duidelijk dat een terrein waar op regelmatige basis helikopters opstijgen en landen, een vliegveld is in de zin van rubriek 57.1, ook al bestaat voor helikopters de mogelijkheid dat zij opstijgen en landen op een constructie (zie de definitie van 'helihaven' of 'heliport' in Bijlage 14 van het Verdrag van Chicago : 'An aerodrome or a defined area on a structure intended to be used wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of helicopters').

Wanneer men het betrokken terrein in concreto onderzoekt lijkt het te gaan om een luchtvaartterrein (aérodrome of vliegveld) van waarop de helikopters stijgen en landen.

14. De specifieke regeling voor helikopters in bijlage 16 van het Verdrag van Chicago doet geen afbreuk aan bovenstaande redenering, maar bevestigt integendeel dat helikopters ook vallen onder het toepassingsgebied van het Verdrag en dat wordt aangenomen dat ook helikopters geluidshinder kunnen veroorzaken.

15. De bijlagen bij het Verdrag van Chicago maken integraal deel uit van het Verdrag, zodat wanneer naar het Verdrag wordt verwezen - zoals in Bijlage 1 VLAREM I - ook de 18 Bijlagen worden bedoeld.

Artikel 37 van het Verdrag van Chicago bepaalt dat de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie (hierna ICAO) met betrekking tot de

luchtvaartreglementering regelmatig normen en aanbevolen werkwijzen zal uitvaardigen, zijnde de eigenlijke Bijlagen (conform art. 54, L en 90 Verdrag). Deze Bijlagen omvatten ook tal van definities (F. DURINCKX en P. BOURGUIGNON, Cursus Luchtvaartreglementering, Burgerluchtvaartschool, 1985, p. 1.6 tot 1.8).

Overeenkomstig art. 38 van het Verdrag hebben deze Bijlagen dezelfde draagwijdte als de bepalingen van het Verdrag zelf (stuk 19).

De Bijlagen bij het Verdrag van Chicago houden verplichtingen in voor de lidstaten die het Verdrag goedkeurden, en dus ook voor het Vlaamse Gewest dat door deze bijlagen is gebonden wanneer het bvb. door een milieuvergunningaanvraag wordt gevat (F. DURINCKX en P. BOURGUIGNON, Cursus Luchtvaartreglementering, Burgerluchtvaartschool, 1985, p. 1.6).

16. De bepalingen van het Verdrag en de Bijlagen zijn bindend voor de privé-personen vanaf het moment waarop ze zijn opgenomen in de Belgische wetgeving (Cass. 3 oktober 1957).

Het Verdrag werd in intern recht omgezet o.m. door de wet van 4 augustus 1967 (BS 29 juni 1967) tot wijziging van de wet van 27 juni 1937. In artikel 1 van deze laatste wet vindt men een definitie van luchtvaartuig die identiek is aan deze in Bijlage 14 bij het Verdrag.

In het (opgeheven) KB van 14 mei 1973 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen, alsook in art. 1 van het KB van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen (dat het KB van 13 februari 1989 opheft) worden de definities van luchtvaartuigen en luchtvaartterreinen letterlijk overgenomen uit de Bijlagen aan het Verdrag van Chicago (stukken 23, 24 en 25).

Daaruit blijkt duidelijk dat de Bijlagen 7 en 14, of minstens de daarin vervatte definities, werden omgezet in het Belgische interne recht.

Ook in art. 1 van het KB van 21 juni 2004 (BS 29 juni 2004) tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters wordt een luchtvaartuig omschreven als ieder toestel dat in de dampkring kan worden gehouden tengevolge van krachten die de lucht daarop uitoefent met uitzondering van deze krachten op het aardoppervlak.

Circulaire GDF-09 van 11 mei 2004 betreffende 'Aerodrome Certificate - Annex 14' en uitgaande van het Belgische Directoraat-Generaal van de Luchtvaart, verwijst naar Bijlage 14 van het Verdrag van Chicago en hanteert dezelfde definitie van luchtvaartterrein als de genoemde Bijlage (<http://www.mobiliteit.fgov.be>).

17. De genoemde EU-richtlijn 97/11 is eenvoudig en kosteloos te consulteren op de website van de Europese Unie (www.eu.int). Ook het Verdrag van Chicago is makkelijk te consulteren op de website van de ICAO (www.icao.org).

De Bijlagen bij het Verdrag van Chicago kunnen kosteloos geconsulteerd worden op het Belgische Directoraat-Generaal Luchtvaart.

De Bijlagen worden aangenomen in vier talen (Engels, Spaans, Frans en Russisch). België heeft de Franse tekst van de Bijlagen overgenomen. De Nederlandse versie is uiteraard een vertaling (F. DURINCKX en P. BOURGUIGNON, Cursus Luchtvaartreglementering, Burgerluchtvaartschool, 1985, p. 1.11).

Een professionele organisatie zoals verzoekende partij kan er zich niet op beroepen dat zij moeilijk toegang kon krijgen tot deze bronnen. Zij kan als uitbater van dergelijke inrichting niet redelijkerwijs voorhouden dat zij deze informatie niet kon kennen, of niet diende te kennen.

Door aldus te verwijzen naar de definities in het Verdrag van Chicago voldoet rubriek 57.1 wel degelijk aan het rechtszekerheidsbeginsel en aan de regel van de voorspelbaarheid van de norm.

18. Uw Raad oordeelde vroeger reeds dat helihavens milieuvergunningsplichtig zijn geworden sedert de vervanging van bijlage I bij Vlarem I door artikel 66 van het besluit van 12 januari 1999 van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones (arrest Stad Mechelen, nr. 127.090 van 15 januari 2004 en Air Technology Belgium, nr. 105.380 van 3 april 2002).

Daaruit blijkt duidelijk dat ook de betrokken inrichting in casu milieuvergunningsplichtig is.

19. Het milieuvergunningendecreet en haar uitvoeringsbesluiten hebben tot doel om de hinder uit oorzaak van de gerubriceerde exploitaties te beperken tot een voor mens en natuur aanvaardbaar niveau. De ratio legis van het B. Vl. Reg. van 12 januari 1999 tot rubricering van de vliegvelden in de bijlage aan VLAREM I schrijft zich uiteraard in in het algemene doel van de reglementering inzake de milieuvergunningen.

Uit de klachten van de omwonenden, de bezwaarschriften naar aanleiding van de openbare onderzoeken over aanvragen voor milieuvergunningen en voor (...) het bekomen van planologisch attesten, alsook uit de standpunten van de adviserende overheden (zie bv. deze van de planologische ambtenaar van 02 oktober 2002 zoals geciteerd in randnr. 17 van de vordering tot schorsing, en het advies van het VLACORO van 29 juni 2004, stuk 18) blijkt overduidelijk dat de essentiële hinder uit oorzaak van de exploitatie de geluidsproductie van de helikopters is.

Het behoort tot het elementaire weten dat landende of stijgende helikopters behoorlijk veel lawaai veroorzaken. De ervaring van omwonenden van een helihaven zal op dit punt niet anders zijn dan deze van de omwonenden van vlieghavens, bv. de nationale luchthaven van Zaventem.

Bekeken vanuit het doel van de reglementering over de milieuvergunningen, kan een onderscheid tussen een vliegveld voor helikopters en een vliegveld voor vliegtuigen in de strikte zin van het woord, niet worden begrepen. Het is gegeven de gelijkaardige hinder van alle vliegveld-exploitaties niet verdedigbaar dat vliegvelden voor helikopters als niet -gerubriceerd onder nr. 57.1 zouden worden beschouwd, en vliegvelden voor (gewone) vliegtuigen wel.

