

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.541 van 21 januari 2021
in de zaak A. 225.926/VII-40.361**

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

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Alsenoy
kantoor houdend te 1000 Brussel
A. Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

Bruno DRIESKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kurt Stas en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van
Vlaams-Brabant van 12 juli 2018 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing
van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente
Sint-Pieters-Leeuw van 15 juni 2015, houdende het verlenen aan de nv Heli
Service Belgium van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een

helihaven, gelegen aan de Brabantsebaan 140 te Sint-Pieters-Leeuw, zonder voorwerp wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Bruno Drieskens heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 september 2018.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 12 november 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Karel Van Alsenoy, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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

3.1. De verzoekende partij exploiteert te Sint-Pieters-Leeuw een helihaven. De inrichting is gelegen op percelen die overeenkomstig het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, bestemd zijn tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.2. Op 18 maart 2015 dient zij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren van de helihaven.

3.3. Bij besluit van 15 juni 2015 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de gevraagde vergunning voor een termijn eindigend op 7 mei 2018.

3.4. Tegen deze vergunningsbeslissing stelt de tussenkomende partij op 28 juli 2015 beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.5. Met een besluit van 19 november 2015 verwerpt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep.

3.6. Bij arrest nr. 241.145 van 29 maart 2018 vernietigt de Raad van State het deputatiebesluit van 19 november 2015 op grond van de volgende motieven:

“Het wordt niet betwist dat de vergunde helihaven overeenkomstig het van toepassing zijnde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarvoor de bestemmingsvoorschriften neergelegd in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit gelden.

In de eerste plaats vereist artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied. Dergelijke gebieden zijn volgens voormelde bepaling bestemd voor de ‘landbouw in de ruime zin’ en zij mogen ‘[b]ehoudens bijzondere bepalingen [...] enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens

verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven’.

[...] In antwoord op de aanspraak geformuleerd in het beroepschrift van verzoeker -in de bestreden beslissing samengevat als ‘Uitbating strijdig met het gewestplan’- overweegt de verwerende partij: ‘De helikopters vertrekken en landen op grasterrein. Het overvliegen in de lucht van een (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied noch het uitvoeren van een vertrek of aankomst van de helikopters hebben enige impact op de planologische bestemming’. Voorts wordt in de bestreden beslissing bij de ‘Evaluatie’ van het door de tussenkomende partij naar voor gebrachte argument dat de aanvraag ‘bestemmingsongevoelig’ is, overwogen dat de ‘beperkte vergunningstermijn van 5 jaar in dit geval, [...] bedoeld [is] om zich in orde te stellen met de voorschriften van Vlarem II en [...] dus [verschilt] van een maximale herlocalisatietermijn van 5 jaar zoals deze in toepassing van art. 5.6.7. van de VCRO kan verleend worden wanneer de verdere uitbating van de inrichting de goede ruimtelijke ordening zou schaden, de ruimtelijke draagkracht van het gebied zou overschreden worden en de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving in het gedrang zou brengen of verstoren’ en tevens dat de hervergunningsaanvraag ‘geen wijzigende impact’ heeft, niet alleen ‘op de aard en het gebruik van de omgeving’ maar ook op ‘de ruimtelijke draagkracht van het gebied’ en ‘de verweving van functies en de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang [brengt]’.

[...] Geplaatst voor de moeilijkheid om uit een wanordelijke woordenkraam de dragende motieven voor het verlenen van de bestreden milieuvergunning af te leiden, neemt de Raad van State aan dat de verwerende partij van oordeel was dat een helihaven, die enkel bestaat uit een grasterrein dat dient als landings- en opstijgplaats en waarbij volledig abstractie wordt gemaakt van alle andere activiteiten op de site die geheel of deels in functie staan van de luchtvaart, niet getoetst moet worden aan de planologische bestemmingsvoorschriften.

In die lezing is het bestreden besluit onwettig omdat zelfs in geval de milieuvergunningsplichtige activiteiten niet gepaard gaan met werken of handelingen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is, de milieuvergunningsaanvraag verplicht aan de geldende plannen van aanleg getoetst moet worden. Het voorwerp van een milieuvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een terrein voor het landen en opstijgen van helikopters, ook al is het onverhard, slaat wel degelijk op het gebruik van de grond voor welbepaalde doeleinden. Het feit dat de helikopters zich in de lucht verplaatsen, doet daar geen afbreuk aan.

Bijgevolg volstaat de gegrondheid van verzoekers grief dat de verwerende partij ten onrechte is uitgegaan van de ‘bestemmingsongevoeligheid’ van de aangevraagde activiteiten, om tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing te besluiten. Om tot dit besluit te komen hoeft de speculatieve toepassing van de bepalingen van het VCRO die onder bepaalde voorwaarden toelaten om bij het verlenen van de milieuvergunning af te wijken van de planologische voorschriften, niet te worden betrokken. Die afwijkmogelijkheid vormt immers niet de grondslag voor het bestreden besluit. Voor de planologische inpasbaarheid van een inrichting doet het

evenmin ter zake dat de vergunde activiteiten, in omvang, duur of frequentie beperkt zijn en de hinderlijkheid ervan de grenzen van het aanvaardbare niet zou overschrijden”.

3.7. In het kader van de herneming van de beroepsprocedure tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van 15 juni 2015 wordt advies uitgebracht door:

- a) de afdeling Adviseren en Participeren Lokaal op 24 april 2018 (ongunstig over de aanvraag);
- b) de afdeling Milieuvergunningen op 17 mei 2018 (ongunstig);
- c) de Provinciale Milieuvergunningscommissie op 5 juni 2018 (beroep zonder voorwerp verklaren omdat de termijn van de beroepen milieuvergunning inmiddels is verstreken).

3.8. Met het thans bestreden besluit van 12 juli 2018 stelt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant vast dat “de einddatum van de vergunning voor de helihaven verstreken [is], zodat er aanleiding toe is het beroep tegen [...] de milieuvergunning [van 15 juni 2015] zonder voorwerp te verklaren”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 23, § 1, en 30, § 5, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 387, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), de devolutieve werking van het administratief beroep, de formele- en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij adstrueert het enige middel als volgt:

“[...] De Deputatie heeft bij besluit van 12 juli 2018 opnieuw uitspraak gedaan inzake het administratief beroep van de heer Drieskens tegen de milieuvergunningsbeslissing van het Schepencollege dd. 15 juni 2015, waarbij het college van burgemeester en schepenen de milieuvergunning

VII-40.361-5/18

heeft verleend tot 7 mei 2018, en dit naar aanleiding van het vernietigingsarrest van de Raad van State van 29 maart 2018.

[...] Aldus diende de deputatie bij wijze van heroverweging een nieuwe beslissing te nemen over de milieuvergunningsaanvraag, recht doende op het administratief beroep dat de heer Drieskens had aangetekend tegen voormeld collegebesluit van 15 juni 2015 dat aldus werd heropend ingevolge voormeld vernietigingsarrest van 29 maart 2018.

[...] In de bestreden beslissing wordt het beroep van de heer Drieskens zonder voorwerp verklaard en wordt aldus geen uitspraak gedaan over de milieuvergunningsaanvraag. Door het zonder voorwerp verklaren van het administratief beroep wordt de herbehandeling van de milieuvergunningsaanvraag immers afgedaan als zijnde niet meer aan de orde op het loutere motief hierboven geciteerd als zou het zonder voorwerp verklaren van het beroep met gevolg zijn van het verstreken zijn van de einddatum van de vergunning voor de helihaven.

[...] Krachtens artikel 23, §1 Milieuvergunningsdecreet doet de deputatie uitspraak op elk beroep tegen een collegebeslissing met betrekking tot een milieuvergunningsaanvraag tot de betrokken klasse.

[...] Krachtens art. 387, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet van 25 april 2014 blijft de procedure geldig van het milieuvergunningsdecreet tot de afhandeling van elke aanvraag die is ingediend op een ogenblik dat het Omgevingsvergunningsdecreet nog niet in werking is getreden.

[...] De beroepsbeslissing van de deputatie die initieel was genomen in het dossier en die dateert van 19 november 2015 werd vernietigd door de Raad van State met een arrest van 29 maart 2018, zijnde nadat het Omgevingsvergunningsdecreet in werking is getreden.

[...] Op grond van de in het Omgevingsvergunningsdecreet uitdrukkelijk bepaalde overgangsregeling en rekening houdend met de rechtsgevolgen van een vernietigingsarrest wordt de behandeling van de heropening van het administratief beroep gedaan met inachtnaam van voormelde overgangsregeling. Bijgevolg dient rekening gehouden te worden met de procedure van het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en bijgevolg met de decretale verplichtingen die verbonden zijn aan de beroepsoverheid die opnieuw uitspraak moet doen over het administratief beroep.

[...] Krachtens de devolutive werking verbonden aan het beroep in de zin van artikel 23, § 1 Milieuvergunningsdecreet dient de vergunningverlenende overheid in graad van beroep als beroepsorgaan te oordelen over de vergunningsaanvraag in haar geheel, in al haar aspecten en met nieuwe beoordeling van de zaak.

[...] De zaak zelf wordt als het ware overgedragen naar de beroepsinstantie die een geheel nieuwe beslissing dient te nemen, rekening houdend met de overwegingen van Uw Raad in het arrest van 29 maart 2018.

[...] In voormeld arrest heeft Uw Raad de eerder genomen beroepsbeslissing vernietigd omwille van de door het bestuur gemaakte beoordeling inzake de planologische verenigbaarheid ten opzichte van het gewestplan.

[...] In voormeld arrest heeft Uw Raad niet uitgesloten dat toepassing kan gemaakt worden van de afwijkingsregeling, reden waarom een verzoek tot substitutie uitdrukkelijk werd afgewezen.

[...] Naar aanleiding van de heroverweging heeft beroepster zich andermaal uitdrukkelijk beroepen op deze afwijkingsregeling en dienovereenkomstig nota neergelegd bij de behandeling van het dossier op de hoorzitting van de PMVC [...].

[...] In de bestreden beslissing wordt geen beoordeling gedaan van de zaak zelf en wordt de zaak afgedaan als zijnde niet meer aan de orde ingevolge zogenaamd zonder voorwerp geworden zijn van het administratief beroep.

[...] Niet alleen is dit motief om niet tot een heroverweging te komen in strijd met het bepaalde van artikel 23, § 1 Milieuvergunningsdecreet, op grond van de overgangsregeling van het Omgevingsvergunningdecreet in deze van toepassing, en bijgevolg in strijd met het principe van de devolutieve werking van het administratief beroep van de heer Drieskens, waardoor het beroepsorgaan met machtsoverschrijding niet is overgegaan tot daadwerkelijke herstart van de milieuvergunningsprocedure om tot een inhoudelijke beoordeling te komen van het aldus heropend administratief beroep en tot een dito beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag, maar bovendien valt niet af te leiden uit de bestreden beslissing hoe tot deze besluitvorming is gekomen, noch bevat het dossier enig materieel motief dienaangaande.

[...] Verzoekende partij stelt vast dat in de bestreden beslissing enkel verwezen wordt naar de zogenaamde afstemming op de einddatum van de milieuvergunning voor de herstellingswerkplaats, waardoor de bestreden beslissing impliciet doch ondubbelzinnig toepassing heeft gemaakt van artikel 30, § 5 Milieuvergunningsdecreet, op grond waarvan de vergunning voor de verandering van een inrichting wordt verleend voor een bepaalde duur waarvan de einddatum deze van de lopende vergunning niet mag overschrijden.

[...] Wel thans heeft verzoekende partij op regelmatige wijze naar aanleiding van de heroverweging waartoe in de bestreden beslissing had moeten overgegaan zijn uitdrukkelijk ingeroepen dat er geen sprake is van een milieutechnische eenheid [...], zodat er geen verwijzing kon worden gedaan naar de einddatum van de milieuvergunning voor de herstellingswerkplaats en er bijgevolg geen toepassing kon worden gemaakt van de decretale beperking van de vergunningsduur van de gevraagde inrichting onder het voorwendsel dat deze verbonden zou zijn aan de einddatum van de lopende -lees: basisvergunning.

[...] Bijgevolg vermocht de bestreden beslissing niet tot de conclusie komen dat het beroep zonder voorwerp zou zijn gelet op het verstrijken van de einddatum van de vergunning voor de helihaven zoals beslist in eerste aanleg door het college van burgemeester en schepenen, noch op zichzelf genomen gelet op de devolutieve werking van het beroep en noch onder de verwijzing naar de einddatum voor de milieuvergunning voor de herstellingswerkplaats, waarvan de milieutechnische eenheid formeel werd betwist door verzoekende partij, zonder hieromtrent enige motivering te verstrekken.

[...] Krachtens de hierna in de toelichting toegelichte rechtsopvatting dient strikt de hand gehouden te worden aan de devolutieve werking van het administratief beroep en dient elke nuancering in dat verband strikt beperkt te worden tot al wat afsplitsbaar is.

[...] Welnu, het spreekt nogal voor zich dat een vergunningstermijn niet afsplitsbaar is van de rest van een milieuvergunningsaanvraag. Een milieuvergunning is immers in principe één en ondeelbaar. Van dat principe wordt alleen uitzonderlijk afgeweken in concrete omstandigheden wanneer bepaalde onderdelen toch kunnen afgesplitst worden van de rest van de vergunning zonder dat de andere onderdelen zonder voorwerp worden of hun bestaansreden verliezen.

[...] Omwille van het principe van het één en ondeelbaar en bijgevolg niet splitsbaar karakter van de vergunning zijn vergunningsvoorwaarden op zich niet aanvechtbaar want behorende tot de vergunning, behoudens wanneer er in uitzonderlijke gevallen de betrokken voorwaarde geen onlosmakelijk geheel vormt met de vergunning en de vergunning zou kunnen worden verleend zonder de betrokken voorwaarde.

In alle andere gevallen van niet afsplitsbaarheid dient de zaak in zijn volledigheid door het beroepsorgaan opnieuw in zijn volledigheid beoordeeld te worden, zonder zich te moeten beperken tot wat de betrokkenen in beroep aanvoeren.

[...] Bijgevolg had het beroepsorgaan perfect opnieuw kunnen oordelen over een passende vergunningstermijn, zonder gebonden te zijn door de beslissing die in eerste aanleg ter zake was genomen en nog minder zonder gebonden te zijn door een andere beslissing inzake de herstellingswerkplaats waarvan de milieutechnische eenheid door verzoekende partij formeel werd bestreden.

[...] In de gegeven omstandigheden heeft het beroepsorgaan tevens de heroverweging waartoe het diende over te gaan na tussenkomst van het hoger vermeld vernietigingsarrest van de Raad van State onzorgvuldig gedaan”.

Bij het enige middel wordt de volgende toelichting verstrekt:

“[...] In de rechtsleer wordt aanvaard dat vele bestuurlijke beroepen een devolutieve werking hebben, zodat bij het ontbreken van andersluidende bepaling de volledige beslissingsmacht over de zaak zelf wordt overgedragen naar de beroepsinstantie die de aanvraag in haar geheel in al haar aspecten opnieuw onderzoekt. De beroepsinstantie gaat met andere woorden inhoudelijk een volledig nieuwe beslissing nemen. De bestuurlijke instantie, gelet op de devolutieve werking van het beroep, zal zich uitspreken over alle aspecten van de zaak [...].

In voormelde bijdrage wordt het arrest van de Raad van State van 4 juli 2002, nr. 108.834, aangehaald, waarbij de devolutieve werking enkel geldt ‘binnen de grenzen van het (...) aanhangig gemaakte beroep’. Deze visie kan de auteur niet delen, daar de devolutieve kracht van administratieve beroep volledig is en niet beperkt is tot de aspecten die de beroepsindiener zou aanbrengen [...].

[...] De devolutieve werking van het georganiseerd bestuurlijk beroep houdt in dat de zaak in beginsel in zijn geheel wordt onderworpen aan het oordeel van het beroepsorgaan. Dit laatste doet het onderzoek volledig over alvorens zich uit te spreken, zonder zich hierbij te moeten beperken tot argumenten van de beroepsindiener of deze ontwikkeld tijdens de

beroepsprocedure, of de procedure in eerste aanleg of de motivering ervan, de adviezen uitgebracht in het raam van deze procedure [...].

De nuancering van het principe van devolutieve werking moet restrictief worden opgevat en geldt enkel voor beroepen tegen afsplitsbare onderdelen van milieuvergunningen. Een beroep enkel tegen een vergunningsvoorwaarde behoort dus enkel tot de mogelijkheden indien deze voorwaarde geen onlosmakelijke geheel vormt met de vergunning, dus indien de vergunning zou worden toegekend zonder de betrokken voorwaarde [...].

[...] Een milieuvergunningstermijn maakt onbetwistbaar een onlosmakelijk en dus niet afsplitsbaar deel uit van de milieuvergunning. Dit heeft tot gevolg dat de devolutieve werking van een administratief beroep tegen een in eerste aanleg verleende milieuvergunning impliceert dat de beroepsinstantie bij het verlenen van de milieuvergunning niet gebonden is door de vergunningstermijn die door de beroepsindiener wordt vooropgesteld [...].”

5. De verwerende partij antwoordt als volgt:

“Hierbij dient opgemerkt te worden dat de aanvrager zelf niet in beroep is gekomen tegen de eerdere beslissing om de vergunningstermijn te beperken tot de voorziene einddatum van 7 mei 2018 [...].

Vervolgens blijkt ook duidelijk uit de motivering van het door Uw Raad vernietigde besluit van 2015, dat de vergunning enkel -zoals reeds door de gemeente beslist was- voor een korte in de tijd beperkte termijn toegekend werd, nl. tot 7/5/2018 (datum waarop de vergunning voor de rest van de uitbating (herstellingswerkplaats) verviel).

Uw Raad heeft eerder reeds herhaald beslist dat de devolutieve werking van het beroep diende gerelateerd te worden aan de omvang van het beroep [...].

In een procedure waarbij ook verwerende partij betrokken was werd meer bepaald dat waar [...] in eerste aanleg een milieuvergunning slechts voor een beperkte periode in de tijd werd verleend, en [...] de aanvrager geen beroep aangetekend had tegen deze beperking in de tijd, de aanvrager geacht moest worden daarin te berusten [...].

Uw Raad overwoog verder dat [...] de Minister na een eventuele vernietiging van het bestreden besluit, geen vergunning voor langere termijn lijkt te kunnen verlenen, gelet op het feit dat de aanhangige beroepen..er integendeel toe strekken de vergunning te weigeren.

De aanvrager zelf heeft het trouwens ook zo begrepen, en heeft een nieuwe aanvraag ingediend, die geweigerd werd door de gemeente (St Pieters Leeuw) en thans in beroep in behandeling is bij verwerende partij.

Het is derhalve duidelijk dat het huidig verzoek ongegrond is, zelfs kennelijk ongegrond.

Trouwens zal Uw Raad in dergelijke gevallen (verstrijken van termijn basisvergunning) zelf vaststellen dat, zoals verwerende partij deed, de vergunningverlenende overheid de aanvraag enkel zou kunnen afwijzen bij gebrek aan voorwerp [...].

De door verzoekende partij geciteerde overige rechtspraak van Uw Raad doet aan de ongegrondheid van het verzoek tot vernietiging geen afbreuk aan, wel integendeel.

[...]

Verwerende partij is van oordeel dat de verwijzing naar het (algemene) standpunt van de rechtsleer [...] betreffende de devolutieve werking, weliswaar terecht het onderscheid maakt tussen een bestuurlijke instantie en een rechter, doch dat de kritiek in de voetnoot, 44 op het arrest van Uw Raad van 4 juli 2002 (nr 108.834) onterecht is [...].

Mogelijk is de kritiek een gevolg van de draagwijdte die de auteur aan het beginsel ‘ultra petita’ wil geven [...].

Inzake milieuvergunning -zoals in de nog in deze zaak van toepassing zijnde regelgeving- dient echter ook naar de opdracht van verwerende partij gekeken te worden die inderdaad (Vlarem I art. 50) nadat het beroep en zijn bijlagen ontvankelijk werd bevond, en de voorgeschreven adviezen werden bekomen ‘uitspraak dient te doen over het beroep; deze uitspraak omvat een gemotiveerde beslissing over de aanspraken of bezwaren die door de indiener(s) van het beroep worden gesteld’ [...], en *in casu* uiteraard niet naar de wensen van de aanvrager die tegen de in de tijd beperkte vergunning niet in beroep was gekomen.

De door verzoekende partij geciteerde auteur [...] herinnert er trouwens ook terecht aan dat bij bestuurlijke beroepen verwerende partij als orgaan van het actief bestuur een besluit dient te nemen en te toetsen niet alleen aan de wettigheid maar ook naar de wenselijkheid in het licht van het algemeen belang.

Bij dit alles dient er aan herinnerd te worden dat Uw Raad in het arrest nr. 241.145 van 29.3.2018 van oordeel was dat het toen bestreden besluit onwettig was nu dit diende getoetst te worden aan de planologische bestemmingsvoorwaarden (en dat er geen sprake kon zijn van ‘bestemmingsongevoeligheid’ en evenmin speculatieve toepassingen van de VCRO diende te worden gemaakt).

Uw Raad had terzake trouwens in een eerder arrest betreffende dezelfde uitbating reeds op 24/6/2009 (nr 194.616) beslist dat deze helihaven ‘kennelijk onverenigbaar is met de algemene bestemming van de betrokken landschappelijke waardevol agrarisch gebied’ (zoals ook reeds sommige ongunstig adviezen werd aangehaald).

Ook in het kader van de behandeling van het thans bestreden besluit werd dit ongunstig advies herhaald: ‘de aanvraag is niet in overeenstemming met de bepalingen van het geldende gewestplan. Evenmin kan toepassing worden gemaakt van de afwijkingsbepalingen van art. 5.6.7 VCRO.’ [...].

In de mate dat de discussie een milieuvergunning zou betreffen die nog niet vervallen was, had ongetwijfeld een en ander verder kunnen onderzocht worden (zoals dit ook ongetwijfeld zal gebeuren betreffende nieuwe aanvraag die door verzoekende partij werd ingediend).

De deputatie is echter terecht het unaniem advies van haar Milieuvergunningscommissie gevolgd om het beroep thans eenvoudig zonder voorwerp te verklaren.

Uit dit alles volgt dat het verzoek tot vernietiging indien niet kennelijk ongegrond, minstens ongegrond dient verklaard te worden”.

6. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij:

“[...] Preliminair dient opgemerkt te worden dat de memorie van antwoord geenszins kan beweren dat verwerende partij, als orgaan van actief bestuur, met het bestreden besluit een beoordeling zou hebben gevoerd omtrent de wenselijkheid van de thans voorliggende milieuvergunningsaanvraag in het licht van het algemeen belang, naast een vermeende toetsing aan de wettelijke voorschriften [...].

Dit is pertinent onjuist.

Het orgaan van actief bestuur in beroep is, gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep, weliswaar gehouden tot het nemen van een (herstel)beslissing over het administratief beroep (in heroverweging na tussenkomst van een vernietigingsarrest). Zij beoordeelt de vergunningsaanvraag in zijn volledigheid naar wettigheid en opportuniteit. Dit is geheel wat anders dan wat verwerende partij in deze heeft gedaan. Iedere beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag naar wettigheid en opportuniteit is in de bestreden beslissing volledig zoek, zodat verwerende partij zich in haar memorie van antwoord ten onrechte meent te kunnen steunen op een zgn. opportuniteitsbeoordeling die het bestreden besluit zagezegd zou dragen.

Er is in werkelijkheid geen sprake van een zgn. herstelbeslissing in hoofde van het vergunningverlenend bestuursorgaan na heroverweging van ‘s Raads arrest dd. 29 maart 2018. De deputatie heeft immers op manifest onwettige wijze geweigerd om te beslissen zowel op het vlak van de wettigheid als op het vlak van de opportuniteit van de milieuvergunningsaanvraag.

[...] Het is dan ook een volstrekt raadsel wat verwerende partij [...] tracht aan te tonen [...]. Integendeel, de verwijzing van verwerende partij naar de wenselijkheid van de aanvraag, die in hoofde van verwerende partij soeverein wordt beoordeeld, toont eens te meer aan dat de devolutieve werking van het administratief beroep in het kader van het milieuvergunningscontentieux onbeperkt is.

[...] Evenmin kan ingezien worden welk concreet punt verwerende partij ogenschijnlijk tracht hard te maken door in haar memorie van antwoord te verwijzen naar de in het vernietigingsarrest van 29 maart 2018 (nr. 241.145 en zie ook verwijzing naar het arrest van 24 juni 2009, nr. 194.616) vastgestelde planologische onverenigbaarheid van de helihaven met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Hetzelfde geldt voor de verwijzing in het bestreden besluit naar het advies van 24 april 2018 van het departement Ruimte Vlaanderen inzake de vermeende niet-toepasselijkheid van de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, eerste of tweede lid VCRO.

[...] Verwerende partij verliest namelijk uit het oog dat dergelijke vermeende motieven niet dienstig zijn ter ondersteuning van het besluit van verwerende partij, aangezien verwerende partij in werkelijkheid niet meer of niet minder heeft gedaan dan gewoon niet beslist, in plaats van, bij wijze van heroverweging na eerdere vernietiging door de Raad van State, een

nieuwe beslissing te nemen over de vergunningsaanvraag van verzoekster, en uitspraak te doen over het uitdrukkelijk verzoek dat nv Heli Service nog had geformuleerd om toepassing te maken van de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid VCRO, volgens dewelke een vergunning kan verleend worden in afwijking van de geldende stedenbouwkundige voorschriften.

De verwerende partij verliest evenzeer uit het oog dat Uw Raad in zijn arrest van 29 maart 2018 immers uitdrukkelijk overwogen heeft dat de vernietiging enkel gesteund was op een planologische onverenigbaarheid, zonder evenwel uitspraak gedaan te hebben over de toepassing van de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, eerste en tweede lid VCRO, reden waarom Uw Raad een verzoek tot substitutie heeft afgewezen en dus niet is overgegaan tot rechtstreekse weigering van de door verzoekster aangevraagde milieuvergunning.

Het vergunningverlenend bestuur kon zich bijgevolg nog uitspreken over de milieuvergunningsaanvraag in verhouding tot de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid VCRO -lees: het vergunningverlenend bestuur beschikt met andere woorden over een discretionaire beoordelingsvrijheid dienaangaande.

Tot slot verliest verwerende partij uit het oog dat het niet-bindende advies van het departement dd. 24 april 2018 werd weerlegd door verzoekster in haar verweernota voor de PMVC, waarin werd aangetoond dat de aanvraag wel degelijk voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid VCRO en de helihaven zelfstandig en afzonderlijk kan functioneren van de erfverhardingen en de onderhoudswerkplaats; deze constructies vormen dus geen milieutechnische eenheid [...]. Deze standpunten werden mondeling herhaald op de hoorzitting van de PMVC [...].

[...] De voormelde beweringen van verwerende partij zijn maar al te doorzichtig, met name het zijn louter aanvullende beweringen die geheel niets bijvoegen ter ondersteuning van haar manifest onwettig genomen besluit.

[...] De overige beweringen van verwerende partij in haar memorie van antwoord falen eveneens in rechte.

[...] Verwerende partij voert [...] een louter semantische discussie over het vermeende feit dat de devolutieve werking van het administratief beroep in het milieuvergunningencontentieux zou moeten gerelateerd worden aan de omvang van het beroep.

In deze zou dit volgens verwerende partij neerkomen op gegeven dat de in eerste administratieve aanleg opgelegde vergunningstermijn niet vatbaar zou zijn voor wijziging nu verzoekster niet zelf in beroep zou zijn gegaan tegen de eerdere vergunningsbeslissing (dd. 19 november 2015) waarin de vergunningstermijn beperkt werd tot 7 mei 2018. Verwerende partij leidt hier ten onrechte uit af dat verzoekster berust zou hebben in die termijn. Kortom: een aangepaste vergunningstermijn in graad van administratief beroep zou volgens verwerende partij niet gerelateerd kunnen worden aan de omvang van het door tussenkomende partij ingestelde beroep.

[...] Verwerende partij verwijt verzoekster in eerste instantie dat zij niet in beroep is gekomen tegen de beslissing om de vergunningstermijn te beperken tot de voorziene einddatum van 7 mei 2018.

Dergelijk betoog kan niet worden gevolgd, gelet op de rechtspraak van Uw Raad dat een beroep dat enkel gericht zou zijn tegen de in het bestreden besluit opgenomen tijdsbeperking van de vergunning onontvankelijk is [...].

De motivering van Uw Raad om tot de onontvankelijkheid van het beroep te besluiten, wordt verantwoord doordat de beperking van de vergunningstermijn niet los kan worden gezien van de overige bestanddelen van het bestreden besluit, en het voor de Raad niet zeker is dat de verwerende partij zonder die beperking in tijd een gelijklopende vergunning zou hebben verleend voor dezelfde omvang van de ingedeelde inrichting. Dienvolgens kan de beperking van de vergunningsduur niet op ontvankelijke wijze afzonderlijk worden bestreden, laat staan vernietigd.

[...] Uit voormeld arrest van Uw Raad blijkt dat verzoekster niet op ontvankelijke wijze een beroep kon indienen bij Uw Raad tegen de beperkte vergunningsduur, hetgeen *mutatis mutandis* kan getransponeerd worden naar het administratief beroep.

Het voorgaande geldt eens te meer omdat de overige vergunningsvoorwaarden in hoofde van verzoekende partij gunstig waren en verwerende partij op 19 november 2015 een milieuvergunning heeft afgeleverd voor de exploitatie van de helihaven, zodat verzoekster niet alleen het rechtens vereiste belang zou ontbreken om de aan haar verleende milieuvergunning aan te vechten bij Uw Raad, maar tevens niet ‘à la carte’ kan kiezen om het aspect tijdsbeperking van de milieuvergunning te bestrijden bij Uw Raad, gelet op het ondeelbaar karakter van een milieuvergunning.

De verwijzing door verwerende partij naar een schorsingsarrest dd. 19 maart 1998 -meer dan 20 jaar geleden (nr. 88.298)- doet aan het voorgaande geen afbreuk, nu dit slechts een *prima facie*beoordeling uitmaakt; minstens werd de rechtspraak gewijzigd, gelet op de recentere datum van het arrest Bostoën.

[...] De veronderstelling van verwerende partij dat verzoekster zelf beroep zou hebben moeten aantekenen tegen de verleende vergunningstermijn (in beide administratieve aanleggen), teneinde deze vergunningstermijn voorwerp te laten uitmaken van de devolutieve werking van het administratief beroep, kan dus niet gevolgd worden.

[...] Evenmin kan verwerende partij gevolgd worden in diens betoog dat de vergunningstermijn niet gerelateerd zou zijn aan de omvang van het administratief beroep van tussenkomende partij.

[...] Hierin schuilt net de semantische discussie die verwerende partij voert. Het administratief beroep van tussenkomende partij, in diens hoedanigheid van derde belanghebbende, is gericht tegen het in eerste aanleg genomen vergunningsbesluit in zijn geheel en niet tegen (voor zover als mogelijk afsplitsbare) één of bepaalde onderdelen ervan, zodat de beroepsinstantie, in deze verwerende partij, gevat is over de vergunningsaanvraag in haar geheel, ongeacht de tussenkomst van een vernietigingsarrest van de Raad van State.

Zodoende is verwerende partij gemachtigd om de aanvraag –opnieuw- in haar geheel te onderzoeken en is zij ertoe gehouden om een zelfstandige beoordeling te maken met afweging van alle bij de zaak betrokken aspecten

en belangen en dus zonder gebonden te zijn door de motieven van de in eerste aanleg oordelende instantie [...].

Hetgeen onverminderd geldt voor de vergunningstermijn, rekening houdende met de opgeworpen bezwaren van verzoekster dat enerzijds de helihaven en anderzijds de erfverhardingen en onderhoudsloods geen milieutechnische eenheid uitmaken en derhalve niet kunnen beschouwd worden als een noodzakelijke constructie voor de normale bedrijfsvoering van de helihaven.

[...] Gelet op al het voorgaande, dient immers vastgesteld te worden dat de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant geweigerd heeft om te oordelen naar recht en opportuniteit over het administratief beroep van dhr. Drieskens en ligt er althans geen definitieve beslissing voor omtrent het administratief beroep van dhr. Drieskens, in weerwil met de devolutieve werking van alle aspecten van het administratief beroep inzake milieuvergunningen.

[...] De aanvraag tot omgevingsvergunning die verzoekster heeft ingediend, houdt geen verzaking in van onderhavige vergunningsaanvraag, zodat de veronderstelling van verwerende partij dienaangaande nietszeggend is en volstrekt irrelevant.

[...] Het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant dd. 12 juli 2018 is bijgevolg manifest onwettig want miskent het beginsel van de devolutieve werking van het administratief beroep. Daarenboven steunt de beslissing van de deputatie op een oneigenlijk motief aangezien zij überhaupt niet gebonden is aan een in eerste administratieve aanleg opgelegde vergunningstermijn.

[...] De verwerende partij voert ten onrechte aan dat zij de aanvraag enkel zou hebben kunnen afwijzen bij gebrek aan voorwerp wegens het zogezegd verstrijken van de vergunningstermijn van de basisvergunning (artikel 30, § 5 Milieuvergunningsdecreet).

Voormelde bewering wordt opnieuw niet ondersteund door de motieven van het bestreden besluit, hetgeen een schending inhoudt van de motiveringsplicht, nu verzoekster naar aanleiding van de heroverweging van de vergunningsaanvraag -die verwerende partij in werkelijkheid heeft nagelaten te doen- in haar verweernota op de adviezen had aangetoond dat er geen sprake is van een zgn. milieutechnische eenheid van enerzijds de helihaven en anderzijds de onderhoudswerkplaats en de daarrond gelegen erfverhardingen [...], zodat er geen verwijzing kon worden gedaan naar de einddatum van de milieuvergunning voor de herstellingswerkplaats en er bijgevolg geen toepassing kon worden gemaakt van de decretale beperking van de vergunningsduur van de gevraagde inrichting onder het voorwendsel dat deze verbonden zou zijn aan de einddatum van de lopende -lees: basisvergunning.

Verwerende partij heeft voormelde argumentatie van verzoekster niet betrokken in het besluitvormingsproces, en heeft derhalve deze argumentatie zomaar van tafel geveegd zonder deze op concrete en zorgvuldige wijze te betrekken/te weerleggen in het bestreden besluit, hetgeen hoogst onzorgvuldig is en een schending inhoudt van haar motiveringsverplichting, hetgeen op zich al doet besluiten tot vernietiging van de bestreden beslissing.

[...] Verwerende partij sluit zich klaarblijkelijk niet aan bij het standpunt in de recente rechtsleer dat een bestuurlijke instantie, gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep, zich mag uitpreken over alle aspecten van de vergunningsaanvraag.

De geciteerde rechtsleer door verzoekster is nochtans duidelijk. In het milieuvergunningscontentieux geldt de devolutieve werking van het administratief beroep onverkort en heeft de devolutieve werking betrekking op alle aspecten van de vergunningsaanvraag, inclusief de vergunningsduur en is de beroepsinstantie niet gehouden aan het oordeel dienaangaande van de instantie in eerste administratieve aanleg [...].

De verdere nuanceringswaarnaar verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord [...] vergt enige verduidelijking, aangezien deze ‘nuancerings’ niet slaat op de devolutieve werking van het administratief beroep, maar op de uitzonderingen van het *ultra petitaverbod* voor de bestuursrechter, zoals ambtshalve excepties, ambtshalve middelen van openbare orde, substitutie van motieven bij een gebonden bevoegdheid, etc.

[...] Tot slot merkt verzoekster op -in weerwil van hetgeen verwerende partij aanvoert- dat artikel 50 Milieuvergunningsdecreet niets bepaalt omtrent de vergunningsduur van een milieuvergunning. Voormelde bepaling vormt slechts hoogstens een ‘vertaling’ van de formele motiveringsplicht in hoofde van verwerende partij, nl. dat de beroepsinstantie in de bestreden beslissing de redenen moet doen kennen ter verantwoording van haar beroepsbeslissing en waaruit kan worden afgeleid waarom de in beroep verdedigde stellingen (van alle partijen, dus ook van verzoekende partij) niet of wel kunnen worden aangenomen.

[...] Verwerende partij slaagt er dan ook niet in om het enig middel van verzoekende partij te ontkrachten, zodat de in het enig middel aangenomen bepalingen en beginselen zijn geschonden en het bestreden besluit dient vernietigd te worden”.

7. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat het bestuurlijk beroep van de tussenkomen partij gericht was tegen de “totaliteit” van de in eerste aanleg verleende vergunning “zodat de omvang van de devolutieve werking van het administratief beroep zich bijgevolg uitstrekt tot de integraal verleende milieuvergunning in eerste administratieve aanleg”, en bijgevolg de “verwerende partij [...] haar handelwijze [...] niet kon steunen op een in eerste administratieve aanleg genomen vergunningsvoorwaarde, nl. de beperking van de vergunningstermijn die samenliep met de vergunningstermijn van de loods op het terrein”. De verzoekende partij besluit dat “de volledige beslissingsmacht overgedragen [is] naar de beroepsinstantie die de aanvraag in haar geheel in al haar aspecten opnieuw dient te onderzoeken.

Beoordeling

8. Het bestreden besluit van 12 juli 2018 verklaart het bestuurlijk beroep van de tussenkomenende partij tegen de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van 15 juni 2015 “zonder voorwerp” omdat “de [vergunde] einddatum [van 7 mei 2018] voor de helihaven verstreken [is]”.

De verzoekende partij betwist dat de verwerende partij in het kader van de herneming van de beroepsprocedure rechtsgeldig kon besluiten dat er vanaf 7 mei 2018 sprake was van een verval van de verleende basisvergunning omdat de verwerende partij gevat was door een “integrale” beoordeling van de vergunningsaanvraag waardoor zij die aanvraag “in haar geheel” opnieuw moest onderzoeken en zij bijgevolg haar beslissing niet kon stoelen op de in eerste aanleg verleende vergunningstermijn die, gezien de omvang van het beroep, niet afsplitsbaar is van de overige onderdelen van de verleende milieuvergunning.

9. De devolutieve werking van het administratief beroep impliceert dat de beroepsinstantie dat gedeelte van de vergunningsaanvraag waarop het beroep betrekking heeft, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit betreft, terug onderzoekt, zonder gebonden te zijn door de motieven van de beroepen beslissing, noch door de tijdens de beroepsprocedure ontwikkelde argumenten. Over het gedeelte van de vergunningsaanvraag waarover de beroepsinstantie niet gevat werd, kan zij in de te nemen beroepsbeslissing geen uitspraak doen.

10. In voorliggend geval heeft de tussenkomenende partij als derde belanghebbende bestuurlijk beroep ingesteld tegen de door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw op 15 juni 2015 verleende milieuvergunning. Dit beroep strekte ertoe te verhinderen dat voor de beoogde exploitatie een vergunning zou worden verleend. In die zin was de strekking van het ingestelde bestuurlijk beroep “in totaliteit” gericht tegen het beoogde project.

Aan de andere kant wordt vastgesteld dat de verzoekende partij zelf geen bestuurlijk beroep heeft ingesteld tegen de door het besluit van 15 juni 2015 toegekende vergunningstermijn tot 7 mei 2018. Derhalve moet zij worden geacht te berusten in de beperking van de vergunningstermijn. Na een vernietiging van de bestreden beslissing zou de verwerende partij in elk geval geen vergunning voor een langere termijn kunnen verlenen, aangezien met het bestuurlijk beroep van de tussenkommende partij wordt nagestreefd dat de vergunning zou worden geweigerd. Om voormelde redenen heeft de verwerende partij terecht besloten dat het bestuurlijk beroep geen voorwerp meer heeft omdat de termijn van de in eerste aanleg verleende vergunning is verstreken.

11. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig januari tweeduizend eenentwintig, 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