

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.839 van 23 mei 2022
in de zaak A. 231.290/X-17.755**

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 GEMEENTE SINT-PIETERS-LEEUV
 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, ingediend op 16 juli 2020, strekt tot de
nietigverklaring van:

a. het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente
Sint-Pieters-Leeuw van 18 mei 2020 “Stopzetten van de procedure tot opmaak van
het

RUP ‘Helihaven’ voor [de verzoekende partij] – Standpunt” en

b. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van
28 mei 2020 “Stopzetten van de procedure tot opmaak van het RUP ‘Helihaven’
voor [de verzoekende partij] – Beslissing”.

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.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 februari 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evy Mees, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk De Greef , die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 en wettelijk kader

3. Ten noordoosten van het kruispunt van de Brabantsebaan en de Pepingsesteenweg in de gemeente Sint-Pieters-Leeuw ligt een terrein dat krachtens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse bestemd is tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied (hierna: het betrokken terrein).

Het blijkt dat de verzoekende partij op het betrokken terrein – met de woorden van het verzoekschrift – “meer dan twintig jaar” een helihaven heeft geëxploiteerd.

Het betrokken terrein ligt ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Open Ruimte’, goedgekeurd op 27 november 2014, deels in een zone ‘open landbouwgebied’ en deels in een zone ‘gecompartimenteerd landbouwgebied’ en ook in het erfgoedlandschap ‘Oudenaken-Sint-Laureins-Berchem’.

4. Op 4 september 1984 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een loods op het betrokken terrein door een para-agrarisch tuinbouwbedrijf, actief in het kweken van graszoden.

5.1. Op 2 april 2001 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw een stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg op het betrokken terrein van een vloeistofdichte betonpiste met pompeneiland en twee ondergrondse dubbelwandige opslagtanks.

5.2. Op 5 april 2001 wordt proces-verbaal opgesteld voor het oprichten en instandhouden van een loods op het betrokken terrein in strijd met de afgegeven vergunning en wordt er ook vastgesteld dat zonder stedenbouwkundige vergunning een betonverharding en twee ondergrondse tanks werden geïnstalleerd.

5.3. Na bestuurlijk beroep tegen het in randnummer 5.1 bedoelde besluit weigert de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie), bij besluit van 9 april 2002, op haar beurt de gevraagde vergunning.

Bij arrest nr. 194.615 van 24 juni 2009 verwerpt de Raad van State het beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het laatstgenoemde besluit.

6. Bij besluit van 7 oktober 2002 geeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw voor het betrokken terrein een negatief planologisch attest af.

Bij arrest nr. 193.082 van 7 mei 2009 verwerpt de Raad van State het beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het laatstgenoemde besluit.

7.1. Op 28 april 2003 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de vergunning voor het regulariseren van een bestemmingswijziging en verbouwingswerken binnen het bestaande volume van de loods op het betrokken terrein.

7.2. Na bestuurlijk beroep weigert de deputatie, bij besluit van 4 maart 2004, op haar beurt de gevraagde vergunning.

Bij arrest nr. 194.616 van 24 juni 2009 verwerpt de Raad van State het beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het laatstgenoemde besluit.

8. Het in 2008 vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw (hierna: het GRS) bevat volgende richtinggevende bepaling (hierna: de te dezen relevante richtinggevende GRS-bepaling):

“3.6.3.Aanpak zonevreemde bedrijven

3.6.3.1. Algemeen

De aanpak van de zonevreemde bedrijven wordt getoetst aan de gewenste open ruimtestructuur. De gemeente wenst haar open ruimte maximaal te vrijwaren. [...]

3.6.3.2. De ontwikkelingsperspectieven voor de zonevreemde bedrijven afgestemd op de gewenste open ruimte structuur

De ontwikkelingsperspectieven worden gelinkt aan de ruimtes zoals omschreven in de open ruimtestructuur waarin ze gelegen zijn. Per onderscheiden ruimte van de open ruimtestructuur worden meer of minder mogelijkheden geboden aan behoud en uitbreiding van de vergunde zonevreemde bedrijven.”

9. Op 25 maart 2010 verleent de deputatie aan de verzoekende partij een vergunning voor de exploitatie van een helihaven op het betrokken terrein voor de duur van vijf jaar, verstrijkend op 25 maart 2015.

10.1. Bij besluit van 15 juni 2015 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw een milieuvergunning voor het verder exploiteren van de helihaven, voor een termijn eindigend op 7 mei 2018.