De verzoekende partij legt niet uit waarom een helihaven geen luchthaven zou zijn. Dit onderscheid moet klaarblijkelijk steun vinden in het verschil tussen een vliegtuig en een helikopter. Dit onderscheid is artificieel en onjuist, wanneer het wordt bekeken vanuit het doel van de milieuhinderwetgeving.

Bekeken vanuit datzelfde doel kan men redelijkerwijs geen onderscheid maken tussen de begrippen 'vliegveld' en 'luchtvaartterrein'.

Deze taalkundige en doelgebonden interpretatie houdt geen schending (in) van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Enkel de analogische interpretatie is verboden in het strafrecht. Er bestaat echter geen enkele rechtsregel die de rechter verplicht de strafwet beperkend te interpreteren (L. DUPONT, Beginselen van strafrecht, 1997, Acco, Leuven, p. 44).

20. Het uitgangspunt van de wetgeving over de milieuvergunningen is dat de hinder uit oorzaak van het gebruik van luchthavens wordt bestreden, of het nu gaat over 'echte' vliegtuigen, helikopters, of, zoals bedoeld in de rubrieken 57.2 ULMS, of zelfs over luchtvaartuigen zonder motor, zoals omschreven in de rubriek 57.3.

Het feit dat de geluidsemissie van klassieke vliegtuigen dynamisch verschilt van deze van helikopters, en dat de exploitatie van de luchthavens respectievelijk helihavens organisatorisch en qua ruimtelijke impact -verticaal stijgen en landen- verschilt, laat geenszins toe om te zeggen dat een helihaven geen luchthaven of vliegveld is in de zin van de rubriek 57.1, om de dubbele

reden van het normdoel van die bepaling, en van de tekst zelf, die met verwijzing naar (de bijlagen aan) het verdrag van Chicago toelaat om een perfect legitieme en sluitende definitie van het begrip luchthaven te geven.

21. Indien dit alles nog niet overtuigend mocht zijn, kan worden verwezen naar de spraakgebruikelijke betekenis van de begrippen vliegveld, vliegtuig, helikopter en helihaven.

Volgens VANDALE, groot woordenboek der Nederlandse taal, editie 2003 is een vliegtuig een toestel zwaarder dan de lucht waarmee men kan vliegen, terwijl een helikopter een vliegtuig is met aangedreven wentelende draagvlakken dat verticaal kan opstijgen en dalen. Een synoniem voor helikopter is hefschroefvliegtuig.

Een vliegveld is een groot effen terrein met verharde banen van waaraf vliegtuigen kunnen opstijgen en landen. Een luchthaven is een vliegveld voor verkeersvliegtuigen met accommodatie voor ontvangst en vertrek van passagiers en goederen, en een helihaven wordt gedefinieerd als een luchthaven voor helikopters.

De verzoekende partij begaat derhalve de fout te suggereren dat een helikopter geen vliegtuig is in de zin van een toestel zwaarder dan de lucht om mee te vliegen, en dat de exploitatie van een vliegveld voor helikopters, hetzij een helihaven niets vandoen zou hebben met de luchtvaart, quod uiteraard non. 22. Het rechtszekerheidsbeginsel, c.q. de regel van de voorspelbaarheid van de norm, is niet geschonden. Het is voor de exploitanten perfect mogelijk om te weten dat de exploitatie van de verzoekende partij onder de toepassing van de rubriek 57.1 van de bijlage aan VLAREM I valt.

Het wordt verder niet ingezien hoe de rubriek 57.1 als strijdig met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel kan worden beschouwd.

23. Het is niet duidelijk op welke wijze het bestreden besluit art. 5.57.1.1 VLAREM II zou hebben geschonden. Deze bepaling draagt overigens bij tot de precieze en kenbare omschrijving van het begrip vliegveld in de rubriek 57.1 van de bijlage 1 aan VLAREM I";

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord het volgende repliceert :

"T.a.v. verwerende partij

3.1.3.1. De beweringen van verwerende partij als zou het klaar en duidelijk zijn dat een helihaven een vliegveld is in de zin van rubriek 57.1 VlareM I en als zou één en ander volgen uit internationale en nationale wetgeving die makkelijk toegankelijk is en vrij te consulteren, mist elke geloofwaardigheid aangezien verwerende partij er in de schorsingsprocedure nog niet eens in slaagde om de juiste bijlage 14 bij het Verdrag van Chicago aan te duiden waarnaar de Europese MER-richtlijn (ter omzetting waarvan de indelingslijst van VlareM I werd gewijzigd) verwijst, zoals Uw Raad terecht heeft vastgesteld in het schorsingsarrest.

Als het Vlaamse Gewest zelf nog niet eens weet waar en op welke manier het begrip 'vliegveld' wordt gedefinieerd, kan van de rechtsonderhorigen (zoals verzoekende partij) toch niet verwacht worden dat zij moet weten op grond van welke bepalingen een helihaven vergunningsplichtig zou zijn.

Zeker niet als dan blijkt dat de rechtsonderhorige hiervoor de volgende stukken moet raadplegen (waarna het nog steeds geen uitgemaakte zaak is dat een helihaven vergunningsplichtig is) :

- Europese MER-Richtlijn (een voetnoot van een bijlage van die richtlijn dan nog),
- Het verdrag van Chicago (in het Engels of het Frans),

- Minstens 3 bijlagen van dat verdrag, opgesteld in het Frans en het Engels, die blijkbaar niet gepubliceerd werden in het Belgische Staatsblad maar die op het Belgisch Directoraat-Generaal Luchtvaart moeten geconsulteerd worden,
- Verschillende K.B.'s waarin de definities van voornoemd verdrag zouden hernomen zijn, waarvan sommige thans reeds werden opgeheven,
- De Van Daele voor de spraakgebruikelijke betekenis van bepaalde begrippen.

3.1.3.2. De bewering als zou de gehanteerde wetgevingstechniek door verwijzing ingegeven zijn vanuit het oogpunt van eenvormigheid, kan in abstracto nog wel verdedigd worden, maar mist in deze zaak elke geloofwaardigheid gelet op het gegoochel met definities en verwijzingen in verschillende talen.

Regelgeving door verwijzing moet daarenboven voldoen aan een aantal voorwaarden betreffende de kenbaarheid en openbaarheid. Zo kan het procédé maar worden toegepast wanneer de norm ter voldoening aan het bepaalde in artikel 190 Grondwet werd bekendgemaakt (H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die keure, 1994, 94).

Hieraan is in casu niet voldaan.

In de eerste plaats moet vastgesteld worden dat rubriek 57.1 Vlareme I (die de MER-richtlijn 97/11 heeft omgezet in de interne rechtsorde) zelf niet verwijst naar de juiste bijlage 14 van het Verdrag van Chicago, maar enkel naar het verdrag zelf dat - zoals genoegzaam aangetoond - géén definitie bevat van het begrip 'vliegveld'. Op grond van een lezing van rubriek 57.1 Vlareme I kan de rechtsonderhorige dus niet uitmaken in welke van de vele bijlagen bij het Verdrag hij moet zoeken.

Hiervoor zou de rechtsonderhorige volgens verwerende partij dus te rade moeten gaan in bijlage I van de MER-richtlijn 97/11, waarin in voetnoot te lezen zou staan dat de definitie van vliegveld kan gevonden worden in bijlage 14 van het verdrag.

Zulks is uiteraard niet in overeenstemming met de vereisten van de bekendmaking en kenbaarheid van de norm. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State acht terecht dat regelgeving door verwijzing strijdig is met artikel 190 Grondwet wanneer de regels waarnaar verwezen wordt, niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt werden (Zie bv. J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 646). Zo adviseerde de Afdeling Wetgeving van de Raad van State negatief over een wetsontwerp waarin verwezen werd naar een Europese Richtlijn (R.v.St., afd. wetgeving, advies 27.353/1 van 5 maart 1998, Parl. St. Kamer 1997-98, nr. 1741/1) :

'De wetgever mag niet regelen door verwijzing naar voorschriften van richtlijnen die niet in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de interne rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Om aan art. 190 G.W. te voldoen, moeten die implementerende voorschriften in extenso in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt'.

Bijgevolg mag men er geenszins van uitgaan dat de rechtsonderhorige maar in de Richtlijn zelf de juiste verwijzing moet gaan opzoeken. Het is immers de omzetting in intern recht (rubriek 57.1) die in de rechtsorde van toepassing zal zijn.

Daarenboven zijn de bijlagen van het Verdrag van Chicago waarnaar de MER-Richtlijn verwijst, blijkbaar niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Deze kunnen enkel ter plaatse op het Belgisch Directoraat-Generaal Luchtvaart

worden geconsulteerd en dan nog in de Engelse of Franse Taal. Dat het Verdrag van Chicago behoorlijk zou omgezet zijn in de interne rechtsorde, betekent uiteraard niet dat de decreetgever mag regelen door verwijzing naar de bijlagen van dat verdrag die weliswaar deel uitmaken van dat verdrag en dus verbindend zijn maar die niet behoorlijk bekendgemaakt zijn. Terecht overwoog de Afdeling Wetgeving het volgende (R.v.St., afd. wetgeving, 28.101/4, advies van 14 april 1999) :

'De bekrachtiging van het Internationaal Verdrag betreffende de televerbindingen impliceert de aanvaarding van de bij het verdrag gevoegde administratieve reglementen (i.h.b. het 'Radioreglement'). Die reglementen binden de Staten die het Verdrag ondertekenen maar zijn niet self-executing. Het 'Radioreglement' is bovendien niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Indien de regering als één van de voorwaarden voor het handhaven van een vergunning, de inachtneming van de voorschriften van het 'radioreglement' wenst voor te schrijven, dient gezorgd te worden voor de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Geen enkele rechtsregel kan immers, krachtens art. 190 G.W., verbindende kracht hebben zonder die bekendmaking'.

Mutatis mutandis moet betreffende de niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde bijlagen van het Verdrag van Chicago gesteld worden dat de decreetgever er niet naar kan verwijzen voor een vergunningsplicht in te voeren (die dan nog strafrechtelijk gesanctioneerd wordt) zonder schending van artikel 190 G.W.

Eén en ander klemmt des te meer aanzien er in casu (ten onrechte, zie tweede middel) aan de Afdeling Wetgeving van Uw Raad enkel spoedadvies werd gevraagd. In het andere geval zou de Afdeling Wetgeving ongetwijfeld in dezelfde zin geadviseerd hebben met betrekking tot de verwijzing rubriek 57.1 Vlareme I naar een niet in het Belgische Staatsblad bekendgemaakte bijlage van een internationaal verdrag.

Daarenboven wordt vereist dat het procédé van regelgeving door verwijzing slechts kan worden aangewend wanneer een elders vastgestelde tekst zonder moeilijkheid van leesbaarheid en toepasbaarheid in de verwijzende tekst kan worden geïntegreerd (H. COREMANS en M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, die keure, 1994, 94).

Dit is in deze duidelijk niet het geval, getuige waarvan het verweer van zowel verwerende partij als tussenkomende partijen die zich in alle mogelijke bochten moeten wringen om hun standpunt in rechte te verdedigen.

Besluitend dient vastgesteld te worden dat het gehanteerde procédé van regelgeving door (onvolkomen) verwijzing de rechtszekerheid en de eenvormigheid geenszins ten goede is gekomen en dat er geenszins voldaan is aan de voorwaarden om te regelen door verwijzing.

3.1.3.3. Daarenboven moet vastgesteld worden dat een loutere verwijzing naar bijlage 14 hoe dan ook niet volstaat, aangezien verwerende partij (net als tussenkomende partijen) in hun redenering eveneens moeten verwijzen naar andere bijlagen zoals bijlage 7.

De verwijzing naar de andere bijlagen van het verdrag, evenals naar bepaalde Belgische interne reglementeringen, doen eigenlijk niet terzake omdat hier niet naar wordt verwezen voor de definitie van vliegveld maar enkel naar bijlage 14.

Daarenboven is het uiteraard niet omdat het Verdrag van Chicago of bepaalde bijlagen ook betrekking kunnen hebben op helikopters, dat een helihaven een 'vliegveld' is in de zin van dat Verdrag.

3.1.3.4. Dat uit de verschillende definities in de verschillende bijlagen duidelijk zou blijken dat een luchtvaartterrein synoniem is met een 'vliegveld' en dat een 'helihaven' altijd zou ressorteren onder het begrip vliegveld, kan al helemaal niet begrepen worden.

Terecht overwoog Uw Raad hieromtrent het volgende in het schorsingsarrest (R.v.St., 145.819, 10 juni 2005) :

'Hieruit (uit het feit dat bijlage 14 ook een afzonderlijke definitie bevat van een helihaven waarin niet alleen een luchtvaartterrein wordt begrepen maar ook een afgebakende zone op een constructie bestemd om geheel of gedeeltelijk gebruikt te worden voor het landen en opstijgen van helikopters, eigen toevoeging) lijkt op het eerste gezicht te moeten worden afgeleid dat het verdrag er van uitgaat dat helikopters niet alleen opstijgen en landen op 'aérodromes', maar ook op andere bouwwerken. Dit lijkt te impliceren dat helihavens zich niet alleen op een 'vliegveld', 'aérodrome', in de zin van het verdrag kunnen bevinden, maar even goed op andere constructies, hetgeen niet meer dan normaal is, gelet op het feit dat helikopters veel minder ruimte nodig hebben om op te stijgen en te landen, dan eigenlijke vliegtuigen.

In ieder geval lijkt dit alles er op te wijzen dat, in tegenstelling tot hetgeen het bestreden besluit voorhoudt, het geenszins duidelijk is 'dat het begrip 'luchtvaartterrein' in deze synoniem is van het begrip 'vliegveld', en nog minder dat een 'helihaven' synoniem is van 'vliegveld'.

Verwerende partij maakt geenszins aannemelijk dat ten gronde een ander standpunt zou moeten worden ingenomen, quod certe non.

3.1.3.5. De bewering als zou Uw Raad in twee arresten geoordeeld hebben dat een helihaven vergunningsplichtig is, dient uiteraard genuanceerd te worden in de zin dat in die zaken de onwettigheid van rubriek 57.1 Vlarem I niet opgeworpen werd door de partijen en de Raad of het Auditoraat hiernaar dan ook geen onderzoek heeft gevoerd en de arresten dus niets zeggen over onderhavige problematiek.

De verwijzing naar die arresten is bijgevolg niet relevant.

3.1.3.6. De bewering als zou men naar de ratio legis moeten kijken bij de interpretatie van het begrip 'vliegveld', kan uiteraard niet bijgetreden worden om reden dat het hier gaat om een strafrechtelijk gesanctioneerde vergunningsplicht die bijgevolg nauwkeurig beschreven moet worden.

Zo oordeelde Uw Raad in het schorsingsverslag dan ook zeer terecht dat de verwerende partij zich in deze dan ook niet kan beroepen op een doelgerichte interpretatie van de desbetreffende bepalingen om lacunes in een regeling met dergelijke implicaties op te vullen (R.v.St., 145.819, 10 juni 2005).

3.1.3.7. Evenmin kan verwerende partij zich beroepen op de beweerde spraakgebruikelijke betekenis aangezien rubriek 57.1 Vlarem I uitdrukkelijk verwijst naar een wettelijke definitie in het Verdrag van Chicago (die evenwel niet lijkt te bestaan).

Terecht overwoog Uw Raad in het schorsingsarrest (R.v.St., 145.819, 10 juni 2005) :

'Vermits Vlarem I - weliswaar op zeer gebrekkige wijze - het begrip 'vliegveld' definieert door middel van een loutere verwijzing naar het Verdrag van Chicago, lijkt de verwerende partij, in haar nota, evenmin met goed gevolg te kunnen terugvallen op de 'spraakgebruikelijke' betekenis van 'de begrippen vliegveld, vliegtuig, helikopter en helihaven'.

Het komt verzoekende partij overigens voor dat een helihaven in de spraakgebruikelijke betekenis helemaal niet gelijkgesteld kan worden met een vliegveld, hetgeen toch een volledig andere connotatie heeft, niet in het minst omdat een helikopter veel minder plaats nodig heeft om te landen en daarom niet noodzakelijkerwijze op een landingsbaan moet landen maar ook kan landen op andere constructies.

T.a.v. tussenkomende partijen

3.1.3.8. Het zal Uw Raad niet ontgaan dat tussenkomende partijen ruim 3 bladzijden nodig hebben om vast te stellen of een helihaven beschouwd moet worden als een vliegveld in de zin van artikel 57.1 Vlarem. Zij moeten hiervoor

verwijzen naar een voetnoot van een Europese Richtlijn die dan weer verwijst naar een welbepaalde bijlage van een internationaal verdrag. Meer nog, zij moeten eerst nog verwijzen naar andere definities in andere bijlagen (minstens 3 definities in 3 verschillende bijlagen van dat internationaal verdrag), in twee verschillende talen, om dan, met toepassing nota bene van een a contrario-redenering, tot het besluit te komen dat een helihaven een vliegveld is.

En dan nog menen zij dat verzoekende partij (en Uw Raad in het schorsingsarrest) zich vergissen indien zij vaststellen dat het allerm minst duidelijk is of een helihaven begrepen dient te worden onder het begrip vliegveld opgenomen in de desbetreffende vergunningsrubriek, hetgeen problematisch is vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel aangezien het exploiteren zonder vergunning een strafbaar feit is en dus de strafbare gedraging dus eigenlijk vervat zit in de administratieve norm die zeer onduidelijk is.

Het uiterst complexe verweer van tussenkomende partijen en de taalkundige hoogstandjes die zij ten berde brengen, tonen op zich reeds aan dat het eerste middel gegrond is.

3.1.3.9. De verwijzing in de toelichtende memorie naar bepaalde definities in een K.B. en M.B. zijn irrelevant. Noch rubriek 57.1 Vlare m I, noch de Europese MER-richtlijn, verwijzen naar deze bepalingen voor de definitie van 'vliegveld'.

3.1.3.10. In geen (van) beide door tussenkomende partijen geciteerde arresten van Uw Raad werd de problematiek van de wettigheid van rubriek 57.1 Vlare m I en de toepasselijkheid ervan op een inrichting zoals deze in kwestie uitdrukkelijk onderzocht.

3.1.3.11. De bewering als zou het schorsingsarrest ten onrechte stellen 'dat één en ander toch niet zo duidelijk is', kan niet bijgetreden worden.

Dat verwerende partij nu toch de juiste bijlage heeft gevoegd (na kennisname van het schorsingsarrest waarin de zoektocht naar de juridische waarheid door Uw Raad zelf haarfijn werd beschreven), betekent uiteraard niet dat er geen probleem bestaat met rubriek 57.1 Vlare m I.

Wel integendeel, het feit dat het Vlaamse Gewest tijdens de schorsingsprocedure er niet eens in slaagde om de juiste bijlage aan te wijzen, toont juist aan dat het helemaal niet duidelijk is of de inrichting in kwestie wel valt onder rubriek 57.1 Vlare m I.

Zoals hoger aangetoond is Uw Raad in het schorsingsarrest terecht van oordeel dat ook uit bijlage 14 van het Verdrag geenszins af te leiden valt dat het begrip 'luchtvaartterrein' synoniem is voor 'vliegveld' en nog minder dat een 'helihaven' synoniem is van vliegveld (R.v.St., 145.819, 10 juni 2005).

3.1.3.12. De bewering van tussenkomende partijen dat het feit dat de bijlagen enkel in het Engels of Frans zijn opgesteld (zoals in het schorsingsarrest terecht wordt opgemerkt) geen probleem is aangezien het gaat om een internationaal verdrag met directe werking dat voorrang heeft op het interne Belgische recht, kan niet begrepen worden.

Het is niet omdat een verdrag directe werking zou hebben, dat men bij de redactie van interne wetgeving mag regelen bij wijze van verwijzing naar zo'n verdrag zonder dat de regels waarnaar verwezen behoorlijk bekendgemaakt werden in het Belgisch Staatsblad (supra).

Dat de gehanteerde techniek van verwijzing naar het Verdrag van Chicago de rechtszekerheid en eenvormigheid ten goede komt, werd hierboven reeds afdoende weerlegd en wordt overigens door het verweer van tussenkomende partijen zelf tegengesproken.

3.1.3.13. De spraakgebruikelijke betekenis van de desbetreffende begrippen is in deze niet relevant zoals het schorsingsarrest terecht heeft vastgesteld. Er wordt immers - zij het op zeer gebrekkige wijze - een wettelijke definitie meegegeven in rubriek 57.1 Vlare m I door verwijzing naar het Verdrag van Chicago.

De spraakgebruikelijke betekenis kan enkel en alleen een interpretatiehulp zijn ingeval er geen wettelijke definitie werd bepaald, hetgeen hier echter wel het geval is.

3.1.3.14. De bewering als zou Uw Raad zich niet mogen inlaten met de wettigheid en de toepasselijkheid van rubriek 57.1 Vlareme I omdat deze rubriek is ingevoegd ter omzetting van een Europese Richtlijn (waarvoor enkel het Hof van Justitie of het Gerecht van Eerste Aanleg bevoegd zou zijn), kan uiteraard niet bijgetreden worden.

Zeer terecht overwoog Uw Raad in het schorsingsarrest (R.v.St., 145.819, 10 juni 2005) :

'De vaststelling dat een inrichting niet vergunningsplichtig is, omdat niet blijkt dat ze valt onder de definitie van rubriek 57 van de bijlage 1 van Vlareme I, houdt geen enkel oordeel in over de 'wettigheid' van de richtlijn welke die bepaling in het intern recht beoogt om te zetten, zodat de premisse waarop tussenkomende partijen zich steunen om te stellen dat een dergelijk 'oordeel' is voorbehouden aan het Hof van Justitie, niet lijkt op te gaan'.

Die premisse van tussenkomende partijen is nog steeds verkeerd. Het gaat immers om een Richtlijn die omgezet diende te worden in het Belgische interne recht en die ook werd omgezet, zij het op onvolkomen wijze. Het probleem ligt uiteraard bij de omzetting van de Richtlijn (en bij de regeling door- onvolkomen - verwijzing), niet bij de Richtlijn zelf die omgezet diende te worden.

Niet de Richtlijn zelf, maar wel de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de Belgische rechtsorde omzetten, zijn van toepassing in die rechtsorde. Het komt de Raad van State toe om besluiten en verordeningen (ter omzetting van Europese Richtlijnen) te toetsen op hun (grond)wettigheid met toepassing van artikel 159 Grondwet. Dat bepaalde normen hun oorsprong vinden in Europese Richtlijnen doet niet terzake.

Er bestaat dan ook geen aanleiding om de voorgestelde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie of het Gerecht van Eerste Aanleg";

3.4. Overwegende dat de tussenkomende partijen in hun toelichtende memorie betogen wat volgt :

"(...)

Rubriek 57.1 van VLAREME I is van toepassing op :

'Terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van

Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder vliegvelden verstaan de vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de Internationale burgerluchtvaartorganisatie

.... minder dan 1900 meter

.... tenminste 1900 meter'.

Deze rubriek werd in het VLAREME I ingevoerd omdat 'vliegvelden' ingevolge richtlijn 97/11 (potentieel) MER-plichtig zijn, en omdat deze richtlijn de Lidstaten verplicht dergelijke (potentieel) MER-plichtige inrichtingen aan een vergunning te onderwerpen.

In de richtlijn zelf is sprake van 'vliegvelden', waarbij in voetnoot gespecificeerd is dat het moet gaan om 'vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het verdrag van Chicago tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie (bijlage 14)'.

Het Verdrag van Chicago voorziet inderdaad niet zelf in een definitie voor vliegvelden, maar de bijlagen bij dit Verdrag van Chicago bevatten wel een ruime definitie van luchtvaartterreinen.

Deze laatste Bijlagen bestaan overeenkomstig artikel 90 van het Verdrag van Chicago uit internationale normen en aanbevolen praktijken aangenomen door de raad van de I.C.A.O. (International Civil Aviation Organisation) betreffende bepaalde domeinen zoals opgesomd in artikel 37 van het bovenvermelde Verdrag.

Deze Bijlagen hebben overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag dezelfde draagwijdte als de bepalingen van het Verdrag zelf. Ze hebben drie maanden na hun goedkeuring kracht van wet ten aanzien van de lidstaten die geen afwijking via een specifieke procedure aan de raad van I.C.A.O. bekend maakte.

De definitie van een luchtvaartterrein, zoals vervat in de Bijlagen (Bijlage 2), luidt als volgt :

'Aérodrome- Surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel) destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l'arrivée; le départ et les évolutions des aéronefs à la surface'.

(Luchtvaartterrein- Bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen (vrije vertaling));

Een helihaven valt dienvolgens ongetwijfeld binnen de definitie van een luchtvaartterrein.

Een luchtvaartuig wordt door de Bijlagen bij het Verdrag van Chicago zeer algemeen als volgt gedefinieerd :

'Aéronef- Tout appareil qui peut se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air sur la surface de la terre'.

(Luchtvaartuig- ieder toestel dat in de dampkring kan worden gehouden tengevolge van krachten die de lucht daarop uitoefent met uitzondering van deze krachten op het aardoppervlak (vrije vertaling));

Helikopters beantwoorden duidelijk aan deze definitie. Het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen zijn dus onbetwistbaar van toepassing op burgerlijke helikopters en helihavens;

Bijlage 16 bij het bovenvermelde Verdrag betreffende de bescherming van het milieu besteedt trouwens eveneens een hoofdstuk 11 aan het gebruik van helikopter, hetgeen bevestigt dat het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen toepasselijk zijn op burgerlijke helikopters en helihavens;

Naast de algemene definitie van een luchtvaartterrein vindt men in bijlage 14 van het verdrag ook het begrip 'heliport' in het Engels of 'hélistation' in het Frans, zijnde een 'aérodrome, ou aire définie sur une construction, destiné à être utilisé, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des hélicoptères à la surface'

(luchtvaartterrein, of een omschreven oppervlakte op een gebouw, bestemd om gedeeltelijk of in het geheel te worden gebruikt, voor de aankomst, het vertrek en de evoluties van helikopters op de oppervlakte (vrije vertaling));

In een vorige versie van het verdrag was er enkel sprake van een 'Heliport', zijnde een 'Aérodrome destiné à être utilisé seulement par des hélicoptères'.

(Luchtvaartterrein dat bestemd is om enkel door helikopters te worden gebruikt (vrije vertaling));

In 1995 werd deze term vervangen door het woord 'hélistation' teneinde de oppervlakten op gebouwen eveneens te beogen.

Bijlage 14, Volume II, dat uitsluitend handelt over 'hélistations' maakt een onderscheid tussen verschillende soorten van hélistations, namelijk tussen een 'hélistation en surface' en een 'hélistation en terrasse';

Een 'hélistation en surface' bevindt zich op de grond of op het water en een 'hélistation en terrasse' bevindt zich bovenop een gebouw.

De verwijzing in de definitie van een hélistation naar 'of een omschreven oppervlakte op een gebouw' beoogt aldus met zekerheid een 'hélistation en terrasse'. Het is van een dergelijk 'helistation' dat de definitie van een 'helistation' impliciet aanneemt dat het niet noodzakelijk een 'aérodrome' (luchtvaartterrein) is. A contrario, voor de 'hélistations en surface' gaat de definitie er wel degelijk van uit dat het wel een 'aérodrome' is.

In casu is het duidelijk dat de inrichting van de verzoekende partij een 'hélistation en surface' is, die zich op de grond bevindt en enkel bestemd is voor het gebruik van helikopters. De kwestieuze helihaven bestaat uit een start- en landingsbaan en een onderhoudsatelier, tevens hangar voor helicopter. Een dergelijke inrichting is duidelijk een 'bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen' (vrije vertaling)) overeenkomstig Bijlage 2 en Bijlage 14 van het Verdrag van Chicago.

Verder moet opgemerkt worden dat het Belgisch Koninklijk Besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregels de definities van luchtvaartuigen en luchtvaartterreinen woord voor woord overneemt uit de Bijlagen bij het Verdrag van Chicago.

Zo definieert het Ministerieel Besluit van 21 juni 1979 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters een helihaven overigens als 'een luchtvaartterrein dat bestemd is om enkel door helikopters te worden gebruikt';

Omwille van de bovenvermelde elementen kan er geen twijfel bestaan dat burgerlijke helikopters en helihavens in de definities van respectievelijk luchtvaartuigen en vliegvelden vervat zitten. Burgerlijke helikopters vallen zeer duidelijk onder het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen.

Uw Raad oordeelde trouwens vroeger reeds dat helihavens vergunningplichtig zijn geworden ten gevolge van de vervanging van bijlage I bij Vlare I door artikel 66 van het besluit van 12 januari 1999 van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones (Arrest Stad Mechelen, nr. 127.090 van 15 januari 2004 en arrest Air Technology Belgium, nr. 105.380 van 3 april 2002.)

Uw Raad stelde in het arrest omtrent het schorsingsverzoek echter dat één en ander toch niet zo duidelijk was.

Vooreerst stelde uw Raad dat de bijlagen moeilijk terug te vinden zijn.

Vervolgens zou de nota van de verwerende partij in de schorsingsprocedure niet aanduiden waar de definitie van een vliegveld dan wel te vinden zou zijn.

Bovendien zouden deze bijlagen niet in het Nederlands bestaan.

Uw Raad wijst er ook op dat niet genoegzaam aangetoond is dat een helikopter een 'aéronef' is in de zin van het verdrag, laat staan dat aangetoond is waar dit begrip in het verdrag is gedefinieerd.

Tot slot blijkt uit het verdrag dat een helikopter niet enkel kan landen op een 'aérodrome' maar ook op andere plaatsen, zodat niet elke plaats waar een helikopter kan landen ipso facto moet worden beschouwd als een 'aérodrome'.

De verzoekende partijen kunnen het hiermee niet eens zijn.

Vooreerst kan, na lezing van de memorie van antwoord, worden aangenomen dat de verwerende partij intussen de bewuste bijlagen uit het verdrag heeft neergelegd, zodat uw Raad nu beschikt over de integrale bijlagen. De tussenkomende partijen leggen op hun beurt uittreksels uit deze bijlagen

voor, waarin de definities van 'aérodrome', 'aéronef' en 'hélistation' staan aangeduid.

Vervolgens moet worden gezegd dat het feit dat deze bijlagen enkel in de Franse en Engelse taal bestaan, geen probleem vormt. Het gaat hier om normen van internationaal recht, die niet onderworpen zijn aan de Belgische taalwetgeving, maar waarbij elk verdrag zelf bepaalt in welke talen een authentieke versie van het verdrag wordt opgesteld. Gelet op de voorrang die een dergelijk verdrag met directe werking heeft op het interne Belgisch recht, valt niet in te zien hoe het gegeven dat deze bijlagen enkel in een vreemde taal zijn gesteld afbreuk zou doen aan hun afdwingbaarheid.

De verwijzing naar deze bijlagen in een internrechtelijke regeling, eerder dan de woordelijke overname ervan, is daarbij de grootst mogelijke garantie voor een totale eenvormige interpretatie. Indien de Vlaamse regelgever de definities uit het verdrag zou overnemen, zou zij deze noodzakelijk moeten vertalen, hetgeen met zich meebrengt dat er meteen ook een authentieke Nedertandstalige definitie van deze begrippen zou bestaan, terwijl die in het kader van het Verdrag niet bestaat. In dat geval bestaat er steeds een gevaar op een discrepantie tussen de twee teksten, hetgeen niet wenselijk is.

Tot slot kan men niet voorbij aan de vaststelling dat elk woord in om het even welke wettekst vatbaar kan zijn voor een verdere interpretatie. In deze moet echter vastgesteld worden dat de gewone spraakgebruikelijke betekenis van een 'vliegveld' luidt 'een groot effen terrein met verharde banen van waaraf vliegtuigen kunnen vertrekken of landen'. Een vliegtuig is een toestel 'zwaarder dan de lucht waarmee men kan vliegen', en een helikopter is een 'vliegtuig, aangedreven met wentelende draagvlakken dat verticaal kan opstijgen en landen'.

Met andere woorden : ook in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord is een helikopter een luchtvaartuig, en ook in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord moet de inrichting van de verzoekende partij beschouwd worden als een helihaven.

In die zin is de bewuste bepaling uit het VLAREM zeker niet minder duidelijk dan een aantal andere bepalingen, die in het geheel niet gedefinieerd werden, zoals slachthuizen, vetsmelterijen, vismijnen, spoorweg-materiaalfabrieken, scheepswerven, ...

Eén en ander toont aan dat elke wettekst, ook een wettekst met strafrechtelijke implicaties, door een rechter in min of meer grote mate zal moeten worden geïnterpreteerd alvorens deze op een concreet geval moet worden toegepast.

In deze is het duidelijk dat er voor wat de inrichting van de verzoekende partij betreft, er geen enkele marge voor interpretatie is. Zowel in de spraakgebruikelijke betekenis als in de specifieke betekenis van het Verdrag van Chicago is de inrichting van de verzoekende partij een vliegveld.

Men kan dus in casu niet redelijk spreken van rechtsonzekerheid inzake de exploitatie van helihavens die onbetwistbaar vergunningplichtig is geworden sedert 1999 op grond van de rubriek 57.1 van bijlage I bij Vlarem I.

Uw Raad is trouwens niet bij machte te stellen dat de definitie van de indelingslijst onduidelijk en bijgevolg onwettig is. Immers, dit oordeel komt er onvermijdelijk op neer dat bijlage 1 van richtlijn 97/11 onwettig is. Een dergelijk oordeel is voorbehouden aan het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg.

Rubriek 57 van het VLAREM I werd in het VLAREM I ingevoerd omdat 'vliegvelden' ingevolge richtlijn 97/11 opgenomen werden in de bijlagen 1 en 2 van de MER-richtlijnen (bijlage 1 voor de vliegvelden met een start- en landingsbaan van minstens 2100 m (7a), bijlage 2 voor de andere vliegvelden (10d)). Hierdoor werden deze potentieel MER-plichtig. Artikel 2 van de richtlijn verplicht de lidstaten om een vergunningsplicht in te stellen voor de projecten

die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, waarbij deze projecten zijn opgesomd in artikel 4. Artikel 4 verwijst juist naar de bijlagen 1 en 2. Bijgevolg zijn de lidstaten verplicht om voor alle projecten die opgenomen zijn in de bijlagen 1 en 2 in een vergunning te voorzien.

In de richtlijn zelf is sprake van 'vliegvelden', waarbij in voetnoot gespecificeerd is dat het moet gaan om 'vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het verdrag van Chicago tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie (bijlage 14)'.

Wanneer uw Raad stelt dat een dergelijke verwijzing naar bijlagen die moeilijk of onvindbaar zijn te onduidelijk is om te voldoen aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel, is één en ander een onrechtstreekse kritiek op de bepalingen van de richtlijn.

Uw Raad is niet bij machte om een bepaling van gemeenschapsrecht onwettig te verklaren.

Bovendien blijkt één en ander neer te komen op een interpretatie van een bepaling van de richtlijn.

Bijgevolg past het om een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie, met name :

- valt een helihaven, met name een plaats die bestendig is ingericht om toe te laten dat helikopters er landen en opstijgen en die ook als dusdanig wordt gebruikt, onder de definitie van een 'vliegveld' in de zin van bijlage 1, 7/, a en bijlage II, 10/, d van richtlijn 85/337 van 27 juni 1985, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11 van 14 maart 1997?
- kan een nationale rechter een bepaling die overeenkomstig artikel 2, juncto artikel 4 van richtlijn 85/337 van 27 juni 1985, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11 van 14 maart 1997 een vergunningsplicht instelt voor een project, wegens onduidelijkheid onwettig achten, indien deze nationale bepaling dezelfde termen gebruikt en dezelfde verwijzing hanteert als richtlijn 85/337 van 27 juni 1985, zoals gewijzigd door richtlijn 97/11 van 14 maart 1997?";

3.5. Overwegende dat het middel gegrond is om volgende redenen :

- Door het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, wordt de indelingslijst in bijlage 1 bij Vlarem I vervangen.

Aldus maakt, ten tijde van het bestreden besluit, rubriek 57.1 het volgende als klasse 2-inrichting milieuvergunningsplichtig :

"57. VliegvelDEN

57.1 Terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van :

Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder vliegvelden verstaan de vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie

1/ minder dan 1.900 meter
(...)"

In voormelde rubriek wordt verwezen naar het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944. De Vlaamse regering heeft bij het instellen van de milieuvergunningsplicht geen eigen invulling gegeven aan het begrip "vliegveld" maar heeft voor het toepassingsgebied en dus de draagwijdte van de vergunningsplicht, verwezen naar een Verdrag dat sinds 1944 de basis vormt voor de organisatie van de internationale burgerlijke luchtvaart. De verwijzing naar meervermeld Verdrag geeft aan dat de milieuvergunningsplicht betrekking heeft op burgerlijke vliegvelden en bijvoorbeeld niet op militaire.

- Het is op zich correct dat het Verdrag zelf geen definitie van een vliegveld bevat. Bij het Verdrag zijn echter verschillende bijlagen gevoegd. De rechtsgrond voor die bijlagen is te vinden in artikel 37 van het Verdrag. Die bepaling geeft aan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (verder afgekort tot ICAO) de bevoegdheid om "selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales" vast te stellen onder meer met betrekking tot de "caractéristiques des aéroports et des aires d'atterrissage". Artikel 54 van het Verdrag bepaalt voorts in dat verband : "Le conseil doit : (...); 1) adopter, conformément aux dispositions du Chapitre VI de la présente Convention, des normes et des pratiques recommandées internationales; pour des raisons de commodité, les designer comme Annexes à la présente Convention et notifier à tous les Etats contractants les dispositions prises". Het Verdrag kondigt als het ware aan dat verschillende aspecten betreffende de burgerlijke luchtvaart, waaronder de kenmerken van vliegvelden, via "Annexes" nader uitgewerkt zullen worden door de daartoe in het leven geroepen internationale organisatie. Ten slotte bevat het Verdrag een artikel 90 dat specifiek handelt over de wijze waarop bedoelde bijlagen door de ICAO moeten worden aangenomen en het ogenblik waarop ze rechtskracht verkrijgen :

"a) L'adoption par le Conseil des Annexes visées à l'alinéa 1) de l'article 54 requiert les voix des deux tiers du Conseil lors d'une réunion convoquée à cette fin et lesdites Annexes sont ensuite soumises par le Conseil à chaque Etat contractant. Toute Annexe ou tout amendement à une Annexe prend effet dans les trois mois qui suivent sa communication aux Etats contractants ou à la fin d'une période plus longue fixée par le Conseil, à moins qu'entre-temps la majorité des Etats contractants n'ait fait connaître sa désapprobation au Conseil".

Voormelde verdragsbepalingen laten er geen twijfel over bestaan dat de door de ICAO aangenomen en meegedeelde bijlagen moeten beschouwd worden als behorende tot het Verdrag van Chicago. Derhalve impliceert de verwijzing in rubriek 57.1 van de indelingslijst bij Vlarem I naar het "Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie" ook automatisch de verwijzing naar de bijlagen die later bij het Verdrag gevoegd werden en die rechtskracht hebben verkregen.

- De vaststelling dat het Verdrag van Chicago en zijn bijlagen niet in het Nederlands zijn gesteld vormt juridisch geen probleem. Oorspronkelijk was de officiële tekst van het Verdrag enkel in het Engels gesteld, ook bij de goedkeuring ervan door de wet van 30 april 1947. Op 24 september 1968 werd in Buenos Aires een protocol ondertekend waarbij een authentieke Franse en Spaanse versie van het Verdrag werd vastgesteld. De Belgische Staat heeft de authentieke Franse versie van het Verdrag aanvaard op 2 juli 1969 en is derhalve gebonden door het Verdrag in die authentieke verdragstaal.

- Bijlage 14 bij het Verdrag bevat de volgende definitie van het begrip "aérodrome" :

"surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel), destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des aéronefs à la surface".

Er kan worden opgemerkt dat bovenstaande definitie volledig aansluit bij wat in de spraakgebruikelijke betekenis wordt verstaan onder een "vliegveld". Volgens VAN DALE Groot woordenboek der Nederlandse taal is een vliegveld immers een "groot, effen terrein met verharde banen van waaraf vliegtuigen kunnen opstijgen en waar zij weer landen (in technische zin onderscheiden van 'luchthaven') synoniem : aërodroom". Voortgaande op de definitie van bijlage 14 is een vliegveld een afgebakend gebied op het land of het water dat geheel of ten dele bestemd is om gebruikt te worden voor de aankomst, het vertrek en de oppervlaktebewegingen van luchtvaartuigen. Uit geen enkel gegeven blijkt dat de indelingsrubriek 57.1 bij Vlarem I alsmede de richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten een andere, bijzondere betekenis aan het begrip vliegveld hebben willen geven in het

kader van de milieuwetgeving die grondig afwijkt van de spraakgebruikelijke betekenis van dat begrip of van de begripsomschrijving die gebruikelijk blijkt te zijn in de luchtvaartreglementering.

Het weze genoteerd dat in artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen een luchtvaartterrein wordt gedefinieerd als "een bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek van en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen" en dat de circulaire GIR/GDF 09 van 11 mei 2004 van het directoraat-generaal Luchtvaart met betrekking tot de aanvraag van het "Aerodrome certificate - Annex 14" van een luchtvaartterrein de volgende definitie van "luchtvaartterrein (aerodrome)" bevat :

"Welbepaald gebied op het land (eventueel met inbegrip van gebouwen, inrichtingen en uitrusting) dat bestemd is om, geheel of gedeeltelijk, te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de bewegingen op de grond van luchtvaartuigen. De definitie 'luchtvaartterrein' komt overeen met wat in sommige documenten 'vliegveld' wordt genoemd".

Aldus komen voormelde definities letterlijk overeen met de definitie die gegeven wordt in bijlage 14 bij het Verdrag van Chicago.

Gelet op wat voorafgaat kan worden aangenomen dat met "aérodrome" bedoeld wordt een "vliegveld".

- Bijlage 7 bij het Verdrag van Chicago bevat normen die de ICAO heeft goedgekeurd met betrekking tot de nationaliteits- en inschrijvingskenmerken van luchtvaartuigen. Bedoelde bijlage bevat de volgende definities :

"Aérodrome : Tout aéronef dont la sustentation en vol est obtenue principalement par des forces aérodynamiques"

"Aéronef : appareil pouvant se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air sur la surface de la terre"

"Hélicoptère : Aérodrome dont la sustentation en vol est obtenue principalement par la réaction de l'air sur un ou plusieurs rotors qui tournent, entraînés par un organe moteur, autour d'axes sensiblement verticaux".

In de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart wordt onder "luchtvaartuigen" verstaan "alle toestellen die in den dampkring kunnen gehouden

worden ten gevolge van de reactiekrachten welke de lucht er op uitoefent". In gelijkaardige zin spreekt het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen van "ieder toestel dat in de dampkring kan worden gehouden tengevolge van krachten die de lucht daarop uitoefent met uitzondering van deze krachten op het aardoppervlak".

Volgens het reeds vermelde koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen is een "hefschroefvliegtuig" een "aërodyne die zijn stijgkracht in vlucht hoofdzakelijk verkrijgt door reactiekrachten van de lucht op één of andere rotoren die, aangedreven worden door een voortstuwingsinrichting, rond merkbaar verticale assen draaien". Deze begripsomschrijving is een vertaling van bovenstaande definitie van "hélicoptère" in bijlage 7 bij het Verdrag van Chicago.

Artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters bevat de volgende definities :

"Luchtvaartuig : ieder toestel dat in de dampkring kan worden gehouden tengevolge van krachten die de lucht daarop uitoefent met uitzondering van deze krachten op het aardoppervlak"

"Categorie (van luchtvaartuigen) : indeling van de luchtvaartuigen volgens de gespecificeerde fundamentele kenmerken, bijvoorbeeld : vliegtuig, helikopter, zweefvliegtuig, vrije ballon"

"Aërodyne : elk luchtvaartuig dat zijn opwaartse draagkracht in de lucht hoofdzakelijk verkrijgt door aërodynamische krachten; de aërodyne is zwaarder dan de lucht"

"Vliegtuig : aërodyne voorzien van een voortstuwingsinrichting, die zijn opwaartse draagkracht in de lucht hoofdzakelijk verkrijgt door aërodynamische krachten die worden uitgeoefend op vlakken welke gedurende eenzelfde vliegstand niet van stand veranderen"

"Helikopter : aërodyne die zijn opwaartse draagkracht in de lucht hoofdzakelijk verkrijgt door de reactie van de lucht op één of meerdere rotoren, die voortgetrokken door een voortstuwingsinrichting rond duidelijk verticale assen draaien".

De samenlezing van de hierboven weergegeven begripsomschrijvingen leidt tot de conclusie dat een helikopter een luchtvaartuig is, weze het van een bijzondere categorie. Het fundamentele onderscheid met andere categorieën van luchtvaartuigen bestaat bij nader inzien in de wijze waarop het toestel wordt aangedreven : de aërodynamische krachten die nodig zijn om te vliegen worden bij helikopters namelijk opgewekt door rotoren i.p.v. motoren en vleugels zoals dat bij "vliegtuigen" het geval is.

In de internationale en nationale luchtvaartreglementering worden dus bij herhaling begripsomschrijvingen gehanteerd waaruit klaar en duidelijk kan worden afgeleid dat een helikopter een luchtvaartuig is dat van andere luchtvaartuigen verschilt door zijn bijzondere wijze van aandrijving.

- Bijlage 14 bij het Verdrag van Chicago bevat een definitie van het begrip "hélistation" :

"aérodrome, ou aire définie sur une construction, destiné à être utilisé, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des hélicoptères à la surface".

Een "hélistation" is dus een "aérodrome" of (ou) een "aire définie sur une construction".

Vermits de bijlage 14 een specifieke definitie geeft van het begrip "hélistation", mag worden aangenomen dat de begrippen "aérodrome" en "hélistation" niet zonder meer samen vallen.

Uit wat voorafgaat blijkt dat helihavens onder de algemene categorie "aérodrome" kunnen vallen, maar dat zulks niet altijd het geval hoeft te zijn. Die definitie strookt ook met de realiteit. Helikopters kunnen immers relatief kleine oppervlaktes aanwenden om op te stijgen of te landen, en deze oppervlaktes hoeven zich niet noodzakelijk op de grond te bevinden, zoals onder meer het dak van een gebouw, het dek van een schip, en dergelijke meer.

Voortgaande op de definities in de bijlage 14 bij het Verdrag van Chicago kunnen helihavens dus naargelang van de omstandigheden beschouwd worden als een "aérodrome" ("vliegveld") of als een categorie apart. Zij zullen kunnen worden beschouwd als een "aérodrome" ("vliegveld") als de helikopters landen op een terrein dat ook voor andere luchtvaartuigen ("aircraft") dienst kan doen als start- en landingsplaats of als plaats voor oppervlaktebewegingen, en zij zullen niet beschouwd kunnen worden als "aérodrome" indien het gaat om structuren of oppervlaktes die specifiek bestemd zijn voor het opstijgen, landen of maken van oppervlaktebewegingen door helikopters.

- Naast het Verdrag van Chicago kan er voor deze interpretatie ook een aanwijzing gevonden worden in de tekst van de rubriek 57.1 als zodanig. Die

rubriek heeft het inderdaad over een "start- en landingsbaan", hetgeen niet direct nodig is voor helikopters die zoals gezegd geen echte baan nodig hebben om te kunnen opstijgen of landen.

Ook de gehanteerde lengtes (minder dan 1.900 meter en tenminste 1.900 meter, later verminderd tot minder dan 800 meter en tenminste 800 meter) wijzen er op dat het veeleer gaat om vliegvelden in de meer strikte betekenis van het woord, dus voor vliegtuigen, dan om helihavens.

De rubriek 57.1 heeft het ook over "terreinen" voor vliegvelden, en helihavens hoeven zich niet altijd op een "terrein" te bevinden (bijvoorbeeld het dak van een gebouw).

De terminologie die gehanteerd wordt in de rubriek 57.1 (start- en landingsbaan) staat in tegenstelling tot de terminologie gehanteerd in de rubrieken 57.2 en 57.3, waar het gaat over "terreinen voor opstijg- en/of landingsplaats".

Volledigheidshalve weze aangestipt dat in het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen ook een definitie gegeven wordt van "luchtvaartterrein" :

"een bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen".

Deze definitie loopt parallel met deze die in het Verdrag van Chicago werd gegeven.

Onafgezien van de vaststelling dat de indelingsrubriek 57.1 niet verwijst naar dit koninklijk besluit van 15 september 1994, dient te worden opgemerkt dat de term luchtvaartterrein een omvattende term is die onder meer de vliegvelden omvat. Het koninklijk besluit van 15 september 1994 omvat geen definitie van de term vliegveld.

- Uit wat voorafgaat volgt dat als een terrein uitsluitend wordt aangewend als start-, manoeuvreer- en landingsplaats voor helikopters, het niet gaat om een vliegveld in de zin van de indelingsrubriek 57.1.

Een bijkomende indicatie dat helihavens een aparte categorie uitmaken, vormt het gegeven dat in artikel 7 van het koninklijk besluit tot vaststelling van de vergoedingen waaraan het gebruik van openbare diensten betreffende de luchtvaart is onderworpen, ook een onderscheid gemaakt wordt tussen een "luchtvaarterrein" en een "helihaven".

Uit niets blijkt dat het in casu de bedoeling zou zijn om op het bewuste terrein ook andere luchtvaartuigen dan helikopters te laten landen, opstijgen of grondbewegingen te laten maken.

Daaruit volgt dat op basis van de voorliggende reglementering een helihaven niet vergunningsplichtig is.

Gelet op de drastische, onder meer strafrechtelijke, sancties verbonden aan het miskennen van de vergunningsplicht, moet die plicht duidelijk in de reglementering zijn omschreven zodat de verwerende partij zich niet kan beroepen op een (doelgerichte) interpretatie van de desbetreffende bepalingen, om lacunes in een regeling met dergelijke implicaties, op te vullen.

3.6. In casu betreft het in wezen een interpretatie van het Verdrag van Chicago en niet de interpretatie van een Europese richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling. Er moet dan ook niet worden ingegaan op het verzoek van de tussenkomende partijen tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 18 januari 2005 waarbij het beroep dat de n.v. HELI SERVICE BELGIUM had ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 6 februari 2003 houdende het bevel om met ingang van 12 mei 2003 de exploitatie stop te zetten van een helikopterhaven, gelegen aan de Steenweg naar Pepingen 250 te Sint-Pieters-Leeuw, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 500 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor een vierde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenendertig mei tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

M.-R. BRACKE.