

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 145.819 van 10 juni 2005
in de zaak A. 160.273/VII-33.552**

In zake : de n.v. HELI SERVICE BELGIUM,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. FLAMEY,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

het Vlaamse gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Vaartstraat 64

tussenkommende partijen :

1. Jean DE JONGHE d'ARDOYE
2. Marc DE SCHREVEL
3. Bruno DRIESKENS
4. Marcel TAELEMANS,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. HELI SERVICE BELGIUM op 23 februari 2005 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 18 januari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij het beroep dat zij had ingesteld tegen de beslissing van 6 februari 2003 van de afdeling Milieu-inspectie houdende het bevel om met ingang vanaf 12 mei 2003 de exploitatie stop te zetten van een helikopterhaven, gelegen aan de Steenweg naar Pepingen 250 te Sint-Pieters-Leeuw, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON ;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 12 mei 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 mei 2005;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. VERVOORT die, loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat N. SCHEEPMANS die, loco advocaat J. BERGÉ verschijnt voor de verwerende partij en van advocaat F. DE PRETER die, loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de tussenkomen de partijen;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de **feitelijke gegevens** van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij exploiteert een helikopterhaven aan de Steenweg naar Pepingen 250 te Sint-Pieters-Leeuw.

Oorspronkelijk is het exploiteren van een landings- en opstijgplaats voor helikopters op zich niet vergunningsplichtig. De inrichting kon dan ook lange tijd geëxploiteerd worden op grond van een op 7 mei 1998 verleende milieuvergunning met als voorwerp het onderhouden van helikopters, omvattende onder meer een onderhoudswerkplaats.

1.2. Door de wijziging van de bij Vlarem I gevoegde lijst van de als hinderlijk beschouwde inrichtingen bij artikel 66 van het besluit van 12 januari 1999 van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de

afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, worden “vliegvelden” opgenomen in de lijst van de ingedeelde inrichtingen (cf. indelingsrubriek 57 van de nieuwe indelingslijst). Voormeld artikel 66 is in werking getreden op 1 mei 1999.

1.3. Op 28 maart 2000 dient de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant een aanvraag in om haar vergunde inrichting voor het onderhoud van helikopters te veranderen.

Tot het voorwerp van die aanvraag behoren “terreinen voor een vliegveld met een start- en landingsbaan voor helikopters van minder dan 1.900 m” (rubriek 57.1.F), het stallen van 15 helikopters (rubriek 15.1.1”) alsmede opslagplaatsen voor kerosene en avgas met de bijhorende verdeelinstallaties.

1.4. Op 31 augustus 2000 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning wegens de onverenigbaarheid van de inrichting met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

1.5. Die beslissing wordt in beroep bevestigd met een besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 8 maart 2001.

Tegen het besluit van 8 maart 2001 heeft wel de n.v. V.C. WORLD INVESTMENT COMPANY (blijkbaar de eigenaar van de terreinen) doch niet de thans verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring ingesteld. De verzoekende partij is in die procedure wel tussengekomen.

1.6. In een tot de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Vlaams-Brabant, gericht faxbericht van 6 april 2001 peilen de raadslieden van de verzoekende partij naar de mogelijkheid om een tijdelijke milieuvergunning van één jaar te bekomen met het oog op de herlocalisatie van de inrichting naar het vliegveld van Charlerloi.

1.7. Op 11 juni 2001 stelt de afdeling Milieu-inspectie ter plaatse vast dat de helihaven zonder de vereiste voorafgaandelijke vergunning wordt geëxploiteerd en stelt zij daarvan proces-verbaal op.

1.8. Bij een nieuw controlebezoek op 6 februari 2003 stelt de afdeling Milieu-inspectie andermaal vast dat de helihaven zonder de vereiste vergunning wordt geëxploiteerd.

Met toepassing van artikel 31, § 4, van het milieuvergunningsdecreet en artikel 65, § 4, van Vlarem I wordt ter plaatse mondeling de stopzetting van de niet-vergunde activiteiten bevolen met ingang vanaf 12 mei 2003.

Het mondelinge bevel tot stopzetting vindt een schriftelijke weerslag in een formele beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 6 februari 2003.

1.9. Met een aangetekend verstuurd schrijven van 13 februari 2003 stellen de raadslieden van de n.v. HELI SERVICE BELGIUM bij de Vlaamse minister van Leefmilieu beroep in tegen het stopzettingsbevel van 6 februari 2003.

In het beroepschrift wordt onder meer opgeworpen dat een helihaven niet vergunningsplichtig is overeenkomstig rubriek 57.1 van de indelingslijst; een helikopter zou namelijk geen “vliegtuig” zijn en een helihaven zou derhalve niet gelijkgesteld kunnen worden met een “vliegveld” dat bestaat uit start- en landingsbanen.

Bovendien zou het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999, dat de vergunningsplicht voor vliegvelden heeft ingevoerd, onwettig zijn omdat ten onrechte beroep werd gedaan op artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om het advies van de afdeling Wetgeving te verkrijgen binnen een termijn van drie dagen.

1.10. Op 28 augustus 2003 brengt het bestuur Milieuvergunningen advies uit over het ingestelde beroep. Er wordt voorgesteld om het beroep ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing dienvolgens te bevestigen.

1.11. Intussen wordt de helihaven blijkbaar verder geëxploiteerd. Op 10 juni 2003 en 27 april 2004 stelt de afdeling Milieu-inspectie twee nieuwe processen-verbaal op.

1.12. Met het bestreden besluit van 18 januari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur wordt het beroep van de verzoekende partij ongegrond verklaard en wordt het beroepen stopzettingsbevel bevestigd.

Dit besluit is voornamelijk op de volgende overwegingen gestoeld:

“Overwegende dat de formulering van de VLAREM-rubriek 57.1, op de indelingscriteria na, volledig identiek is aan de formulering van het in bijlage I, 7 a) bij de EG-MERrichtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 opgenomen MER-

plichtige project; dat ook in deze EG-richtlijn voor het begrip ‘vliegvelden’ wordt verwezen naar het verdrag van Chicago;

Overwegende dat met betrekking tot deze verwijzing naar het verdrag kan opgemerkt worden dat in het verdrag zelf geen eigenlijke definitie van ‘vliegveld’ is gegeven; dat bij dit verdrag evenwel een reeks van bijlagen zijn gevoegd die inzonderheid wat helikopters betreft, meer duidelijkheid geven;

Overwegende dat de bijlage 16, die betrekking heeft op de normering van het geluid van luchtvaartuigen, niet alleen een definitie geeft van helikopters, maar zelfs een hoofdstuk 8 bevat dat volledig aan helikopters is gewijd; dat er dus geen twijfel over kan bestaan dat burgerhelikopters vallen onder het verdrag van Chicago;

Overwegende dat verder moet opgemerkt worden dat het verdrag van Chicago in intern recht is omgezet door de wet van 27 juni 1967 en haar uitvoeringsbesluiten; dat in deze regelgeving, inzonderheid het koninklijk besluit van 13 februari 1989, wel een definitie van ‘luchtvaartterrein’ is gegeven, met name als volgt :

‘een bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen’;

Overwegende dat in de geest van het verdrag van Chicago het duidelijk is dat het begrip ‘luchtvaartterrein’ in deze synoniem is van het begrip ‘vliegveld’;

en

“Overwegende dat de exploitant tot op heden nog exploiteert;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 4.§1 van het milieuvergunningendecreet niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse mag exploiteren of veranderen;

Overwegende dat de exploitant dit hierboven vermeld artikel niet naleeft;

Overwegende dat aldus het beroep tegen de sluiting van de inrichting ongegrond is”;

2. Overwegende, wat de **rechtspleging** betreft, dat Jean DE JONGHE d’ARDOYE, Marc DE SCHREVEL, Bruno DRIESKENS en Marcel TAELEMANS, met een verzoekschrift van 4 april 2005, vragen om in het administratief kort geding te mogen tussen komen; dat gelet op de aard van de kwestieuze inrichting, een helihaven, in de huidige stand van het geding kan worden aangenomen dat de verzoekers in tussenkomst, die wonen in de onmiddellijke of ietwat ruimere omgeving, over het vereiste belang beschikken om in het kort geding tussen te komen;

3.1. Overwegende, wat de **ontvankelijkheid van de vordering** betreft, dat de tussenkomende partijen in hun verzoekschrift tot tussenkomst opwerpen dat

het rechtens vereiste belang bij de vordering tot schorsing niet aanwezig is, indien ze als oogmerk nastreeft een uitbating zonder vergunning te bestendigen;

3.2. Overwegende dat die partijen hier echter terecht aan toevoegen dat het beantwoorden van die exceptie gepaard moet gaan aan een onderzoek van de eerste twee middelen tot schorsing, waarin wordt aangevoerd dat geen vergunning vereist is voor de betrokken inrichting;

Overwegende dat hieronder het eerste middel ernstig wordt bevonden; dat hieruit volgt dat de ontvankelijkheidsexceptie niet gegrond is, nu ze vertrekt van een premisse -het vergunningsplichtig zijn van de kwestieuze inrichting- die in de huidige stand van het geding niet correct wordt bevonden;

4. Overwegende, **ten gronde**, dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

4.1.1.1. Overwegende, wat de **eerste schorsingsvoorwaarde** betreft, dat de verzoekende partij in haar **eerste middel** de schending aanvoert van “rubriek 57.1 van bijlage 1 Vlarem I zoals ingevoegd bij besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999, van artikel 3 en 4 en 31 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna het ‘milieuvergunningsdecreet’), van artikel 1, 3° en 5 Vlarem I en van artikel 5.57.1.1. Vlarem II, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel en uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en met toepassing van artikel 159 Grondwet”,

“Doordat, het bestreden besluit het stopzettingsbevel bevestigt op grond van het motief dat de uitbating van een helihaven vergunningsplichtig is op grond van rubriek 57.1 van bijlage 1 Vlarem I;

Terwijl, de rubriek 57.1 van die bijlage enkel het volgende onderwerpt aan een vergunning: de terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van minder dan 1900 meter, met de uitdrukkelijke specificatie dat onder vliegvelden verstaan wordt: de vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie;

Dat het bedoeld verdrag, goedgekeurd bij Wet van 30 april 1947, in het geheel geen definitie voorschrijft van wat onder “vliegvelden” moet verstaan worden;

Dat bij gebreke van definitie terzake, niet is vastgesteld door de reglementaire wetgever wat precies moet verstaan worden onder “vliegvelden”;

Dat dit probleem niet kan opgelost worden door te verwijzen naar de spraakwoordelijke betekenis van “vliegveld”, omdat dit alleen maar kan wanneer de reglementaire wetgever geen definitie heeft bedongen;

Dat rubriek 57.1 expressis verbis gewag van een definitie, die vervat zou zijn in het Verdrag van Chicago, terwijl dit verdrag evenwel geen definitie bevat;

Dat rubriek 57.1 nochtans moet beantwoorden aan het rechtszekerheidsbeginsel en aan de regel van de voorspelbaarheid van de norm, die ten grondslag liggen aan artikel 3 en 4 van het milieuvergunningsdecreet en artikel 1, 3° en 5 Vlare I;

Dat bijgevolg het in rechte niet mogelijk is met zekerheid te bepalen welke inrichtingen vallen onder de categorie van rubriek 57.1 die nochtans de vergunningsplicht bepaalt;

Dat rubriek 57.1 als reglementaire norm buiten toepassing dient verklaard te worden, nu deze norm strijdt met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 12, tweede lid Grondwet en in artikel 7 EVRM en artikel 15 BUPO; dat de beweerde niet-naleving van de vermeende vergunningsplicht uit hoofde van rubriek 57.1 immers krachtens artikel 39 van het milieuvergunningsdecreet strafbaar is gesteld; dat de rechtsonderhorige bijgevolg moet kunnen voorspellen of zijn gedrag strafbaar is vanuit de vermeende toepassing van deze rubriek; dat elke onvoorspelbaarheid zoals in casu meteen ook de onwettigheid van de reglementaire norm met zich brengt en als dusdanig voor de Raad als annulatiemiddel mag ingeroepen worden met toepassing van artikel 159 Grondwet;

Dat het motief als zou de helihaven onder rubriek 57.1 vallen derhalve strijdig is met voornoemde artikelen en beginselen;

Dat uit geen enkel gegeven immers blijkt dat een helihaven zomaar kan gelijkgesteld worden aan een “vliegveld” met start- en landingsbanen zoals bedoeld in voormeld verdrag dat het uiteraard alleen heeft over vliegtuigen (1944);

Dat de sectorale voorschriften van artikel 5.57 Vlare II die van toepassing zijn op rubriek 57 (en dus ook op rubriek 57.1) verwijzen naar de luchtvaartuigen ingedeeld in vijf geluidscategorieën bedoeld in het M.B. van 23 januari 1998 (B.S., 31 januari 1998); dat voormeld M.B. voor de indeling in geluidscategorieën enkel en alleen gewag maakt van “vliegtuigen” en niet van helikopters (zie bijlage bij dat besluit, punt 3. Procedure voor de indeling in geluidscategorieën : ‘Voor een gegeven vliegtuig wordt op basis van de drie geluidscertificatiegegevens (lateraal, landing en opstijging) de som TOTNOISE gemaakt. (...)’;

Dat het bestreden besluit er ten onrechte van uitgaat dat een helihaven onder rubriek 57.1 Vlare I zou vallen; dat het bestreden besluit hiervoor een aantal aanverwante reglementeringen inzake de burgerluchtvaart inroept; dat deze reglementeringen irrelevant zijn voor de toepassing van rubriek 57.1 Vlare I aangezien hiernaar niet wordt verwezen voor de bepaling van het toepassingsgebied; dat de opgegeven motivering dienaangaande in rechte niet aanvaardbaar is en het bestreden besluit niet kan schragen; dat het bestreden besluit genomen werd met schending van de materiële motiveringsplicht en met ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag;

Zodat, het bestreden besluit, door de stopzetting van de exploitatie van de helihaven in kwestie te bevestigen dewelke verkeerdelijk gegrond is op de rubriek 57.1 Vlare I, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen heeft geschonden”;

4.1.1.2. Overwegende dat de **verwerende partij** in haar nota repliceert :

“Het bestreden besluit zegt over de omschrijving van het begrip vliegveld zoals het voorkomt in de rubriek 57.1 van de bijlage 1 aan VLAREM I het volgende:

(...)

Maar er is meer.

12. Het milieuvergunningendecreet en haar uitvoeringsbesluiten hebben tot doel om de hinder uit oorzaak van de gerubriceerde exploitaties te beperken tot een voor mens en natuur aanvaardbaar niveau. De ratio legis van het B. Vl. Reg. van 12 januari 1999 tot rubricering van de vliegvelden in de bijlage aan VLAREM I schrijft zich uiteraard in in het algemene doel van de reglementering inzake de milieuvergunningen.

Uit de klachten van de omwonenden, de bezwaarschriften naar aanleiding van de openbare onderzoeken over aanvragen voor milieuvergunningen en voor (...) het bekomen van planologisch attesten, alsook uit de standpunten van de adviserende overheden (zie bv. deze van de planologische ambtenaar van 02 oktober 2002 zoals geciteerd in randnr. 17 van de vordering tot schorsing, en het advies van het VLACORO van 29 juni 2004, stuk 18) blijkt overduidelijk dat de essentiële hinder uit oorzaak van de exploitatie de geluidsproductie van de helikopters is.

Het behoort tot het elementaire weten dat landende of stijgende helikopters behoorlijk veel lawaai veroorzaken. De ervaring van omwonenden van een helihaven zal op dit punt niet anders zijn dan deze van de omwonenden van vlieghavens, bv. de nationale luchthaven van Zaventem.

Bekeken vanuit het doel van de reglementering over de milieuvergunningen, kan een onderscheid tussen een vliegveld voor helikopters en een vliegveld voor vliegtuigen in de strikte zin van het woord, niet worden begrepen. Het is gegeven de gelijkaardige hinder van alle vliegveld-exploitaties niet verdedigbaar dat vliegvelden voor helikopters als niet-gerubriceerd onder nr. 57.1 zouden worden beschouwd, en vliegvelden voor (gewone) vliegtuigen wel.

De verzoekende partij legt niet uit waarom een helihaven geen luchthaven zou zijn. Dit onderscheid moet klaarblijkelijk steun vinden in het verschil tussen een vliegtuig en een helikopter. Dit onderscheid is artificieel en onjuist, wanneer het wordt bekeken vanuit het doel van de milieuhinderwetgeving.

13. Zeer ten onrechte beweert de verzoekende partij dat een helihaven niet kan gelijk gesteld worden met een vliegveld zoals bepaald in de rubriek 57.1.

Dit artificiële onderscheid vindt vooreerst geen grondslag in de tekstuele bepaling van de rubriek 57.1 zelf.

Met het oog op een eenheid in de definities van de wettelijke begrippen, geeft rubriek 57.1 geen eigen definitie van ‘vliegveld’, maar verwijst zij daarvoor naar het reeds geciteerde verdrag van 7 december 1944 inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947, B.S., 2 december 1948 (verder verdrag van Chicago van 1944).

De Engelstalige, officiële versie van het verdrag van Chicago van 1944 hanteert de term ‘airport’, wat in de Nederlandstalige versie vertaald wordt als ‘luchthaven’.

Bijgevolg kan er geen twijfel over bestaan dat de men in rubriek 57.1 het begrip ‘vliegveld’ wilde definiëren als ‘airport’, of vertaald, ‘luchthaven’, zoals omschreven in het verdrag.

Het feit dat met de term ‘vliegveld’ ‘airport’ (vertaald: ‘luchthaven’) wordt bedoeld, wordt trouwens bevestigd door de terminologie van de rubrieken 57.2 en 57.3 van bijlage 1 van het VLAREM I. In deze rubrieken, die eveneens

subrubrieken zijn van '57. Vliegvelden' worden het begrip 'luchtvaartuigen' gebruikt. Dit algemene begrip voor toestellen die vliegen sluit aan bij het algemene begrip 'luchthaven'.

Het kan derhalve niet op redelijke wijze worden betwist dat 'vliegveld' zoals vermeld in rubriek 57.1, in samenlezing met de tekst van de rubrieken 57.2 en 57.3 moet worden begrepen als 'luchthaven' zoals bedoeld in het verdrag van Chicago van 1944, en haar bijlagen.

14. Het uitgangspunt van de wetgeving over de milieuvergunningen is derhalve dat de hinder uit oorzaak van het gebruik van luchthavens wordt bestreden, of het nu gaat over "echte" vliegtuigen, helikopters, of, zoals bedoeld in de rubrieken 57.2 ULMS, en zelfs over luchtvaartuigen zonder motor, zoals omschreven in de rubriek 57.3.

Het feit dat de geluidsemissie van klassieke vliegtuigen dynamisch verschilt van deze van helikopters, en dat de exploitatie van de luchthavens respectievelijk helihavens organisatorisch en qua ruimtelijke impact -verticaal stijgen en landen-verschilt, laat geenszins toe om te zeggen dat een helihaven geen luchthaven of vliegveld is in de zin van de rubriek 57.1, om de dubbele reden van het normdoel van die bepaling, en van de tekst zelf, die met verwijzing naar (de bijlagen aan) het verdrag van Chicago toelaat om een perfect legitieme en sluitende definitie van het begrip luchthaven te geven.

15. Indien dit alles nog niet overtuigend mocht zijn, kan worden verwezen naar de spraakgebruikelijke betekenis van de begrippen vliegveld, vliegtuig, helikopter en helihaven.

Volgens VAN DALE, groot woordenboek der Nederlandse taal, editie 2003 is een vliegtuig een toestel zwaarder dan de lucht waarmee men kan vliegen, terwijl een helikopter een vliegtuig is met aangedreven wentelende draagvlakken dat verticaal kan opstijgen en dalen. Een synoniem voor helikopter is hefschroefvliegtuig.

Een vliegveld is een groot effen terrein met verharde banen van waaraf vliegtuigen kunnen opstijgen en landen. Een luchthaven is een vliegveld voor verkeersvliegtuigen met accommodatie voor ontvangst en vertrek van passagiers en goederen, en een helihaven wordt gedefinieerd als een luchthaven voor helikopters.

De verzoekende partij begaat derhalve de fout te suggereren dat een helikopter geen vliegtuig is in de zin van een toestel zwaarder dan de lucht om mee te vliegen, en dat de exploitatie van een vliegveld voor helikopters, hetzij een helihaven niets vandoen zou hebben met de luchtvaart, quod uiteraard non.

16. Het rechtszekerheidsbeginsel, c.q. de regel van de voorspelbaarheid van de norm, is niet geschonden. Het is voor de exploitanten perfect mogelijk om te weten dat de exploitatie van de verzoekende partij onder de toepassing van de rubriek 57.1 van de bijlage aan VLAREM 1 valt.

Het wordt verder niet ingezien hoe de rubriek 57.1 als strijdig met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel kan worden beschouwd.

17. Het is niet duidelijk op welke wijze het bestreden besluit art. 5.57.1.1 VLAREM II zou hebben geschonden. Deze bepaling draagt overigens bij tot de precieze en kenbare omschrijving van het begrip vliegveld in de rubriek 57.1 van de bijlage 1 aan VLAREM I";

4.1.1.3. Overwegende dat de **tussenkomende partijen** dienaangaande betogen :

“In het eerste middel stelt de verzoekende partij dat rubriek 57.1 niet van toepassing is op een helihaven, minstens dat deze rubriek ‘onwettig’ is, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, omdat het in rechte niet mogelijk zou zijn om te bepalen welke inrichtingen onder de categorie 57.1 vatten.

Zij stelt dat rubriek 57.1. van de VLAREM 1 van toepassing is op ‘vliegvelden’ waarbij dit begrip verwijst naar de definitie van het Verdrag van Chicago, terwijl dit verdrag geen definitie zou bevatten.

De verzoekende partij vergist zich.

Rubriek 57.1 van VLAREM I is van toepassing op:

‘Terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van:

Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder vliegvelden verstaan de vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de Internationale burgerluchtvaartorganisatie.’

Deze rubriek werd in het VLAREM 1 ingevoerd omdat ‘vliegvelden’ ingevolge richtlijn 97/11 (potentieel) MER-plichtig zijn, en omdat deze richtlijn de lidstaten verplicht dergelijke (potentieel) MER-plichtige inrichtingen aan een vergunning te onderwerpen.

In de richtlijn zelf is sprake van ‘vliegvelden’, waarbij in voetnoot gespecificeerd is dat het moet gaan om ‘vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het verdrag van Chicago tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie’ (bijlage 14)’.

Het Verdrag van Chicago voorziet inderdaad niet zelf in een definitie voor vliegvelden, maar de bijlagen bij dit Verdrag van Chicago bevatten wel een ruime definitie van luchtvaartterreinen.

Deze laatste Bijlagen bestaan overeenkomstig artikel 90 van het Verdrag van Chicago uit internationale normen en aanbevolen praktijken aangenomen door de raad van de I.C.A.O. (International Civil Aviation Organisation) betreffende bepaalde domeinen zoals opgesomd in artikel 37 van het bovenvermelde Verdrag.

Deze Bijlagen hebben overeenkomstig artikel 38 van het Verdrag dezelfde draagwijdte als de bepalingen van het Verdrag zelf. Ze hebben drie maanden na hun goedkeuring kracht van wet ten aanzien van de lidstaten die geen afwijking via een specifieke procedure aan de raad van I.C.A.O. bekend maakte.

De definitie van een luchtvaartterrein, zoals vervat in de Bijlagen (Bijlage 2), luidt als volgt:

‘Aérodrome- Surface définie sur terre ou sur l’eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel) destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l’arrivée; le départ et les évolutions des aéronefs à la surface.’ (Luchtvaartterrein- Bepaald gebied op het land of op het water (eventueel gebouwen, installaties en materieel omvattend) dat bestemd is om geheel of gedeeltelijk te worden gebruikt voor de aankomst, het vertrek en de verplaatsingen op de grond van luchtvaartuigen (vrije vertaling));

Bijlage 14 bij het Verdrag van Chicago verwijst met betrekking tot vliegvelden overigens expliciet naar helihavens en definieert dit begrip zelfs als;

‘Aérodrome destiné à être utilisé seulement par des hélicoptères’.

(Luchtvaartterrein dat bestemd is om enkel door helikopters te worden gebruikt (vrije vertaling));

Een helihaven valt dienvolgens ongetwijfeld binnen de definitie van een luchtvaartterrein.

Een luchtvaartuig wordt door de Bijlagen bij het Verdrag van Chicago zeer algemeen als volgt gedefinieerd:

‘Aéronef- Tout appareil qui peut se soutenir dans l’atmosphère grâce à des réactions de l’air autres que les réactions de l’air sur la surface de la terre’.

(Luchtvaartuig- ieder toestel dat in de dampkring kan worden gehouden tengevolge van krachten die de lucht daarop uitoefent met uitzondering van deze krachten op het aardoppervlak (vrije vertaling));

Helikopters beantwoorden duidelijk aan deze definitie. Het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen zijn dus onbetwistbaar van toepassing op burgerlijke helikopters en helihavens;

Bijlage 16 bij het bovenvermelde Verdrag betreffende de bescherming van het milieu besteedt trouwens eveneens een hoofdstuk 11 aan het gebruik van helikopter, hetgeen bevestigt dat het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen toepasselijk zijn op burgerlijke helikopters en helihavens;

Verder moet opgemerkt worden dat het Belgisch Koninklijk Besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregels de definities van luchtvaartuigen en luchtvaartterreinen woord voor woord overneemt uit de Bijlagen bij het Verdrag van Chicago;

Zo definieert het Ministerieel Besluit van 21 juni 1979 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters een helihaven overigens als ‘een luchtvaartterrein om enkel door helikopters te worden gebruikt’;

Omwille van de bovenvermelde elementen kan er geen twijfel bestaan dat burgerlijke helikopters en helihavens in de definities van respectievelijk luchtvaartuigen en vliegvelden vervat zitten. Burgerlijke helikopters vallen zeer duidelijk onder het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen.

Uw Raad oordeelde trouwens vroeger reeds dat helihavens vergunningplichtig zijn geworden ten gevolge van de vervanging van bijlage 1 bij Vlarem I door artikel 66 van het besluit van 12 januari 1999 van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones (Arrest Stad Mechelen, nr. 127.090 van 15 januari 2004, en arrest Air Technologie Belgium, nr. 105.380 van 3 april 2002.)

Men kan dus in casu niet redelijk spreken van rechtsonzekerheid inzake de exploitatie van helihavens die onbetwistbaar vergunningplichtig is geworden sedert 1999 op grond van de rubriek 57.1 van bijlage 1 bij Vlarem I.

Uw Raad is trouwens niet bij machte te stellen dat de definitie van de indelingslijst onduidelijk en bijgevolg onwettig is. Immers dit oordeel komt er onvermijdelijk op neer dat bijlage 1 van richtlijn 97/11 onwettig is. Een dergelijk oordeel is voorbehouden aan het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg”;

4.1.2. Overwegende dat het middel, om de hierna uiteengezette redenen, **ernstig** is :

4.1.2.1. Door het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, wordt de indelingslijst in bijlage 1 bij Vlarem I vervangen.

Aldus maakt rubriek 57.1 het volgende als klasse 2-inrichting milieuvergunningsplichtig :

“57. VliegvelDEN

- 57.1 Terreinen voor vliegvelDEN met een start- en landingsbaan van :
Voor de toepassing van deze rubriek wordt onder vliegvelDEN verstaan de vliegvelDEN die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie
1° minder dan 1.900 meter
(...)”.

4.1.2.2. Onmiddellijk dient reeds te worden vastgesteld dat Vlarem I niet aanwijst waar in het Verdrag van Chicago de definitie van "vliegvelDEN" is terug te vinden. Nochtans betreft het een uiterst volumineus verdrag, dat, met inbegrip van de 18 bijlagen, honderden bladzijden beslaat. Medewerkers van het bevoegde bestuur maken dienaangaande gewag van "twee kasten vol" ... De bijlagen zijn nauwelijks vindbaar en bevinden zich ook niet in het administratief dossier.

4.1.2.3. De eigenlijke tekst van het verdrag blijkt geen definitie van "vliegveld" te bevatten.

Het bestreden besluit doet deze zaak af met de lapidaire overwegingen dat "in het verdrag zelf geen eigenlijke definitie van 'vliegveld' is gegeven; dat bij dit verdrag evenwel een reeks van bijlagen zijn gevoegd die inzonderheid wat helikopters betreft, meer duidelijkheid geven”.

Ook in haar nota slaagt de verwerende partij er niet in om de vindplaats van die definitie aan te wijzen.

Uit dergelijke ontoegankelijke "regelgeving" kan een exploitant onmogelijk uitmaken of een plaats waar helikopters, die toch wel een heel specifiek

soort vliegende tuigen zijn, opstijgen en landen, wel vergunningsplichtig is op grond van die bepaling.

Van een burger kan niet verwacht worden dat hij dienaangaande een speurtocht doet, zoals deze die hieronder, door de Raad van State, gevoerd wordt.

Dit klemmt des te meer wanneer tevoren dienaangaande in de regelgeving niets was bepaald, zodat dergelijke inrichtingen in het verleden, zonder betwisting, zonder vergunning mochten worden geëxploiteerd, zoals de verzoekende partij ook heeft gedaan.

Bovendien is "regelgeving" door dit soort verwijzing al helemaal niet aanvaardbaar wanneer ze strafrechtelijk is gesanctioneerd, zoals ten deze het geval is.

4.1.2.4. Uit de aanhef van het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 blijkt dat de bedoeling voorlag de indelingslijst gevoegd bij Vlarem I zodanig aan te passen dat de inrichtingen die door de richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten aan MER onderworpen worden, op de indelingslijst voorkomen.

Bijlage I bij de richtlijn 85/337 heeft betrekking op de aanleg van "vliegvelden".

Die richtlijn verstaat onder "vliegvelden" : "die vliegvelden die beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Chicago ... (bijlage 14)".

Aldus moeten de betrokken rechtsonderhorigen een E.U.-richtlijn consulteren om te weten te komen waar precies de definitie van "vliegveld" kan worden teruggevonden, namelijk in de bijlage 14.

De bedoelde bijlage 14 bevat volgende definitie van het begrip "aérodrome" :

"surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel), destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des aéronefs à la surface".

Door het gehanteerde procédé van regelgeving worden de bestemmingen van die regeling dus ook nog gedwongen tot een interpretatie op

grond van begrippen geformuleerd in de Franse of de Engelse taal, vermits de bijlagen bij het Verdrag van Chicago, officieel alleen in die talen lijken te bestaan.

Het komt de verwerende partij toe, de bedoelde E.U. -richtlijn niet alleen op een correcte, maar ook op een voor de bestemmingen ervan begrijpelijke wijze in intern recht om te zetten. Wanneer die richtlijn naar vreemde terminologieën verwijst, komt het de verwerende partij dan ook toe die begrippen op duidelijke wijze in Vlarem I zelf op te nemen en te omschrijven, in plaats van onduidelijkheden zonder meer over te schrijven.

4.1.2.5. Meer inhoudelijk is bijgevolg, op het eerste gezicht, de vraag cruciaal of een helikopter een "aéronef" is.

Welnu, noch de verwerende partij, noch de tussenkomen de partijen, slagen er in aan te tonen dat het verdrag een definitie van "aéronef" bevat, en zo ja aan te wijzen, waar in het verdrag, of de 18 bijlagen ervan, deze definitie voorkomt.

Ook de Raad van State heeft, tijdens zijn prima facie-onderzoek, geen dergelijke definitie in het verdrag of de bijlagen gevonden.

4.1.2.6. Wel beweren de tussenkomen de partijen, zonder meer, dat het begrip "aéronef" in "de bijlagen" bij het Verdrag van Chicago wordt omschreven als

"tout appareil qui peut se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air sur la surface de la terre".

Zij leggen evenwel geen stuk met die definitie neer.

Volgens VAN DALE, Frans-Nederlands woordenboek, is een aéronef een "luchtvaartuig".

Er zou gebeurlijk kunnen worden aangenomen dat een helikopter aan deze omschrijvingen beantwoordt.

4.1.2.7. Maar, de bijlage 14 bij het verdrag bevat ook een definitie van het begrip "hélistation", namelijk :

"aérodrome, ou aire définie sur une construction, destiné à être utilisé, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des hélicoptères à la surface".

Hieruit lijkt op het eerste gezicht te moeten worden afgeleid dat het verdrag er van uitgaat dat helikopters niet alleen opstijgen en landen op "aérodromes", maar ook op andere bouwwerken. Dit lijkt te impliceren dat helihavens zich niet alleen op een "vliegveld", "aérodrome" in de zin van het verdrag kunnen bevinden, maar even goed op andere constructies, hetgeen niet meer dan logisch is, gelet op het feit dat helikopters veel minder ruimte nodig hebben om op te stijgen en te landen, dan eigenlijke vliegtuigen.

In ieder geval lijkt dit alles erop te wijzen dat, in tegenstelling tot hetgeen het bestreden besluit voorhoudt, het geenszins duidelijk is "dat het begrip 'luchtvaartterrein' in deze synoniem is van het begrip 'vliegveld'", en nog minder dat een "helihaven" synoniem is van "vliegveld".

4.1.2.8. Het bestreden besluit verwijst ook naar bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago, die een hoofdstuk bevat dat volledig aan helikopters is gewijd.

Dit klopt, maar toont geenszins aan, zeker niet gelet op de definitie van "hélistation" in bijlage 14, dat een start- en landingsplaats voor helikopters altijd een "vliegveld" is in de zin van het verdrag. Het wijst er integendeel alleen op dat dit verdrag ook bepalingen bevat die specifiek zijn voor helihavens.

4.1.2.9. Gelet op de drastische -o.m. strafrechtelijke- sancties verbonden aan het miskennen van de vergunningsplicht, moet die plicht nauwkeurig omschreven zijn, minstens in Vlarem I.

De verwerende partij kan zich in deze dan ook niet beroepen op een doelgerichte interpretatie van de desbetreffende bepalingen, om lacunes in een regeling met dergelijke implicaties, op te vullen.

4.1.2.10. Vermits Vlarem I -weliswaar op zeer gebrekkige wijze- het begrip "vliegveld" definieert door middel van een loutere verwijzing naar het Verdrag van Chicago, lijkt de verwerende partij, in haar nota, evenmin met goed gevolg te kunnen terugvallen op de "spraakgebruikelijke" betekenis van "de begrippen vliegveld, vliegtuig, helikopter en helihaven".

4.1.2.11. De vaststelling dat een inrichting niet vergunningsplichtig is, omdat niet blijkt dat ze valt onder de definitie van rubriek 57 van de bijlage 1 van Vlarem I, houdt geen enkel oordeel in over de "wettigheid" van de richtlijn welke die bepaling in het intern recht beoogt om te zetten, zodat de premisse waarop de tussenkomenende partijen zich steunen om te stellen dat een dergelijk "oordeel" is voorbehouden aan het Hof van Justitie, niet lijkt op te gaan.

4.1.2.12. Uit het bovenstaande moet worden besloten dat op het eerste gezicht niet blijkt dat helihavens beantwoorden aan de "omschrijving" opgenomen in rubriek 57.1.

Vermits het bestreden stopzettingsbevel in hoofddorde gestoeld is op het feit dat zonder de vereiste vergunning wordt geëxploiteerd, is het middel ernstig;

4.2.1. Overwegende, wat de **tweede schorsingsvoorwaarde**, het **moeilijk te herstellen ernstig nadeel**, betreft, dat de standpunten van de partijen als volgt kunnen worden samengevat :

De verzoekende partij stelt in haar **verzoekschrift** dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing tot gevolg heeft dat de helihaven onmiddellijk moet worden gesloten, dat daardoor het voortbestaan van de bedrijfsvoering in het gedrang wordt gebracht, dat het bevel tot stopzetting dat strikt genomen enkel betrekking heeft op de helihaven de facto dwingt tot het staken van de activiteiten in de onderhoudswerkplaats voor helikopters en dat er derhalve sprake is van een algehele stopzetting van de bedrijfsactiviteiten.

De verwerende partij repliceert in haar **nota** dat op geen enkele wijze wordt uitgelegd waarom de onmiddellijke beëindiging van de exploitatie een moeilijk te herstellen ernstig nadeel oplevert in vergelijking met de toestand waarbij een bijkomende respijttermijn van 3 maanden zou zijn toegekend. Daarenboven zou niet op overtuigende wijze aangetoond zijn dat de stopzetting van de vliegactiviteiten ter plaatse automatisch meebrengt dat ook de herstelwerkplaats op "organisatorische en financiële wijze" getroffen wordt. Van de verzoekende partij zou ook verwacht

mogen worden dat zij uitlegt waarom de reeds op 6 april 2001 aangekondigde herlocalisatie uiteindelijk niet heeft kunnen plaatsvinden.

De tussenkomende partijen voeren in hun **verzoekschrift tot tussenkomst** aan dat niet concreet wordt aangetoond dat de verzoekende partij geen enkele andere activiteit ontwikkelt of kan ontwikkelen. Uit de omschrijving van het maatschappelijk doel in de statuten en uit de voorstelling van de aangeboden diensten op verzoeksters website zou blijken dat zij een eigen vloot van helikopters heeft en dat het beschikken over een eigen helihaven voor het ontplooien van die activiteit misschien wel nuttig, maar niet noodzakelijk is. Naast het vliegen met helikopters - activiteit die niet getroffen wordt door het bestreden stopzettingsbevel- zou de verzoekende partij ook verder kunnen gaan met de verkoop van helikopters of met haar trading & consultancy-diensten.

Bovendien zou het nadeel verbonden aan de stopzetting van de activiteiten eerder voortvloeien uit het besluit van de Vlaamse regering van 11 januari 1999 waarbij de exploitatie van een helihaven onderworpen wordt aan de vergunningsplicht en tevens uit het besluit van 8 maart 2001 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw houdende weigering van de milieuvergunning voor de uitbreiding van een onderhoudsatelier voor helikopters met een helihaven, beslissingen die door de verzoekende partij niet bestreden werden middels een vordering tot schorsing. Bovendien wordt het onderhoudsatelier thans zonder voorafgaande vergunning wordt geëxploiteerd.

4.2.2. Overwegende dat de verzoekende partij voldoende aannemelijk maakt dat zij door het bestreden stopzettingsbevel de uitbating van haar helihaven moet beëindigen, en dat dit de facto tot de algehele stopzetting van haar bedrijfsactiviteiten dreigt te leiden ; dat de verwerende en de tussenkomende partijen er niet in slagen dit te ontkrachten ; dat dit nadeel niet voortvloeit uit de -niet bestreden- weigering van de milieuvergunning, nu uit de bespreking van het ernstig bevonden middel is gebleken dat in de huidige stand van het geding moet worden aangenomen dat de inrichting niet vergunningsplichtig is ; dat ook aan de tweede schorsingsvoorwaarde is voldaan,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het verzoek tot tussenkomst van Jean DE JONGHE d'ARDOYE, Marc DE SCHREVEL, Bruno DRIESKENS en Marcel TAELEMANS in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

Artikel 2.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 18 januari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij het beroep dat de n.v. HELI SERVICE BELGIUM had ingesteld tegen de beslissing van 6 februari 2003 van de afdeling Milieu-inspectie houdende het bevel om met ingang vanaf 12 mei 2003 de exploitatie stop te zetten van een helikopterhaven, gelegen aan de Steenweg naar Pepingen 250 te Sint-Pieters-Leeuw, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Artikel 4.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 500 euro , komen ten laste van de tussenkomende partijen, elke voor een vierde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tien juni tweeduizend en vijf, door :

de H.	R. STEVENS,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.