

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.287 van 27 oktober 2016
in de zaak A. 219.900/VII-39.738.**

In zake : de NV HELI SERVICE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey, Gregory Verhelst en Astrid Lippens
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Yannick Peeters
kantoor houdend te 8210 Zedelgem
Spoorwegstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :
Bruno DRIESKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het enig verzoekschrift, ingediend op 1 augustus 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 27 mei 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 29 februari 2016, houdende afwijzing van het verzoek om jegens de NV Heli

Service Belgium bestuurlijke maatregelen op te leggen, gegrond wordt verklaard en het dossier wordt teruggestuurd om het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen opnieuw te behandelen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) en overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 oktober 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Lippens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Yannick Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Nicolas Goethals, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Tussenkoms

3. Met een op 18 augustus 2016 ingediend verzoekschrift vraagt Bruno Drieskens om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

IV. Feiten

4.1. De verzoekende partij exploiteert een helihaven aan de Pepingsesteenweg te Sint-Pieters-Leeuw. Op de site bevindt zich een loods waar de helikopters worden onderhouden en gestald. Met betrekking tot de in die loods uitgeoefende activiteiten heeft de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant op 7 mei 1998 een milieuvergunning verleend voor “een inrichting voor het onderhouden van helikopters” omvattende “een werkplaats voor het onderhoud van helikopters”.

4.2. Op 11 februari 2016 richt de tussenkomende partij aan de afdeling Milieu-inspectie een verzoek om aan de verzoekende partij bestuurlijke maatregelen op te leggen. De tussenkomende partij is van mening dat de onderhoudswerkplaats zonder geldige milieuvergunning wordt geëxploiteerd.

4.3. De afdeling Milieu-inspectie beslist op 29 februari 2016 om het verzoek niet in te willigen. Deze afwijzende beslissing steunt op de volgende motieven:

“Nu de stedenbouwkundige vergunning voor het ‘bouwen van een loods’, waarin vanaf het beëindigen van de bouwwerken tot op heden helikopters worden gestald en onderhouden, reeds op 4 september 1984 werd afgeleverd en de door u ingeroepen decreetbepaling (i.c. art. 5 van het Milieuvergunningsdecreet) inzake de actuele koppeling tussen de stedenbouwkundige en milieuvergunningen in haar initiële versie slechts in werking trad op 1 september 1991, geldt deze koppeling niet in onderhavig dossier.

In die optiek treedt de afdeling Milieu-inspectie dan ook het reeds eerder

‡CHKQIDJCI-BCHABIT‡

uitgevaardigd standpunt van de afdeling Milieuvergunningen bij dat de NV HELI SERVICE BELGIUM voor de exploitatie van haar installatie voor de bouw en reparatie van helikopters (VLAREM rubriek 42.3) op haar site te St-Pieters-Leeuw tot 7 mei 2018 over een rechtsgeldige milieuvergunning beschikt.

Aangezien er geen schending wordt vastgesteld van de in uw hoger vermeld verzoekschrift aangehaalde decretale bepalingen, wordt uw verzoek van 11 februari 2016 tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen dan ook ongegrond geacht en niet-ingewilligd”.

4.4. Tegen voormelde beslissing stelt de tussenkomen partij op 10 maart 2016 beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

4.5. Met het thans bestreden besluit van 27 mei 2016 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het bestuurlijk beroep gegrond. Overeenkomstig artikel 67 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieuhandhavingsbesluit van 12 december 2008) wordt het dossier teruggestuurd naar de afdeling Milieu-inspectie teneinde het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen opnieuw te behandelen.

4.6. Inmiddels, meer bepaald bij besluit van 12 juli 2016, heeft de afdeling Milieu-inspectie, opnieuw uitspraak doende over het verzoek, met onmiddellijke ingang de stopzetting bevolen van de exploitatie van de werkplaats voor het onderhoud van helikopters, de bovengrondse opslag van 400 liter thinner, de ondergrondse opslag van 5.000 liter mazout en de bovengrondse opslag van 450 liter olie. Tegen deze beslissing heeft de verzoekende partij beroep ingesteld bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw. Ter terechtzitting wordt verklaard dat over dit bestuurlijk beroep nog geen uitspraak is gedaan.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

5. De verwerende partij werpt de volgende excepties op:

“[...] Geen definitieve rechtshandeling die voor vernietiging vatbaar is

[...] Overeenkomstig artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kunnen enkel definitief geworden administratieve rechtshandelingen worden aangevochten voor de Raad van State.

[...] De bestreden beslissing verklaart het beroep ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Vlaams-Brabant, van 29 februari 2016 gegrond.

Vervolgens komt het aan de afdeling Milieu-inspectie toe om overeenkomstig artikel 67 van het Milieuhandavingsbesluit een nieuwe beslissing te nemen. Dat artikel luidt:

‘In de gevallen waarin de minister beslist dat aan het verzoek gevolg moet worden gegeven, zendt het hoofd van de afdeling, bevoegd voor bestuurlijke handhaving, of zijn gemachtigde het dossier terug naar de bevoegde persoon die in eerste aanleg het verzoek heeft behandeld. Die persoon behandelt opnieuw het verzoek om bestuurlijke maatregelen.’

Ingevolge de bestreden beslissing is de Afdeling Milieu-inspectie aldus gehouden om een nieuwe beslissing te nemen omtrent het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

De bestreden beslissing betreft aldus geen definitieve rechtshandeling die aanvechtbaar is voor de Raad van State.

[...] Inmiddels heeft de Afdeling Milieu-inspectie in toepassing van artikel 67 van het Milieuhandavingsbesluit ook effectief een nieuwe beslissing genomen omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel (stuk 16).

Tegen deze beslissing van de Afdeling Milieu-inspectie staat overeenkomstig artikel 16.4.17 DABM bestuurlijk beroep open bij verweerster. Van deze mogelijkheid heeft verzoekster op 20 juli 2016 gebruik gemaakt (stuk 17). Dit beroep is nog steeds hangende.

[...] Aangezien de bestreden beslissing geen definitief administratieve rechtshandeling betreft, is de bestreden beslissing bijgevolg onontvankelijk.

[...] Tot slot wil verweerster ook benadrukken dat het ontzeggen van de mogelijkheid om een beroep bij de Raad van State in te stellen tegen de bestreden beslissing, geenszins belet dat zij -in voorkomend geval en wanneer aan alle ontvankelijkheidsvoorwaarden daartoe is voldaan- een vernietigingsberoep zou instellen tegen de beslissing van de Vlaamse Minister waarbij uitspraak gedaan wordt over het administratief beroep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tegen de tweede beslissing van de Afdeling

Milieu-inspectie van 12 juli 2016 (stuk 16) waarbij een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd.

Het recht op toegang tot de rechter wordt dus geenszins beperkt.

[...] Gebrek aan belang

[...] Overeenkomstig artikel 19, eerste lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kunnen de beroepen tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van die wetten voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Dit veronderstelt dat de verzoekende partij door het bestreden besluit benadeeld is en dat dit nadeel persoonlijk, rechtstreeks, zeker en actueel is. Daarenboven is vereist dat de nietigverklaring van het bestreden besluit de verzoekende partij een rechtstreeks voordeel verschaft.

Verzoekster beschikt niet over het rechtens vereiste belang.

[...] De bestreden beslissing benadeelt de verzoekende partij niet, minstens niet rechtstreeks en zeker.

De bestreden bepaling legt immers geen enkele bestuurlijke maatregel op aan verzoekende partij. Verzoekende partij leidt bijgevolg geen (rechtstreeks) nadeel ingevolge de bestreden beslissing.

De gegronde verklaring van het beroep ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Vlaams-Brabant, van 29 februari 2016, heeft bovendien tot gevolg dat het overeenkomstig artikel 67 van het Milieuhandhavingsbesluit opnieuw aan de Afdeling Milieu-inspectie toekomt om een nieuwe beslissing te nemen omtrent het verzoek om bestuurlijke maatregelen.

Artikel 67 van het Milieuhandhavingsbesluit verbiedt ook dat de minister in casu een bestuurlijke maatregel zou nemen in de plaats van de in eerste aanleg bevoegde instantie.

Uit voormelde bepaling, samengelezen met artikel 16.4.5 DABM volgt aldus dat het aan de Afdeling Milieu-inspectie van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (buitendienst Vlaams-Brabant) is om een bestuurlijke maatregel op te leggen aan verzoekster.

De Afdeling Milieu-inspectie heeft dit ook gedaan met haar besluit van 12 juli 2016 (met referte V/8644/201601203) waarbij verzoekende partij alsnog een bestuurlijke maatregel werd opgelegd, met name de onmiddellijke stopzetting van bepaalde activiteiten.

Aldus zal Uw Raad samen met verwerende partij vaststellen dat de bestreden beslissing geen enkele bestuurlijke maatregel oplegt aan verzoekende partij en dat verwerende partij daartoe in casu ook niet de bevoegdheid heeft.

[...] Bij de bespreking van de spoedeisendheid [...] stelt de verzoekende partij ook expliciet dat ‘ingevolge het besluit van 12 juli 2016 (...) elke exploitatie onmogelijk (wordt) gemaakt’. Hiermee erkent de verzoekende partij aldus dat de stillegging van de activiteiten niet het gevolg is van het bestreden besluit, maar van het besluit van de Afdeling Milieu-inspectie van 12 juli 2016.

[...] Verder dient opgemerkt te worden dat een eventuele schorsing en vernietiging van de bestreden beslissing evenmin het besluit van 29 februari 2016 van de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Vlaams-Brabant, van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie tot het niet inwilligen van een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen van de NV Heli Service

Belgium, zou kunnen doen herleven.

Ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep is de bestreden beslissing van de bevoegde minister immers volledig in de plaats gekomen van de in eerste aanleg genomen beslissing van de afdeling Milieu-inspectie die niet langer rechtsgevolgen sorteert. Zoals aangegeven heeft artikel 67 van het Milieuhandhavingsbesluit vervolgens tot gevolg dat het opnieuw aan de afdeling Milieu-inspectie toekomt om na een gegrond verklaard administratief beroep tegen een beslissing waarbij geweigerd wordt een bestuurlijke maatregel op te leggen, een nieuwe beslissing te nemen.

[...] De verzoekende partij is bijgevolg op geen enkele wijze persoonlijk, rechtstreeks en zeker benadeeld door de bestreden beslissing en de schorsing en de vernietiging van de bestreden beslissing zouden haar geen enkel rechtstreeks voordeel verschaffen.

[...] Het beroep is zodoende onontvankelijk bij gebrek aan belang”.

6. In het verslag van de auditeur, neergelegd op grond van artikel 93 van het algemeen procedurereglement, worden deze excepties bijgetreden.

Beoordeling

7. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder een rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling moet een handeling worden verstaan waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel een zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij.

8. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat de milieuvergunning van 7 mei 1998 “sinds de definitieve weigering van de stedenbouwkundige regularisatie” vervallen is en dat “dit verval de integrale milieuvergunning betreft voor de exploitatie van de onderhoudsloods”. Ten

aanzien van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen oordeelt ze dat “beroepsindiener dan ook aannemelijk maakt dat er in hoofde van vermoedelijke overtreder in dit opzicht een milieumisdrijf als bedoeld in artikel 16.1.1 e.v. DABM kan worden weerhouden”, dat “de exploitatie van een vergunningsplichtige inrichting namelijk gebeurt zonder een geldige milieuvergunning wat een schending uitmaakt van artikel 4 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 5 van VLAREM I” en dat “artikel 16.4.5, eerste lid, DABM voorschrijft dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd na de vaststelling van een milieumisdrijf”.

9. Waar de verwerende partij in het kader van de bestuurlijke beroepsprocedure vaststelt dat de milieuvergunning van 7 mei 1998 vervallen is, neemt zij een beslissing die op zichzelf griefhoudend is voor de verzoekende partij. Als onmiddellijk en effectief nadeel houdt deze vaststelling immers in dat de onderhoudswerkplaats niet (langer) vergund is waardoor de exploitatie ervan, gelet op het stellig verbod van artikel 4, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, moet worden stopgezet op straffe van het begaan van een milieumisdrijf. De omstandigheid dat de verwerende partij zelf geen bestuurlijke maatregelen oplegt, en daartoe ook niet bevoegd is rekening houdend met het bepaalde van artikel 67 van het milieuhandhavingsbesluit van 12 december 2008, impliceert niet dat het bestreden besluit een louter voorbereidend karakter heeft ten aanzien van de door de afdeling Milieu-inspectie te nemen nieuwe beslissing over het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Overigens is de bevoegdheid van de toezichthouder te dezen gebonden met betrekking tot de hoofdzakelijke inhoud van de te nemen bestuurlijke maatregel. Wanneer wordt vastgesteld dat een vergunningsplichtige inrichting zonder de vereiste milieuvergunning wordt geëxploiteerd, dringt zich namelijk de stopzetting van de betrokken handelingen of activiteiten op (artikel 16.4.7, § 2, 1°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid).

Als exploitant heeft de verzoekende partij uiteraard belang bij het aanvechten van een administratieve rechtshandeling waardoor de

vergunningstoestand van de inrichting nadelig wordt beïnvloed.

De excepties worden verworpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van Bruno Drieskens tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State heropent het debat.

3. De zaak wordt volgens de gewone rechtspleging voortgezet.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron