

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.076 van 14 september 2017
in de zaak A. 215.446/VII-39.360.**

In zake : de NV HELIVENTURE FTO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Ghysels en Yeliz Karaca
 kantoor houdend te 1170 Brussel
 Terhulpesteenweg 187
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk De Greef
 kantoor houdend te 1700 Dilbeek
 Eikelenberg 20
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 16 januari 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de burgemeester van de gemeente Lint van 29 september 2014, houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel, ongegrond wordt verklaard en de beroepen bestuurlijke maatregel wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 231.731 van 25 juni 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Ghysels, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk De Greef, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een met dit arrest eensluidend 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. Feiten

3. De feiten werden uiteengezet in arrest nr. 231.731 van 25 juni 2015.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

4. Het staat niet ter betwisting dat de verzoekende partij voor de exploitatie van de helihaven niet over een milieuvergunning beschikt, zodat zij in wezen de helihaven geheel niet mag exploiteren, zelfs niet in de mate dat de bestreden bestuurlijke maatregel zulks haar zou toelaten a rato van vier keer landen en vier keer opstijgen per maand, waarvan maximaal twee keer landen en twee keer opstijgen per week. Mitsdien kan een nietigverklaring van het bestreden besluit de verzoekende partij niet tot voordeel strekken tenzij de rechtsvraag naar de milieuvergunningsplicht voor de helihaven die in het eerste middel wordt gesteld, negatief moet worden beantwoord.

De ambtshalve exceptie hangt aldus samen met de beoordeling van het eerste middel.

Standpunt van de partijen met betrekking tot het eerste middel

5. De verzoekende partij voert de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel, de artikelen 12, tweede lid, en 159 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO) “doordat het bestreden besluit de bestuurlijke maatregel bevestigt op grond van het motief dat de uitbating van de exploitatie vergunningsplichtig is op grond van artikel 57.4 Vlarem I”.

Zij argumenteert dat, waar met de rubriek 57.4 uit 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) een

milieuvergunningsplicht wordt opgelegd voor “terreinen of plaatsen op constructies, die niet enkel occasioneel gebruikt worden voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsing van helikopters”, geen definitie voorligt van wat onder “niet enkel occasioneel” moet worden verstaan. Dit probleem kan volgens de verzoekende partij niet worden opgelost door te verwijzen naar de spraakwoordelijke betekenis van het woord “occasioneel”. Er moet volgens haar worden teruggegrepen naar het ministerieel besluit van 29 mei 2013 houdende regeling van het landen en het opstijgen van helikopters buiten de luchtvaartterreinen, dat in een uitzondering op de vergunningsplicht voorziet voor helikopters die moeten deelnemen aan reddingsoperaties, en waaruit het occasioneel karakter voortvloeit. Waar het in rechte niet mogelijk is met zekerheid te bepalen welke inrichtingen onder het occasioneel karakter vallen als bepaald in de voormelde rubriek 57.4 die nochtans de vergunningsplicht bepaalt, kan de verzoekende partij niet voorspellen of haar gedrag strafbaar is. Zij meent dan ook dat deze rubriek 57.4 als reglementaire norm buiten toepassing moet worden gelaten, nu deze strijdt met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel, zodat het motief als zouden de medische vluchten onder het occasioneel karakter vallen als vervat in de bedoelde rubriek 57.4 strijdig is met de voornoemde artikelen en beginselen.

In de toelichting bij haar middel zet de verzoekende partij vooreerst, in een hiervan losstaand betoog, uiteen dat, waar overeenkomstig artikel 16.4.18, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) door bepaalde personen om de oplegging van bestuurlijke maatregelen kan worden verzocht, de burgemeester weigert om de identiteit en de hoedanigheid van deze personen aan de verzoekende partij bekend te maken, bedoeld verzoek niet ontvankelijk is. Volgens de verzoekende partij betreft deze identiteit nochtans een essentieel element van het verzoek, en zonder kennis ervan acht de verzoekende partij zich niet in staat een verweer te voeren, omdat er een rechtstreeks nadeel of een concrete hinder moet worden bewezen. De verzoekende partij ontkent overigens dat er sprake is van de door de klagers beweerde onaanvaardbare hinder, of nog van de schending van de woonkwaliteit. Hoe dan ook meent zij dat bij gebrek aan bewijs van enig concreet

nadeel het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen als onontvankelijk moet worden beschouwd.

Vervolgens klaagt de verzoekende partij aan dat de milieuvergunningsplicht gebrekkig, onvolledig en onduidelijk is gesteld. Immers definieert rubriek 57.4 uit bijlage 1 bij Vlarem I niet wat een helihaven is. Louter wordt verwezen naar de definitie van het (aangepaste) verdrag van Chicago en meer in het bijzonder de bijlage 14 bij dat verdrag. Die verwijzing deugt echter niet, vermits deze bijlage niet officieel werd gepubliceerd en dus geen rechtstreekse werking kan hebben in de Belgische rechtsorde en al zeker niet aan de verzoekende partij tegenstelbaar kan zijn. Bovendien betreft het verdrag van Chicago een zogenaamd “gemengd” verdrag, dat betrekking heeft op bevoegdheden van zowel de federale als de deelstatelijke overheden. Een dergelijk verdrag, alsmede de wijzigingen eraan, moeten door alle betrokken wetgevende vergaderingen worden goedgekeurd om deel te kunnen uitmaken van de Belgische rechtsorde.

Volgens de verzoekende partij is er geen sprake van enige milieu-inbreuk of enig milieumisdrijf. Zij beschikt over een machtiging van aanleg van een burgerlijke helihaven van het directoraat-generaal Luchtvaart van 2 juli 2014 en zij voert vliegbewegingen uit die in overeenstemming zijn met die machtiging en het ministerieel besluit van 29 mei 2013 dat in een uitzondering op de vergunningsplicht voorziet voor helikopters die moeten deelnemen aan reddingsoperaties, hetgeen meteen het occasioneel karakter van dit type van vluchten impliceert. Volgens de verzoekende partij vallen dergelijke occasionele vluchten, waaronder de medische, niet onder de vergunningsplicht als opgelegd in rubriek 57.4 van bijlage 1 bij Vlarem I. Dat de medische vluchten als occasioneel moeten worden beschouwd, vloeit naar de mening van de verzoekende partij tevens voort uit de spraakgebruikelijke betekenis ervan, luidens hetwelk dit “nu en dan voorkomend” betekent, en dus niet dagelijks en zonder een bepaald regulier patroon. Waar reddingsoperaties plaatsvinden na een onverwachte en ongeplande oproep, moeten zij uit hun aard als occasioneel worden beschouwd. Eén en ander

zou volgens de verzoekende partij ook blijken uit een terugblik in de wetgevingshistoriek op dit vlak. Het is dan ook ten onrechte dat de lokale toezichthouder zich bij de vaststelling van de feiten beperkt tot een mathematische opsomming van het aantal vluchten zonder deze te specificeren naar gelang zij al dan niet reddingsoperaties betreffen. Zo men dit wel doet en de vluchten betreffende reddingsoperaties buiten beschouwing laat, komt men voor de maanden mei tot en met augustus 2014 slechts aan 8,5 vluchten. Mitsdien overschrijdt de verzoekende partij geenszins het in het ministerieel besluit van 29 mei 2013 opgelegde maximum van vier landingen per maand. Meteen, zo besluit de verzoekende partij, staat het occasioneel karakter van haar activiteiten vast.

6. De verwerende partij repliceert dat het gebruik van de helihaven niet als occasioneel kan worden beschouwd, nu dit voortvloeit uit de regelmaat van de vluchten. Voorts acht zij de definitie van helihavens in rubriek 57.4 van bijlage 1 bij Vlarem I duidelijk op zich. De verwijzing naar de definitie in bijlage 14 bij het verdrag van Chicago kwalificeert zij als bijkomstig, gelet op het gebruik van de woorden “in ieder geval”.

De verwerende partij wijst er vervolgens op dat te dezen een milieu-inbreuk of milieumisdrijf werd vastgesteld aan de hand van de vaststellingen van de lokale toezichthouder en de verklaringen van de verzoekende partij. Het feit dat de burgemeester de namen van de omwonenden, die de oplegging van bestuurlijke maatregelen hebben gevraagd, niet wilde vrijgeven, doet hieraan geen afbreuk. De verwerende partij merkt daarbij nog op dat de verzoekende partij in het kader van het bestuurlijk beroep trouwens wel kennis kon nemen van de namen van de omwonenden.

Ten slotte vestigt de verwerende partij er nog de aandacht op dat de verzoekende partij ook niet over een milieuvergunning beschikt voor de rubrieken 17.3.4.2b.1, 17.3.5.1, 17.3.9.2 en 17.4, en dat deze vaststelling alleen al

het opleggen van de bestuurlijke maatregel kan schragen, zelfs indien het eerste middel van de verzoekende partij gegrond zou zijn.

7. De verzoekende partij dupliceert dat het verweer van de tegenpartij steunt op een onjuiste lezing van de rubriek 57.4 van bijlage 1 bij Vlaamse Reguleringswet I. Immers verwijst deze rubriek wel degelijk naar het verdrag van Chicago, hetgeen overigens ook met zoveel woorden wordt bevestigd in het verslag aan de Vlaamse regering betreffende de wijziging van rubriek 57.4.

De verzoekende partij is het evenmin eens met de verwerende partij waar het volgens deze volstaat dat een ambtenaar een proces-verbaal opstelt om te spreken van een vastgesteld milieumisdrijf. De verzoekende partij meent daarentegen dat er maar sprake is van een milieumisdrijf wanneer de rechter dat vaststelt.

Nog volgens de verzoekende partij behoort het voorts tot de bevoegdheid van de federale staat om vast te stellen wat occasionele reddingsoperaties per helikopter zijn, zoals dat ook is gebeurd in het ministerieel besluit van 29 mei 2013. Mitsdien regelt de rubriek 57.4 enkel het niet-occasioneel gebruik. Ook in hun spraakgebruikelijke betekenis moeten overigens medische helikoptervluchten en reddingsoperaties als occasioneel worden beschouwd, omdat zij toevallig gebeuren, aanknopen bij een bepaalde gelegenheid, in de meeste gevallen een ongeval of een medische urgentie. Dat zijn toevallige gebeurtenissen die niet gepland zijn of kunnen worden. Het woord “occasioneel” staat hier, aldus de verzoekende partij, tegenover een vaste inrichting voor georganiseerde en vooraf gekende gebeurtenissen, zoals georganiseerde vluchten. Anders dan de verwerende partij, meent de verzoekende partij dat voor het uitvoeren van dergelijke vluchten ook geen vergunning nodig is op grond van de rubrieken 17.3.4.b1, 17.3.5.1, 17.3.9.2 of 17.4, vermits zij op grond van hun occasionele karakter niet moeten en kunnen georganiseerd worden zonder dat er ter plaatse een inrichting die onder de voornoemde rubrieken valt aanwezig moet zijn.

Beoordeling van het eerste middel

8. De rubriek 57.4 uit bijlage 1 bij Vlarem I legt een milieuvergunningsplicht op voor helihavens. Dit type van inrichting wordt in deze rubriek als volgt omschreven: “Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder helihavens verstaan, terreinen of plaatsen op constructies, die niet enkel occasioneel gebruikt worden voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsing van helikopters. Indien afwisselend of opeenvolgend percelen die, al dan niet aan elkaar grenzend, in elkaars nabijheid zijn gelegen, worden gebruikt, worden die als één terrein beschouwd. Onder het toepassingsgebied van deze rubriek vallen in ieder geval de helihavens die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de Internationale burgerluchtvaartorganisatie (bijlage 14 begrip ‘helistation’).”.

Het feit dat in deze rubriek, zoals de verzoekende partij stelt, wordt verwezen naar het verdrag van Chicago staat er niet aan in de weg dat een eigen definitie aan het begrip “helihavens” wordt gegeven, zijnde “terreinen of plaatsen op constructies, die niet enkel occasioneel gebruikt worden voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsing van helikopters”. Gelet op het gebruik van de woorden “in ieder geval” in de laatste zin van deze rubriek, geeft aan dat minstens de helihavens die beantwoorden aan de definitie van het verdrag van Chicago onder het toepassingsgebied van deze rubriek vallen, en dat andere inrichtingen die niet aan die verdragsrechtelijke definitie beantwoorden, wel kunnen beantwoorden aan de eigen definitie.

Het loutere feit dat de woorden “niet enkel occasioneel” niet nader worden gedefinieerd of nader worden toegelicht in het verslag aan de Vlaamse regering bij het besluit van de Vlaamse regering van 19 september 2008 dat de milieuvergunningsplicht voor helihavens heeft ingevoerd, impliceert niet dat het de rubriek 57.4 ipso facto aan rechtszekerheid zou ontberen. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken verbiedt voorts niet dat regels door een rechterlijke interpretatie worden verduidelijkt van geval tot geval, op voorwaarde dat het

resultaat samenhangend is met de essentie van de inbreuk en het redelijk voorzienbaar is.

9. De verzoekende partij kan niet worden gevolgd waar zij voor de interpretatie van het begrip “occasioneel” aansluiting zoekt bij het ministerieel besluit van 29 mei 2013. De gewestelijke milieureglementering enerzijds en de federale reglementering inzake de luchtvaart anderzijds moeten van elkaar worden onderscheiden. Het ministerieel besluit geeft uitvoering aan artikel 43, § 4, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart luidens hetwelk “de Minister [...] de eisen vast[stelt] waaraan de gezagvoerders van hefschroefvliegtuigen moeten voldoen om buiten de luchtvaartterreinen te mogen landen [...]” - bepaling die ertoe strekt “de veiligheid van derden op de grond en van hun goederen, alsmede de veiligheid van de gebruikers van het luchtruim te verzekeren” (toelichting bij artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954, Belgisch Staatsblad 26 maart 1954, 2275). De milieuregeling daarentegen strekt er in essentie toe de hinder en de risico’s voor de mens en het leefmilieu binnen de perken van het aanvaardbare te houden.

10. Eén en ander heeft tot gevolg dat de term “occasioneel” volgens zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden geïnterpreteerd en betekent dus “bij bepaalde of afzonderlijke gelegenheden plaatshebbend, nu en dan voorkomend”, “aanknopend bij een bepaalde gelegenheid”, of nog “toevallig”.

De overwegingen uit het bestreden besluit “dat uit het dossier blijkt dat de beroepsindiener bij de controle ter plaatse op 5 september 2014 de volgende activiteiten uitvoerde: - de opslag van 4.950 l vliegtuigbrandstof (AVGAS) in een bovengrondse tank; - de opslag van 4.950 l vliegtuigbrandstof (Jet A1) in een bovengrondse tank; - de exploitatie van 2 verdeelslangen voor het bevoorraden van de eigen helikopters; - de opslag van verschillende gevaarlijke producten in kleine verpakkingen; - de organisatie van frequente vluchten met de aanwezige helikopters, uitgevoerd naar of van de helihaven te Lint, waarvan bleek dat in de maanden mei/juni/juli en augustus 2014 er meer dan 4 vluchten per

maand werden uitgevoerd; [...] dat [...] [het] begrip ‘occasioneel’ moet worden geïnterpreteerd als ‘toevallig, niet georganiseerd en per definitie niet frequent’; [...] dat het occasioneel karakter van de helihaven niet aangetoond wordt en tegengesproken wordt door de vaststellingen van de lokale toezichthouder en de hoofdinspecteur van de lokale politie op basis van de vluchtgegevens en hun vaststellingen ter plaatse, en door de vaststelling dat beroepsindieners de inrichting wenst uit te baten als een frequente opstijg- en landingsplaats voor zowel ‘medische’ als ‘niet-medische’ vluchten; dat op de hoorzitting ook werd gemeld dat voor deze medische vluchten vaste afspraken zijn gemaakt met onder andere UZ Leuven; [en] dat deze elementen erop wijzen dat de exploitatie van de helihaven niet kan aanzien worden als louter occasioneel” laten zich inpassen in de spraakgebruikelijke begripsomschrijving.

De door de verzoekende partij voorgestane interpretatie daarentegen botst op het gegeven dat het begrip “occasioneel” in zijn spreekwoordelijke betekenis niet zonder meer kan worden getransponeerd naar de milieuwetgeving, gelet op de dwingende finaliteit ervan om de hinder en de risico’s voor de mens en het leefmilieu zo veel als mogelijk te beperken. Anders dan de verzoekende partij bepleit, betekent zulks evenwel niet dat, om uit te maken of er te dezen sprake is van een helihaven, concreet moet worden nagegaan in welke mate de inrichting van de verzoekende partij hinder veroorzaakt, nu, door het vergunningsplichtig maken ervan, helihavens per definitie worden geacht om hinderlijk te zijn. Het betekent echter wel dat, in het licht van de hierboven geschetste georganiseerde en structurele wijze waarop door de verzoekende partij helikoptervluchten worden uitgevoerd, in die zin dat er letterlijk sprake is van een “inrichting”, niet kan worden aangenomen dat reddingsoperaties, als “toevallige” gebeurtenissen die aanknopen bij een bepaalde gelegenheid, uit hun aard als occasioneel zouden moeten worden aangemerkt, temeer nu de regelgever bij het milieuvergunningplichtig maken van helihavens geen onderscheid heeft gemaakt al naargelang de aard van het gebruik voor vluchten met helikopters. Anders dan de verzoekende partij het ziet, kan het de verwerende partij dan ook niet worden

aangewreven geen opdeling te hebben gemaakt tussen medische en niet-medische vluchten.

Het begrip “occasioneel” is in de gegeven omstandigheden niet dermate vaag en onnauwkeurig dat de juiste draagwijdte door de verzoekende partij niet kon worden vastgesteld.

11. Waar de verzoekende partij in het eerste middel verder nog poneert dat het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen als onontvankelijk moet worden beschouwd, staat deze kritiek los van de rechtsvraag naar de milieuvergunningsplicht voor helihavens die, zoals werd gesteld, determinerend is voor de vraag naar het belang dat de verzoekende partij bij onderhavig annulatieberoep kan doen gelden. Op deze kritiek moet thans dan ook niet verder worden ingegaan.

12. Het eerste middel is ongegrond.

Conclusie betreffende de ontvankelijkheid van het annulatieberoep

13. De vernietiging van het bestreden besluit kan de verzoekende partij die niet over een milieuvergunning beschikt voor de exploitatie van de helihaven, niet tot voordeel strekken zodat het annulatieberoep van de verzoekende partij onontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien september tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys