

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.497 van 15 januari 2009
in de zaak A. 189.850/VII-37.266.**

In zake : de BVBA MULTOGAS SERVICE,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. DESAIR,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Ankerrui 26

tegen :

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de
Brusselse Hoofdstedelijke regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaten F. TULKENS en A. VANDAELE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Terhulpesteenweg 177/6.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het enig verzoekschrift dat de BVBA MULTOGAS SERVICE op 29 september 2008 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring te vorderen van "het stilzwijgend besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, houdende bevestiging van de weigering door het Milieucollege dd. 26 juli 2005 tot verlenging van de milieuvergunning van Multogas voor de uitbating van het benzinestation aan de Akenkaai 18 te 1000 Brussel, ingevolge het niet reageren door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op de aangetekende rappelbrief van verzoekster dd. 3 juli 2008 verzonden ex artikel 82 van de Brusselse Milieuvergunningsordonnantie dd. 5 juni 1997";

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur P. SOURBRON, op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna : algemeen procedurereglement) en op grond van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State (hierna : procedurereglement kort geding);

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 21 november 2008 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 18 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DESAIR, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaten F. TULKENS en A. VANDAELE, die verschijnen voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT:

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij exploiteert een benzinestation, gelegen aan de Akenkaai 18 te Brussel.

1.2. De percelen waarop de inrichting gevestigd is, zijn eigendom van de gewestelijke vennootschap van de Haven van Brussel. Met een overeenkomst van 4 november 1977 zijn ze in concessie gegeven aan de verzoekende partij. Met betrekking tot de duur van die concessie werd een procedure gevoerd bij het hof van beroep te Brussel.

1.3. De inrichting is volgens het Gewestelijk Bestemmingsplan (besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 3 mei 2001) gelegen in het "gebied van gewestelijk belang nr. 1". Het programma hiervan voorziet onder meer in de "begroening van de kanaaloevers".

1.4. Op 2 augustus 1999 wordt door het Brussels Instituut voor Milieubeheer een milieuvergunning verleend, die, wat de duur ervan betreft, het volgende bepaalt :

- "§1. De milieuvergunning wordt toegekend voor een periode van 6 jaar.
De milieuvergunning wordt toegekend voor een periode van minder dan 15 jaar omwille van de volgende redenen :
- I. om de toekomst te vrijwaren inzake de heraanleg van de betreffende zone door het Gewest en de stad Brussel
 - II. omdat er geen planning is vastgelegd voor de uitvoering van de werken
- § 2. Indien er geen plan en planning wordt vastgelegd voor de aanleg van de promenade op de rechteroever kan de duur van de milieuvergunning verlengd worden voor een duur van 15 jaar. De aanvraag om verlenging moet echter naar behoren minstens 12 maanden voor de vervaldatum ingediend zijn, op straffe van vervallenverklaring".

1.5. Op 14 juli 2003 dient de verzoekende partij een aanvraag in tot verlenging van de milieuvergunning.

1.6. Het Milieucollege beperkt op 26 juli 2005 de termijn voor een periode van zes jaar. Dit wordt bevestigd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 29 september 2005. Bij arrest nr. 150.424 van 19 oktober 2005 schorst de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van dit besluit.

1.7. Ingevolge dit arrest wordt, bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 26 januari 2006, het (geschorste) besluit van 29 september 2005 ingetrokken. Tegelijk wordt opnieuw uitspraak gedaan over het beroep dat de verzoekende partij had ingediend : dat beroep wordt gedeeltelijk gegrond verklaard, de beroepen beslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005 wordt vernietigd en aan de verzoekende partij wordt een vergunning verleend om haar inrichting verder te exploiteren voor een "niet verlengbare" termijn van één jaar en negen maanden, vanaf de vervaldatum van de te hernieuwen vergunning (dit wil zeggen tot 2 mei 2007). Dit besluit is, wat de duur van de vergunning betreft, als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat het tankstation van de verzoekende partij gelegen is in het gebied van gewestelijk belang nr. 1 (hierna 'GGB') volgens het GBP (goedgekeurd door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2001);

