

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 194.615 van 24 juni 2009  
in de zaak A. 123.096/X-11.028.**

In zake : de n.v. HELI SERVICE BELGIUM,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat P. FLAMEY,  
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,  
Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat M. VAN BEVER,  
kantoor houdende te 1850 GRIMBERGEN,  
Pastoor Woutersstraat 32, bus 7.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. HELI SERVICE BELGIUM op 27 juni 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 9 april 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 2 april 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw, waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het aanleggen van een vloeistofdichte betonpiste met pompeneiland en twee ondergrondse dubbelwandige opslagtanks op een perceel gelegen te Sint-Pieters-Leeuw, Pepingensesteenweg, kadastraal bekend sectie I, nrs. 611/g en 611/h;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd  
F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 19 september 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 13 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. VERVOORT, die loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat M. VAN BEVER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

## **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

### **1. Feiten**

1.1. Op 19 februari 2001 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de stedenbouwkundige vergunning voor “de aanleg van een vloeistofdichte betonpiste met pompeneiland en twee ondergrondse dubbelwandige opslagtanks”, op een perceel gelegen aan de Pepingensesteenweg te Sint-Pieters-Leeuw, kadastraal bekend nrs. 611/g en 611/h.

In de begeleidende nota bij de aanvraag stelt de verzoekende partij onder meer hetgeen volgt:

“Naast de gewone uitbating van de helihaven, levert Heli Service Belgium bijstand in het vervullen van diverse taken van algemeen belang :

- het dagelijks toezicht van gasleidingen per helikopter;
- de wekelijkse controle van gasleidingen tussen België en Nederland;
- de permanente terbeschikkingstelling van een helikopter voor dringende medische hulpverlening;
- de ter beschikkingstelling van een reserve helikopter voor secundaire medische vluchten (bv. organentransport);
- de opneming in het rampenplan van bepaalde gemeentes van 3 helikopters (interventie in geval van overstroming, zwaar ongeval of natuurrampen, ...);
- het trekken en herstellen van hoogspanningsleidingen, verwijdering en plaatsen van bollen;
- de plaatsing van zendmasten op moeilijk toegankelijke plaatsen;

- het vervoer van bouw materiaal op moeilijk toegankelijke plaatsen;
- het verwijderen van asbest van hoge gebouwen;
- het doorzenden van luchtbeelden in het kader van de nieuwsdienst en in het kader van bijzondere manifestaties;
- de ter beschikkingstelling van een helikopter aan Ministeries in het kader van de uitvoering van hun beleid (bv. het inschatten van waterschade tijdens en na overstromingen; prospectie voor inplanting van nieuwe infrastructuur: hoogspanningsleidingen, treintracés, herinrichting van kruispunten)”.

1.2. Het voornoemde perceel ligt, volgens het op 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.3. Tijdens het openbaar onderzoek van 28 februari 2001 tot 29 maart 2001, worden één individueel bezwaarschrift en twee collectieve bezwaarschriften met in totaal 414 handtekeningen ingediend.

1.4. Op 2 april 2001 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de gevraagde vergunning. In dit weigeringsbesluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“De bouwplaats is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij KB van 7 maart 1977, gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De aanvraag voorziet het aanleggen van een vloeistofdichte betonpiste met pompeneiland en twee ondergrondse dubbelwandige opslagtanks. Het ontwerp is niet in overeenstemming met de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse i.c. artikel 11 en 15 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Gelet op het besluit van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw dd. 8 maart 2001 houdende bevestiging van het besluit nr D/PMVC/00C30/2887 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende het weigeren van de vergunning aan de nv HELI SERVICE Belgium, voor het veranderen van een inrichting voor klein onderhoud van helicopters, gelegen te 1600 Sint-Pieters-Leeuw, Steenweg naar Pepingen 250, waaronder het plaatsen van 2 ondergrondse dubbelwandige opslagtanks. Tijdens het openbaar onderzoek werden er 3 bezwaarschriften (waaronder een lijst van 14 en 430 personen) ingediend en worden weerhouden door het college van burgemeester en schepenen. Aldus besluiten wij tot weigering van betreffende bouwaanvraag”.

1.5. Op 20 juli 2001 tekent de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant administratief beroep aan tegen de voormelde weigeringsbeslissing. Het beroepsschrift stelt:

“Het weigeringsmotief is de weigering van de milieuvergunning voor de verandering van de inrichting. Aldus werd geen eigen beoordeling volgens de mogelijkheden van het Decreet R.O. van de bouwaanvraag gedaan.

De onwettige weigering van de milieuvergunning werd overigens aangevochten voor de Raad van State.

Beroepster vraagt uitdrukkelijk om een hoorzitting en maakt voorbehoud om een nota neer te leggen ter nadere ondersteuning van onderhavig beroep”.

1.6. Op 4 april 2002 stelt de verzoekende partij de in het beroepsschrift bedoelde nota op. Hierin wordt onder meer het volgende gesteld:

“17. De inrichting heeft bovendien een uitzonderlijk karakter en vervult talrijke diensten die het algemeen belang aangaan.

18. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse vastgesteld bij K.B. van 7 maart 1977 is de inrichting gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Artikel 11 van het Inrichtingsbesluit bepaalt dat de agrarische gebieden bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin en dat behoudens bijzondere bepalingen een agrarisch gebied enkel landbouwbedrijven met eventuele bijgebouwen kan bevatten. Het landschappelijk waardevolle karakter van het gebied wijst op het vereiste de schoonheidswaarde van het gebied niet in gevaar te brengen.

Artikel 20 van het voornoemd K.B. voorziet in een bijzondere bepaling voor gemeenschapsvoorzieningen. Volgens deze bepaling kunnen zulke voorzieningen buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden worden toegestaan voor zover zij verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied.

Dit begrip dient geïnterpreteerd te worden conform het algemeen woordgebruik bij gebrek aan enige bepaling in het artikel. Recente rechtspraak van de Raad van State stelde nogmaals dat een voorziening die bestemd is voor het publiek, die voor het publiek kan worden gebruikt, of ervoor toegankelijk is of ten dienste staat van het publiek, een gemeenschapsvoorziening is (...).

19. In onderhavig geval is het criterium van het bevorderen het algemeen belang maar al te duidelijk aanwezig. Zoals reeds aangegeven is de concrete activiteit van de N.V. Heli Service Belgium vaak gericht op de technische bijstand van openbare overheden of voor taken van algemeen nut De controle van gas en olieleidingen, de permanente terbeschikkingstelling in het kader van dringende medische hulpverlening en secundaire medische vluchten, het trekken van hoogspanningsleidingen (die op zich trouwens gemeenschapsvoorzieningen uitmaken, vergunbaar in landschappelijk waardevol gebied) enz. ... zijn activiteiten waarvan de sociale functie belangrijk is.

Het strategische belang van zulke inrichting in de nabijheid van Brussel is niet te onderschatten. De N.V. Heli Service werd trouwens bijzonder veel gevraagd naar aanleiding van de recente vrachtwagenchauffeurblokkade. Dit evenement toonde aan in hoeverre er nood is aan een dergelijke inrichting zowel voor publiek als privaat gebruik. Ook moet eraan herinnerd worden dat enkel tweemotorige helikopters Brussel mogen overvliegen.

Voorts is een helihaven, zoals een luchthaven, in feite een gemeenschapsvoorziening in se specifiek. Zo werd de luchthaven van Zaventem als niet zonevreemd geacht in een gebied bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen.

20. De voorwaarde gesteld door een bepaalde rechtspraak van de Raad en volgens welke een gemeenschapsvoorziening geen winstbejag mag nastreven is volledig achterhaald. De bedoelde rechtspraak belette dat de verwezenlijking van winst het hoofddoel zou zijn van de aangeboden voorziening. Dit criterium werd trouwens niet steeds aangehouden door de Raad. Beroepster herneemt in dit verband de conclusie van B. Roelandts (...) : 'Pylonen en zendmasten opgericht door een openbare televisie omroep zouden volgens dit criterium gemeenschapsvoorzieningen zijn. Terwijl dezelfde constructies of installaties opgericht voor een commercieel televisiestation dit niet zouden zijn, omdat laatstgenoemde privaatrechterlijke persoon in hoofdzaak winst nastreeft. Beide stations bieden nochtans dezelfde voorzieningen aan, die - ook in het laatste geval - ten dienste staan van de gemeenschap, van openbaar nut zijn, het algemeen belang dienen, bestemd zijn voor of gebruikt voor het publiek.'

Een autonoom overheidsbedrijf, zoals bvb. de NMBS, kan ongetwijfeld gemeenschapsvoorzieningen oprichten. Het is echter net zoals een privaat bedrijf gericht op het bewerkstelligen van winst door middel van het stellen van daden van koophandel (...). Bovendien werd reeds geoordeeld dat de uitbating van een motel, restaurant, parking en dienststation en bijhorende neveninrichtingen langs de autosnelweg door privé- personen een gemeenschapsvoorziening is (...). Ook de exploitatie van verschillende tennisterreinen en belendende lokalen door een privé-persoon werden als gemeenschapvoorziening aanvaard (...) evenals de uitbating van een jachthaven.

21. Het criterium van algemeen belang primeert.

Het beroepsschrift en de nota tonen afdoende aan dat de helihaven de gemeenschap dient. De bovengeciteerde conclusie van ROELANDTS geldt in casu des te meer, omdat er geen openbare dienst is die iets gelijkaardigs doet. De vergunde heli-haven is door zijn unieke positie zeer moeilijk vervangbaar en niet herlocaliseerbaar.

Het is een uitzonderlijke inrichting die activiteiten van algemeen belang uitvoert en die niet zomaar kan ingeplant worden in industriegebied of in woongebied, juist omwille van het specifieke karakter van de activiteiten.

Ook uit het feitenrelaas volgt het karakter van algemeen belang aan (zie o.m. de medische dienstverlening).

22. Wat de algemene bestemming en het architectonisch karakter van het gebied betreft, wordt verwezen naar wat hoger werd gezegd betreffende de comptabiliteit met de goede ruimtelijke ordening. De landbouwbestemming van het gebied wordt geenszins in het gedrang gebracht door de helihavenactiviteit en men spreekt hier niet van enige economische expansie. Wat het architectonisch karakter betreft heeft dit geen wijzigende impact aangezien enkel de loods voor het onderhouden van helikopters, reeds definitief vergund tot 2018, een wijzigende impact had kunnen hebben.

23. Conclusie : de helihaven is een gemeenschapsvoorziening, die buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden kan worden toegestaan. De brandstoftanks, de vloeistofdichte betonpiste en het pompeneiland vormen noodzakelijke onderdelen van deze gemeenschapsvoorzieningen en kunnen buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden in agrarisch gebied ingeplant worden".

1.7. Op 9 april 2002 verwerpt de bestendige deputatie het beroep van de verzoekende partij, na haar gehoord te hebben. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende gesteld wordt:

“Voor een aanvraag in agrarisch gebied moet het advies van de afdeling Land van AMINAL ingewonnen worden. Hun advies van 5 maart 2001 luidt als volgt:

Voor zover deze zonevreemde activiteiten er op een rechtmatige manier zijn tot stand gekomen moeten we vaststellen dat wat nu wordt gevraagd geen bijkomende of nieuwe landbouwbelangen schaadt en derhalve aanvaardbaar is. Dit is een advies vanuit een landbouwkundige benadering en uit het oogpunt van een goede landinrichting. De definitieve juridisch-administratieve afweging gebeurt door AROHM en/of de gemeente.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische voorschriften van landschappelijk waardevol agrarisch gebied gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zoals hierboven vermeld.

Volgens artikel 145 bis van het decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen, vormen - voor zover voldaan is aan de voorwaarden gesteld in deze paragraaf - de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op onder andere:

- het uitbreiden van een bestaand gebouw met uitzondering van woningbouw met een gebouw of een vaste inrichting op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijke gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu, of het noodzakelijk gevolg van een voorwaarde die betrekking heeft op de gezondheid van de mens opgelegd op advies van de bevoegde administratie naar aanleiding van een in het kader van genoemd decreet verleende vergunning, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven in het kader van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, in het kader van de wet van 24 maart 1987 betreffende de diergezondheid, of in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren;
- aanpassingswerken aan of bij een gebouw bedoeld in 4/, zonder dat het overdekte volume wordt uitgebreid;

De loods werd vergund als stapelplaats maar werd nooit uitgevoerd volgens de plannen bij deze vergunning. Het gaat hier inderdaad om een niet vergund gebouw. Het bezwaar wordt in aanmerking genomen.

De aangevraagde werken zijn inderdaad zonevreemd want gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ze voldoen niet aan de voorwaarden om artikel 145bis toe te passen zoals hierboven reeds geschreven. Het bezwaar wordt in aanmerking genomen.

Wat betreft de functiewijziging wordt eveneens verwezen naar wat hierboven reeds werd toegelicht. Indien de loods zou gebouwd zijn volgens de

vergunning dan moest inderdaad een wijziging van de functie aangevraagd worden volgens het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984. Het bezwaar wordt in aanmerking genomen.

De aanvraag voldoet niet aan de planologische voorschriften van landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Gelet op het feit dat de aanvraag voor het aanleggen van een vloeistofdichte piste met pompeneiland en twee ondergrondse tanks gebeurt in functie van een onvergund gebouw is het onmogelijk om artikel 145bis van het decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen toe te passen. Ook de functie van het gebouw als onderhoud en herstel van helikopters in een heli-haven is stedenbouwkundig niet vergund. Het inplanten van een heli-haven op voorliggende locatie kan enkel in overweging genomen worden nadat hiertoe een wettelijk kader gecreëerd is. Dit is enkel mogelijk door een wijziging van de gebiedsbestemming bij middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan (af te wegen of dit dan op lokaal niveau of bovenlokaal niveau moet gebeuren).

De beroepsindiener haalt een arrest aan van het Hof van Beroep te Antwerpen, van 18 oktober 1999, dat stelt dat het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen niet onderworpen werd aan het voorafgaand advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wegens 'dringende noodzakelijkheid', enkel gemotiveerd door de hoogdringendheid, waarna 6 weken gewacht werd met de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. Het Hof van Beroep besluit dat zij overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet het onwettig besluit buiten toepassing dient te laten.

