

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.543 van 21 januari 2021
in de zaak A. 225.242/VII-40.271**

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 :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306
 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 18 mei 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 27 april 2018 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de burgemeester van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van 5 februari 2018 om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen ten aanzien van de helihaven, gelegen te Sint-Pieters-Leeuw, Pepingensesteenweg 250, gegrond wordt verklaard en het dossier wordt teruggestuurd om het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen opnieuw te behandelen.

VII-40.271-1/11

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 20 augustus 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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 en de tussenkomende partij hebben 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 Jürgen Vanpraet, 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.

3.2. Bij arrest nr. 241.145 van 29 maart 2018 vernietigt de Raad van State het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 19 november 2015 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van 15 juni 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de nv Heli Service Belgium voor het verder exploiteren van een helihaven, niet wordt ingewilligd.

3.3. In het kader van de heroverweging na dit arrest verklaart de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant op 12 juli 2018 het bestuurlijk beroep ingesteld tegen voornoemde beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw zonder voorwerp. Tegen deze beslissing heeft de verzoekende partij bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingediend (zaak A. 225.926/VII-40.361).

3.4. Op 2 november 2016 heeft de tussenkomende partij aan de afdeling Milieu-inspectie een verzoek gericht om ten aanzien van de betrokken inrichting bestuurlijke maatregelen op te leggen. De afdeling Milieu-inspectie stuurt het verzoek door naar de gemeentelijke toezichthouder. Vervolgens beslist de burgemeester van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw op 21 december 2016 om het verzoek niet in te willigen.

3.5. Tegen voormelde beslissing stelt de tussenkomende partij op 6 januari 2017 beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. Met een besluit van 10 maart 2017 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

VII-40.271-3/11

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' wordt het dossier terug gestuurd naar de in eerste aanleg bevoegde instantie teneinde het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen opnieuw te behandelen.

3.7. Op 19 juni 2017 neemt de burgemeester van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw een nieuwe beslissing waarbij het verzoek andermaal ongegrond wordt verklaard en geen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd.

3.8. Ook tegen deze beslissing stelt de tussenkomende partij beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.9. Het beroep wordt op 7 maart 2018 door het afdelingshoofd van de afdeling Handhaving ontvankelijk verklaard. De verzoekende partij vecht deze ontvankelijkheidsverklaring aan met een annulatieberoep (zaak A. 225.132/VII-40.263).

3.10. Met het thans bestreden besluit van 27 april 2018 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het bestuurlijk beroep gegrond en wordt het dossier opnieuw ter heroverweging teruggestuurd naar de in eerste aanleg bevoegde instantie.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

4. De verwerende partij werpt op dat de bestreden beslissing geen definitieve administratieve rechtshandeling vormt en anderzijds dat die beslissing de verzoekende partij niet rechtstreeks en zeker benadeelt.

5. De tussenkomende partij van haar kant stelt dat de verzoekende partij niet over het in rechte vereiste belang beschikt aangezien voor de exploitatie van de inrichting geen uitvoerbare milieuvergunning voorhanden is. Tegelijk wijst zij op de verslagen van het auditoraat in de zaken A. 219.900/VII-39.738,

A. 221.080/VII-39.872 en A. 222.184/VII-39.984, waarbij wordt geadviseerd de beroepen af te wijzen omdat een ongeoorloofd belang zou worden nagestreefd.

6. In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij over de opgeworpen excepties het volgende uiteen:

“[...] In de memorie van antwoord worden vermeende onontvankelijkheidsexcepties ten aanzien van verzoekster opgeworpen. Beide excepties zijn evenwel ongegrond en dienen te worden verworpen. Verzoekster verklaart zich nader.

[...] Een eerste exceptie zou betrekking hebben op het vermeende feit dat verzoekster geen belang zou hebben om op te komen tegen de bestreden beslissing wegens een zogezegd gebrek aan griefhoudend karakter van deze beslissing.

Volgens verwerende partij zou tegen de gegrondverklaring van een laattijdig ingesteld beroep, dewelke de burgemeester van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw ertoe verplicht om een nieuwe beslissing te nemen omtrent het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, geen beroep tot nietigverklaring bij Uw Raad kunnen ingediend worden. De reden, aldus de verwerende partij, zou betrekking hebben op het vermeende feit dat het bestreden besluit geen enkele bestuurlijke maatregelen zou opleggen, zodat zij geen definitieve rechtshandeling is die aanvechtbaar zou zijn voor Uw Raad.

[...] Verwerende partij kan op geen enkele wijze gevolgd worden in haar bewering dat de gegrondheidverklaring van het administratief beroep dd. 27 april 2018 [...] geen definitieve rechtshandeling zou zijn die niet rechtstreeks aanvechtbaar zou zijn voor Uw Raad. De verwerende partij gaat er immers verkeerdelijk vanuit dat de rechtstoestand van de verzoekende partij niet gewijzigd zou worden ten gevolge van het bestreden besluit en dat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is in de zin van artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.

[...] Vooreerst dient vastgesteld te worden dat het zeer opmerkelijk is dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep betwist, terwijl zij zelf in het notificatiebericht van 4 mei 2018 [...] aangeeft dat een beroep tot schorsing en/of nietigverklaring bij Uw Raad kan worden ingesteld tegen de ontvankelijkheidsbeslissing.

De verwerende partij doet in haar memorie van antwoord uitschijnen dat de vermelding van de beroepsmogelijkheden klaarblijkelijk geen enkele juridische waarde zou hebben. Deze stelling klopt geenszins, nu conform de openbaarheid van bestuur, de eventuele beroepsmogelijkheden moeten vermeld worden in iedere administratieve beslissing. De sanctie voor het niet meedelen van de beroepsmogelijkheden heeft tot gevolg dat de beroepstermijn niet begint te lopen, en alleszins krachtens artikel 19, tweede lid RvS-wet pas begint te lopen na vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de beslissing. De verplichting van het vermelden van de beroepsmogelijkheden raakt de openbare orde [...].

Een verkeerde vermelding van de beroepsmogelijkheden kan volgens de rechtspraak van Uw Raad en rechtsleer worden gelijkgesteld met het ontbreken van de vereiste vermeldingen. Bovendien kan de overheid in dit geval worden veroordeeld tot de kosten van het nutteloze beroep [...].

[...] Het correct meedelen van de beroepsmogelijkheden wordt bijgevolg gekaderd in de verplichting tot openbaarheid van bestuur. Het bestuur dient de beroepsmogelijkheden te vermelden in de beslissing op een correcte manier.

Verwerende partij gaat in haar memorie van antwoord hier volledig aan voorbij en houdt op geen enkele wijze rekening met het feit dat het de verplichting is van het bestuur om de beroepsmogelijkheden correct te vermelden. Nu gaan beweren dat de bestreden beslissing niet vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring, omdat het hier geen definitieve beslissing zou betreffen en dat geen wijziging zou worden aangebracht in de rechtspositie van verzoekende partij, is verkeerd en in strijd met de verplichtingen van actief openbaar bestuur.

[...] Het onderzoek van het belang bij de vordering tot nietigverklaring in het algemeen houdt in dat (ambtshalve) moet worden nagegaan of de verzoekende partij blijk geeft van het vereiste, persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig belang bij de vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit (RvS 19 december 2002, nr. 113.940, De Witte).

In deze beschikt verzoekster over het zekere belang bij haar vordering tot vernietiging, aangezien de eventuele buitentoepassing van het bestreden besluit, steunend op een manifest laattijdig administratief beroep, haar de kans geeft dat haar situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, met name het besluit van het schepencollege van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw dd. 5 februari 2018 tot het niet opleggen van een bestuurlijke maatregel zou een definitief karakter krijgen.

Alleen al hieruit blijkt het belang van verzoekster bij het bestrijden van het bestreden besluit.

[...] Door een eventuele buitentoepassing krijgt verzoekster mogelijk uitzicht op een voor haar gunstigere beslissing, gelet op het definitief karakter van het besluit van het schepencollege van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw dd. 5 februari 2018 tot het niet opleggen van een bestuurlijke maatregel. Derhalve blijft de rechtstoestand van verzoekster ongewijzigd.

De omstandigheid dat een verzoekende partij, zoals in deze, als gevolg van een eventuele vernietiging of buitentoepassingverklaring van een individueel besluit, een kans krijgt dat haar situatie in een gunstigere zin wordt geregeld of wordt bestendigd, volstaat om haar belang bij het bestrijden ervan aan te nemen.

[...] In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, kunnen vermeende voorbereidende handelingen, voor zover het bestreden besluit een voorbereidende handeling uitmaakt, dus wel degelijk reeds onmiddellijke rechtsgevolgen hebben en spreekt men over voorbeslissingen. Voorbeslissingen kunnen voor de Raad van State afzonderlijk worden bestreden wanneer zij voor de verzoekende partij grievend zijn. De voorbeslissing is immers uitsluitend en noodzakelijk voorbereidend op een latere beslissing [...].

[...] De bestreden beslissing van 27 april 2018 is wel degelijk grievend voor verzoekende partij en houdt een wijziging in van haar rechtstoestand. De bestreden beslissing oordeelt immers dat het beroep van de tussenkomenende partij, nadat het onterecht ontvankelijk werd verklaard, gegrond zou zijn, zodat de zaak werd teruggestuurd naar het bevoegde bestuursorgaan in eerste administratieve aanleg conform de artikelen 66 en 67 Milieuhandhavingsbesluit.

Dit houdt een potentieel nadeel in voor verzoekster, nu haar rechtstoestand dreigt te worden beknot ingevolge heroverweging door de Burgemeester van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen van tussenkomenende partij.

[...] Aangezien de bestreden beslissing het beroep ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard, werd de zaak ook ten onrechte voorgelegd aan de minister om het beroep ten gronde te beoordelen.

Indien de afdeling Handhaving van het departement Omgeving de ontvankelijkheid van het beroep correct had onderzocht, zou het beroep onontvankelijk zijn verklaard en zou het beroep nooit ten gronde zijn beoordeeld geweest door verwerende partij.

Het verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel zou bijgevolg afgehandeld zijn geweest na de ontvankelijkheidsverklaring van het beroep van de tussenkomenende partij. Echter dient de burgemeester van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw nu opnieuw het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen te behandelen.

De bestreden beslissing is in dat opzicht derhalve grievend voor verzoekende partij nu het verzoek tot opleggen van een bestuurlijke maatregel ten onrechte opnieuw moet onderzocht worden.

[...] De *a contrario* verwijzing door verwerende partij naar het arrest dd. 27 oktober 2016 (nr. 236.387) is dan ook allesbehalve dienstig voor onderhavige procedure, aangezien verwerende partij het belang van verzoekster louter bekijkt op het vlak van haar vergunningstoestand, hetgeen derhalve geen voorwerp uitmaakt van onderhavige procedure.

Het belangvereiste van verzoekster is veel ruimer dan enkel de vergunningstoestand van verzoekster, dat hier niet ter discussie staat; de onzekerheid omtrent het al dan niet opleggen van bestuurlijke maatregelen en de gevolgen van zulke bestuurlijke maatregelen rechtvaardigen het belangvereiste van verzoekster in onderhavige procedure.

[...] De bestreden beslissing betreft aldus een definitieve beslissing die voor vernietiging vatbaar is.

[...] De verwerende partij betwist verder dat verzoekende partij niet over het vereiste belang zou beschikken conform artikel 19, eerste lid RvS-wet en dat verzoekster geen rechtstreeks nadeel zou leiden ingevolge de bestreden beslissing.

Voormelde bewering van de verwerende partij is volstrekt foutief. Indien de afdeling Handhaving het beroep van de tussenkomenende partij onontvankelijk zou verklaard hebben, zou er nooit een Ministerieel Besluit ten gronde geweest zijn, zodat de beslissing van de burgemeester van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw wel degelijk definitief was geworden.

Aangezien in eerste administratieve aanleg de burgemeester het verzoek als ongegrond heeft afgewezen heeft verzoekster wel degelijk een belang bij de ontvankelijkheidsverklaring door de afdeling Handhaving, aangezien dan

het beroep behandeld wordt en de Minister de bevoegdheid heeft krachtens art. 67 Milieuhandhavingsbesluit om het verzoek opnieuw te verzenden naar de burgemeester.

[...] Bovendien moet nog worden opgemerkt dat de Minister nooit een Ministerieel Besluit op 27 april 2018 had kunnen nemen, indien het beroep als onontvankelijk zou zijn afgewezen. De beroepsprocedure neemt immers een einde indien een beroep als onontvankelijk wordt afgewezen. De vernietiging van de ontvankelijkheidsbeslissing van de Afdeling Handhaving heeft tot gevolg dat de bestreden beslissing onwettig is”.

7. In haar laatste memorie repliceert de verzoekende partij op de in het auditoraatsverslag opgeworpen exceptie als zou zij niet langer over een geoorloofd belang beschikken omdat zij sedert 8 mei 2018 niet langer over een vergunning voor de betrokken inrichting beschikt, dat zij “in het vizier” wordt genomen door de verwerende partij omdat de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant bij herhaling “onwettige” beslissingen heeft genomen over aanvragen tot het verder exploiteren van de inrichting, dat zij “het slachtoffer is van bestuursdwang, teneinde [...] haar activiteiten stop te zetten”, dat ingevolge het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 2 mei 2019 voor het uitvoeren van elke helikopterbeweging een dwangsom van 250 euro wordt opgelegd en dat zij “deze stopzettingsmaatregel met bestuurlijke dwangsom, met toepassing van artikel 159 Grondwet, [verzoekt] buiten toepassing te verklaren, aangezien het handhavend bestuur krachtens [...] grondwettelijke en internationaalrechtelijke beginselen geen bestuurlijke dwangsom -gedwongen tenuitvoerlegging- kan opleggen”. In dit verband zet zij uiteen dat een dwangsom enkel kan worden opgelegd door “een gerechtelijke instantie conform de Benelux-Overeenkomst van 26 november 1973 houdende de Eenvormige Wet betreffende de dwangsom”, dat de “dwangsommenbevoegdheid voor het bestuur” in strijd is met “het beginsel van de scheiding der machten en de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en regionale overheden” en dat de onwettigheid van de deputatiebeslissing van 2 mei 2019 de openbare orde raakt.

Voorts laat zij gelden dat niet aanvaard kan worden dat het beweerd niet beschikken over een “vereiste voorafgaande schriftelijke overheidsmachtiging” (lees: vergunning) er niet toe kan leiden dat de bestreden beslissing aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State zou ontsnappen, dat

een formalistische benadering van de belangvereiste de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ontnemt om een overheidsbeslissing ten gronde voor te leggen aan de bestuursrechter, dat zoals blijkt uit arrest nr. 33.427 van de Raad van State van 21 november 1989 het ongeoorloofd belang moet worden genuanceerd wanneer de “onwettige situatie slechts tijdelijk is en de voortzetting van de exploitatie de te regulariseren toestand zou kunnen vergemakkelijken” en dat in dit geval niet betwist kan worden dat de “onvergunde exploitatie tijdelijk [...] is, gelet op de lopende procedures” bij de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Tot slot verwijst de verzoekende partij naar de arresten nrs. 241.865 en 241.866 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 juni 2018 waarbij geoordeeld werd dat “de belangvereiste niet te strikt mag worden opgevat” om het recht op toegang tot de rechter te belemmeren.

Beoordeling

8. De milieuvergunning die de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant op 19 november 2015 aan de verzoekende partij heeft verleend voor “het verder exploiteren van een helihaven”, was slechts geldig tot 7 mei 2018 (datum waarop de vergunning voor de herstellingswerkplaats vervalst). Het annulatieberoep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 12 juli 2018, genomen na heroverweging ingevolge arrest nr. 241.145 van 29 maart 2018 waarbij het besluit van de deputatie van 19 november 2015 werd vernietigd, is heden verworpen bij arrest nr. 249.541. Bijgevolg staat definitief vast dat de verzoekende partij sedert 8 mei 2018 niet meer beschikt over een milieuvergunning voor de exploitatie van de inrichting.

De omstandigheid dat de verzoekende partij een bestuurlijk beroep bij de deputatie heeft ingediend tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van 2 juli 2018 om een omgevingsvergunning te verlenen en later een beroep tot nietigverklaring met vordering tot schorsing heeft ingesteld bij de Raad voor

VII-40.271-9/11

Vergunningsbetwistingen tegen het besluit van de deputatie van 20 december 2018 waarbij het bestuurlijk beroep niet wordt ingewilligd, doet geen afbreuk aan voormelde vaststelling aangezien het mogelijks beschikken over een omgevingsvergunning enkel kan gelden voor de toekomst.

9. Het beroep waarmee wordt beoogd bestuurlijke maatregelen af te wenden ten aanzien van een inrichting waarvan vaststaat dat ze niet vergund is, strekt in werkelijkheid tot de instandhouding van een onwettige toestand. De verzoekende partij beschikt bijgevolg niet over het wettig vereiste belang bij haar vordering. Het afwijzen door de rechter van een voor hem gebrachte zaak die enkel een ongeoorloofd belang kan dienen, doet allermist blijken van een formalistische of te strikte opvatting van de belangvereiste die op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het recht op toegang tot de rechter.

10. Tot slot wordt niet ingegaan op de in de laatste memorie geformuleerde vraag van de verzoekende partij om het voorwerp van het voorliggende beroep tot nietigverklaring uit te breiden tot het besluit van de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant van 2 mei 2019 waarbij als bestuurlijke maatregel de stopzetting van de exploitatie wordt bevolen, onder verbeurte van een dwangsom van 250 euro per vluchtbeweging die in strijd met de stopzettingsmaatregel wordt uitgevoerd.

Om in te gaan op een dergelijke vraag tot uitbreiding is onder meer vereist dat de Raad van State vaststelt dat het bestuur de oorspronkelijk bestreden beslissing door een nieuwe heeft vervangen en die vervangende beslissing inhoudelijk niet wezenlijk van de eerste verschilt, waardoor het materieel voorwerp van het beroep ongewijzigd is gebleven. In dit geval wordt vastgesteld dat het besluit van de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant van 2 mei 2019 wezenlijk verschilt van de oorspronkelijk bestreden beslissing van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 27 april 2018.

11. Het beroep is niet ontvankelijk.

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 tussenkomende 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