

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 260.878 van 1 oktober 2024  
in de zaak A. 236.985/VII-41.629**

In zake : de NV HELIVENTURE FTO  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jan Ghysels  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Marsveldplein 5, bus 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Bronders  
kantoor houdend te 8400 Oostende  
Zandvoordestraat 444, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. B.L.  
2. K.L.  
3. M.V.  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jo Van Lommel  
kantoor houdend te 2600 Berchem  
Borsbeeksebrug 36, bus 9  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 2 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 1 juni 2022 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 11 december 2014 houdende het weigeren van de milieuvergunning aan de nv Heliventure FTO voor het exploiteren van een helihaven, gelegen aan de Fabriekstraat 38 te Lint, ongegrond 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.

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 oktober 2022. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 19 januari 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 mei 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Sacreas, die *loco* advocaat Jan Ghysels verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kevan Aspeslagh, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jo Van Lommel, die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 nv Heliventure FTO exploiteert op het terrein van AED-studio's aan de Fabriekstraat 38 te Lint een helihaven.

Zij dient op 30 juli 2014 een milieuvergunningsaanvraag in voor een helihaven met maximaal tien vliegbewegingen per dag en maximaal vier nachtelijke vliegbewegingen per maand, een werkplaats voor kleine reparaties en het onderhoud van helikopters, de opslag van 200 liter diverse gevaarlijke producten in kleine verpakkingen in de werkplaats, de opslag van brandstoffen (4.950 liter AVGAS (vliegtuigbrandstof) en 4.950 liter Jet A-1 (kerosine)) met verdeelinstallatie voor de bevoorrading van de helikopters en het lozen van bedrijfsafvalwater (afkomstig van de tankpiste).

Het helipad bevindt zich achteraan de gebouwen van AED-studio's (ten noordoosten). Op de percelen ten oosten en ten noorden van het helipad zijn geen bedrijven gevestigd. De onderhoudswerkplaats bevindt zich in een loods binnen de bestaande gebouwen van AED-studio's. De helikopters worden in deze loods gestald.

3.2. Het terrein is volgens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 definitief vastgestelde gewestplan Antwerpen gelegen in het industriegebied 'Ganzenbol', dat gelegen is ten oosten van de spoorweg Brussel-Antwerpen, aan het station van Kontich. Aan de overzijde van de spoorweg en ten zuiden van het industriegebied bevindt zich een woongebied. Het industriegebied grenst ten oosten aan agrarisch gebied en ten noorden aan groengebied.

Het helipad bevindt zich op ongeveer 240 meter van het woongebied aan de overzijde van de spoorweg (westen), op ongeveer 200 meter van een groengebied (noorden) en op ongeveer 280 meter van het zuidelijk gelegen woongebied. Op ongeveer 270 meter ten zuidoosten van het helipad is de dichtste woning gelegen in agrarisch gebied waar zich op ongeveer 350 meter (Beekhoekstraat) nog meer woningen bevinden. De onderhoudswerkplaats is gelegen op ongeveer 100 meter van het woongebied aan de overzijde van de

spoorweg en op 260 meter van het zuidelijk gelegen woongebied.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden 3.745 bezwaren ingediend.

3.4. De deputatie van de provincieraad van Antwerpen weigert bij besluit van 11 december 2014 de gevraagde milieuvergunning.

3.5. Tegen deze vergunningsweigering dient de nv Heliventure FTO bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister waarbij zij afstand doet van de opslag van brandstoffen, de tankpiste en het lozen van bedrijfsafvalwater. De aanvraag bestaat alsdan nog uit een helipad, een landings- en opstijgplatform en daarnaast de onderhoudswerkplaats met de opslag van 200 liter diverse gevaarlijke stoffen in kleine verpakkingen.

3.6. Bij besluit van 9 juli 2015 van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw wordt het bestuurlijk beroep van de nv Heliventure FTO ongegrond verklaard.

3.7. Tegen deze beslissing stelt de nv Heliventure FTO beroep in bij de Raad van State die met arrest nr. 239.077 van 14 september 2017 het ministerieel besluit van 9 juli 2015 vernietigt.

3.8. Na het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure tegen de vergunningsbeslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 11 december 2014 hernomen.

3.9. Met een besluit van 2 januari 2018 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het bestuurlijk beroep van de nv Heliventure FTO gegrond, heft zij de in eerste aanleg genomen beslissing tot weigering van de vergunning op en verleent zij de gevraagde milieuvergunning, mits het opleggen van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden.

3.10. Bij arrest nr. 252.431 van 16 december 2021 vernietigt de Raad van State het ministerieel besluit van 2 januari 2018 op grond van de volgende motieven:

“[...] Tweede middel

[...] In de bestreden beslissing wordt overwogen dat de vergunningsaanvraag ‘in strijd is met de voorschriften van het geldende gewestplan voor wat betreft het uitvoeren van medische vluchten en vluchten in functie van reddingsoperaties aangezien deze activiteiten niet ten dienste staan van de aanwezige industriële bedrijven’. De vergunning voor die activiteiten wordt verleend met toepassing van artikel 5.6.7, § 1, VCRO.

[...] Artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, VCRO, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt:

[...]

De aangehaalde bepaling bevat twee cumulatieve voorwaarden die tegelijk vervuld moeten zijn opdat de milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift kan worden verleend. Voor de toepassing van voormelde afwijkingsregeling volstaat het derhalve niet dat de inrichting als hoofdzakelijk vergund wordt beschouwd, zonder dat wordt onderzocht of gemotiveerd waarom de ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

[...] Wanneer zij de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, VCRO wenst toe te passen, dient de vergunningverlenende overheid zelf te onderzoeken of de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Het vervuld zijn van die decretale voorwaarde, moet uitdrukkelijk blijken uit de beslissing over de vergunningsaanvraag. De opgegeven motivering dient afdoende te zijn, hetgeen betekent dat ze pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Met betrekking tot de toepassing van artikel 5.6.7, § 1, VCRO bevat het bestreden besluit de volgende motieven:

[...]

Uit de aangehaalde overwegingen blijkt dat de verwerende partij in essentie heeft besloten dat de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, VCRO kon worden toegepast omdat de verharde opstijg- en landingsplaats van de helikopters een ‘beperkte ruimtelijke impact’ heeft. Een dergelijke redengeving die enkel rekening houdt met de evident beperkte omvang van de plaats waarop de vergunde helikoptervluchten aanvangen of eindigen, is nietszeggend over de werkelijke impact van de uitgevoerde helikoptervluchten op de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving die overeenkomstig de tweede voorwaarde van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, VCRO niet in het gedrang mogen worden gebracht of verstoord. Voor de verwerende partij bestond er nog minder reden om deze impact te veronachtzamen omdat elders in de bestreden beslissing wordt aangegeven dat ‘het helipad op ongeveer 240 meter van het woongebied aan de overzijde van de spoorweg gelegen is (westen)’, dat ‘het helipad gelegen is op ongeveer 200 meter van het groengebied

(noorden)' en 'op ongeveer 280 meter van het zuidelijk gelegen woongebied'. Voorts dat 'op ongeveer 270 meter ten zuidoosten van het helipad de dichtste woning is gelegen in agrarisch gebied' en dat 'de helikopter vanaf de helipad 528 meter nodig heeft om tot de vlieghoogte te komen, zijnde 305 meter, daar er een hellingshoek van 30° is' en 'dit betekent dat de woningen aan de Beekhoekstraat overvlogen zullen worden op een lagere hoogte dan 305 meter'.

[...] Het tweede middel is gegrond.

[...] Vijfde middel

[...] Artikel 26*bis*, § 1, van het natuurbehouddecreet verbiedt de bevoegde overheid om een vergunning te verlenen 'voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken'.

De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Wanneer de vergunningverlenende overheid afwijkt van een wettelijk voorgeschreven advies dat door concrete feitelijke en juridische gegevens onderbouwd is, moet zij de redenen daartoe in de vergunningsbeslissing uitdrukkelijk vermelden. In een dergelijk geval mag de vergunningverlenende overheid zich niet beperken tot het niet-gemotiveerd tegenspreken van het betrokken advies, doch dient zij concrete en verifieerbare gegevens aan te reiken op grond waarvan kan worden aangenomen dat het kwestieuze advies niet moet worden gevolgd. Om tegemoet te komen aan de in rechte vereiste motiveringsverplichting, volstaat het niet dat de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt op een ander uitgebracht advies dat zelf niet voldoet aan de gestelde motiveringsvereisten.

[...] In haar advies van 10 november 2017 stelt ANB:

[...]

In het bestreden besluit wordt het ANB-advies niet bijgevalen, op grond van de volgende overwegingen:

[...]

De feitelijke bedenkingen van de verwerende partij dat 'niet laag over het gebied wordt gevlogen' en dat 'de vlieghoogte van 305 meter verplicht' is, zijn niet van aard de in het licht van artikel 26*bis*, § 1, van het natuurbehouddecreet relevante bezwaren in het ANB-advies waarbij wordt aangegeven dat de aangevraagde vergunning 'leidt tot een significante bijkomende geluidsverstoring (d.i. +15-25 dB(A) [...])' te weerleggen. Overigens blijkt uit dit advies ontegenzeggelijk dat die geluidsverstoring specifiek wordt toegeschreven aan het uitvoeren van helikoptervluchten over de percelen van het VEN-gebied. In de bestreden beslissing wordt de verwachte bijkomende geluidsdruk van 15 tot 25 dB(A) in het VEN-gebied niet, en zeker niet op een onderbouwde wijze, tegengesproken. De overweging in de bestreden beslissing dat 'de eventuele verstoring van het VEN-gebied niet alleen kan toegeschreven worden aan de uitbating van

onderhavige helihaven gelet ook op de aanwezigheid van de luchthaven van Deurne op korte afstand’, gaat eraan voorbij dat het achtergrondgeluid actueel wordt ingeschat op 42 tot 45 dB(A), dus met inbegrip van de effecten veroorzaakt door de activiteiten van de luchthaven van Deurne. Voorts laat de verwerende partij in de bestreden beslissing na enig argument aan te reiken waaruit zou blijken dat het standpunt van ANB dat een geluidsdruk niveau van 45dB(A) meestal als grenswaarde wordt gehanteerd voor de meest verstoringsgevoelige soorten avifauna, feitelijk onjuist is. De opmerking in de bestreden beslissing dat ‘uit de natuurtoets blijkt dat de site en de ruime omgeving niet gelegen zijn binnen een zone die voor avifauna als belangrijk wordt aanzien’, ontkracht niet de concrete vaststellingen in het advies van ANB dat in het VEN-gebied soorten zijn waargenomen zoals de ijsvogel, zwarte specht en middelste bonte specht, die opgenomen zijn in bijlage I van de Vogelrichtlijn en dat in het VEN-gebied een ‘oud (Ferrarisbos), structuurrijk bos’ voorkomt, wat ‘impliceert dat het gebied een aanzienlijk belang heeft voor avifauna’ omdat in de ‘ruime omgeving (radius +5km) [...] zich geen gelijkaardige boskern (> 50ha aaneengesloten bos)’ bevindt, zodat de ‘uitwijkmogelijkheden voor eerder genoemde soorten (en tal van andere soorten waarvoor het gebied een belang heeft) [...] in deze omgeving beperkt tot onbestaande’ zijn. Het motief dat ‘de helihaven (inclusief landen en opstijgen) hier het voorwerp van de aanvraag betreft en niet de vliegbewegingen’, miskent de rechtsplicht van de vergunningverlenende overheid om bij de beoordeling van de aanvraag rekening te houden met de hinder die onlosmakelijk verbonden is met en haar wezenlijke oorzaak vindt in de voorgenomen vergunningsplichtige activiteiten. Bijgevolg moet bij de beoordeling van een aanvraag voor een helihaven ook rekening worden gehouden met de intrinsieke hinder die veroorzaakt wordt door overvliegende toestellen. In voorliggende zaak wordt overigens niet betwist dat bewust gekozen wordt voor vliegassen over openruimtegebied en VEN-gebied om de woongebieden zoveel als mogelijk te ontzien. [...] Het vijfde middel is gegrond.”

3.11. Na het vernietigingsarrest van 16 december 2021 wordt de beroepsprocedure tegen de vergunningsbeslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 11 december 2014 andermaal hernomen.

Het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) verleent op 8 februari 2022 een ongunstig subadvies. De afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten, Directie Omgevingsprojecten (Milieu-Ruimte) van het departement Omgeving verleent op 14 februari 2022 een ongunstig geïntegreerd advies. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verstrekt op 22 maart 2022 een ongunstig advies.

3.12. Met de thans bestreden beslissing van 1 juni 2022 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het bestuurlijk beroep van de nv Heliventure FTO ongegrond en bevestigt zij het in eerste aanleg genomen weigeringsbesluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 11 december 2014.

De bestreden beslissing steunt onder meer op de volgende motieven:

“Overwegende dat opgemerkt moet worden dat uit navraag bij de afdeling Handhaving blijkt dat er al verschillende processen-verbaal en aanmaningen werden opgemaakt wegens het niet naleving van de voorwaarden, zoals opgelegd in het ministerieel besluit van 2 januari 2018 (vernietigd besluit);

Overwegende dat het helipad gelegen is op ongeveer 1.300 m van het habitatrictlijngebied ‘Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen’; dat dit habitatrictlijngebied overeenkomt met het VEN-gebied ‘De bossen van Lauwerijck en Lachenenbeek’;

Overwegende dat het Agentschap Natuur en Bos op 27 maart 2015 een ongunstig advies verleende op basis van de uitgevoerde soortentoets (januari 2015); dat het Agentschap Natuur en Bos op 10 november 2017 aangaf haar eerdere ongunstige advies te bevestigen; dat in het advies wordt gesteld dat uit de soortentoets blijkt dat het VEN-gebied een belangrijke kwaliteitsafname voor avifauna ondergaat; dat het VEN een selectie is van waardevolle en gevoelige natuurgebieden in Vlaanderen; dat het gebieden zijn waar natuurbehoud en natuurontwikkeling op de eerste plaats moet komen om de Vlaamse natuur duurzaam in stand te kunnen houden; dat het project onvermijdbare en onherstelbare schade zal ondervinden, immers zal de verstoring van het VEN-gebied bij overvliegen steeds/onvermijdelijk plaats vinden en heeft dit tot gevolg dat het VEN gebied gedurende de vergunningsperiode een onherstelbare kwaliteitsafname ondergaat als leefbroed, en foerageergebied voor avifauna; dat het veroorzaken van dergelijke onvermijdbare/onherstelbare schade in VEN-gebied verboden is; dat met het ministerieel besluit van 2 januari 2018 werd afgeweken van dit advies; dat de Raad van State in [zijn] arrest van december 2021 heeft aangegeven dat een schending voorligt van artikel 26bis Natuurdecreet;

Overwegende dat het Agentschap Natuur en Bos middels een ongunstig advies van 8 februari 2022 haar eerdere standpunt bevestigt; dat naast het gekende standpunt omtrent het VEN-gebied bijkomend nog wordt gesteld dat de exploitatie een milieuhinderlijke activiteit nabij of op een afstand minder dan 55 m van erkend natuurreservaat ‘Grote Boshoek’ (E-454) beoogt; dat dit Natuurreservaat werd erkend bij besluit van Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw op 21 december 2018; dat met voorliggende aanvraag een concreet onderzoek van verstorende effecten op dit natuurreservaat en hierin voorkomende diersoorten conform artikel 35 §2 Natuurdecreet ontbreekt; dat het bij de aanvraag toegevoegd

geluidsonderzoek aangeeft dat de geluidsniveaus (Lday) bij de helihaven (inclusief opstijgen en landen van de helikopters) de geluidsdrempel van 45 dB(A) ruim overschrijdt, dit tot binnen de contouren van het erkend natuurreservaat; dat de waarde van 45 dB(A) is opgenomen in het richtlijnenboek fauna en flora, hetwelk op heden de meest actuele wetenschappelijke inzicht in toepassing binnen Vlaanderen betreft, welk ruim in alle dossiers binnen Vlaanderen toegepast wordt; dat men hierbij niet kan uitsluiten dat men niet de rust binnen het natuurreservaat verstoort en/of men de in het wild levende diersoorten opzettelijk verstoort; dat niet kan uitgesloten worden dat de helikopters de terreinen van het natuurreservaat op geringe hoogte overvliegen; dat rekening houdend dat de vliegassen voornamelijk boven deze openruimte gebied plaatsvinden en de helikopter vanaf de helipad circa 528 meter nodig heeft om tot de vlieghoogte te komen, zijnde 305 meter; dat niet wordt aangetoond dat aan de afwijkingsgronden conform artikel 56 Natuurdecreet is voldaan; Overwegende dat het standpunt van het Agentschap Natuur en Bos dient te worden bijgetreden; dat niet wordt aangetoond dat is voldaan aan de afwijkingsgronden voorzien in artikel 56 Natuurdecreet; dat in het aanvraagdossier de nodige documenten ontbreken om een correcte inschatting te kunnen maken van de aanvraag op het naastgelegen natuurreservaat; dat deze gegevens niet kunnen worden bijgevoegd in graad van beroep in het kader van een aanvraag voor een milieuvergunning gelet op vaststaande rechtspraak van de Raad van State (onder andere RvS 19 mei 2011, nr. 213.339); dat de vergunning bijgevolg geweigerd moet worden;

[...] MOTIVERING VAN DE BESLISSING OVER DE VERENIGBAARHEID MET DE OMGEVING EN DE GOEDE PLAATSELIJKE ORDENING

Overwegende dat de aanvraag volgens het gewestplan gelegen is in industriegebied; dat bijgevolg enkel handelingen kunnen plaatsvinden die een rechtstreekse link hebben met de bedrijven die gevestigd zijn in het betrokken industriegebied; dat het uitvoeren van helikopteractiviteiten ten dienste van de aanwezige bedrijven in het industriegebied aanvaard kan worden als in overeenstemming met de voorschriften in het licht van een complementaire functie ten behoeve van de industriële bedrijven op de site; Overwegende dat de aanvraag in principe in strijd is met de voorschriften van het geldende gewestplan voor wat betreft het uitvoeren van medische vluchten en vluchten in functie van reddingsoperaties aangezien deze activiteiten niet ten dienste staan van de aanwezige industriële bedrijven op de site; dat uit het dossier en de vaststellingen in het verleden blijkt dat ook andere vluchten georganiseerd worden dan rechtstreeks ten dienste en complementair aan industriële bedrijven op de site en in de omgeving; dat het organiseren van helikopteractiviteiten louter in functie van opleidingen of recreatieve doeleinden niet verenigbaar is met de bestemming; dat deze handelingen evenmin kunnen aanzien worden als handelingen van algemeen belang, zoals omschreven in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2. en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester; aangezien het gaat over infrastructuur voor luchtverkeer voor privaat of recreatief

gebruik;

Overwegende dat in toepassing van artikel 5.6.7, §1, van de VCRO een milieuvergunningsaanvraag gunstig geadviseerd en vergund kan worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide voorwaarden:

- de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemming in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

- de inrichting is stedenbouwkundig verenigbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund;

Overwegende dat uit het arrest van de Raad van State blijkt dat geen abstractie mag worden gemaakt van de activiteiten die worden uitgevoerd op de helihaven; dat deze activiteiten mee dienen betrokken te worden bij de beoordeling of de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening; dat uit de behandeling van de milieuaspecten, alsook het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos reeds is gebleken dat de aanvraag niet in overeenstemming kan worden gebracht met de geldende milieu- en natuurbepalingen; dat door de aanvrager wordt aangegeven dat het Agentschap tussentijdse metingen had kunnen uitvoeren ten einde te kunnen concluderen of de activiteiten een impact hebben op het VEN-gebied en/of naastgelegen natuurreservaat; dat deze werkwijze niet voorzien is in het decreet; dat het aan de aanvrager is om aan te tonen dat de gevraagde activiteiten in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde regelgeving; dat, zoals reeds aangehaald, bijkomende gegevens niet kunnen worden bijgevoegd in graad van beroep in het kader van huidige procedure gelet op vaststaande rechtspraak van de Raad van State; dat derhalve niet langer kan worden volgehouden dat de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening; dat gelet op deze vaststellingen geen gebruik kan worden gemaakt van artikel 5.6.7, § 1 van de VCRO én dat de aanvraag strijdt met de bepalingen opgenomen in artikel 4.3.1, § 2 van de VCRO.”

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

###### *Standpunt van de partijen*

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen “10, 11, 12 en 14 van de Grondwet; 4.4.7, § 2 en 5.6.7 VCRO, 16<sup>quater</sup>, 26<sup>bis</sup>, 35, § 2 en 56 van het decreet [van 21 oktober 1997] betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu [...]; de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur, ijb het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het ‘pater[e] legem-beginsel’; de schending van de bewijskracht van het aanvraagdossier; toepassing van artikel 159 van de Grondwet en het algemeen rechtsbeginsel dat daarin besloten ligt; artikel 16.3.24 DABM; artikel 58, § 2 Milieuhandhavingsbesluit; artikel II 2 § 1, 4° Vlaams Personeelsstatuut; artikel 458 Strafwetboek; MER-richtlijnenboek Fauna en Flora; het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State”.

#### *Vierde onderdeel*

5. In een vierde middelonderdeel bekritiseert de verzoekende partij de vaststelling in de bestreden beslissing dat de aanvraag niet voorziet in een concreet onderzoek naar de versturende effecten voor de diersoorten in het erkend natuureservaat ‘Grote Boshoeck’. Zij stelt dat artikel 35, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurbehouddecreet) niet verplicht tot het uitvoeren van een dergelijk onderzoek. Evenmin moest bij de milieuvergunningsaanvraag een milieueffectenrapport (hierna: MER) gevoegd worden. Het aanvraagdossier vertoont bijgevolg geen leemte die niet zou kunnen worden aangevuld in graad van bestuurlijk beroep. Het erkenningsbesluit van het natuureservaat behoort echter niet tot het administratief dossier. Volgens de verzoekende partij is de erkenning van het natuureservaat ‘Grote Boshoeck’ bij besluit van 21 december 2018, zonder de bestaanbaarheid ervan te onderzoeken met de op 55 meter afstand gelegen helihaven, onwettig, zodat dit besluit met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

6. De verwerende partij antwoordt dat in de motieven van de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de aanvraag onvoldoende concrete gegevens bevat om de versturende effecten op het natuureservaat en de erin voorkomende diersoorten te kunnen beoordelen, dat aan die vaststelling geen afbreuk wordt gedaan door het feit dat artikel 35, § 2, van het natuurbehouddecreet niet letterlijk stelt dat bij de vergunningsaanvraag een onderzoek moet worden gevoegd over de versturende effecten op dit natuureservaat en de erin

voorkomende diersoorten en dat het evident is dat de vraag of de verbodsbepaling van artikel 35, § 2, van het natuurbehouddecreet al dan niet geschonden is enkel kan worden beantwoord op basis van de gegevens die in de vergunningsaanvraag worden vermeld. Tevens kan de beweerde verplichting tot het opstellen van een MER geen afbreuk doen aan de motivering van het bestreden besluit waarin wordt gesteld dat het ontbreken van deze gegevens neerkomt op een leemte in het aanvraagdossier. Voorts kan de verzoekende partij zich niet beroepen op “toegekende rechten” uit de op 2 januari 2018 verleende vergunning, aangezien die vergunning door de Raad van State werd vernietigd. Die vernietigde vergunning kan dan ook geen reden vormen om de erkenning van het natuurreservaat bij besluit van 21 december 2018 buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de Grondwet. Tot slot schrijft artikel 16<sup>quater</sup> *decies* van het natuurbehouddecreet voor dat de erkenning gebeurt door de Vlaamse regering of haar gemachtigde. De minister die het natuurreservaat heeft erkend, werd bij besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 bevoegd verklaard voor onder andere de beleidsvelden leefmilieu en natuur. Daarnaast wordt de ministeriële bevoegdheid om over te gaan tot erkenning van natuurreservaten ook bevestigd door artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies’.

7. De tussenkomende partijen stellen dat de ingediende milieuvergunningsaanvraag onvoldoende concrete gegevens bevat om de verstorende effecten op het natuurreservaat en de erin voorkomende diersoorten te kunnen beoordelen. Het ontbreken van dergelijke gegevens is een leemte die in graad van bestuurlijk beroep niet meer hersteld kan worden. Vanzelfsprekend kan de vraag of de verbodsbepaling van artikel 35, § 2, van het natuurbehouddecreet al dan niet wordt geschonden enkel worden beoordeeld indien de aanvraag daartoe de nodige concrete gegevens bevat. Er kan niet worden voorgehouden dat het weigeringsmotief feitelijke of juridische grondslag mist. Het motief steunt op het bij de aanvraag gevoegde geluidsonderzoek en het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos. Voor het overige bevat de aanvraag onvoldoende concrete gegevens om de verstorende effecten op het natuurreservaat en de erin voorkomende diersoorten te kunnen beoordelen. Het weigeringsmotief volstaat

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.878 VII-41.629-13/21

volgens de tussenkomenende partijen om de bestreden beslissing te verantwoorden.

8. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat in de mate het decisieve weigeringsmotief erin bestaat dat de aanvraag niet de nodige documenten bevat om de effecten op het naastgelegen natuurreservaat te beoordelen, de juridische grondslag voor deze vereiste ontbreekt. Minstens wordt deze grondslag in het bestreden besluit foutief vermeld. Het MER-richtlijnenboek Fauna en Flora, waar de verwerende partij naar verwijst, heeft geen verordenend karakter zodat het bestreden besluit niet op wettige wijze op dat richtlijnenboek kan steunen.

9. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat, rekening houdend met het feit dat het betrokken natuurreservaat werd erkend na het indienen van de vergunningsaanvraag, het aan de verwerende partij toekwam om zelf een onderzoek in te stellen naar de milieueffecten op dat natuurreservaat, dat de in de bestreden beslissing opgegeven summiere motivering steunt op de geluidswaarden van het MER-richtlijnenboek, meer bepaald op de waarde van 45dB(A) en dat reeds in het verzoekschrift werd opgeworpen dat dit richtlijnenboek geen verordenend karakter heeft.

### *Beoordeling*

10. De bestreden beslissing werd genomen in het kader van de herneming van de vergunningsprocedure na de kennisgeving van het vernietigingsarrest nr. 252.431 van 16 december 2021.

Een orgaan van het actief bestuur dient zich bij het nemen van een beslissing te gedragen naar de juridische en feitelijke stand van zaken zoals die zich op dat moment voordoet (*tempus regit actum*).

11. Met een besluit van 21 december 2018 heeft de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het natuurreservaat ‘Grote Boshoeck’ erkend. De verzoekende partij betwist niet dat dit erkende natuurreservaat, zoals in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt aangegeven, gelegen is op “minder dan

55 meter” van de helihaven. Gelet op die beperkte afstand moest bij de beslissing over de vergunningsaanvraag hoe dan ook rekening gehouden worden met de mogelijk negatieve effecten die de exploitatie van de helihaven zou kunnen hebben op het erkende natuurreservaat.

12. Artikel 35, § 2, van het natuurbehouddecreet bepaalt:

“Binnen de natuurreservaten, vermeld in artikel 16*ter decies*, is het verboden, behoudens ontheffing in een overeenkomstig dit decreet goedgekeurd beheerplan:

[...]

4° de rust te verstoren [...];

5° in het wild levende diersoorten opzettelijk te verstoren, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen of overwintering en trek; ze opzettelijk te vangen of te doden; hun eieren opzettelijk te rapen of te vernielen of hun nesten, voortplantingsplaatsen of rust- en schuilplaatsen te vernielen of te beschadigen;

[...]

12° het terrein op geringe hoogte te overvliegen of er te landen met vliegtuigen, helikopters, luchtballons en andere luchtvaartuigen van om het even welke aard.”

In artikel 56 van hetzelfde decreet worden de gevallen opgesomd waarbij de Vlaamse regering of haar gemachtigde kan afwijken van de verbodsbepalingen van het decreet of zijn uitvoeringsbesluiten.

13. Blijkens de motieven van de bestreden beslissing werd de milieuvergunning in wezen geweigerd omdat de bevoegde Vlaamse minister, het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos bijvallend, van oordeel is dat “met voorliggende aanvraag een concreet onderzoek van verstorende effecten op dit natuurreservaat en hierin voorkomende diersoorten conform artikel 35 § 2 Natuurdecreet ontbreekt”, dat “het bij de aanvraag toegevoegd geluidsonderzoek aangeeft dat de geluidsniveaus (Lday) bij de helihaven (inclusief opstijgen en landen van de helikopters) de geluidsdrempel van 45 dB(A) ruim overschrijdt, dit tot binnen de contouren van het erkend natuurreservaat”, dat “de waarde van 45 dB(A) is opgenomen in het richtlijnenboek fauna en flora, hetwelk op heden de meest actuele wetenschappelijke inzicht in toepassing binnen Vlaanderen betreft, welk ruim in alle dossiers binnen Vlaanderen toegepast wordt”, dat “men hierbij

niet kan uitsluiten dat men niet de rust binnen het natuurreservaat verstoort en/of men de in het wild levende diersoorten opzettelijk verstoort”, dat “niet kan uitgesloten worden dat de helikopters de terreinen van het natuurreservaat op geringe hoogte overvliegen”, dat “rekening houdend dat de vliegassen voornamelijk boven deze openruimte gebied plaatsvinden en de helikopter vanaf de helipad circa 528 meter nodig heeft om tot de vlieghoogte te komen, zijnde 305 meter” en dat “niet wordt aangetoond dat aan de afwijkingsgronden conform artikel 56 Natuurdecreet is voldaan”.

De aangehaalde motieven vormen samen een afdoende verantwoording waarom de exploitatie van de helihaven indruist tegen de verbodsbepalingen van artikel 35, § 2, van het natuurbehouddecreet en de milieuvergunning om die redenen moet worden geweigerd. Artikel 35, § 2, van het natuurbehouddecreet verbiedt meer bepaald dat de rust van in het wild levende diersoorten opzettelijk wordt verstoord, in het bijzonder door het “op geringe hoogte [...] overvliegen [...] met vliegtuigen, helikopters, luchtballons en andere luchtvaartuigen van om het even welke aard”. In dit verband betwist de verzoekende partij niet dat het erkende natuurreservaat op geringe hoogte zal worden overvlogen en dat het daarbij geproduceerde geluid het niveau van 45 dB(A) ruim zal overschrijden. In redelijkheid kan worden aangenomen en de verzoekende partij betwist alleszins niet dat het aangehaalde geluidsniveau de rust in het betrokken natuurreservaat ernstig verstoort. Het argument dat het geluidsniveau van 45 dB(A) ook voorkomt in het richtlijnenboek fauna en flora dat geen verordenende draagwijdte zou hebben, doet niet ter zake aangezien de verwerende partij zich steunt op het bij de vergunningsaanvraag gevoegde geluidsonderzoek waaruit blijkt dat het geluidsniveau dat gepaard gaat met op geringe hoogte overvliegende helikopters voldoende luid is om de rust in het nabijgelegen natuurgebied te verstoren.

De overwegingen in de bestreden beslissing dat “in het aanvraagdossier de nodige documenten ontbreken om een correcte inschatting te kunnen maken van de aanvraag op het naastgelegen natuurreservaat” en dat deze gegevens niet kunnen worden toegevoegd in het kader van de beroepsprocedure, zijn in het licht van bovenstaande vaststelling dat de verwerende partij bij de

beoordeling van de verstoring van de rust in het erkende natuurreservaat acht heeft geslagen op het bij de vergunningsaanvraag gevoegde geluidsonderzoek, overvloedige motieven. In de gegeven omstandigheden is de kwestie of de vergunningsaanvraag tijdens de bestuurlijk beroepsprocedure al dan niet kan worden aangevuld met nieuwe stukken niet relevant.

14. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

Een op grond van artikel 16<sup>quater</sup> *decies* van het natuurbeschouddecreet genomen besluit tot erkenning van een natuurreservaat bezit essentieel een individueel karakter en heeft zodoende geen normatieve waarde. De verzoekende partij betwist niet dat het ministerieel besluit van 21 december 2018 houdende de erkenning van het natuurreservaat ‘Grote Boshoeck’ inmiddels definitief is geworden. De regelmatigheid van definitief geworden individuele beslissingen kan niet meer worden betwist, ook niet bij wege van een op artikel 159 van de Grondwet gesteunde exceptie van onwettigheid. De onwettigheden die de verzoekende partij aanvoert tegen het erkenningsbesluit van 21 december 2018 moeten dan ook niet worden onderzocht.

15. Het vierde onderdeel is ongegrond.

### *Eerste, tweede en derde onderdeel*

16. De kritiek die de verzoekende partij in het eerste en het tweede middelonderdeel aanvoert, heeft in wezen betrekking op het al dan niet geschonden zijn van artikel 26bis van het natuurbehouddecreet en de motivering die daaromtrent in de bestreden beslissing wordt opgegeven. In het derde middelonderdeel wordt in essentie de verwijzing naar processen-verbaal bekritiseerd.

Met de bestreden beslissing wordt de gevraagde milieuvergunning geweigerd op grond van de vaststelling dat de exploitatie van de helihaven de rust in een nabijgelegen erkend natuureservaat zou verstoren. Dit motief, waarvan de onwettigheid in het vierde onderdeel van het middel, niet wordt aangetoond, volstaat op zich om de weigering van de gevraagde milieuvergunning naar recht te verantwoorden. De eerste drie middelonderdelen kunnen, zelfs in geval tot de gegrondheid ervan mocht worden besloten, niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

### *Conclusie*

17. Het eerste middel is ongegrond.

### *B. Tweede middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

18. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van “[d]e artikelen 10 en 11 van de Grondwet, [a]rtikel 5.6.7 § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [...]; [a]rtikel 458 Sw; [a]rtikel II 2 § 1,4° VPS; [d]e algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het onpartijdigheidsbeginsel, het materieel motiveringsbeginsel; [d]e bewijskracht van het aanvraagdossier, de milieuvergunning van 2 januari 2018 en de ministeriële authentieke interpretatie van 17 september 2019”:

“Doordat, eerste onderdeel, in antwoord op wat de Raad van State in zijn arrest nr. 252.431 van 16 december 2021 geoordeeld heeft over het tweede middel, wat de medische vluchten betreft, de minister antwoordt dat, ten eerste, uit het administratief dossier en de vaststellingen in het verleden zou blijken dat ook andere vluchten georganiseerd worden dan rechtstreeks ten dienste en complementair aan industriële bedrijven op de site en in de omgeving en, ten tweede, het organiseren van helikoptervluchten louter in functie van opleidingen of recreatieve doeleinden niet verenigbaar is met de bestemming;