10.2. Na een bestuurlijk beroep verleent de deputatie, bij besluit van 19 november 2015, een vergunning voor het verder exploiteren van de helihaven, mits een aantal bijzondere voorwaarden worden nageleefd, geldig tot 7 mei 2018.

11.1. Op 17 oktober 2016 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de “princiëpsbeslissing” tot opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Helihaven’ voor het betrokken terrein, waarbij wordt beslist dat de aanstelling van een ontwerper voor het gemeentelijk RUP via een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking voorgelegd zal worden aan de gemeenteraad.

In dit besluit wordt overwogen dat “verder onderzoek” dient gedaan te worden in verband met het respecteren van de voorwaarden van de te dezen relevante richtinggevende GRS-bepaling.

Dit besluit van het college van burgemeester en schepenen zal hierna worden aangeduid als de principiëpsbeslissing van het college van 17 oktober 2016.

11.2. Op 27 oktober 2016 keurt de gemeenteraad het bijzonder bestek goed voor de opdracht “Opmaak RUP Helihaven” (artikel 1) en beslist hij dat deze opdracht gegund zal worden bij wijze van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking (artikel 2).

In dit besluit (artikel 3) wordt vastgesteld dat de uitgave voor deze opdracht voorzien is in het investeringsbudget 2016.

Dit besluit van de gemeenteraad zal hierna worden aangeduid als de opdrachtbeslissing van de gemeenteraad van 27 oktober 2016.

12.1. Bij arrest nr. 241.145 van 29 maart 2018 vernietigt de Raad van State de in randnummer 10.2 bedoelde exploitatievergunning om reden dat er voor de exploitatie van de helihaven geen toetsing aan de planologische voorschriften plaatsvond en er ten onrechte werd uitgegaan van de bestemmingsongevoeligheid van die exploitatie.

12.2. In het kader van de heroverweging na het laatstgenoemde arrest, verklaart de deputatie bij besluit van 12 juli 2018 het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw van 15 juni 2015 zonder voorwerp omdat de einddatum van de vergunning voor de helihaven verstreken is.

Bij arrest nr. 249.541 van 21 januari 2021 verwerpt de Raad van State het beroep tot nietigverklaring, gericht tegen dit deputatiebesluit van 12 juli 2018.

13.1. Op 2 juli 2018 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw een omgevingsvergunning voor “de exploitatie van een helihaven”.

13.2. Na een bestuurlijk beroep weigert de deputatie, bij besluit van 20 december 2018, op haar beurt de gevraagde omgevingsvergunning.

13.3. Bij arrest nr. RvVb-A-2021-0904 van 22 april 2021 verwerpt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het laatstgenoemde besluit.

In dit arrest wordt vastgesteld dat noch voor de loods, noch voor de verhardingen, met inbegrip van de taxistandplaatsen, noch voor de betonpiste voor brandstofopslag op het betrokken terrein, stedenbouwkundige vergunningen voorhanden zijn. De Raad voor Vergunningsbetwistingen komt tot de vaststelling dat het stedenbouwkundig en milieutechnisch geheel op een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering stuit.

14.1. Op 2 oktober 2018 beveelt de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant de stopzetting van de exploitatie van de niet-vergunde helihaven op het betrokken terrein, met ingang van 15 november 2018.

14.2. Na de verzoekende partij te hebben gehoord, verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw bij besluit van 8 januari 2019 (met erratum op 18 januari 2019) het bestuurlijk beroep gericht tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant van 2 oktober 2018 ongegrond. Het in eerste aanleg opgelegde bevel tot stopzetting wordt bevestigd.

14.3. Bij arrest nr. 249.544 van 21 januari 2021 verwerpt de Raad van State het beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het laatgenoemde besluit.

15. Op 2 mei 2019 beveelt de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant opnieuw de stopzetting van de exploitatie van de niet-vergunde helihaven, dit maal onder verbeurte van een dwangsom van 250 euro per vluchtbeweging die in strijd met het stopzettingsbevel wordt uitgevoerd.

16. Op 29 mei 2019 staakt de verzoekende partij de exploitatie van de helihaven op het betrokken terrein.

17.1. Op 4 juni 2019 dagvaardt de verzoekende partij de gemeente voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in kortgeding en ten gronde.

17.2. Als dringende en voorlopige maatregel vordert de verzoekende partij dat aan de gemeente verbod wordt opgelegd om haar verdere medewerking

te ontzeggen bij de opmaak van het gemeentelijk RUP 'Helihaven', waartoe principieel werd beslist door de gemeenteraad van Sint-Pieters-Leeuw bij besluit van 27 oktober 2016, op straffe van een dwangsom van 250 euro per dag dat de gemeente weigert haar medewerking te verlenen met het oog op de uitvoering van de voormelde gemeenteraadsbeslissing.

17.3. De vordering in kortgeding van de verzoekende partij wordt afgewezen door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel bij beschikking van 22 augustus 2019. In deze beschikking wordt overwogen dat de opdrachtbeslissing van de gemeenteraad van 27 oktober 2016 zich beperkt tot de goedkeuring van het bestek en de gunning van de opdracht bij wijze van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Voorts stelt de rechtbank dat de gekozen bewoordingen van de principiëbsbeslissing van het college van 17 oktober 2016 erop duiden dat het college van burgemeester en schepenen niet definitief en onherroepelijk besloten heeft tot het "opleveren" van een gemeentelijk RUP, maar eerder suggereren dat de procedure werd opgestart om een en ander grondiger te kunnen onderzoeken.

De verzoekende partij heeft tegen deze beschikking geen beroep ingesteld.

18.1. Op 18 mei 2020 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw het eerste bestreden besluit.

18.2. Op 28 mei 2020 neemt de gemeenteraad van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

19. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat zij vanaf de principiëbsbeslissing van het college van 17 oktober 2016 en de opdrachtbeslissing van de gemeenteraad van 27 oktober 2016 uitzicht had op een planologische en

stedenbouwkundige bestendiging van haar helikopteractiviteiten. De opmaakprocedure van het gemeentelijk RUP 'Helihaven' is ingevolge de bestreden besluiten definitief stopgezet, ondanks het feit dat zij reeds in een vergevorderd stadium zat. De verzoekende partij concludeert dat zij uiteraard belang heeft bij het aanvechten van de bestreden besluiten die er voor zorgen dat deze opmaakprocedure niet zal worden verdergezet, met dien verstande dat zij haar stedenbouwkundige, milieutechnische en planologische situatie op lange termijn niet op structurele wijze kan bestendigen, minstens verliest zij een kans hierop.

20. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie van onontvankelijkheid op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij haar beroep daar zij door de bestreden besluiten geen rechtstreeks, zeker en actueel nadeel lijdt. Zoals de verzoekende partij zelf erkent, weet zij al sinds 2018 dat er geen gemeentelijk RUP 'Helihaven' zal worden opgemaakt. De kans dat de verzoekende partij haar "stedenbouwkundige, milieutechnische en planologische situatie" zou kunnen "bestendigen" is even groot mét de bestreden besluiten als zonder de bestreden besluiten.

21. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat zij wel degelijk beschikt over het rechtens vereiste belang bij haar beroep daar de nietigverklaring van de bestreden besluiten er voor zal zorgen dat de principiëbsbeslissing van het college van 17 oktober 2016 en de opdrachtbeslissing van de gemeenteraad van 27 oktober 2016 van toepassing blijven, waarin formeel besloten wordt tot de opmaak van het gemeentelijk RUP 'Helihaven'. Deze beslissing tot opmaak van dit RUP behoorde anno 2018-2020 ontegensprekelijk tot het gemeentelijk beleid. Deze opmaak was ver gevorderd, daar er reeds een ontheffing werd verkregen van de verplichting om een plan-milieueffectrapport op te maken. De verzoekende partij haalt wel degelijk voordeel uit de nietigverklaring van de bestreden besluiten daar deze tot gevolg zou hebben dat de gemeente zich opnieuw over de aangelegenheid kan, zo al niet moet, uitspreken. Door de bestreden besluiten ziet de verzoekende partij de (kans op) planologische bestendiging van haar bedrijfsvoering volledig teniet gaan.

22.1. In haar laatste memorie bekritiseert de verzoekende partij de bewering dat er op de verwerende partij geen verplichting zou rusten om een gemeentelijk RUP voor haar bedrijfssite vast te stellen. De verzoekende partij verwijst naar een recent arrest van het hof van beroep te Brussel waarin de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant veroordeeld wordt tot de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan binnen de decretaal opgelegde termijnen, op straffe van een dwangsom. In die zaak was de planopmakende overheid immers aan het talmen, terwijl ze wel degelijk had aangegeven uitvoering te geven aan de taakstelling uit het provinciaal ruimtelijk structuurplan.

De verzoekende partij benadrukt dat het *in casu* sinds het najaar van 2016 duidelijk is dat de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de aanzet heeft gegeven tot uitvoering van de taakstelling uit de te dezen relevante richtinggevende GRS-bepaling. De verzoekende partij beschikt dus wel degelijk over een rechtstreeks en zeker belang bij het aanvechten van de bestreden besluiten, die de materiële en jarenlange veruitwendigde verklaring tot uitvoering van deze taakstelling uit het GRS neutraliseren en volledig teniet doen.

22.2. Ondergeschikt, stelt de verzoekende partij in haar laatste memorie voor om – voor zover de Raad van State van oordeel zou zijn dat zij geen rechtstreeks en zeker belang kan putten uit (een kans op) het vooruitzicht hebben van een definitieve planologische oplossing voor haar bedrijfsexploitatie – volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen:

“Schendt artikel 19, eerste lid van de Gec. wetten RvS, in die zin geïnterpreteerd dat het vereist dat een verzoeker moet beschikken over een rechtstreeks en zeker belang teneinde de vordering tot nietigverklaring van een beslissing tot stopzetting van een opmaakprocedure van een ruimtelijk uitvoeringsplan op ontvankelijke wijze in te stellen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9.3 Verdrag van Aarhus, artikel 6.1 EVRM en artikel 13 Grondwet, in zoverre die verzoeker slechts een kans maakt op een planologische bestemmingswijziging, maar geen zekerheid heeft op dergelijke bestemmingswijziging?”

Beoordeling

23. De te dezen relevante richtinggevende GRS-bepaling (randnr. 8) maakt het mogelijk een gemeentelijk RUP op te maken voor het bestendigen van bestaande “vergunde” zonevreemde bedrijven.

24. Ten onrechte neemt de verzoekende partij aan dat in de opdrachtbeslissing van de gemeenteraad van 27 oktober 2016 zou zijn beslist dat er voor haar helihaven op het betrokken terrein een gemeentelijk RUP zal worden opgemaakt. Deze beslissing strekt immers louter tot de goedkeuring van het bijzonder bestek van een – bij wijze van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te gunnen – overheidsopdracht die inhoudt dat een studiebureau zal onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden, er voor het bedrijf van de verzoekende partij toepassing kan worden gemaakt van de te dezen relevante richtinggevende GRS-bepaling.

Uit de principiëbeslissing van het college van 17 oktober 2016 blijkt niet meer dan dat dit college meent dat de helihaven op het betrokken terrein in principe voor de laatstgenoemde toepassing in aanmerking kwam.

Dit standpunt van het college hoeft niet te verwonderen. Bekeken in oktober 2016 was het bedrijf van de verzoekende partij immers een bestaand zonevreemd bedrijf dat over een exploitatievergunning beschikte (randnr. 10.1).

25. Sindsdien zijn de feitelijke omstandigheden evenwel grondig gewijzigd.

Vooreerst staat, ten gevolge van de arresten van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, definitief vast dat de verzoekende partij sedert ettelijke jaren niet meer beschikt over de nodige vergunningen voor de helihaven op het betrokken terrein.

Voorts blijkt dat de verzoekende partij sinds 29 mei 2019 de exploitatie van de helihaven op het betrokken terrein stopgezet heeft en er – wat dit terrein betreft – dus niet langer bestaat.

26. Deze gewijzigde omstandigheden zorgen ervoor dat de tot 2019 onvergund geëxploiteerde helihaven op het betrokken terrein niet in aanmerking komt voor de toepassing van de te dezen relevante richtinggevende GRS-bepaling die ziet op het bestendigen van bestaande “vergunde” zonevrije bedrijven. Daaruit volgt dat de verzoekende partij – zelfs al worden de bestreden besluiten vernietigd – geen perspectief heeft op de uitvoering van de taakstelling uit deze GRS-bepaling.

27. Uit de in randnummer 25 bedoelde gewijzigde omstandigheden volgt dat de verzoekende partij hoe dan ook geen actueel belang heeft bij haar beroep, dat bijgevolg onontvankelijk is.

28. In haar in de laatste memorie geformuleerde prejudiciële vraag (randnr. 22.2) houdt de verzoekende partij niet in het minst rekening met de meergenoemde gewijzigde omstandigheden, die de reden voor de hiervoor aangenomen niet-ontvankelijkheid zijn. In dit licht mist de voorgestelde vraag voldoende pertinentie opdat het antwoord erop als nodig kan worden beschouwd om onderhavig geschil op te lossen.

De vraag wordt niet aan het Grondwettelijk Hof gesteld.

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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig mei tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust