

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 198.779 van 10 december 2009
in de zaak A. 192.948/VII-37.379.**

In zake: de BVBA MULTOGAS SERVICE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Els Desair en Christiaan Lesaffer
kantoor houdend te Antwerpen
Oudeleeuwenrui 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, vertegenwoordigd
door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten François Tulkens en Arne Vandaele

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 8 juli 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 28 mei 2009 waarbij het beroep, ingesteld tegen de beslissing van het Milieucollege houdende de stilzwijgende bevestiging van de beslissing van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 10 oktober 2008 houdende de weigering van de milieuvergunning aan de BVBA Multogas Service voor de uitbating van een benzinestation, gelegen aan de Akenkaai 18 te Brussel, wordt afgewezen als ongegrond en de gevraagde vergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 194.565 van 22 juni 2009 werd de voorliggende zaak, wat de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid betreft, gevoegd met de zaak A. 192.947/VII-37.378 en werd(en) de vordering(en) tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen.

De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Peter Sourbron heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 november 2009.

Staatsraad Pierre Barra heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Els Desair, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Arne Vandaele, die tevens loco advocaten François Tulkens en Patrick Peeters verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Sourbron heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

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

3.2. 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 ingeleid bij het hof van beroep te Brussel.

3.3. De inrichting is volgens het Gewestelijk Bestemmingsplan (hierna: GBP), vastgesteld bij 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".

De inrichting is gelegen in het beheersingsgebied van het Bijzonder Bestemmingsplan nr. 70-20 a Willebroek (hierna: BBP), goedgekeurd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 19 maart 2009; artikel 2.3 van het BBP stelt dat tankstations ter plaatse verboden zijn.

3.4. 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 :

- om de toekomst te vrijwaren inzake de heraanleg van de betreffende zone door het Gewest en de stad Brussel
- 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".

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

3.6. Het Milieucollege weigert op 26 juli 2005 de gevraagde vergunning. 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.

3.7. 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(e) 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".

3.8. 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".

3.9. 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.

3.10. 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 30 dagen na het versturen van de aanmaning, de beslissing waartegen beroep is ingesteld, wordt bevestigd.

3.11. De aanmaning blijft zonder gevolg. Bij arrest nr. 189.497 van 15 januari 2009 vernietigt de Raad van State het "stilzwijgend besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering" houdende de bevestiging van de weigeringsbeslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005 betreffende de verlenging van de milieuvergunning van de verzoekende partij voor de uitbating van het betrokken benzinestation.

3.12. Op 28 mei 2009 neemt de Brusselse Hoofdstedelijke regering een nieuwe uitdrukkelijke beslissing over het beroep dat de verzoekende partij had ingediend tegen de weigeringsbeslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005. Het beroep wordt andermaal ongegrond verklaard en de verlenging van de milieuvergunning van 2 augustus 1999 wordt geweigerd. Van dit besluit wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging gevorderd in de zaak A. 192.947/VII-37.378.

3.13. De verzoekende partij heeft ook een nieuwe vergunningsaanvraag ingediend voor de verdere exploitatie van het betrokken benzinstation.

3.14. Op 10 oktober 2008 weigert het Brussels Instituut voor Milieubeheer ook die vergunningsaanvraag.

3.15. De verzoekende partij heeft tegen deze beslissing beroep aangetekend bij het Milieucollege. Aangezien het Milieucollege heeft nagelaten binnen de wettelijke termijn uitspraak te doen over dat beroep en de beroepen beslissing zodoende wordt geacht stilzwijgend te zijn bevestigd, heeft de verzoekende partij gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tegen de stilzwijgende beslissing van het Milieucollege beroep aan te tekenen bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering.

3.16. Met het in de voorliggende zaak aangevochten besluit van 28 mei 2009 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke regering het beroep afgewezen en de weigering van de milieuvergunning bevestigd.

Bepalende overwegingen in dit besluit zijn :

"1. Toepasselijke stedenbouwkundige regels

Overwegende dat het tankstation van bvba Multogas gelegen is in een gebied dat door het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) wordt aangeduid als 'gebied van gewestelijk belang nr. 1 Helihaven' (hierna 'GGB nr. 1 Helihaven'); dat het GBP werd goedgekeurd door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2001 en sinds 29 juni 2001 van kracht is; dat voorschrift nr. 18 van het GBP als volgt luidt :

'18. Gebieden van gewestelijk belang

De bestemmingsprogramma's voor de gebieden van gewestelijk belang worden hierna bepaald.

De inrichting ervan wordt vastgesteld bij Bijzondere Bestemmingsplannen, opgesteld volgens de bepalingen van de artikelen 60 tot 65 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Bij ontstentenis van dergelijke plannen zijn enkel de handelingen en werken toegelaten die overeenstemmen met het voorschrift betreffende het sterk gemengd gebied en met het programma van de betrokken gebieden, nadat die handelingen en werken aan de speciale regelen van openbaarmaking zullen onderworpen zijn;

Overwegende dat de toepasselijke voorschriften voor het GGB nr. 1 Helihaven als volgt luiden:

'GGB nr. 1 - Helihaven

Dit gebied is hoofdzakelijk bestemd voor de huisvesting.

Het kan worden bestemd voor handelszaken, kantoren, productieactiviteiten, voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, hotelinrichtingen en voor groene ruimten.

De vergroting van de vloeroppervlakte bestemd voor kantoren is, ten opzichte van de bestaande kantoren bij de inwerkingtreding van het plan, beperkt tot 150.000 m².

De oppervlakte bestemd voor groene ruimten bedraagt 8 ha, de begroting van de kanaaloevers niet inbegrepen.

De stedelijke vormgeving van dit geheel beoogt de herinrichting van een gemengde wijk waarvan het centrum zich tussen de Willebroekkaai en de Antwerpsesteenweg zal ontwikkelen.

De ruimten gereserveerd voor het openbaar vervoer per spoor dienen te worden gepland in overleg met de betrokken besturen';

Overwegende dat volgens artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002, zoals gewijzigd door artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 januari 2008, de gemeenteraad van de Stad Brussel verzocht wordt om een Bijzonder Bestemmingsplan (BBP) goed te keuren met betrekking tot het gebied gelegen tussen het kanaal en de Willebroekkaai en de Groendreef; dat het besluit van 18 juli 2002 eveneens als volgt bepaalt:

'Overwegende de aan de Akenkaai voorziene inrichtingswerken bedoeld voor de realisatie van een openbare ruimte bestemd voor de wandelweg en aan de waterweg verbonden vrijetijdsbesteding, en die mobiele en vaste voorzieningen, stadsmeubilair en een bomenaanplanting, enz. omvat';

Overwegende dat het ontwerp van BBP nr. 70-20a op 17 juli 2008 door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering goedgekeurd werd; dat het goedkeuringsbesluit bij uittreksel bekendgemaakt werd in het Belgisch Staatsblad van 6 augustus 2008; dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij besluit van 19 maart 2009 tot goedkeuring van het Bijzonder Bestemmingsplan nr. 70-20 'Willebroek' het BBP definitief goedgekeurd heeft; dat dit besluit bij uittreksel bekendgemaakt werd in het Belgisch Staatsblad van 25 maart 2009;

Overwegende dat het beroepschrift van bvba Multogas in onderhavige procedure dateert van 12 februari 2009; dat onderhavig beroep evenwel beoordeeld moet worden in het licht van de reglementering, zoals deze momenteel van toepassing is (zie RvS nr. 71.396, 29 januari 1998, Claessens; RvS nr. 106.298, 2 mei 2002, Vandenplas);

Overwegende dat onderhavig beroep onder meer getoetst moet worden aan het BBP nr. 70-20a; dat immers luidens artikel 55 van de Milieuvergunningsovereenkomst de vergunningverlenende overheid verplicht is om rekening te houden met alle toepasselijke bepalingen, dit is dus met inbegrip van de Bestemmingsplannen (zie J. van Ypersele, 'Le plan régional d'affectation du sol en Région de Bruxelles-Capitale: enjeux, principes, et particularités', Rev. dr. Imm. 2002 (130) nr. 67);

Overwegende dat in dat verband verwezen moet worden naar het arrest nr. 160.829 van 29 juni 2006 waarin de Raad van State de beslissing van 26 januari 2006 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering schorste betreffende de verlenging die aan bvba Multogas toegekend werd van de oorspronkelijke milieuvergunning van 2 augustus 1999, en dit voor een duur van 1 jaar en 9 maanden, niet verlengbaar; dat de Raad van State oordeelde dat de voorgenomen opmaak van het BBP Willebroek zich toen nog in een zo pril stadium bevond dat er niet met voldoende zekerheid gesteld kon worden dat de inrichting van bvba Multogas in de toekomst strijdig zou zijn met de verordenende stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat uit dit alles voortvloeit dat onderhavig beroep mag en zelfs moet worden getoetst aan het BBP nr. 70-20 'Willebroek';

Overwegende dat het BBP nr. 70-20 'Willebroek' in artikel 2.3 van Hoofdstuk 2 als volgt bepaalt :

'Deze kaai en zijn omgeving maken het voorwerp uit van een globale aanleg met als doel de inrichting van een kwaliteitsvolle openbare ruimte onder de vorm van een met bomen aangeplante wandelweg die de verbinding mogelijk maak(t) enerzijds met het Saincteletteplein en anderzijds met het toekomstige park, aan te leggen rondom het Vergotedok.

Bijzondere aandacht wordt besteed aan:
de te behouden en/of te bevoorrechten zichten op de linkeroever van het kanaal;

- de ruimtelijke schakels (materialen, aanplantingen, zichten, ...) te creëren tussen de verschillende ruimten en gebouwen langs de kaai;
- het gebruik van duurzame en kwaliteitsvolle materialen met een hoge geluidsabsorptiefactor;

De gemotoriseerde verplaatsingen zijn strikt beperkt in deze zone die voornamelijk voorbehouden is voor voetgangers en fietsers.

De aanleg van parkeerplaatsen is in deze zone verboden, met uitzondering van parkeerplaatsen voor het beperkt stationeren voor bestelwagens.

Voetgangers- en/of fietsersbruggen kunnen op de kaai toegelaten worden, deze laten de verbinding toe tussen de beide kanaaloevers.

Eveneens duidt het plan een zone aan waar een kunstwerk mag voorzien worden dat bestemd is voor de doorgang van een lijn van het openbaar vervoer (later een tramlijn), voor voetgangers en fietsers tussen de Willebroekkaai en de Havenlaan (Picardstraat).

Binnen deze zones kunnen kleine uitrustingen toegelaten worden voor zover deze een aanvulling zijn van de sociale en/of recreatieve en/of pedagogische functie van het kanaal.

Deze bestemmingen worden toegelaten:

- in de mate dat de plaatselijke voorwaarden dit toelaten en;
- nadat de handelingen en werken onderworpen werden aan de bijzondere maatregelen voor openbaarmaking.

Tankstations zijn verboden';

Overwegende dat uit het goedgekeurde 'Bestemmingsplan nr. 4' blijkt dat de site van eisers ingekleurd wordt als een gebied van openbare doorgang op privaat domein;

Overwegende dat de uitbating een tankstation door bvba Multogas onverenigbaar is met de voorschriften van artikel 2.3 van Hoofdstuk 2 van het BBP nr. 70-20 a, en met het globale doel van de heraanleg van de Akenkaai, die met name een 'kwaliteitsvolle openbare ruimte onder de vorm van een met bomen aangeplante wandelweg' beoogt, waarbij de gemotoriseerde verplaatsingen strikt beperkt zijn in deze zone die voornamelijk voorbehouden is voor voetgangers en fietsers, en waarbij de aanleg van parkeerplaatsen in deze zone verboden is, met uitzondering van parkeerplaatsen voor het beperkt stationeren voor bestelwagens; dat de uitbating van een tankstation door BVBA Multogas eveneens onverenigbaar is met het feit dat binnen deze zones enkel 'kleine uitrustingen' kunnen toegelaten worden 'voor zover deze een aanvulling zijn van de sociale en/of recreatieve en/of pedagogische functie van het kanaal' en onder strikte voorwaarden;

Overwegende dat het verbod van tankstations trouwens verenigbaar is met de voorschriften van het GGB nr. 1 Helihaven, dat voorziet in groene ruimten en begroening van de kanaaloevers, en met de realisatie van een openbare ruimte bestemd voor de wandelweg, zoals voorzien door artikel 1 van het besluit van 18 juli 2002 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

Overwegende, voor zover als nodig, dat de uitbating van een tankstation door bvba Multogas ook ontegensprekelijk verboden is op basis van artikel 2.3 van Hoofdstuk 2 van het BBP nr. 70-20a, en op basis daarvan het beroep eveneens moet worden afgewezen;

Overwegende dat artikel 0.11 van de 'Algemene voorschriften voor alle gebieden' van het Gewestelijk Bestemmingsplan (hierna 'algemeen voorschrift 0.11') als volgt luidt:

'De uitbating van de installaties waarvoor een milieuvergunning vereist is en die noodzakelijk zijn voor een bestemming die niet overeenstemt met de voorschriften van het plan, mag voortgezet worden overeenkomstig de verkregen vergunning.

De vergunning kan worden verlengd, hernieuwd of gewijzigd met inachtneming van de reglementering betreffende de milieuvergunning';

Overwegende dat Multogas ten onrechte van mening is zich te kunnen baseren op voorschriften 0.1 en 0.11 van het GBP voor het verkrijgen van de herziening van de beslissing tot weigering van het BIM; dat de argumenten van BVBA Multogas moeten worden afgewezen op basis van drie redenen;

Overwegende dat, ten eerste, bvba Multogas zich ten onrechte beroept op de algemene voorschriften 0.1 en 0.11 van het GBP; dat het op grond van algemeen voorschrift 0.1 van oordeel is dat alle algemene voorschriften altijd van kracht blijven, ongeacht wat er voorzien is in het bijzonder, lager plan; dat de vrijwaringsclausule van artikel 0.11 dan ook van toepassing zou zijn op het BBP nr. 70-20a, en bvba Multogas dus zou kunnen blijven exploiteren, ondanks de strijdigheid met dit BBP;

Overwegende dat, overeenkomstig algemeen voorschrift 0.1, de algemene voorschriften enkel toepasselijk zijn op al de gebieden van 'het plan'; dat de vrijwaringsclausule van algemeen voorschrift 0.11 verwijst naar een bestemming die niet in overeenstemming is met de voorschriften van 'het plan'; dat beide algemene voorschriften dus verwijzen naar 'het plan', waarmee het GBP wordt bedoeld; dat de vrijwaringsclausule van algemeen voorschrift 0.11 dus enkel geldt voor die installaties die, bij de inwerkingtreding van het GBP, zonevreemd waren, dat de uitbating van een station door bvba Multogas evenwel niet zonevreemd was op het ogenblik van de inwerkingtreding van het GBP; dat algemeen voorschrift nr. 0.11 te dezen dan ook niet toepasselijk is; dat het hier een tankstation betreft waarvoor de milieuvergunning al vervallen is, en waarbij een nieuwe milieuvergunning voor dit tankstation niet meer in overeenstemming is met het BBP nr. 70-20a;

Overwegende dat, ten tweede, zelfs indien het voorschrift 0.11 in dit geval van toepassing zou zijn, quod non, de onderzochte aanvraag zich voordoet als een nieuwe aanvraag voor de uitbating van nieuwe installaties en niet als de verlenging, de vernieuwing of de wijziging van een vroegere vergunning betreffende bestaande installaties die gelegen zijn in een gebied waarvan de bestemming gewijzigd is;

Overwegende dat de eiser tijdens zijn hoorzitting bevestigd heeft dat zijn aanvraag betrekking heeft op nieuwe installaties; dat daaruit voortvloeit dat BVBA Multogas zich niet kan beroepen op voorschrift 0.11 van het GBP, aangezien dat voorschrift slechts betrekking heeft op de verlenging, de vernieuwing of de wijziging van bestaande installaties;

Overwegende dat, ten derde, zelfs indien algemeen voorschrift 0.11 toch van toepassing zou zijn, er geen enkele verplichting bestaat op basis van voorschrift 0.11 om de milieuvergunning toe te kennen, nu in algemeen voorschrift 0.11 enkel wordt gesteld dat de vergunning 'kan' worden verlengd, hernieuwd of gewijzigd met inachtneming van de reglementering betreffende de milieuvergunning; dat daarenboven algemeen voorschrift 0.11 samen moet worden gelezen met artikel 55 van de Milieuvergunningsordonnantie, op grond waarvan de vergunningverlenende overheid verplicht is om rekening te houden met alle toepasselijke bepalingen (W. TIMMERMANS, 'Een verkenning van het eerste Gewestelijk Bestemmingsplan', C.D.P.K 2002, (409) 423, klemtoon in origineel); dat het beroep dan ook rekening moet houden met het BBP nr. 70-20a, en niet kan worden toegestaan louter en alleen op basis van algemeen

voorschrift 0.11; dat het immers aan een planologisch instrument niet toekomt om, via algemeen voorschrift 0.11, milieuaspecten te behandelen (D. VERHOEVEN, 'Het eerste Brusselse Gewestelijk bestemmingsplan: een praktisch overzicht T.R.O.S. 2002, (21) 32);

2.) Milieusituatie

Overwegende dat, zelfs indien de overgangsregeling van algemeen voorschrift 0.11 toepasselijk zou zijn, onderhavig beroep overeenkomstig algemeen voorschrift 0.11, tweede lid, ook moet worden getoetst aan 'de reglementering betreffende de milieuvergunning';

Overwegende dat de overheid waarbij een milieuvergunningsaanvraag ingediend is, een uitspraak moet doen met naleving van de doelstellingen van de politie van de ingedeelde inrichtingen en de beschermde belangen;

Overwegende dat krachtens vaste rechtspraak de vergunningverlenende overheid de belangen van de omgeving in de ruime zin, met inbegrip van de bevolking en de omwonenden, en de belangen van de uitbater tegen elkaar moet afwegen (P. MOËRYNCK, D. PAULET, J. SAMBON, 'Répertoire Pratique du droit Belge - complément X - Verbo Urbanisme et Environnement', Brussel, Bruylant, 2007, n/ 1336);

Overwegende dat deze belangen gewaarborgd worden in artikel 2 van de genoemde ordonnantie van 5 juni 1997;

Overwegende dat artikel 55, lid 2 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen eveneens de verplichting oplegt om de belangen van de uitbater en die van de omgeving tegen elkaar af te wegen in het kader van een beslissing ingevolge een vergunningsaanvraag;

Overwegende dat, in het licht van deze bepalingen, de beroepsoverheid de milieugevaren, -hinder of -ongemakken die de inrichting rechtstreeks of onrechtstreeks voor de omgeving, de gezondheid of de veiligheid van de bevolking zou kunnen inhouden, moet beoordelen;

Overwegende dat in die zin bij de beoordeling van onderhavig beroep alle aspecten van de milieubescherming mogen betrokken worden, tenzij die aspecten aan de gewestelijke bevoegdheid ontsnappen, zoals het geval is inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen (zie in die zin L. LAVRYSEN, 'Handboek milieurecht', Mechelen, Kluwer, 2006, nr. 311, p. 427);

Overwegende dat, bij de afweging van de genoemde belangen; als een project van dien aard is dat het uitzonderlijke en buitenmatige hinder veroorzaakt, de overheid de vergunning moet weigeren (M. PAQUES geciteerd door P. MOËRYNCK, D. PAULET, J. SAMBON, 'Répertoire Pratique du droit Belge', op.cit., n/ 1337);

Overwegende dat het hoogste administratieve rechtscollege al in die zin beslist heeft; dat de Raad van State immers oordeelde dat wanneer, na een beoordeling in concreto en rekening houdend met de bijzonderheden, vastgesteld wordt dat de uitbating uitzonderlijke of buitenmatige hinder zal veroorzaken, de overheid de vergunning moet weigeren (RvS, nr. 96.216, 7 juni 2001, Vereecke);

Overwegende dat in onderhavig geval de uitbating van de bvba Multogas onverenigbaar is met de huidige en toekomstige omgeving en al herhaaldelijk uitzonderlijke hinder heeft veroorzaakt voor de gezondheid van de bevolking en van het leefmilieu;

Overwegende dat immers uit de talrijke vaststellingen, ingebrekestellingen en PV's die Leefmilieu Brussel opgesteld heeft, blijkt dat de uitbating al gedurende meerdere opeenvolgende jaren aanhoudende inbreuken pleegt;

Overwegende dat een gedetailleerde studie uitgevoerd op 30 maart 2007 in toepassing van artikel 35 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 januari 1999 houdende vaststelling van de uitbatingvoorwaarden voor tankstations (hierna besluit 'tankstations') aangeeft dat de bodem en het grondwater op de plek van het tankstation ernstig verontreinigd zijn;

Overwegende dat uit die studie blijkt dat de bodemverontreiniging tot een diepte van 6 meter en de grondwaterverontreiniging tot een diepte van 10 meter onder het tankstation uitsluitend afkomstig zijn van de activiteit van de bvba Multogas;

Overwegende dat in die gedetailleerde studie besloten wordt dat er dringend gesaneerd moet worden en dat aangeraden wordt om de sanering binnen het jaar na de goedkeuring van de gedetailleerde studie aan te vangen, nu de verontreiniging als een 'niet te tolereren risico' bestempeld wordt;

Overwegende dat Leefmilieu Brussel de gedetailleerde studie op 14 december 2007 goedgekeurd heeft;

Overwegende daarenboven dat een andere bodemstudie die door de nv Atenor Group op het aangrenzend perceel uitgevoerd is (studie goedgekeurd door Leefmilieu Brussel op 26 januari 2009), ook aangeeft dat de bodem en het grondwater op de plaats van het tankstation en op de kade voor het station verontreinigd zijn;

Overwegende dat ondanks de talrijke herinneringen en ingebrekestellingen waarin aan Multogas gevraagd werd om zo snel mogelijk een saneringsstudie in te dienen (brief van 15 februari 2008, vergadering van 30 juni 2008 en brief van 16 september 2008), er tot op heden geen enkele saneringsstudie uitgevoerd is, noch werken aangevangen zijn, hetzij bijna anderhalf jaar na de goedkeuring van de gedetailleerde studie waaruit een zware verontreiniging blijkt;

Overwegende dat de bvba Multogas die sanering in elk geval moest uitvoeren, los van de aflevering van een milieuvergunning, hetzij voor de voortzetting van zijn uitbating door zijn inrichtingen in overeenstemming te brengen met de toepasselijke regelgeving, hetzij in het geval van de eventuele stopzetting van zijn activiteit;

Overwegende dat die bodemsaneringsverplichting voortvloeit uit, hetzij het besluit 'tankstations' (om zich in overeenstemming te stellen met dat besluit), hetzij de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen (in het geval van de stopzetting van de activiteiten, art. 63, §2);

Aldus overwegende dat de eiser in afwachting van een beslissing over de al dan niet aflevering van de milieuvergunning ten minste zijn saneringsstudie had kunnen indienen en de saneringswerken die volgens de genoemde gedetailleerde studie dringend zijn, had kunnen aanvangen;

Overwegende dat de eiser bovendien in het verleden, toen hij over een milieuvergunning beschikte, talrijke keren werd ingebreke gesteld voor de niet-naleving van zijn verplichtingen;

Overwegende dat de ambtenaren van Leefmilieu Brussel tijdens talrijke bezoeken (15/09/2003, 24/10/2003, 20/11/2003, 02/02/2004, 19/03/2004, 04/06/2004, 15/04/2005, 06/06/2005, 29/03/2006, 19/09/2006, 06/12/2006, 02/08/2008 en 06/03/2009), hebben kunnen vaststellen dat een tiental uitbatingsvoorwaarden van de milieuvergunning van 2 augustus 1999 niet nageleefd werden, waaronder de non-conformiteit van de elektrische installaties en het ontbreken van een goed toegankelijke en intelligent verspreide brandbeveiliging;

Overwegende dat de uitbater de verplichtingen die voortvloeien uit de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afval, en met name de verplichting om gevaarlijk afval te verwijderen, niet heeft nageleefd en nog steeds niet naleeft;

Overwegende dat er bovendien tijdens het openbaar onderzoek gehouden in het kader van de vergunningsaanvraag die op 19 april 2007 ingediend is, 15 bezwaren geformuleerd zijn die betrekking hebben op het gevarenrisico voor de buurtbewoners vooral vanwege de non-conformiteit van de elektrische installaties en het ontbreken van maatregelen inzake brandbeveiliging; dat in die bezwaren wordt gewezen op de verontreiniging voor de omgeving en de

voortdurende geur van de tanks en op geluidsoverlast, aangezien het tankstation ook nu nog 24 uur per dag uitgebaat wordt;

Overwegende, ten slotte, dat er op 12 juni 2008 en op 6 maart 2009 twee processen-verbaal opgemaakt zijn tegen de bvba Multogas voor de volgende inbreuken:

- niet-naleving van de verplichtingen inzake conformiteit van de installaties van het tankstations met het genoemde besluit 'tankstations';
- afwezigheid van een bodemsaneringsstudie en niet-uitvoering van de saneringswerken;
- inbreuken op de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen;

Overwegende, bijgevolg dat in het licht van deze vastgestelde toestand van aanhoudende inbreuken vanwege de eiser, een milieuvergunning van de installatie niet gerechtvaardigd kan worden en onvermijdelijk tot een vergroting van de onaanvaardbare risico's voor het leefmilieu en de gezondheid van de bevolking zou leiden;

Overwegende dat deze processen-verbaal immers vaststellingen bevatten inzake overtredingen van de genoemde wetgevingen, die toelaten om wezenlijke conclusies te trekken inzake de milieukundige beoordeling van het beroep (zie RvS, arrest nr. 190.371, 12 februari 2009, waarin de Raad uitdrukkelijk stelt dat processen-verbaal die vaststellingen bevatten van overtredingen, tot een wezenlijke conclusie kunnen leiden omtrent de milieukundige beoordeling);

Overwegende tot slot, en ten overvloede dat de jaarrekeningen van Multogas alsook de boekhoudkundige verslagen die het laten opstellen heeft, aangeven dat zijn financiële capaciteit, om de omvangrijke sanering die vereist is, uit te voeren (via een uitgraving van de tanks, die op dit ogenblik niet conform zijn, met een aanzienlijke wijziging van de installaties) ten zeerste onzeker is;

Overwegende, in het licht van het voorafgaande, dat de exploitatie van het tankstation door bvba Multogas van dien aard is om uitzonderlijke en bovenmatige hinder te veroorzaken voor de omgeving en dat zodoende gesteld moet worden dat de belangen van de omgeving in dit geval moeten primeren;

Overwegende dat elke aflevering van een milieuvergunning aan de eiser onvermijdelijk in strijd zou zijn met de milieuwetgeving;

Overwegende dat derhalve de milieuvergunning geweigerd moet worden zowel vanwege de genoemde stedenbouwkundige redenen als vanwege die inzake leefmilieu;

Overwegende dat het beroep van de eiser bij de Regering derhalve ongegrond verklaard moet worden".

3.17. Zowel in de zaak A.192.947/VII-37.378 als in de thans voorliggende zaak werd een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen bij arrest nr. 194.565 van 22 juni 2009 omdat niet voldaan was aan de schorsingsvoorwaarde met betrekking tot de uiterst dringende noodzakelijkheid.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Pleitnota

4. De verwerende partij wenst ter zitting een pleitnota neer te leggen. De procedureregeling voorziet niet in de neerlegging van een pleitnota. De Raad van

State moet de pleitnota dan ook niet als een processtuk in zijn beoordeling betrekken. Gezien als de neerslag van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting zou dergelijk stuk hoogstens als een loutere geheugensteun bij de zaak kunnen betrokken worden.

V. Onderzoek van de vordering

5. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

1. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partij voert in haar vijfde middel de schending aan van artikel 0.11 van het GBP en van de materiële motiveringsplicht.

Voornoemd artikel 0.11 bepaalt dat de uitbating van installaties waarvoor een milieuvergunning vereist is en die noodzakelijk zijn voor een bestemming die niet overeenstemt met de voorschriften van het plan, mag voortgezet worden overeenkomstig de verkregen vergunning en dat deze vergunning kan verlengd, hernieuwd of gewijzigd worden met inachtneming van de reglementering betreffende de milieuvergunning.

Volgens de verzoekende partij meent de verwerende partij ten onrechte dat deze bepaling geen basis kan vormen voor een (verlenging van de) milieuvergunning; vooreerst zou, aldus het bestreden besluit, dit voorschrift enkel een afwijkingsmogelijkheid bevatten voor bedrijven die zonevreemd zijn volgens het GBP en niet volgens andere lagere plannen terwijl de inrichting van de verzoekende partij enkel zonevreemd is geworden door het BBP; ten tweede zou dit voorschrift enkel gelden voor bestaande installaties en niet voor nieuwe installaties;

ten derde zou artikel 0.11 van het GBP alleszins geen verplichting inhouden om een milieuvergunning te verlenen en zou de aanvraag hoe dan ook moeten worden getoetst aan het BBP en aan de reglementering inzake de milieuvergunning; deze toets is negatief.

Deze houding van de verwerende partij is, aldus de verzoekende partij, onjuist. Vooreerst is, gelet op de hiërarchie van de normen en het legaliteitsprincipe, artikel 0.11 van het GBP ook van toepassing voor aan dit plan ondergeschikte plannen zoals het BBP dat tankstations ter plaatse verbiedt. Ten tweede is de strijdigheid met het BBP als motief irrelevant, aangezien er geen enkele stedenbouwkundige belemmering is om een milieuvergunning af te leveren indien de verwerende partij deze vergunning wenst te verlenen, ook indien een lager plan het niet toestaat; de toetsing van de aanvraag dient beperkt te blijven tot die aan artikel 0.11 van het GBP en aan artikel 55 van de milieuvergunningsordonnantie en die laatste beoordeling is te dezen evenzeer onwettig, zoals blijkt uit het zesde middel.

De verzoekende partij besluit dat voor de beoordeling van de verlenging van de milieuvergunning de stedenbouwkundige situatie te dezen een neutraal gegeven is omdat deze op zich de milieuvergunning niet in de weg staat.

Tenslotte benadrukt de verzoekende partij dat haar inrichting een bestaande inrichting is.

7. De verwerende partij argumenteert dat het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP enkel gaat over het GBP en dus enkel een afwijking mogelijk maakt voor inrichtingen die onverenigbaar zijn met de bestemmingen van het GBP bij de inwerkingtreding ervan; te dezen is de kwestieuze inrichting niet strijdig met het GBP zodat het artikel 0.11 van het GBP niet kan worden ingeroepen. De inrichting is enkel onverenigbaar met het BBP.

Het algemeen voorschrift 0.1 van het GBP, dat bepaalt dat de algemene voorschriften van toepassing zijn op al de gebieden van het plan ongeacht de grenzen en beperkingen bepaald in de bijzondere voorschriften die erop van toepassing zijn, bevestigt, zo vervolgt de verwerende partij, dat de algemene voorschriften enkel toepasselijk zijn op het GBP zelf.

Voorts benadrukt de verwerende partij dat de verzoekende partij zelf heeft toegegeven dat de aanvraag over nieuwe installaties gaat en dat ze een hernieuwing van de milieuvergunning aanvraagt. Deze hernieuwing is echter niet voorzien in de milieuvergunningsordonnantie; als verlenging van de milieuvergunning is de aanvraag laattijdig. Te dezen gaat het dus om een nieuwe milieuvergunningsaanvraag waar het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP niet op van toepassing is, daar dit enkel betrekking heeft op de verlenging, vernieuwing of wijziging van bestaande installaties.

Het BBP verbiedt expliciet tankstations zodat een milieuvergunning niet kon worden toegekend. Volgens artikel 55 van de milieuvergunningsordonnantie is de vergunningverlenende overheid verplicht rekening te houden met alle toepasselijke bepalingen, dit is met inbegrip van de bestemmingsplannen; aldus, besluit de verwerende partij, diende het BBP te worden toegepast.

Beoordeling

8. Artikel 0.11 van de algemene voorschriften van het GBP luidt als volgt :

"De uitbating van de installaties waarvoor een milieuvergunning vereist is en die noodzakelijk zijn voor een bestemming die niet overeenstemt met de voorschriften van het plan, mag voortgezet worden overeenkomstig de verkregen vergunning.

De vergunning kan worden verlengd, hernieuwd of gewijzigd met inachtneming van de reglementering betreffende de milieuvergunning".

In de "overwegingen betreffende de algemene voorschriften van het plan", opgenomen in het overwegend gedeelte van het GBP, wordt specifiek met betrekking tot het algemeen voorschrift 0.11 het volgende vermeld :

"Dat het past te preciseren dat milieuvergunningen betreffende bestaande inrichtingen kunnen worden voortgezet, verlengd, hernieuwd of gewijzigd, op de enige voorwaarde dat de reglementering betreffende de milieuvergunning wordt nageleefd, wanneer de installatie niet beantwoordt aan de voorschriften van het plan of wanneer de installatie, hoewel potentieel toelaatbaar, behoort bij een onroerend goed waarvan het gebruik niet overeenstemt met de voorschriften van het plan".

9. In het bestreden besluit worden in essentie drie redenen opgegeven waarom de verzoekende partij zich niet kan beroepen op voormeld algemeen voorschrift om de bestaande exploitatie te kunnen voortzetten. De

deugdelijkheid van het eerste en het tweede motief wordt betwist in onderhavig middel. Het derde motief vormt het voorwerp van kritiek in het zesde middel.

10.1. In een eerste motief stelt de verwerende partij dat de zogenaamde vrijwaringsclausule van artikel 0.11 van het GBP enkel van toepassing is op installaties die ten gevolge van de vaststelling van het GBP zonevreemd zijn geworden en niet op de installaties die pas later zonevreemd worden door de goedkeuring van een BBP, wat te dezen het geval zou zijn.

10.2. Uit artikel 42 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004 volgt dat een bijzonder bestemmingsplan geen afbreuk mag doen aan de wezenlijke elementen van het GBP.

In de omzendbrief nr. 15 van 28 juni 2001 betreffende het stelsel van de impliciete opheffing heeft de verwerende partij het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP - in de mate dat het "de verderzetting, verlenging, vernieuwing en wijziging toelaat van milieuvergunningen die nodig zijn voor een bestemming die niet overeenstemt met de voorschriften van het plan" - aangewezen als een wezenlijk element van het GBP, weze het in de verhouding tussen een BBP dat aangenomen werd vóór het GBP en dit GBP.

Dit leidt er prima facie toe te dezen ook aan te nemen dat het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP er een wezenlijk element van vormt.

De conclusie lijkt dan ook dat het BBP, om wettig te zijn, dezelfde vrijwaringsclausule dient in acht te nemen voor installaties die ten gevolge van de vaststelling van het BBP zonevreemd zouden zijn geworden.

In zoverre in het bestreden besluit wordt overwogen dat het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP geen afbreuk kan doen aan artikel 55 van de milieuvergunningsordonnantie dat de vergunningverlenende overheid verplicht rekening te houden met alle toepasselijke bepalingen en dit met inbegrip van de voorschriften van het BBP, wordt opgemerkt dat deze overweging uitgaat van de verkeerde hypothese dat het BBP de zogenaamde vrijwaringsclausule niet dient in acht te nemen.

11. In een tweede motief stelt de verwerende partij dat het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP niet van toepassing kan zijn omdat de vergunningsaanvraag betrekking zou hebben op de exploitatie van nieuwe installaties; dit motief hangt nauw samen met de vaststelling in het bestreden besluit dat de milieuvergunning voor het betrokken tankstation vervallen is.

De verzoekende partij heeft op 14 juli 2003 tijdig om de verlenging gevraagd van de op 2 augustus 1999 verleende milieuvergunning. Deze aanvraag heeft geleid tot het beroep in de zaak A. 192.947/VII-37.378. Het feit dat de geldigheidsduur van de oorspronkelijke vergunning inmiddels verstreken is, lijkt te moeten toegeschreven worden aan het langdurige beslissingsproces van de verwerende partij dat vóór het verstrijken van de initiële vergunningstermijn noch geruime tijd later tot een wettige uitspraak over de ingediende verlengingsaanvraag heeft geleid.

Volgens het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP kan de milieuvergunning worden verlengd, hernieuwd of gewijzigd; in de overwegingen bij het goedkeuringsbesluit van 3 mei 2001 is er uitdrukkelijk sprake van bestaande inrichtingen die kunnen worden voortgezet, verlengd, hernieuwd of gewijzigd. Prima facie lijkt de voorliggende vergunningsaanvraag betrekking te hebben op een bestaande inrichting en voor zover de aanvraag betrekking heeft op nieuwe installaties bij de bestaande inrichting lijkt de aanvraag een wijziging in de zin van het algemeen voorschrift 0.11 van het GBP te zijn. Deze vaststelling vindt ook steun in de motivering van het bestreden besluit betreffende de milieuhygiënische bezwaren die alle gerelateerd zijn aan de bestaande inrichting.

12. Het middel is ernstig.

2. Zesde middel

Standpunt van de partijen

13. De verzoekende partij roept in een zesde middel de schending in van artikel 0.11, tweede lid, van het GBP, van artikel 55 van de milieuvergunningsordonnantie en van de materiële motiveringsplicht.

Het bestreden besluit is, benevens op de strijdigheid van de aanvraag met het BBP, ook gesteund op de beoordeling van de reglementering betreffende de milieuvergunning en van de milieuregels in het algemeen; de uitbating door de verzoekende partij in het verleden leidde, aldus het bestreden besluit, tot uitzonderlijke hinder voor de gezondheid van de bevolking en voor het leefmilieu, wat zou moeten blijken uit :

- "jaren aanhoudende inbreuken", hetgeen de verzoekende partij het deelmotief a) noemt;
- de ernstige verontreiniging van de bodem en het grondwater, hetgeen de verzoekende partij het deelmotief b) noemt.

Wat het deelmotief a) betreft, merkt de verzoekende partij op dat de door de verwerende partij aangeklaagde niet-naleving van de milieuvergunning van 2 augustus 1999 mineur is; het gaat om kleine, niet-essentiële tekortkomingen die nooit aanleiding hebben gegeven tot een (dwang)maatregel. De in het bestreden besluit aangevoerde niet-naleving van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen is evenmin dienend nu het bestreden besluit niet motiveert over welke inbreuken het gaat. Tenslotte is de verwijzing in het bestreden besluit naar de niet-conformiteit met het zogenaamde "besluit tankstations" cynisch nu de verwerende partij zelf verantwoordelijk is voor de huidige toestand van niet-conformiteit; bovendien verkreeg de verzoekende partij op 29 september 2005 een verlenging van de milieuvergunning voor één jaar en negen maanden onder de overweging dat het verlengingsbeginsel niet betwistbaar is bij gebrek aan elementen die gebaseerd zijn op artikel 2 van de milieuvergunningsordonnantie.

Wat het deelmotief b) betreft, is de verwijzing in het bestreden besluit naar de problematiek van de bodemsanering geen dienstig motief; in het bestreden besluit staat vermeld dat deze sanering er hoe dan ook moet komen zodat het geen element bij de beoordeling voor de verlenging van de milieuvergunning kan zijn; bovendien dient de saneringsproblematiek genuanceerd te worden nu de verzoekende partij al geruime tijd dienaangaande in gesprek is met het Brussels Instituut voor Milieubeheer, er het vermoeden is dat de vervuiling niet volledig te wijten is aan de exploitatie door de verzoekende partij, de verzoekende partij in haar voornemen tot sanering belemmerd wordt door de illegale milieuvergunningsbeslissingen van de verwerende partij, de bodemdeskundige verder zijn onderzoek afwerkt, uit dit onderzoek blijkt dat de verontreiniging minder erg is dan gedacht,

deze verontreiniging niet volledig te wijten is aan de verzoekende partij, er geen significante verspreiding is sinds 2006 en de huidige exploitatie weinig significante impact heeft op de milieukundige kwaliteit van het grondwater en de grond, en de verwijzing in het bestreden besluit naar een voor de verzoekende partij onbekende studie van Atenor Group niet dienstig is.

14. De verwerende partij beklemtoont dat er, na de beslissing van 29 september 2005 waarbij de milieuvergunning werd verlengd met één jaar en negen maanden, nog tal van inbreuken op de milieuwetgeving werden vastgesteld; de verwerende partij verwijst hiervoor naar brieven van 2008, bezoeken van Leefmilieu Brussel van 2003, 2004, 2005, 2006 en 2009 en naar processen-verbaal van 12 juni 2008 en 6 maart 2009; in deze processen-verbaal worden talrijke inbreuken vastgesteld; het gaat hierin niet om kleine, niet-essentiële tekortkomingen. Ter zitting beklemtoont de verwerende partij dat ze wel degelijk heeft nagegaan wat de weerslag van de milieuvergunningsaanvraag is op mens en milieu.

Tenslotte stelt de verwerende partij dat de bodemsituatie wel een bepalend element is nu deze een determinerende invloed heeft op het milieu. De verzoekende partij ontkent volgens haar niet dat er tot op heden geen enkel saneringsonderzoek werd neergelegd zodat zij hieromtrent sinds maart 2008 in gebreke is.

Beoordeling

15.1. Het bestreden besluit concludeert dat "in het licht van deze vastgestelde toestand van aanhoudende inbreuken vanwege de eiser, een milieuvergunning van de installatie niet gerechtvaardigd kan worden en onvermijdelijk tot een vergroting van de onaanvaardbare risico's voor het leefmilieu en de gezondheid van de bevolking zou leiden". Die conclusie wordt gestoeld op de vaststelling dat lastens de verzoekende partij verschillende processen-verbaal werden opgesteld wegens het niet-naleven van de exploitatievoorwaarden van de milieuvergunning van 2 augustus 1999 en wegens inbreuken op de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen en op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 21 januari 1999 tot vaststelling van de uitbatingsvoorwaarden voor benzinstations (hierna : besluit benzinstations).

In dat verband geeft het bestreden besluit een opsomming van een reeks processen-verbaal die werden opgemaakt tussen september 2003 en maart 2009 en waaruit zou blijken dat de verzoekende partij in het verleden niet alle geldende vergunnings- en milieuvoorwaarden in acht zou hebben genomen.

15.2.1. De door de verwerende partij opgegeven weigeringsmotieven voldoen prima facie niet.

15.2.2. Vooreerst lijkt een milieuvergunnende overheid zich bij de beoordeling van een aanvraag niet louter te mogen steunen op de beweerde niet-naleving van de vergunningsvoorwaarden in het verleden; dergelijke gebeurlijke tekortkomingen lijken in beginsel vreemd aan de wettigheid van de hernieuwde vergunning die voor de toekomst geldt. De vergunningverlenende overheid lijkt trouwens bij het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag in wezen te moeten stilstaan bij de vraag of de inrichting, rekening houdend, onder meer, met de algemeen toepasselijke en eventueel bijkomend op te leggen voorwaarden, al dan niet geëxploiteerd kan worden zonder overdreven hinder voor de omgeving, en niet te moeten stilstaan bij de effectieve naleving van de op te leggen voorwaarden; deze laatste kunnen achteraf steeds gecontroleerd worden en dit toezicht kan leiden tot gepaste maatregelen. Te dezen kan trouwens worden opgemerkt dat de inrichting tot op de dag van het bestreden besluit blijkbaar nooit het voorwerp is geweest van maatregelen genomen met toepassing van artikel 65 van de milieuvergunnings-ordonnantie.

Voorts wordt er op gewezen dat de verwerende partij reeds eerder uitspraak gedaan heeft over dezelfde vergunningsaanvraag. In haar beslissing van 26 januari 2006 - waarbij aan de verzoekende partij, weliswaar voor een korte geldigheidstermijn in afwachting van de goedkeuring van een aangekondigd BBP, de gevraagde vergunning werd verleend - heeft zij overwogen dat "het verlengingsbeginsel niet betwistbaar is, bij gebrek aan elementen die gebaseerd zijn op artikel 2 van de ordonnantie van 5 juni 1997". Alsdan verkeerde de verwerende partij klaarblijkelijk zelf in de overtuiging dat de gevraagde verlenging van de milieuvergunning niet stuitte op fundamentele milieuhygiënische bezwaren. Thans lijkt de verwerende partij niet op geloofwaardige wijze processen-verbaal wegens overtreding van de milieuvorwaarden te kunnen aanhalen die dagtekenen van vóór voormelde datum. Wat de vaststelling van inbreuken van latere datum betreft, lijkt te kunnen volstaan worden met de vaststelling dat de in het bestreden besluit

vermelde meest recente processen-verbaal van 12 juni 2008 en 6 maart 2009 in wezen opgesteld werden in navolging van processen-verbaal van eerdere datum. Ten slotte wordt er op gewezen dat het grotendeels gaat om inbreuken op het besluit benzinestations en dat er door de verwerende partij geenszins lijkt te worden aangetoond dat de verzoekende partij zich niet met de milieuvoorschriften van voormeld besluit in regel kan stellen, indien de gevraagde vergunning zou worden verleend.

15.2.3. Inzake de problematiek van de verontreiniging van de bodem en het grondwater, stelde de Raad van State reeds in het arrest nr. 67.974 van 4 september 1997 dat een mogelijke of zelfs geplande saneringsoperatie er in beginsel niet aan in de weg staat dat een exploitatie- of afvalstoffenvergunning wordt verleend en voorts dat een bodemsanering er weliswaar toe kan leiden dat de exploitatie al dan niet tijdelijk niet kan worden verdergezet of dat de exploitatiewijze tijdelijk ingrijpende aanpassingen moet ondergaan, maar dat dit op zich geen reden vormt om bij voorbaat elke exploitatie- of afvalstoffenvergunning te weigeren.

Te dezen duidt de verwerende partij geen reglementaire bepaling aan die tot een tegenovergestelde conclusie zou moeten leiden. Voorts bepaalt artikel 58 van het besluit benzinestations dat een als dringend beschouwde sanering binnen vier jaar na de goedkeuring van het nader onderzoek moet worden uitgevoerd; in het bestreden besluit wordt vermeld dat de gedetailleerde studie te dezen op 14 december 2007 goedgekeurd werd, zodat de verzoekende partij aldus pas tegen eind 2011 de noodzakelijke saneringswerken lijkt te moeten laten uitvoeren. Vooralsnog lijkt het bodemverontreinigingsmotief dan ook geen deugdelijk motief om de milieuvergunning te weigeren.

16. Het middel is ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partij voert aan dat het bestreden besluit zal leiden tot de volledige stopzetting van haar inrichting en dat het te dezen niet gaat om een puur financieel verlies; ze benadrukt dat de Raad van State in zijn arresten

nr. 150.424 van 19 oktober 2005 en nr. 160.829 van 29 juni 2006 dit nadeel reeds als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel heeft aangenomen en dat haar toestand thans zelfs nog slechter is.

18. De verwerende partij wijst er op dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in wezen voortvloeit uit het BBP dat tankstations verbiedt en dat de verzoekende partij dit BBP niet met een verzoek tot schorsing heeft aangevochten, zodat het aangevoerde nadeel niet aanvaardbaar is.

Beoordeling

19. Reeds met de arresten nr. 150.424 van 19 oktober 2005 en nr. 160.829 van 29 juni 2006 heeft de Raad van State aangenomen dat de stopzetting van de bedrijfsactiviteiten en de daaraan gekoppelde dreiging van een faillissement op korte termijn, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaken in hoofde van de verzoekende partij. Er is geen reden om de zaak thans anders te zien.

Het argument van de verwerende partij dat het nadeel te dezen zou voortvloeien uit de toepassing van het BBP en niet uit de weigering van de milieuvergunning, gaat onder verwijzing naar de bespreking van het vijfde en zesde middel niet op nu deze middelen niet uitgaan van de onwettigheid van het BBP.

Aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is eveneens voldaan.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 28 mei 2009 waarbij het beroep, ingesteld tegen de beslissing van het Milieucollege houdende de stilzwijgende bevestiging van de beslissing van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 10 oktober 2008 houdende de weigering van de milieuvergunning aan de BVBA Multogas Service voor de uitbating van een benzinestation, gelegen aan de Akenkaai 18 te Brussel, wordt afgewezen als ongegrond en de gevraagde vergunning wordt geweigerd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien december tweeduizend en negen, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Barra,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
met bijstand van	
Dieter Decock,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Dieter Decock

Pierre Barra