Terwijl, eerste onderdeel, het aanvraagdossier stelt dat er te Lint geen recreatieve of opleidingsvluchten gebeuren; dat de minister in zijn interpretatie van 17 september 2019, bevestigde dat het verplaatsen van een helikopter naar de plaats waar les zal worden gegeven geen lesvlucht is; dat de beweringen die in processen-verbaal zijn opgenomen, doch niet gestaafd en met klem worden tegengesproken en met schending van de deontologie (artikel II 2 § 1, 4° VPS) en het beroepsgeheim (artikel 458 Sw) in de herbeoordeling van de aanvraag zijn betrokken, zonder dat daarover tegenspraak is kunnen worden gevoerd; Dat met schending van het beroepsgeheim schaamteloos gebruik gemaakt wordt van processen-verbaal, hoewel dat nieuwe elementen zijn; Dat wanneer de verzoekende partij gevraagd heeft om nu een concrete beoordeling te maken van de voordien enkel gevreesde hinder, daarop geantwoord werd dat dit nieuwe gegevens zijn die niet in het dossier zouden mogen gebracht worden; Dat daaruit ook blijkt dat er geen objectieve behandeling is van de aanvraag en de zaak ronduit partijdig beoordeeld is; Dat de opmerkingen die de verzoekende partij daarover schriftelijk bij de GMVC gemaakt heeft, zelfs niet beantwoord zijn;

Doordat, tweede onderdeel, artikel 5.6.7, § 1 VCRO vereist dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden; dat niettegenstaande de duidelijke bewoordingen van het tussengekomen arrest van de Raad van State, de concrete gegevens die in het aanvraagdossier zijn aangebracht opnieuw niet in de (her)beoordeling betrokken zijn, wat onzorgvuldig is; dat de enkele verwijzing naar het ‘ongunstige advies van het Agentschap Natuur en Bos’ niet het vereiste onderzoek van de ruimtelijke draagkracht uitmaakt; dat dit agentschap ook niet bevoegd is en ook niet de nodige expertise heeft inzake de beoordeling inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening; dat niettegenstaande de Raad van State er op gewezen heeft dat de overheid deze beoordeling inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening moet maken, nu gesteld wordt in de bestreden beslissing dat het aan de aanvrager is om aan te tonen dat de gevraagde activiteiten in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening; dat het oorspronkelijke aanvraagdossier volledig is verklaard en krachtens de toepasselijke wetgeving aldus alle gegevens bevat die voornoemde overeenstemming kunnen nagaan; dat bijgevolg de aanvrager alle gegevens heeft aangebracht die deze toetsing mogelijk maakt; dat verwerende partij niet duidelijk maakt welke gegevens de aanvrager in zijn oorspronkelijk[e] aanvraag als nog had moeten bijbrengen;

Terwijl, tweede onderdeel, in het aanvraagdossier door de aanvrager een studie gevoegd is met betrekking tot de ruimtelijke draagkracht; dat uit

deze studie blijkt dat eens de helikopter in het luchtruim is er helemaal geen impact is op de omliggende bestemmingen; dat het begrip ‘ruimtelijke draagkracht’ door de aanvrager in zijn nota voor de hoorzitting van de GMVC omstandig onderzocht werd [...]; dat daarbij gewezen is op de bestaande en historische verweving van functies, zoals dat ook al het geval was in de bijgebrachte studie en het aanvraagdossier; dat volledig voorbijgegaan wordt aan de technische specificaties van de verschillende helikopters; dat de medische helikopter speciaal uitgerust is om makkelijker nog dan de andere helikopters verticaal op te stijgen om onmiddellijk op gewenste hoogte in het luchtruim te komen en dan horizontaal weg kan vliegen; dat de verzoekende partij erop gewezen heeft dat dit eenvoudig met een voorwaarde kan worden opgelegd; dat daar allemaal zonder enige motivering aan voorbij gegaan wordt; dat dus in tegenstelling tot wat beweerd wordt de aanvrager weldegelijk alle elementen bijgebracht heeft om de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening mogelijk te maken, maar dat de administratie weigert om deze elementen in de beoordeling te betrekken, met verwijzing naar processen-verbaal, die zoals gezegd met schending van het beroepsgeheim in het dossier van de herbeoordeling werden betrokken; Dat zelfs gesteld wordt dat hoewel er 4 jaar gevlogen is en dus de concrete impact kan beoordeeld worden, dit niet voorzien is in het decreet; Dat daaruit blijkt dat het onderzoek onzorgvuldig en partijdig gedaan is.”

### *Beoordeling*

19. Zoals reeds in randnummer 16 werd gesteld zijn de motieven met betrekking tot de onaanvaardbaarheid van de geluidshinder die de helikoptervluchten zouden teweegbrengen in het nabijgelegen erkende natuurreserveaat op zich afdoende om de weigering van de gevraagde milieuvergunning te verantwoorden.

De bijkomende vaststelling dat de inrichting evenmin verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en in voorliggend geval geen toepassing kan worden gemaakt van een regeling die toelaat van de geldende stedenbouwkundige voorschriften af te wijken, is in de gegeven omstandigheden volstrekt overtuigend.

20. Het tweede middel kan derhalve, zelfs indien het gegrond zou zijn, niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

## **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 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

**De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 450 euro, elk voor een derde.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Carlo Adams,        | kamervoorzitter, |
| Peter Sourbron,     | staatsraad,      |
| Francis Van Nuffel, | staatsraad,      |
| bijgestaan door     |                  |
| Elisabeth Impens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Carlo Adams**