

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.296 van 12 maart 2009
in de zaak A. 161.340/VII-33.783.**

In zake : de BVBA BEDRIJVENCENTRUM MAARKEDAL,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. DEKIMPE,
kantoor houdende te KLUISBERGEN,
Kappellestraat 1

tegen :

de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de BVBA BEDRIJVENCENTRUM MAARKEDAL op 30 maart 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 januari 2005 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maarkedal van 13 augustus 2004, houdende weigering aan de verzoekende partij van de milieuvergunning tot het exploiteren van een helikopterhaven en -herstelwerkplaats, gelegen aan de Neutenstraat te Maarkedal, niet wordt ingewilligd en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 146.898 van 28 juni 2005 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 12 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 februari 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. DEKIMPE die verschijnt voor de verzoekende partij en van bestuurssecretaris F. COCRIAMONT die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

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 gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Op 18 mei 2004 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maarkedal een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een helikopterhaven en een helikopterherstelwerkplaats, gelegen aan de Neutenstraat te Maarkedal.

De verzoekende partij wordt op 16 november 2000 opgericht en is eigenaar van de gronden en gebouwen gelegen op het perceel 461/S/2. De uitbating van de herstel- en onderhoudswerkplaats, verbonden aan de helihaven, zal worden uitgevoerd door de NV AIR TECHNOLOGY BELGIUM. De milieutechnische eenheid onder welke naam de milieuvergunning wordt aangevraagd is de BVBA BEDRIJVENCENTRUM MAARKEDAL.

Het gaat om een onderhouds- en herstelwerkplaats voor helikopters en de exploitatie van een helikopterhaven. De vluchten zullen altijd tussen 7 u en 19 u gebeuren.

Ook zal er gemiddeld in één vlucht per dag worden voorzien. Er wordt niet voorzien in toeristische vluchten voor toeristen, noch in plaatselijke bewegingen. Er komen enkel helikopters voor onderhoud en/of herstellingen.

1.2. Op 13 augustus 2004 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maarkedal de gevraagde vergunning.

1.3. Met een beroepschrift van 13 september 2004 stelt de verzoekende partij administratief beroep in tegen dit besluit.

1.4. Nadat de vereiste adviezen zijn uitgebracht, en de behandelingstermijn werd verlengd, wordt het thans bestreden besluit genomen. De beroepen beslissing wordt bevestigd;

2. De ontvankelijkheid

Overwegende dat de vraag zich aandient of een helihaven valt onder de indelingsrubriek 57.1 van de bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I); dat indien helihavens niet vergunningsplichtig zijn, de helikopterhaven en -herstelwerkplaats van de verzoekende partij nog slechts uitsluitend uit inrichtingen van de derde klasse bestaat; dat in dat geval, een loutere melding aan het gemeentebestuur volstaat om haar activiteiten te kunnen ontplooiën; dat een vernietigingsarrest aan de verzoekende partij op dat punt geen bijkomend voordeel kan verschaffen; dat de Raad van State in zijn arrest nr. 171.698 van 31 mei 2007 reeds het volgende heeft overwogen :

" - 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 : (...); l) 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 l) 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 Vlare 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 Vlare 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 gedeeltematig 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 'luchtvaartterrein' 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";

dat uit niets blijkt dat het de bedoeling van de verzoekende partij zou zijn om op het bewuste terrein ook andere luchtvaartuigen dan helikopters te laten landen, opstijgen of grondbewegingen te laten maken; dat bijgevolg wordt aangenomen dat de

helihaven niet vergunningsplichtig is; dat deze ontstentenis van vergunningsplicht leidt tot de vaststelling dat de verzoekende partij niet over het vereiste belang beschikt, zodat haar beroep niet ontvankelijk is; dat, gelet op de omstandigheden van de zaak, het passend voorkomt de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf maart tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.