Artikel 159 van de Grondwet stelt het volgende:

'De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.'

Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. en Vande Lanotte, J. stellen (...) het volgende:

'Al is het aan de administratieve overheid niet ontzegd om voor de rechter de toepassing van artikel 159 G.W. in te roepen en zich zelfs op de onwettigheid van haar eigen akten te beroepen, toch is de wettigheidstoetsing door artikel 159 G.W. aan haar zelf ontzegd, zodat het haar niet is toegestaan bij het nemen van individuele beslissingen geen rekening te houden met een door haar voorheen uitgevaardigd reglement omdat zij dit onwettig acht. (...)'

In de voetnoot 24 bij bovenstaande tekst stellen ze nog het volgende:

'Elk orgaan van het bestuur dat niet als rechtsprekend college optreedt, is ertoe gehouden de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen toe te passen zolang zij niet zijn opgeheven of vernietigd (...)'

Bijgevolg dient de Bestendige Deputatie nog steeds rekening te houden met het besluit van 17 juli 1984.

Deze mogelijkheden gelden enkel indien voldaan is aan de volgende voorwaarden :

a) de woning of gebouw is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot;

b) de woning of gebouw is vergund of wordt geacht vergund te zijn;

c)....

De vloeistofdichte piste en de ondergrondse tanks worden aangevraagd bij de bestaande loods. Deze loods werd vergund op 30 augustus 1984. Volgens de toenmalige plannen werd een stapelplaats vergund van 46 m op 17.50 m, een volledig open loods met twee grote poorten en volledig gesloten gevels. Deze loods werd nooit uitgevoerd volgens de ingediende plannen. Het gedeelte vooraan werd uitgevoerd in metselwerk en er werden ramen voorzien in de

zijgevel rechts. Er werd een verdiepingsvloer voorzien in het gedeelte dat momenteel als kantoorruimte functioneert. Ook de opslagruimte voor onderdelen heeft een verdiepingsvloer. In de voorgevel zijn naast de twee poorten ook een glazen wand van 5m op 5m voorzien die naar voor springt ten opzichte van de rest van de loods. Het gaat hier om een niet vergund gebouw. Artikel 145bis van het decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen is niet van toepassing.

De vergunning van de loods als stapelplaats werd verleend op 30 augustus 1984. Volgens artikel 52 §2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 mag van deze vergunning gebruik worden gemaakt twintig dagen na de kennisgeving ervan. Dit is dus ten vroegste op 19 september 1984. Het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen is verschenen in het Belgisch Staatsblad op 30 augustus 1984. Dit besluit ging van kracht 10 dagen na zijn verschijning in het Belgisch Staatsblad met name op 9 september 1984. Op de dag dat met de bouw van de loods mocht gestart worden was het besluit reeds van kracht en moest een functiewijziging worden aangevraagd (los van het feit dat de plannen niet overeenstemmen met de uitvoering ervan waarvoor eveneens een nieuwe vergunning moest aangevraagd worden). In het besluit staat immers vermeld in artikel 3 dat 'Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebouw, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit een ander gebruik dan een agrarisch gebruik.' Het gebruik van een onderhoudsplaats voor helikopters in een heli-haven is geen agrarisch gebruik. De functie van de loods is niet vergund als deel van een heli-haven.

Tijdens het openbaar onderzoek werden drie schriftelijke bezwaren en een petitie, ondertekend door 430 personen, ingediend. Deze bezwaren handelen in grote lijnen over:

1. De helikopter-activiteit is storend voor de omgeving en gevaarlijk. De activiteit veroorzaakt overlast en geeft veiligheidsproblemen.
2. De loods is destijds aangevraagd als een loods voor opslag of stapelplaats in functie van het bedrijf van Van Cauwelaert actief in de (tuin)bouwsector. Ze werd nooit zo uitgevoerd. De toestand is illegaal.
3. De aangevraagde werken zijn zonevreemd, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en voldoen niet aan de voorwaarden om een afwijking te bekomen.
4. De vergunning van de loods werd verleend als stapelplaats. Er werd nooit een functiewijziging van het gebouw aangevraagd.

Of de helikopter-activiteit al dan niet storend is voor de omwonenden moet behandeld worden in het kader van een milieuvergunningsaanvraag. In deze aanvraag wordt een piste en twee ondergrondse tanks aangevraagd. De inplanting op zich van deze twee tanks heeft geen weerslag op stedenbouwkundig vlak aangezien de installatie ondergronds is en onmiddellijk naast het gebouw gelegen is. De piste met pompeniland heeft eveneens een minimale invloed op de omliggende omgeving. De voorliggende aanvraag schaaft een goede stedenbouwkundige aanleg van de plaats niet bijkomend (op voorwaarde dat de loods een vergund gebouw zou zijn en de activiteit eveneens vergund)".

## **2. Het eerste middel**

## **2.1. Het aangevoerde eerste middel**

In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, samengelezen met artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“doordat, de bestendige deputatie in het geheel niet antwoordt op de beroepsgrief die regelmatig werd ontwikkeld in een nota die ter zitting van de deputatie van 9 april 2002 is neergelegd en waarbij er op gewezen wordt dat de aanvraag vergunbaar is als gemeenschapsvoorziening in toepassing van artikel 20 van het inrichtingsbesluit (K.B. van 28 december 1972) dat deel uitmaakt van het gewestplan;

(...)

terwijl, de Bestendige Deputatie een gemotiveerde beslissing dient te nemen over de door de indiener tot uiting gebrachte bezwaren (art. 53, § 3 DROG en de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet);

dat dit betekent ‘dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom de adviezen in andersluidende zin niet worden gevolgd en de in beroep verdedigde stellingen niet kunnen worden aangenomen’ (...); dat ten deze de deputatie het regelmatig aangevoerde bezwaar niet onderzocht en er zich niet over uitspreekt; dat de deputatie aldus in strijd met artikel 53 DROG zonder zijn beroepsmacht volledig uit te putten toch definitief uitspraak doet; dat dit eveneens strijdt met het zorgvuldigheidsbeginsel omdat de deputatie door aan deze regelmatig ontwikkelde beroepsgrief voorbij te gaan zijn besluit niet zorgvuldig heeft voorbereid (...);

zodat daar waar artikel 20 van het inrichtingenbesluit van toepassing is, de deputatie door de toepassing van dit artikel zelfs niet te onderzoeken, niet alleen onzorgvuldig gehandeld heeft, maar ook artikel 20 van het Inrichtingenbesluit en het gewestplan, waarvan deze bepaling deel uitmaakt schendt;

Toelichting

Het feit dat een gemeenschapsvoorziening wordt aangeboden overeenkomstig de wet door een private rechtspersoon is irrelevant voor de toepassing van genoemd artikel 20. Door aan artikel 20 een lezing te geven dat ‘gemeenschapsvoorzieningen’ overheidsvoorzieningen zijn of voorzieningen van private personen die daarmee geen winst nastreven, voegt men iets toe aan die bepaling, wat er niet in staat. Trouwens wanneer de overheid een gemeenschapsvoorziening door een private onderneming laat verzorgen als een overheidsopdracht, zou artikel 20 wel blijven gelden, niettegenstaande de onderneming met haar mededinging ook winst nastreeft”.

## **2.2. Beoordeling van het eerste middel**

Het middel komt er op neer dat de verwerende partij in het bestreden besluit heeft nagelaten te antwoorden op het argument van de verzoekende partij dat haar aanvraag vergund kon worden onder de afwijkingsbepaling van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Dit artikel luidt als volgt:

“Bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen kunnen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied”.

Daargelaten de vraag of - zoals de verzoekende partij voorhoudt - de door haar geëxploiteerde helihaven beschouwd kan worden als een gemeenschapsvoorziening, moet worden vastgesteld dat een helihaven kennelijk onverenigbaar is met de algemene bestemming van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Na een gebeurlijke nietigverklaring op grond van dit middel zal de verwerende partij hoe dan ook niet kunnen aannemen dat voldaan is aan de laatst vermelde toepassingsvoorwaarde van het geciteerde artikel 20. Bijgevolg heeft de verzoekende partij geen belang bij het middel.

Het eerste middel is niet ontvankelijk.

### **3. Het tweede middel**

#### **3.1. Het aangevoerde tweede middel**

In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 53 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 195quinquies van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het algemeen rechtsbeginsel dat onwettige verordeningen, die als zodanig door de rechterlijke macht zijn aangemerkt, door het actief bestuur buiten toepassing dienen te worden gelaten, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“doordat de bestendige deputatie het volgende beslist:

‘De vloeiستofdichte piste en de ondergrondse tanks worden aangevraagd bij de bestaande loods. Deze loods werd vergund op 30 augustus 1984. Volgens de toenmalige plannen werd een stapelplaats vergund van 46 m op 17.50 m, een volledig open loods met twee grote poorten en volledig gesloten gevels. Deze loods werd nooit uitgevoerd volgens de ingediende plannen. Het gedeelte vooraan wordt uitgevoerd in metselwerk en er werden ramen voorzien in de zijgevel rechts. Er werd een verdiepingsvloer voorzien in het gedeelte dat momenteel als kantoorruimte functioneert. Ook de opslagruimte voor onderdelen heeft een verdiepingsvloer. In de voorgevel zijn naast de twee poorten ook een glazen wand van 5m op 5m voorzien die naar voor springt ten opzichte van de rest van de loods. Het gaat hier om een niet vergund gebouw. Artikel 145bis van het decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen is niet van toepassing.

De vergunning van de loods als stapelplaats werd verleend op 30 augustus 1984. Volgens art. 52 §2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 mag van deze vergunning gebruik worden gemaakt twintig dagen na de kennisgeving ervan. Dit is dus ten vroegste op 19 september 1984. Het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen is verschenen in het Belgisch Staatsblad op 30 augustus 1984. Dit besluit ging van kracht 10 dagen na zijn verschijning in het Belgisch Staatsblad met name op 9 september 1984. Op de dag dat met de bouw van de loods mocht gestart worden was het besluit reeds van kracht en moest een functiewijziging worden aangevraagd (los van het feit dat de plannen niet overeenstemmen met de uitvoering ervan waarvoor eveneens een nieuwe vergunning moest aangevraagd worden). In het besluit staat immers vermeld in artikel 3 dat ‘Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebouw, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit een ander gebruik dan een agrarisch gebruik.’ Het gebruik van een onderhoudsplaats voor helikopters in een helihaven is geen agrarisch gebruik. De functie van de loods is niet vergund als deel van een helihaven.

Tijdens het openbaar onderzoek werden drie schriftelijke bezwaren en een petitielijst, ondertekend door 430 personen, ingediend. Deze bezwaren handelen in grote lijnen over :

1. De helikopteractiviteit is storend voor de omgeving en gevaarlijk. De activiteit veroorzaakt overlast en geeft veiligheidsproblemen.
2. De loods is destijds aangevraagd als een loods voor opslag of stapelplaats in functie van het bedrijf van Van Cauwelaert actief in de (tuin)bouwsector. Ze werd nooit zo uitgevoerd. De toestand is illegaal.
3. De aangevraagde werken zijn zonevreemd, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en voldoen niet aan de voorwaarden om een afwijking te bekomen.
4. De vergunning van de loods werd verleend als stapelplaats. Er werd nooit een functiewijziging van het gebouw aangevraagd.

Of de helikopteractiviteit al dan niet storend is voor de omwonenden moet behandeld worden in het kader van een milieuvergunningsaanvraag. In deze aanvraag wordt een piste en twee ondergrondse tanks aangevraagd. De inplanting op zich van deze twee tanks heeft geen weerslag op stedenbouwkundig vlak aangezien de installatie ondergronds is en onmiddellijk naast het gebouw gelegen is. De piste met pompeniland heeft eveneens een minimale invloed op de omliggende omgeving. De voorliggende aanvraag schaadt een goede stedenbouwkundige aanleg van de plaats niet bijkomend (op

voorwaarde dat de loods een vergund gebouw zou zijn en de activiteit eveneens vergund).

De loods werd vergund als stapelplaats maar werd nooit uitgevoerd volgens de plannen bij deze vergunning. Het gaat hier inderdaad om een niet vergund gebouw. Het bezwaar wordt in aanmerking genomen.

De aangevraagde werken zijn inderdaad zonevreemd want gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ze voldoen niet aan de voorwaarden om artikel 145bis toe te passen zoals hierboven reeds geschreven. Het bezwaar wordt in aanmerking genomen.

Wat betreft de functiewijziging wordt eveneens verwezen naar wat hierboven reeds werd toegelicht. Indien de loods zou gebouwd zijn volgens de vergunning dan moest inderdaad een wijziging van de functie aangevraagd worden volgens het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984. Het bezwaar wordt in aanmerking genomen.

De aanvraag voldoet niet aan de planologische voorschriften van landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Gelet op het feit dat de aanvraag voor het aanleggen van een vloeistofdichte piste met pompeneiland en twee ondergrondse tanks gebeurt in functie van een onvergund gebouw is het onmogelijk om artikel 145bis van het decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen toe te passen. Ook de functie van het gebouw als onderhoud en herstel van helikopters in een helihaven is stedenbouwkundig niet vergund. Het inplanten van een helihaven op voorliggende locatie kan enkel in overweging genomen worden nadat hiertoe een wettelijk kader gecreëerd is. Dit is enkel mogelijk door een wijziging van de gebiedsbestemming bij middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan (af te wegen of dit dan op lokaal niveau of bovenlokaal niveau moet gebeuren).

De beroepsindiener haalt een arrest aan van het Hof van Beroep te Antwerpen, van 18 oktober 1999, dat stelt dat het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen niet onderworpen werd aan het voorafgaand advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wegens 'dringende noodzakelijkheid', enkel gemotiveerd door de hoogdringendheid, waarna 6 weken gewacht werd met de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. Het Hof van Beroep besluit dat zij overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet het onwettig besluit buiten toepassing dient te laten.

Artikel 159 van de Grondwet stelt het volgende :

‘De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordening alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.’

(...)

Bijgevolg dient de Bestendige Deputatie nog steeds rekening te houden met het besluit van 17 juli 1984.’

terwijl, eerste onderdeel, de uitvoering van sommige interne verbouwingswerken en van enkele verbouwingswerken aan de buitengevel (twee metalen schouwen, een horizontale zwarte buis en (het) bijbouwen van muur en buitendeur) niet meebrengt dat het gebouw ophoudt vergund te zijn (R.v.St., Fauconnier en Wullus, nr. 43.162, 3 juni 1993); dat in casu het uitzicht van het gebouw en de bouwtechnische kenmerken niet fundamenteel gewijzigd zijn t.a.v. wat vergund is;

dat het dan ook kennelijk onredelijk is van de deputatie om het gebouw als volledig onvergund te kwalificeren en daarop de toepassing van art. 145bis van het decreet van 18 mei 1999, uit te sluiten;

dat de redenen om het gebouw volledig als onvergund te beschouwen niet alleen kennelijk onredelijk zijn, maar gelet op de hoger aangehaalde rechtspraak de beslissing ook niet (...) kunnen dragen;

zodat, de deputatie niet alleen het redelijkheidsbeginsel schendt maar ook artikel 53 DROG en de formele motiveringswet;

terwijl, tweede onderdeel, art. 195quinquies bepaalt dat de voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand of vergund geacht gebouw niet geldt voor de vergunningsaanvragen ingediend vóór 1 februari 2003, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken en handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht;

dat in casu de werken zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang der werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht, aangezien eerst de werken aan de loods werden uitgevoerd en vervolgens een gedeelte van de loods werd verbouwd tot een primitief kantoorgebouwtje met inkomhall;

zodat de bestendige deputatie diende te motiveren waarom geen toepassing kon worden gemaakt van art. 195quinquies; dat in het eerste onderdeel reeds werd aangetoond dat het kennelijk onredelijk is het volledige gebouw als onvergund te beschouwen;

terwijl, derde onderdeel, Uw Raad in eerder genoemd arrest van 3 juni 1993 oordeelde dat een wijziging van gebruik op het ogenblik dat de vergunningsplicht van wijziging van gebruik nog niet bestond geen weerslag heeft op de beoordeling van het vergund karakter van het gebouw; dat in een recent arrest van het Hof van Cassatie evenzo geoordeeld werd dat er geen bouwvergunningsplicht is voor gebruikswijziging, wanneer die bouwvergunningsplicht niet uitdrukkelijk is opgenomen in de stedenbouwwet (het vroegere art. 44), zelfs als die gebruikswijziging ingaat tegen de voorschriften van de bouwvergunning (Cass., 26 oktober 2000, J.L.M.B., 2001, 1033);

dat het Minidecreet van 28 juni 1984 de bouwvergunningsplicht voor gebruikswijzigingen heeft ingevoerd in de stedenbouwwet; dat die vergunningsplicht afhankelijk wordt gemaakt van een uitvoeringsbesluit; dat dit uitvoeringsbesluit echter met schending van art. 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is tot stand gekomen (Antwerpen, 18 oktober 1999, R.W., 2000-2001, 1089); dat de bestendige deputatie bijgevolg geen rekening mocht houden met de functiewijziging om het vergund karakter van het gebouw te beoordelen;

zodat, door haar besluit te steunen op een onwettige verordening de bestendige deputatie het algemeen rechtsbeginsel, dat onwettige verordeningen, die als zodanig door de rechterlijke macht zijn draagkracht) en art. 53 § 3 van het decreet van 22 oktober 1996, samengelezen met de art. 2 en 3 van de Wet van 19 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen (vereiste van vermelding van juiste juridische overwegingen) schendt en dat aldus ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is”.

### **3.2. Beoordeling van het tweede middel**

De verzoekende partij betwist niet dat de aanvraag waarover het bestreden besluit uitspraak doet afwijkt van de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Zij meent dat haar aanvraag betrekking heeft op een (deels) vergund gebouw, zodat toepassing had kunnen worden gemaakt van de in het middel aangevoerde decretale bepalingen die afwijkingen van de gewestplanbestemming toelaten.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de vloeistofdichte betonpiste met pompeneiland en de twee ondergrondse dubbelwandige opslagtanks worden aangevraagd bij een opslagplaats en onderhoudsatelier die de verzoekende partij in 1984 voor haar helikopterhaven heeft opgericht.

Het uitgangspunt van het middel is dat de verzoekende partij zich voor het aldus opgerichte gebouw kan beroepen op de bouwvergunning die op 4 september 1984 aan Luc en Edwin Van Cauwelaert werd verleend.

De bindende kracht van plannen van aanleg brengt met zich mee dat de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning nagaat of de bestemming van het bouwwerk overeenstemt met de planologische voorschriften.

Artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, luidt als volgt:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgeschiedenis voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. (...)”.

Op 4 september 1984 verleende het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw aan Luc en Edwin Van Cauwelaert de vergunning voor het “bouwen van een loods voor opslag”. Noch in de aanvraag, noch in enig ander bij de vergunning horend document wordt gespecificeerd wat er in de loods zal worden opgeslagen.

Een stedenbouwkundige vergunning moet worden geïnterpreteerd rekening houdend met de hogere norm die de plannen van aanleg zijn. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat op 4 september 1984 een vergunning werd verleend voor het bouwen van een loods voor opslag met een agrarische of para-agrarische bestemming.

Het blijkt niet - en de verzoekende partij beweert ook niet - dat een opslagplaats en onderhoudsatelier voor de helikopterhaven van de verzoekende partij beschouwd kan worden als een loods voor opslag met een agrarische of para-agrarische bestemming.

Het uitgangspunt van het middel als zou de bouwvergunning van 4 september 1984 met zich meebrengen dat het bestaande gebouw als geheel of gedeeltelijk vergund moet worden beschouwd, faalt.

In het bestreden besluit wordt de vergunning terecht geweigerd op grond van de strijdigheid met het gewestplanvoorschrift en het niet-vergunde karakter van het bestaande gebouw.

Het tweede middel is niet gegrond.

#### **4. Het derde middel**

##### **4.1. Het aangevoerde derde middel**

In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 5, § 1 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, van “het vergunningsbesluit van 9 oktober 1979” en de verworven rechten die er uit voortvloeien en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht :

“doordat, verzoekende partij op 9 oktober 1979 vergunning heeft gekregen voor de uitbating van een helihaven op een bestaande verharding met positief advies van de afdeling stedenbouw; dat de bestendige deputatie dit volledig buiten beschouwing laat;

terwijl, dat krachtens het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel de rechten verkregen uit een definitief verleende individuele constitutieve rechtshandeling niet meer (kunnen) ingetrokken worden; dat krachtens dezelfde beginselen de overheid het door haar opgewekte vertrouwen niet mag miskennen;

dat de bestendige deputatie had dienen te oordelen dat de piste met pompeneiland en ondergrondse tanks een accessorium vormen van de uitbatingsvergunning als helihaven d.d. 9 oktober 1979 en als zodanig geen nieuwe bestemmingswijziging of afwijking van de gewestplannen uitmaken;

zodat, door geen rekening te houden met de wetgeving betreffende de regeling der Luchtvaart en de in toepassing daarvan verleende uitbatingsvergunning, waarbij het stedenbouwkundig aspect geïntegreerd is, de bestendige deputatie genoemde wetsbepaling en beginselen schendt.

Toelichting

De afwijking van de gewestplanbestemming is de enige weigeringsgrond.

Wat betreft de goede ruimtelijke ordening, oordeelt de deputatie:

‘De inplanting op zich van deze twee tanks heeft geen weerslag op stedenbouwkundig vlak aangezien de installatie ondergronds is en onmiddellijk naast het gebouw gelegen is. De piste met pompeneiland heeft eveneens een minimale invloed op de omliggende omgeving. De voorliggende aanvraag schaadt een goede stedenbouwkundige aanleg van de plaats niet bijkomend.’

Zoals in het eerste middel ontwikkeld, is de afwijking van de gewestplanbestemming al begrepen in de vergunning om het kwestieuze terrein uit te baten als helihaven”.

## **4.2. Beoordeling van het derde middel**

Het “positief advies van de afdeling stedenbouw” waarop de verzoekende partij zich beroept blijkt een brief te zijn waarin deze afdeling aan P. Van Cauwelaert mededeelt dat er “geen bouwtoelating vereist is voor het landen van heli(k)opters op (het) bestaande gazon en de bestaande verharding op uw bedrijf, zonder dat er bijkomende bouwwerken, zoals bepaald door artikel 44 van de stede(n)bouwwet, worden uitgevoerd”.

De wetgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en de luchtvaartwetgeving zijn twee afzonderlijke wetgevingen met elk een eigen finaliteit. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt is het “stedenbouwkundig aspect” niet geïntegreerd in een “toestemming” op grond van de luchtvaartwetgeving. De stelling van de verzoekende partij als zouden uit dergelijke “toestemming” verworven rechten voortvloeien op het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning, faalt.

Het derde middel is niet gegrond.

### **OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

#### **Artikel 1.**

Het beroep wordt verworpen.

#### **Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op  
vierentwintig juni 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

|        |               |                  |
|--------|---------------|------------------|
| de HH. | R. STEVENS,   | kamervoorzitter, |
|        | J. CLEMENT,   | staatsraad,      |
|        | S. DE TAEYE,  | staatsraad,      |
| Mevr.  | T. TEMMERMAN, | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**T. TEMMERMAN.**

**R. STEVENS.**