Overwegende dat het programma van het GGB nr. 1 de begroening van de kanaaloevers voorziet (zie bepaling J van de GBP);

Overwegende dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002 voorziet dat op de Akenkaai een openbare ruimte wordt aangelegd

die bestemd is als wandelruimte en vrijetijdsactiviteiten die verbonden zijn met waterwegen en die vaste en verplaatsbare uitrustingen omvat alsook stadsmeubilair, aanplanting van bomen; dat dit besluit de gemeenteraad van de Stad Brussel vraagt om twee BBP's aan te nemen inzake het grondgebied van het GGB nr. 1 namelijk het BBP Helihaven en het BBP Willebroeck; dit laatste BBP zal het grondgebied beslaan waar het benzinestation van de eiseres gelegen is;

Overwegende dat de procedure voor de goedkeuring van het BBP Willebroeck gaande is maar dat het plan nog niet definitief goedgekeurd werd, dat de auteur van het ontwerp van BBP en van het Milieueffectenrapport evenwel aangesteld werd bij besluit van de Gemeenteraad van de Stad Brussel van 21 november 2005;

(...)

Overwegende dat de verwezenlijking van deze wandelruimte onverenigbaar is met de inplanting van een pompstation aan het eind van de wandeling op de Akenkaai;

(...)

Overwegende van zodra het BBP Willebroeck goedgekeurd zal zijn, de (sic) tankstation van verzoekende partij niet meer verenigbaar zal zijn met de stedenbouwkundige voorschriften; dat het onbetwistbaar is dat de bevoegde overheid met betrekking tot milieu de stedenbouwkundige wetgeving moet naleven en bijgevolg nagaan of het project de stedenbouwkundige voorschriften naleeft (zie onder andere Raad van State, arrest 104.057 van 27 februari 2002);

(...)

Overwegende dat het beroep van de eiseres bij de Regering gedeeltelijk gegrond verklaard moet worden, aangezien het verlengingsbeginsel niet betwistbaar is, bij gebrek aan elementen die gebaseerd zijn op artikel 2 van de ordonnantie van 5 juni 1997;

Dat het beroep daarentegen slechts gedeeltelijk gegrond is aangezien de milieuvergunning niet voor 15 jaar verlengd kan worden, zoals gevraagd door de eiseres, zo niet wordt de eerder vermelde aanleg op de helling geplaatst; deze aanleg werd reeds sinds lang aangekondigd, is bij Multogas gekend en had reeds in 1999 een vergunning van beperkte duur gerechtvaardigd die niet betwist werd;

Dat dezelfde redenen dus opnieuw een vergunning van beperkte duur rechtvaardigen; dat een verlenging voor een periode van een jaar en negen maanden (vanaf de vervaldatum van de oorspronkelijke vergunning 99/025, namelijk van 2 augustus 2005 tot 2 mei 2007) niet verlengbaar dus gerechtvaardigd is, namelijk de tijd die in principe nodig is voor de goedkeuring van het BBP Willebroeck dat een duidelijk en onbetwistbare juridische basis zal zijn voor de geplande aanleg die uitgevoerd zal worden, een aanleg waarmee de activiteiten van Multogas objectief gezien niet verenigbaar zijn".

1.8. Met het arrest nr. 173.413 van 12 juli 2007 wordt artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 26 januari 2006 waarbij de gevraagde vergunning voor een "niet verlengbare" termijn van één jaar en negen maanden wordt verleend, door de Raad van State vernietigd.

Dit arrest is onder meer als volgt gemotiveerd:

"Door het verlenen van de vergunning voor een 'niet verlengbare' termijn anticipeert de verwerende partij op eventuele toekomstige aanvragen tot hernieuwing van de inrichting, terwijl zij enkel bevoegd was om aan de door

haar beoordeelde milieuvergunningsaanvraag gevolgen te verbinden met betrekking tot de duur van die vergunning. Een eventuele hernieuwing van de vergunning zal op haar merites moeten worden beoordeeld door de op dat ogenblik bevoegde overheid, mede aan de hand van de dan geldende of met zekerheid te verwachten regelgeving. Door te stellen dat de verleende termijn 'niet verlengbaar' was heeft de verwerende partij te dezen haar bevoegdheid als beroepsinstantie overschreden. Artikel 62, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunning bepaalt dat enkel de geldigheidsduur van tijdelijke inrichtingen niet kan worden verlengd. Te dezen gaat het niet om een tijdelijke inrichting in de zin van artikel 3, 2/, van deze ordonnantie".

1.9. Na dit arrest laat de verwerende partij na om opnieuw uitspraak te doen over het beroep dat de verzoekende partij had ingesteld tegen de beslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005.

1.10. Met een aangetekend schrijven van 3 juli 2008 maant de verzoekende partij de verwerende partij formeel aan om een nieuwe beslissing over haar vergunningsaanvraag te nemen "rekening houdend met de overwegingen van de diverse schorsings- en vernietigingsarresten van de Raad van State die er in deze zaak reeds zijn geveld".

De aanmaning wordt verstuurd op grond van artikel 82 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen (hierna : milieuvergunningsordonnantie). Het tweede lid van het voormelde artikel bepaalt dat, indien de aanvrager van de vergunning geen beslissing heeft ontvangen binnen een termijn van dertig dagen na het versturen van de aanmaning, de beslissing waartegen beroep is ingesteld, wordt bevestigd.

1.11. De verwerende partij heeft niet gereageerd op deze aanmaning.

1.12. De verzoekende partij heeft inmiddels een nieuwe vergunningsaanvraag ingediend voor de verdere exploitatie van het betrokken benzinestation. Op 10 oktober 2008 heeft het Brussels Instituut voor Milieubeheer de vergunning geweigerd.

2. De ontvankelijkheid

2.1. De verwerende partij werpt op dat de vordering als niet-ontvankelijk moet worden afgewezen omdat de verzoekende partij door het indienen van een nieuwe vergunningsaanvraag met een identiek voorwerp "verzaakt" zou

hebben aan de vergunningsaanvraag die heeft geleid tot de thans bestreden stilzwijgende beslissing.

2.2. Uit geen enkel gegeven van het dossier blijkt dat de verzoekende partij expliciet zou hebben verzaakt aan de vergunningsaanvraag die aan de basis van het voorliggende geding ligt. Zowel de litigieuze als de "nieuwe" aanvraag zijn er op gericht dezelfde inrichting verder te exploiteren. Vanuit het standpunt van de exploitant maakt het geen wezenlijk verschil uit of de beoogde vergunning wordt verkregen op grond van de "oude" dan wel de "nieuwe" aanvraag. Het staat de verzoekende partij dan ook vrij verder te procederen tegen beslissingen die worden genomen in het kader van de "oude" aanvraag. Overigens blijkt niet dat de administratieve procedure omtrent deze nieuwe aanvraag is beëindigd. De exceptie kan niet worden aangenomen.

3. Ten gronde

3.1. Als enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2 van de milieuvergunningsordonnantie, het legaliteitsbeginsel, de formele motiveringsverplichting zoals opgelegd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing haar de verlenging van de milieuvergunning weigert, omwille van het feit dat er een "plan en planning" in de zin van artikel 2, § 2, van de milieuvergunning van 2 augustus 1999 zou bestaan, en dat in dat geval - volgens diezelfde bepaling uit de milieuvergunning - geen verlenging meer mogelijk zou zijn. Zij wijst er op dat de Raad van State in het arrest nr. 150.424 van 19 oktober 2005 reeds heeft bevestigd dat de weigering van de verlenging van de milieuvergunning op basis van een verwijzing naar een vorige milieuvergunning onwettig is, want strijdig met artikel 2 van de milieuvergunningsordonnantie en met het legaliteitsprincipe (meer bepaald met de hiërarchie der rechtsnormen). Zij besluit dat het bestreden besluit, dat de door de Raad van State reeds onwettig bevonden motivering opnieuw heeft overgenomen door niet te reageren op de aanmaning op basis van artikel 82 van de milieuvergunningsordonnantie, dan ook manifest de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen, alsmede het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State van 19 oktober 2005, schendt.

3.2. De verwerende partij laat in essentie gelden dat de beslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005 terecht stilzwijgend kon worden bevestigd omdat in deze beslissing de "vernieuwingsaanvraag werd getoetst aan de milieuvergunningsovereenkomst en aan de bepalingen van het BBP nr. 70-20a" en uit deze toetsing volgt dat de beoogde vergunning "niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige bepalingen van het genoemde BBP nr. 70-20a". Daarmee verwijst de verwerende partij naar het ontwerp van het bijzonder bestemmingsplan 70-20a "Willebroek" dat de Brusselse Hoofdstedelijke regering heeft goedgekeurd op 17 juli 2008 en dat inmiddels werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 augustus 2008.

3.3. Het uitblijven van een reactie van de Brusselse Hoofdstedelijke regering op de aanmaning die de verzoekende partij met toepassing van artikel 82, eerste lid, van de milieuvergunningsovereenkomst heeft verstuurd, heeft te dezen tot gevolg dat de beslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005 houdende weigering van de vergunning stilzwijgend wordt bevestigd.

Die beslissing is in wezen als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat artikel 2 'duur van de vergunning' van de milieuvergunning d.d. 2 augustus 1999, verleend aan de b.v.b.a. MULTOGAS SERVICE, als volgt luidt : '§ 1 De milieuvergunning wordt toegekend voor een periode van 6 jaar. De milieuvergunning wordt toegekend voor een periode van minder dan 15 jaar omwille van de volgende redenen : - om de toekomst te vrijwaren inzake de heraanleg van de betreffende zone door het Gewest en de Stad Brussel, - omdat er geen planning is vastgesteld voor de uitvoering van de werken. § 2 Indien er geen plan en planning wordt vastgelegd voor de aanleg van de promenade op de rechteroever kan de duur van de milieuvergunning verlengd worden voor een duur van 15 jaar. De aanvraag om verlenging moet echter naar behoren minstens 12 maanden voor de vervaldatum ingediend zijn, op straffe van vervalverklaring';

(...)

Overwegende dat de HAVEN VAN BRUSSEL aanhaalt dat thans een 'plan en planning' werd vastgelegd voor de aanleg van de promenade op de rechteroever zodat niet wordt voldaan aan de voorwaarde tot verlenging vermeld in artikel 2 § 2 van de milieuvergunning;

Dat de HAVEN VAN BRUSSEL zich steunt op de volgende gegevens :

(...)

Overwegende dat de aangehaalde concrete elementen aantonen dat, thans, 'een plan en planning voor de aanleg van de promenade op de rechteroever', in de zin van wat daarmee bedoeld was in de vergunning van 8 augustus 1999, is vastgelegd; dat er bijgevolg geen aanleiding is tot de gevraagde verlenging".

In deze motieven wordt de gevraagde verlenging van de vergunning getoetst aan een "voorwaarde" die opgenomen was in de initiële vergunning van 2 augustus 1999 en wordt de vergunning geweigerd wegens de vermeende strijdigheid van de verlengingsaanvraag met deze voorwaarde.

In zijn arrest nr. 150.424 van 19 oktober 2005 heeft de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen van het besluit van 29 september 2005. Dit arrest is als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat uit de aangehaalde overwegingen uit de bestreden beslissing op het eerste gezicht moet worden afgeleid dat de verwerende partij bij het nemen van die beslissing de initiële vergunning van 2 augustus 1999 heeft beschouwd als een rechtsnorm waaraan de gevraagde verlenging moest worden getoetst, en die verlenging heeft geweigerd wegens vermeende strijdigheid met artikel 2 daarvan;

Overwegende dat de vergunning van 2 augustus 1999 evenwel een louter individuele beslissing is, net zoals de hier bestreden beslissing, en geen hogere rechtskracht dan de laatst bedoelde beslissing lijkt te hebben; dat die vergunning zich bovendien alleen vermocht uit te spreken over de toentertijd ingediende aanvraag, en niet over eventuele toekomstige aanvragen, en derhalve op het eerste gezicht geen voorwaarden kon stellen voor het inwilligen van toekomstige aanvragen, bijvoorbeeld tot verlenging van de vergunning, noch een oordeel kon inhouden over toekomstige aanvragen; dat de kwestieuze aanvraag derhalve niet kon worden afgewezen louter op grond van strijdigheid ervan met artikel 2 van de vergunning van 2 augustus 1999; dat die aanvraag moest zijn onderzocht uit het oogpunt van de verenigbaarheid ervan met de doelstellingen vermeld in artikel 2 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, en ook moest worden getoetst aan rechtsnormen met een hogere rechtskracht; dat de bestreden beslissing er daarentegen is van uit gegaan dat de gevraagde verlenging van de vergunning alleen kon worden toegestaan mits verenigbaar te zijn met het bepaalde in artikel 2, § 2, van de vergunning van 2 augustus 1999, en de aanvraag alleen lijkt te hebben onderzocht vanuit dat oogpunt; dat het bijgevolg zonder belang is of de verwerende partij al dan niet op correcte wijze tot een negatieve beoordeling van die verenigbaarheid is gekomen; dat de motivering van de verwerende partij in haar subsidiaire argumentatie niet in de plaats kan gesteld worden van de motieven die blijken uit de formele motivering van de bestreden beslissing; dat het feit dat de verzoekende partij inderdaad geen subjectief recht heeft op een vergunning er uiteraard niet aan in de weg staat dat de bestreden beslissing moet steunen op rechtens aanvaardbare motieven".

Het thans bestreden besluit is door dezelfde onwettigheid aangetast als deze waarop de Raad van State reeds in dat arrest heeft gewezen. Het betoog van de verwerende partij dat het ontwerp van het bijzonder bestemmingsplan 70-20a "Willebroek", door de Brusselse Hoofdstedelijke regering goedgekeurd op 17 juli 2008, thans wel in de vereiste planning zou voorzien, doet op geen enkele wijze afbreuk aan de gegrondheid van het middel. Er kan immers niet worden ingezien hoe een beslissing die op 26 juli 2005 door het Milieucollege werd genomen, rekening kan hebben gehouden met een ontwerp van bijzonder bestemmingsplan dat pas op 17 juli 2008 door de Brusselse Hoofdstedelijke regering is goedgekeurd. Bovendien is er in die bevestigde beslissing geen sprake van een directe toetsing van de vergunningsaanvraag aan de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

Er is reden om het beroep af te doen volgens de verkorte procedure van artikel 93 van het algemeen procedurereglement.

De vernietiging van de bestreden beslissing heeft tot gevolg dat de vordering tot schorsing geen voorwerp meer heeft,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

Artikel 1.

Vernietigd wordt "het stilzwijgend besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, houdende bevestiging van de weigering door het Milieucollege dd. 26 juli 2005 tot verlenging van de milieuvergunning van Multogas voor de uitbating van het benzinestation aan de Akenkaai 18 te 1000 Brussel, ingevolge het niet reageren door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op de aangetekende rappelbrief van verzoekster dd. 3 juli 2008 verzonden ex artikel 82 van de Brusselse Milieuvergunningsordonnantie dd. 5 juni 1997".

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
vijftien januari tweeduizend en negen, door :

de HH. E. BREWAEYS, wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
D. DECOCK, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

E. BREWAEYS.