

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.035 van 18 februari 2010
in de zaak A. 173.484/X-12.851.**

In zake: de b.v.b.a. MULTOGAS SERVICE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Desair
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Oude Leeuwenrui 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de
Brusselse hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Monique Kestemont-Soumeryn en Jan Bouckaert
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 mei 2006, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 20 februari 2006 van de gemachtigde ambtenaar
voor het Brussels Gewest waarbij aan de Haven van Brussel de stedenbouwkundige
vergunning wordt verleend voor de inrichting van de Akenkaai (2^e fase) te Brussel.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 169.405 van 27 maart 2007 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting
van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 november 2009.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura Mols, die loco advocaat Els Desair verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter Vandenheede, die loco advocaten Monique Kestemont-Soumeryn en Jan Bouckaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Tom De Waele 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 heeft op 4 november 1977 met de Haven van Brussel, die eigenaar is van het betrokken terrein, een concessie-overeenkomst afgesloten met betrekking tot een terrein gelegen aan de Akenkaai te Brussel met het oog op de exploitatie van een gas- en benzinestation, eindigend op 31 mei 1987.

3.2. Op 15 januari 1982 zijn de betrokken partijen overeengekomen dat deze overeenkomst met zes periodes van elk zes jaar wordt verlengd, tenzij de concessiehouder zes maanden voor de beëindiging ervan, met een ter post aangetekende brief meldt de overeenkomst niet meer te verlengen. Naar aanleiding van de voorziene zesjaarlijkse verlenging per 31 mei 2005 stelt de Haven van Brussel de overeenkomst niet meer te willen verlengen, om reden dat zij door het Brusselse Gewest is gelast met de heraanleg van de betrokken kade. In een vonnis

van 23 september 2004 heeft de rechtbank van eerste aanleg te Brussel geoordeeld dat de Haven van Brussel de concessie-overeenkomst dient te eerbiedigen tot 31 mei 2023, zoniet de verzoekende partij integraal schadeloos dient te stellen. Tegen dit vonnis heeft de Haven van Brussel beroep ingesteld.

3.3. De weigeringsbeslissing van de Brusselse hoofdstedelijke regering van 29 september 2005 om de milieuvergunning van de verzoekende partij te verlengen werd bij uiterst dringende noodzakelijkheid geschorst bij arrest nr. 150.424 van 19 oktober 2005, waarna dezelfde regering met een besluit van 26 januari 2006 een tijdelijke “niet verlengbare” milieuvergunning heeft verleend, eindigend op 2 mei 2007. Nadat een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van dit laatste besluit werd verworpen bij arrest nr. 155.458 van 22 februari 2006, werd de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan bevolen bij arrest nr. 160.829 van 29 juni 2006. Bij arrest nr. 173.413 van 12 juli 2007 werd het beroep tot nietigverklaring tegen het voormelde besluit van 29 september 2005 verworpen wegens intrekking van dit besluit en werd het voormelde besluit van 26 januari 2006 vernietigd. Volgend op dit vernietigingsarrest laat de Brusselse hoofdstedelijke regering na om een beslissing te nemen, waarna de verzoekende partij een aanmaning verstuurt, waarop evenmin reactie volgt. De stilzwijgende weigeringsbeslissing die hieruit resulteert, wordt door de verzoekende partij aangevochten voor de Raad van State, die bij arrest nr. 189.497 van 15 januari 2009 andermaal de vernietiging uitspreekt. Bij afzonderlijke besluiten van 28 mei 2009 verwerpt de Brusselse hoofdstedelijke regering het beroep van de verzoekende partij enerzijds tegen de weigeringsbeslissing van het Milieucollege van 26 juli 2005 van de verlenging van de milieuvergunning van 2 augustus 1999, en anderzijds tegen de stilzwijgende weigering door het Milieucollege van een nieuwe milieuvergunning voor de verdere exploitatie van het betrokken benzinestation. Nadat bij arrest nr. 194.565 van 22 juni 2009 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de beide besluiten wordt verworpen wegens het niet voldaan zijn aan de voorwaarde met betrekking tot de uiterst dringende noodzakelijkheid, wordt bij de arresten nrs. 198.778 en 198.779 van 10 december 2009 de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beide besluiten van 28 mei 2009 van de Brusselse hoofdstedelijke regering bevolen.

3.4. Inmiddels had de Haven van Brussel op 6 juli 2000 bij de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor de

heraanleg van de Akenkaai, met inbegrip van de afbraak van de constructies van de verzoekende partij. Bij besluit van 15 december 2000 heeft de gemachtigde ambtenaar de gevraagde stedenbouwkundige vergunning verleend, met uitsluiting van onder meer het terrein dat het voorwerp uitmaakt van de concessie-overeenkomst.

3.5. Op 19 april 2005 heeft de Haven van Brussel bij de gemachtigde ambtenaar een nieuwe aanvraag ingediend tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor een zogenaamde 2^{de} fase van de heraanleg van de Akenkaai. De voorziene werken omvatten onder meer de afbraak van het gas- en benzinestation van de verzoekende partij.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek heeft de verzoekende partij een bezwaarschrift ingediend. Op 28 juni 2005 heeft de Overlegcommissie het bezwaarschrift verworpen, stellende dat deze fase van de heraanleg van de kade reeds eerder werd uitgesteld om de herlocalisatie van de inrichting van de verzoekende partij mogelijk te maken, en heeft zij een gunstig advies verleend.

3.7. Inmiddels had de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen op 4 mei 2005 een voorwaardelijk gunstig advies verleend. Ook het stadsbestuur van Brussel heeft op 8 december 2005 een gunstig advies uitgebracht.

3.8. Bij het thans bestreden besluit van 20 februari 2006 heeft de gemachtigde ambtenaar aan de Haven van Brussel de gevraagde stedenbouwkundige vergunning verleend.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 142, 143 en 176 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (“onvolledigheid van het dossier wegens het niet neerleggen van een effectenverslag”).

Zij licht dit middel toe als volgt:

“35.

Overeenkomstig artikel 142 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening worden de projecten vermeld in bijlage B van dit wetboek aan een effectenverslag onderworpen. Dit effectenverslag dient bij de vergunningsaanvraag te worden gevoegd (artikel 143 Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening).

Onder meer volgende projecten zijn opgenomen in bijlage B en vereisen bijgevolg de opmaak van een effectenverslag:

‘...’

24) scheppen van sport-, culturele, vrijetijds-, school- en sociale voorzieningen waarin meer dan 200 m² toegankelijk is voor het gebruik van die voorzieningen;’

36.

Het project ingediend door de Haven van Brussel dient als een dergelijk project te worden beschouwd. Het beoogt immers, overeenkomstig de beschrijving gegeven in het bijgevoegde synthesesdocument (...), een recreatieve zone te scheppen voor watergehouden recreatie en animatieschepen alsook een wandelomgeving (voetgangers- en fietspaden) in havenatmosfeer. Dat meer dan 200 m² van deze vrijetijdsvoorzieningen toegankelijk zal zijn voor het gebruik ervan kan niet worden betwist en blijkt uit de beschrijving en de bijgevoegde plannen.

37. Een effectenverslag werd evenwel niet uitgevoerd.

Het in het aanvraagdossier bijgevoegde ‘synthesesdocument’ kan niet als een effectenverslag worden beschouwd, nu het niet voldoet aan de minimale vereisten van artikel 143 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening. De elementen vereist met het oog op het opstellen van een deugdelijk effectenverslag, zoals opgenomen in artikel 143, 1/ t.e.m. 8/, ontbreken inderdaad geheel in het gevoegde ‘synthesesdocument’.

38.

Het is duidelijk dat verzoekster door de afwezigheid van een effectenverslag in haar belangen is geschaad.

Een dergelijk effectenverslag dient immers rekening te houden met de bestaande toestand en de verschillende mogelijke alternatieven tegen elkaar af te wegen. Dergelijke informatie was voor de vergunningverlenende overheid uiteraard uitermate relevant geweest bij het beoordelen van de aanvraag.

Een gedegen analyse van de bestaande toestand en de toepasselijke normen had de vergunningverlenende overheid er wellicht van kunnen weerhouden zonder meer vergunning te verlenen voor de afbraak van een bestaand en wettelijk vergund benzinestation.

De opvallende afwezigheid van het effectenverslag versterkt de indruk dat dit verslag bewust niet werd opgesteld omdat aanvrager en verwerende partij wilden vermijden dat uit de analyse zou blijken dat er geen onverenigbaarheid was tussen benzinestations en het globale concept van de heraanleg van de Akenkaai (zie ook onder het tweede middel).

39.

Gelet op het ontbreken van het vereiste effectenverslag dient het dossier van de vergunningsaanvraag als niet volledig te worden beschouwd (toepassing van artikel 176, 2^e alinea van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening).

De behandeling van het dossier kon dan ook niet worden aangevat; de bestreden beslissing is onwettig”.

Beoordeling

5. De voorzieningen waarvoor volgens rubriek 24 van de bijlage B bij het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening een voorafgaand effectenverslag dient opgemaakt te worden blijken gebouwen te betreffen, “waarin” meer dan 200 m² toegankelijk is voor het gebruik voor sport-, vrijetijds-, school-, culturele en sociale voorzieningen.

6. Zoals door de verwerende partij wordt opgeworpen blijkt uit het gebruik van de term “waarin” dat de bepaling doelt op gebouwen, en niet op plaatsen in open lucht.

7. In casu wordt de herinrichting beoogd van een stuk kaai langs het water, door deze om te vormen tot wandel- en fietsruimte, met toevoeging van aangepast stadsmeubilair, groenelementen, vlonders, passerelles, platforms, mobiele kiosken en dergelijke meer.

Dat het de bedoeling is om deze heraan te leggen publieke ruimte op bepaalde tijdstippen ook aan te wenden voor evenementen in onder meer de culturele en recreatieve sfeer, neemt niet weg dat het voorwerp van de aanvraag niet valt onder het toepassingsgebied van rubriek 24 van bijlage B bij het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

8. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de voorschriften “18. Gebieden van gewestelijk belang, GGB nr. 1 Helihaven, C4. Sterk gemengd gebied” en de voorschriften 0.9 en 0.11 van het Gewestelijk Bestemmingsplan van 3 mei 2001 (hierna: GBP), van de formele motiveringsverplichting zoals bepaald in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, evenals de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag (“schending van de planologische voorschriften en van de beginselen van behoorlijk bestuur”).

Zij licht dit middel toe als volgt:

“40.

De bestreden beslissing verleent aan de Haven van Brussel de stedenbouwkundige toelating om over te gaan tot de afbraak van het benzinestation van verzoekster.

(...)

41. Deze motivering is zonder meer gebrekkig.

Vooreerst dient gewezen op de interne contradictie tussen de overwegingen van het bestreden besluit en het beschikkend gedeelte ervan.

Uit de eerdere weigering tot stedenbouwkundige vergunning voor de afbraak van het benzinestation in 2000 bleek dat de lopende concessie van verzoekster (en dus de effectieve uitbating ervan) - én derhalve zolang deze loopt - het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning in de weg staat (...). De tweede overweging van het bestreden besluit sluit daar bij aan (...). Anders gesteld, uit niets blijkt dat verwerende partij vandaag van oordeel is dat de afbraak wel vergund mag worden zolang het benzinestation nog uitgebaat wordt.

De overweging dat de aanleg van een deel van de kaai, en dus ook de vergunningsaanvraag voor de afbraak van het benzinestation, werd uitgesteld om de verhuis van het benzinestation mogelijk te maken, leidt daarom tot een interne contradictie in de thans bestreden beslissing die de afbraak toelaat, nu het benzinestation helemaal niét verhuisd is en de toestand anno 2006 nog identiek is aan die in 2000.

Verzoekster zal vervolgens hierna aantonen dat haar benzinestation perfect verenigbaar is met de actuele en toekomstige planologische voorschriften zodat de verwijzing naar de toepasselijke bestemmingsvoorschriften niet kan volstaan om de toelating tot afbraak te motiveren. Bovendien beschikt zij over concessierechten met een looptijd tot 2023 en over de wettelijk vereiste milieuvergunning.

Met deze feitelijke en juridische constellatie heeft de vergunning verlenende overheid klaarblijkelijk geen rekening gehouden.

De overweging als zou de realisatie van de 2^{de} fase zijn uitgesteld met het oog op de verhuis van het benzinestation, waarna die 2^{de} fase kan starten, stemt niet overeen met de werkelijkheid, nu de voorwaarde van de verhuis zich niet realiseerde.

De bewering dat huidige vergunning het ‘logische gevolg’ zou zijn van een eerdere vergunning is juridisch niet dienstig en bovendien niet correct.

2.2.1. Het benzinestation van verzoekster is perfect verenigbaar met de actuele en toekomstige bestemmingsvoorschriften

42.

Geen enkel planologisch voorschrift van toepassing op het terrein van verzoekster laat toe vast te stellen dat het benzinestation onverenigbaar is met de actuele noch met de eventuele toekomstige bestemming. Een verwijzing naar de planologische voorschriften kan dan ook de beslissing om de afbraak van het station toe te staan geenszins dragen.

A. Het benzinestation is perfect verenigbaar met de actueel geldende voorschriften

43.

Het benzinestation is volgens het Gewestelijk Bestemmingsplan van 3 mei 2001 (hierna ‘GBP’) gelegen binnen het gebied van gewestelijk belang nummer 1 ‘Helihaven’ genaamd.

De concrete ordening van de gebieden van gewestelijk belang moet, conform het GBP, nog verder geregeld worden in bijzondere gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dd. 18 juli 2002 (B.S., 24 oktober 2002 - (...)) stelt dat de Stad Brussel voor het gebied van gewestelijk belang 'Helihaven' twee bijzondere gemeentelijke bestemmingsplannen moet opstellen, d.i. het gemeentelijk plan 'Willebroek' en het gemeentelijk plan 'Helihaven'.

Deze bijzondere gemeentelijke bestemmingsplannen zijn er nog niet.

44.

In afwachting van de goedkeuring van de gemeentelijke bestemmingsplannen, zijn op het terrein van Multogas enkel die activiteiten toegelaten, die verenigbaar zijn met:

- het zogenaamde programma voor het gebied 'Helihaven'; en
- de bestemmingsvoorschriften die gelden voor de bestemming 'sterk gemengd gebied'.

Dit blijkt ondubbelzinnig uit de hoofding 'G18' van de bestemmingsvoorschriften van het GBP (...):

'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 en 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'.

Het benzinestation is verenigbaar met beide bestemmingsvoorschriften.

- Verenigbaar met het programma van 'Helihaven'

45.

Het programma voor het gebied van gewestelijk belang nummer 1 'Helihaven' luidt als volgt (zie onder 'J' van de bestemmingsvoorschriften van het GBP - (...)):

'Dit gebied is in hoofdzaak bestemd voor woningen.

Het kan ook worden bestemd voor handelszaken, kantoren, nijverheids- of ambachtsactiviteiten, uitrustingen van collectief belang of van openbare diensten, hotelinrichtingen en groene ruimten.

De vergroting van de vloeroppervlakte, bestemd voor kantoren is ten opzichte van de feitelijke toestand van het gewestelijk bestemmingsplan beperkt tot 150.000 m².

De oppervlakte bestemd voor groene ruimten bedraagt 8ha, de ingroening 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 voorbehouden voor het openbaar vervoer per spoor dienen te worden gepland in overleg met de betrokken besturen'.

Als handelsactiviteit, past de exploitatie van het benzinestation dus zonder twijfel binnen het gebied 'Helihaven'.

- Verenigbaar met de bestemmingsvoorschriften voor een 'sterk gemengd gebied'

46.

Een sterk gemengd gebied is omschreven onder C.4 van de bestemmingsvoorschriften van het GBP (...), en laat ook overduidelijk handels- en productieactiviteiten toe, en dus ook de uitbating van een benzinestation:

‘Die gebieden zijn bestemd voor huisvesting, voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, kantoren en productieactiviteiten. ...’

47. Het benzinestation is tevens verenigbaar met de overdruk als structurerende ruimte.

Inzake de overdruk als structurerende ruimte bepalen de voorschriften 24. Structurerende ruimten van het GBP het volgende:

Handelingen en werken die een wijziging tot gevolg hebben van de bestaande feitelijke toestand van die ruimten en van hun naaste omgeving, zichtbaar vanaf de voor het publiek toegankelijke ruimten, behouden en verbeteren de kwaliteit van het stedelijk landschap.

Bovendien moeten de structurerende ruimten met bomen op een continue en regelmatige wijze worden beplant.

Het voortbestaan van het benzinestation belet uiteraard niet de realisatie van de kaai als structurerende ruimte overeenkomstig voorgaande bepalingen. Geenszins kan hieruit de noodzaak tot afbraak van een bestaand benzinestation worden afgeleid.

48.

Inzake de vermeende inkleuring als wegennet dient het volgende te worden opgemerkt.

Volgens de bestreden beslissing situeert de aanvraag zich in een zone ingekleurd als (wegennet).

Voor zover verzoekster kan nagaan, is de zone waarop de aanvraag betrekking heeft evenwel geenszins bestemd tot wegennet.

Uit de ‘Note de présentation’ van 30 maart 2005 opgesteld door de Stad Brussel en gevoegd aan het bericht van openbaar onderzoek (...) blijkt dat de Stad dezelfde mening was toegedaan (zie onder ‘Prescriptions légales’).

Het synthesesdocument van 29 maart 2005 (...) gevoegd bij de aanvraag bevat evenmin enige verwijzing naar een inkleuring als wegennet.

In ieder geval moet worden vastgesteld dat het bestaan van bijzondere voorschriften betreffende de wegen en het openbaar vervoer geenszins de onverenigbaarheid van een benzinestation met de bestemmingsvoorschriften impliceert.

B. De bestemming van het terrein ligt nog niet definitief vast

(a) Gemeentelijke bijzondere bestemmingsplannen zijn er nog niet

49.

Zoals hoger gezegd, legt het Besluit van de Brusselse regering van 18 juli 2002 op dat de bestemming van het gebied van gewestelijk belang ‘Helihaven’ verder moet uitgewerkt worden via de bijzondere gemeentelijke bestemmingsplannen. Het Besluit van 18 juli 2002 bevat dus zelf geen bestemmingsvoorschriften.

Tot op heden zijn geen van beide gemeentelijke bijzondere bestemmingsplannen goedgekeurd.

De Haven van Brussel betwist dit niet.

50.

In de procedure voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel inzake de concessierechten beweerde de Haven dat uit de lezing van het Besluit van 18 juli 2002 zou blijken dat het ‘gedetailleerde voorschriften’ bevat.

Indien dit zou kloppen - quod non - dan zouden de gemeentelijke bestemmingsplannen geen enkel nut meer hebben. Alleen al daaruit blijkt dat die redenering geen steek houdt.

Kenmerkend voor de Haven is overigens dat zij die ‘gedetailleerde voorschriften’ meent te kunnen afleiden uit de voorafgaande overwegingen van het Besluit van 18 juli 2002 opgenomen onder de hoofding ‘Stedenbouwkundige context van het gebied’!?

Dit in een ijdele poging om te verhelen dat het besluit zelf (artikelen 1 e.v.) geen enkele bepaling bevat waaruit zou kunnen afgeleid worden dat ter hoogte van het benzinestation van Multogas de inrichting van de Akenkaai zo zou moeten gebeuren dat dit benzinestation per definitie moet verdwijnen (...).

(b) Besluit Brusselse regering dd. 5 december 1996 niet pertinent

51.

In de procedure voor de Rechtbank verwees de Haven tevens naar het feit dat de vermeend definitieve bestemming zou blijken uit het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 5 december 1996.

Het Besluit van 5 december 1996 betreft een vertrouwelijk document waarbij de Regering een door de Haven van Brussel voorgesteld plan voor de heraanleg van het Bécodok goedkeurde.

Het is duidelijk dat dit zeer summiere en niet-gepubliceerde Besluit geen rechtsgevolgen ten aanzien van Multogas of andere derden kan hebben, noch afbreuk kan doen aan de ruimtelijke ordeningswetgeving.

Bijgevolg kan dit document niet de bestemming van een terrein vastleggen of enige gebods- of verbodsbepaling met betrekking tot het gebruik van het terrein van Multogas voorschrijven. Bestemmingsvoorschriften kunnen immers enkel in de geijkte bestemmingsplannen bepaald worden.

Principiële beslissingen, opdrachten van het Gewest aan vennootschappen van publiek recht, beslissingen tot het toekennen van dotaties, beheerscontracten, de opmaak van plannen, enz... zijn geenszins te beschouwen als de geëigende instrumenten om de ruimtelijke ordening binnen een gebied vast te leggen.

C. Ook na de goedkeuring van het bijzonder gemeentelijk bestemmingsplan kan de exploitatie van Multogas worden verder gezet

(a) Geen strijdigheid met het gemeentelijk bijzonder bestemmingsplan

52.

Het Besluit van 18 juli 2002 stelt dat de gemeentelijke bijzondere bestemmingsplannen zich moeten richten naar:

- het programma voor het gebied van gewestelijk belang 'Helihaven'; en
- naar de overwegingen, uiteengezet onder artikel 3 van het Besluit van 18 juli 2002.

Dit blijkt zeer duidelijk uit de tekst van artikel 3 van het Besluit van 18 juli 2002:

‘§1 Deze twee BBP’s zullen zich richten naar het specifiek programma van het GGB nr. 1, zoals ingevuld in de bepalingen aangaande de bodembestemming van het GBP.

Onverminderd de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wanneer hetzij de basisdossiers hetzij de ontwerpplannen bij haar aanhangig zullen zijn gemaakt, zullen de BBP’s zich daarenboven richten naar de hieronder volgende bepalingen:’

Welnu, uit het voorgaande blijkt dat de site van Multogas perfect verenigbaar is met de omschrijving van het programma van het gebied van gewestelijk belang 'Helihaven'.

Bovendien is het benzinestation perfect verenigbaar met alle overwegingen van de 'hieronder volgende bepalingen', dit zijn de bepalingen van artikel 3 van het Besluit van 18 juli 2002. Immers, de enige passage van dit artikel 3 die betrekking heeft op de Akenkaai luidt als volgt:

‘Wat betreft de huizenblokken langs de Akenkaai:

De bestemmingen van deze huizenblokken zullen rekening houden met de voor rekening van het Gewest door de Haven van Brussel aan de Akenkaai ondernomen inrichtingswerken’.

Deze bepaling heeft betrekking op de huizenblokken aan de overzijde van de straat die langs de Akenkaai loopt, en dus niet op de Akenkaai zelf (waar Multogas gevestigd is).

(b) Indien toch strijdigheid met bijzonder bestemmingsplan: dan gelden vrijwaringsclausules van GBP

53.

Zelfs in de onwaarschijnlijke hypothese dat het benzinestation onverenigbaar zou blijken te zijn met het nog op te maken gemeentelijk bestemmingsplan, dan heeft dit geen impact op de vergunbaarheid van het station.

Immers, de zogenaamde 'vrijwaringsclausules' van de voorschriften 0.9 en 0.11 van het GBP (...) schrijven uitdrukkelijk voor dat het feit dat het gebruik van een bestaand gebouw niet conform de vigerende bestemmingsvoorschriften is, het verlenen van nieuwe stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen niet in de weg staat.

De toekomstige gemeentelijke plannen van aanleg kunnen, aangezien ze uitgevaardigd worden door een lagere overheid, niet afwijken van deze algemene en essentiële regel van het GBP. (...)

D. Besluit

54.

Uit het voorgaande is genoegzaam gebleken dat:

- het benzinestation perfect verenigbaar is met de actueel geldende bestemmingsvoorschriften; en
- de finale ordening van het gebied nog verder ingevuld moet worden door gemeentelijke bijzondere bestemmingsplannen, die actueel nog niet goedgekeurd zijn, zodat de definitieve ordening van het gebied nog niet vastligt; en
- dat, zelfs indien zou blijken dat deze gemeentelijke bijzondere bestemmingsplannen het benzinestation 'zonevreemd' zouden maken (wat uit geen enkel stuk blijkt), het station nog steeds stedenbouwkundig en milieurechtelijk perfect vergunbaar is; en
- dat de exploitatie van het benzinestation, helemaal op het einde van de Akenkaai, de facto de aanleg van een wandelweg niet hindert.

Dit is overigens expliciet bevestigd ter gelegenheid van een persoonlijk onderhoud van Multogas met de kabinetchef van Minister Draps op 31 mei 2002. Deze stelde zonder meer dat er geen enkel stedenbouwkundig voorschrift bestaat dat de verdere uitbating van het station in de weg zou staan.

Sinds die vergadering met Minister Draps is er op stedenbouwkundig vlak niets gewijzigd, zodat de conclusie nog steeds onverkort geldt.

55.

Ook de Rechtbank van Eerste Aanleg heeft in het vonnis van 23 september 2004 opgemerkt dat 'er geen enkel stedenbouwkundig voorschrift bestaat dat de verdere uitbating van het station in de weg zou staan'.

Zij heeft er aan toe gevoegd 'dat de stedenbouwkundige situatie van het terrein waarop verweerster exploiteert nog niet definitief vastgelegd is' en dat de exploitatie van het benzinestation gebeurt 'conform de huidige bestemmingsvoorschriften'.

Bovendien besluit de Rechtbank dat 'de actuele en toekomstige bestemmingsvoorschriften het verlenen van een nieuwe milieuvergunning voor de exploitatie van verweerster niet in de weg staan'.

In de mate de bestreden beslissing verwijst naar deze bestemmingsvoorschriften om de toelating tot afbraak van het benzinestation te motiveren, ligt een schending van deze voorschriften voor. Tevens ligt een schending voor van de formele en materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel. De vereiste wettelijke grondslag voor de beslissing ontbreekt.

2.2.2. Multogas heeft een concessierecht met een looptijd tot 2023

56.

De initiële concessieovereenkomst van 4 november 1977 liep tot 31 mei 1987, maar voorzag dat Multogas recht had op drie verlengingen, telkens voor 6 jaar.

Met de bijakte nr. 5 van 15 januari 1982 heeft de Haven van Brussel aan Multogas drie extra periodes van 6 jaar toegekend (omwille van de geplande investeringen in het benzinestation):

(...)

Volgens de concessieovereenkomst gebeuren de verlengingen per 6 jaar op éénvoudig verzoek van Multogas, in te dienen uiterlijk 6 maanden vóór het verstrijken van een lopende periode van 6 jaar.

De Haven van Brussel heeft geen contractuele mogelijkheid om de verlenging te weigeren. De huidige concessieovereenkomst loopt dus tot 31 mei 2023.

57.

Aangaande de concessieovereenkomst en de onmogelijkheid voor de Haven om de 6-jaarlijkse verlengingen te weigeren is een geschil hangende tussen verzoekster en de Haven van Brussel.

Bij vonnis van 23 september 2004 heeft de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel terecht als volgt geoordeeld:

- dat de concessie loopt tot 31 mei 2023 (mits tijdig verzoek tot verlenging door Multogas); en
- dat indien de Haven de concessie vóór die datum wenst te beëindigen, zij gehouden is tot integrale schadeloosstelling van Multo(g)as.

58.

De concessierechten van verzoekster zijn beschermd onder artikel 1 aanvullend Protocol E.V.R.M., waaraan in de Belgische rechtsorde directe werking toekomt (...).

Ook contractuele verbintenissen met een patrimoniale waarde (...) en economische aanspraken in de publiekrechtelijke sfeer behoren immers tot het beschermingsgebied van artikel 1, wanneer zij een noodzakelijke voorwaarde vormt voor de uitoefening van een professionele activiteit die inkomsten oplevert (...).

2.2.3. Multogas beschikt over de wettelijk vereiste milieuvergunning

59.

Multogas beschikt over de vereiste milieuvergunning voor de uitbating van het benzinestation.

Bij besluit van 26 januari 2006 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan Multogas een verlenging van haar milieuvergunning toegekend voor een duur van 1 jaar en negen maanden vanaf de vervaldatum van de oorspronkelijke vergunning, dus tot 2 mei 2007. Multogas heeft tegen deze vergunning op 16 maart 2006 een verzoek tot schorsing en vernietiging ingediend bij Uw Raad. De korte vergunningsduur wordt immers gemotiveerd in verwijzing naar een toekomstig Bijzonder Bestemmingsplan Willebroeck, waarvan echter op heden zelfs nog geen ontwerp gekend is. De vergunning is voor wat de korte termijn betreft dan ook manifest onwettig.

Multogas heeft tevens tijdig de verlenging van deze vergunning aangevraagd bij de bevoegde overheid (het B.I.M). Geen enkel milieutechnisch noch planologisch voorschrift staat het afleveren van een milieuvergunning voor Multogas voor de gebruikelijke termijn van 15 jaar in de weg.

2.2.4. Op geen enkel moment is de verhuizing van het benzinestation aan de orde geweest

60.

Verzoekster leest met verbazing in de motivering van de bestreden beslissing dat de inrichting van dit gedeelte van de kaai zou zijn uitgesteld om de verhuizing van het benzinestation mogelijk te maken.

Dit is geenszins correct.

Verzoekster heeft de Haven zelf meermaals verzocht haar een alternatieve locatie aan te bieden. De Haven heeft evenwel steeds laten weten dat geen alternatieve locatie ter beschikking was en een verhuizing van het benzinestation van verzoekster bijgevolg niet kon.

Uit het aangetekend schrijven van 13 november 2002 (...) van de raadslieden van verzoekster aan de Haven van Brussel blijkt dat de kwestie besproken werd tijdens een vergadering van 13 september 2002:

‘In de veronderstelling dat de Haven van Brussel de concessieovereenkomst vroegtijdig zou willen beëindigen, rijst de vraag naar de mogelijkheid van Multogas om haar activiteiten te herlocaliseren. Uit onze vergadering dd. 13 september 2002 hebben wij geleerd:

- dat de Haven actueel geen terreinen in portefeuille heeft die geschikt zouden kunnen zijn voor een herlocalisatie van het benzinestation; en
- dat de Haven zich engageert om aan Multogas een voorkeurrecht te verlenen op terreinen of andere bestaande benzinestations, die zouden beschikbaar worden in de toekomst.’

De Haven heeft hierop bij schrijven van 13 december 2002 (...) ten aanzien van de raadslieden van verzoekster het volgende bevestigd:

‘3. Nieuwe lokalisatie

Wat een nieuwe locatie betreft moeten wij U bevestigen dat de Haven van Brussel momenteel geen enkel terrein ter beschikking heeft in het havendomein. Terzelfdertijd bevestigen wij u dat, mocht er een terrein van ons, met daarop een benzinestation, vrijkomen, wij u dat bij voorrang zouden mededelen.’

De Haven wist aldus zeer goed dat een herlocalisatie van het station quasi onmogelijk was. Gelet op de aard van de activiteit diende een eventuele alternatieve locatie zich immers in de nabijheid van het bestaande station te situeren, op straffe van verlies van het (moeizaam opgebouwde) cliënteel.

61.

De reden van uitstel van de aanleg 2^e fase ligt dan ook geenszins in vermeende verhuisplannen in hoofde van verzoekster. De reden hiervoor is rechtstreeks te relateren aan het feit dat de vergunning voor de aanleg 2^e fase aanvankelijk geweigerd werd.

2.2.5. De vergunning voor de aanleg 2^e fase werd aanvankelijk geweigerd, precies omwille van de lopende concessie.

62.

De Haven diende een eerste aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het herinrichten van de Kaai (1^{ste} én 2^e fase) in, waarvoor een ontvangstbewijs werd afgeleverd op 6 juli 2000.

Verzoekster diende een bezwaar in in het kader van het openbaar onderzoek waarbij zij in hoofdzaak het volgende liet gelden:

- Multogas beschikt over een concessieovereenkomst met een looptijd tot 2023; het indienen door de Haven van Brussel van een bouwvergunning voor de afbraak van de gebouwen die Multogas heeft opgericht in gevolge de haar verleende concessie, en die noodzakelijk zijn om het doel van de concessie te realiseren, maakt dan ook een kennelijke inbreuk uit op Multogas’ concessie- en eigendomsrechten die lopen tot 2023;
- De activiteiten van Multogas zijn verenigbaar met de huidige en toekomstige planologische voorschriften.

De vergunning werd uiteindelijk gedeeltelijk verleend op 15 december 2000, doch hield voor wat betreft het gedeelte van de kaai ter hoogte van Multogas een weigering in op grond van volgende overweging:

(...)

De vergunning was op dit punt duidelijk: de realisatie van de aanleg van dit gedeelte van de kaai is slechts mogelijk bij het verstrijken van de lopende concessie (dit is in 2023).

Het is dan ook onbegrijpelijk - haast onbeschaamd- dat de bestreden beslissing stelt dat zij het logische gevolg is van de reeds gerealiseerde aanleg van de kaai in uitvoering van de vergunning van 14 december 2000.

63.

Verzoekster merkt bovendien op dat de aanvraag op haar eigen merites dient beoordeeld te worden. De verwijzing naar voorheen afgeleverde vergunningen, waarmee huidige aanvraag verenigbaar zou zijn, is dan ook geenszins dienstig als grondslag voor het afleveren van een nieuwe vergunning.

De vergunning afgeleverd op 15 december 2000 is immers een louter individuele beslissing, die geen hogere rechtskracht bezit dan de bestreden beslissing (...).

De bestreden beslissing is op dit punt in ieder geval onwettig

2.2.6. Besluit

64. Verzoekster heeft genoegzaam aangetoond dat:

- haar benzinestation verenigbaar is met de actuele en toekomstige bestemmingsvoorschriften, en
- zij beschikt over een concessierecht met een looptijd tot 2023, en
- zij beschikt over de wettelijk vereiste milieuvergunning.

Zij heeft dit tevens omstandig toegelicht in haar bezwaar ingediend in het kader van het openbaar onderzoek van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en op de vergadering van de overlegcommissie.

65.

Bestuursbeslissingen dienen de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen te vermelden. Deze motivering dient afdoende te zijn en dient betrokkenen in staat te stellen met nuttig gevolg op te komen tegen de bestuurshandeling in kwestie. De motivering dient tevens in rechte en in feite evenredig te zijn met het belang van de genomen beslissing (...).

De overheid is er nochtans toe gehouden over te gaan tot een correcte en gedegen feitenvinding. De beslissing dient te worden voorafgegaan door een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval. Dit impliceert tevens een nauwgezette afweging van de op het spel staande belangen (...).

66.

Uit de bestreden beslissing, noch uit het advies van de overlegcommissie, blijkt dat de bevoegde overheid kennis genomen heeft van de feitelijk en juridische bezwaren aangedragen door verzoekster, noch dat zij de belangen van verzoekster heeft afgewogen tegen de belangen van de aanvrager.

De bestreden beslissing is kennelijk onredelijk, nu zij de rechten van verzoekster op grove wijze miskent. Juridische noch feitelijke argumenten laten toe de onverenigbaarheid van het benzinestation met de beoogde heraanleg van de kaai vast te stellen. In de mate de bestreden beslissing zonder meer de afbraak van het benzinestation toestaat, overschrijdt zij de grenzen van het redelijke.

67.

Bovendien gebeurt zulks op grond van wel zeer summiere en feitelijk incorrecte overwegingen. Dit stoort des te meer, nu verzoekster zelf wél de moeite heeft genomen haar feitelijke en juridische bezwaren tegen de aanvraag omstandig uiteen te zetten in haar bezwaar ingediend in het kader van het openbaar onderzoek.

Uit het betoog van verzoekster is gebleken dat de bestreden beslissing op al deze punten schromelijk tekort schiet, en verzoekster hierdoor in haar belangen wordt geschaad”.

Beoordeling

10. De verwerende partij betoogt in de memorie van antwoord terecht dat uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij in wezen de uitvoerbaarheid van de bestreden stedenbouwkundige vergunning betwist.

11. De vraag of de verleende stedenbouwkundige vergunning door de aanvrager kan worden uitgevoerd, staat evenwel los van de vraag naar de wettigheid van die vergunning.

Stedenbouwkundige vergunningen worden verleend onder voorbehoud van de betrokken burgerlijke rechten. Krachtens artikel 144 van de Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Wanneer de vergunningverlenende overheid over een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning beslist, vermag zij zich dan ook niet uit te spreken over geschillen over burgerlijke rechten die mogelijk worden opgeworpen.

12. De argumentatie zoals deze door de verzoekende partij in de uiteenzetting van het middel is ontwikkeld, is volledig opgebouwd rond de stelling dat de Haven van Brussel met de gevraagde en verkregen stedenbouwkundige vergunning geen afbreuk kan doen aan de rechten die zij put uit de concessie en de milieuvergunning.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, formuleert de verzoekende partij in het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift geen wettigheidskritiek omtrent de stedenbouwkundige vergunbaarheid van de aanvraag tot herinrichting van de Akenkaai als zodanig. De door de verzoekende partij voor het eerst in de memorie van wederantwoord geformuleerde kritiek hieromtrent had zij reeds in haar verzoekschrift kunnen aanvoeren en is derhalve niet ontvankelijk.

Het omstandigheid dat het gas- en benzinestation verenigbaar zou zijn met zowel de actuele als de toekomstige planologische voorschriften voor het gebied, dat de verzoekende partij beschikt over een gebruiksrecht ingevolge de concessieovereenkomst, en dat de exploitatie gebeurde met een milieuvergunning, raakt op zich de wettigheid van de aangevochten vergunning niet.

In de mate dat de verzoekende partij zich, gelet op de hiervoor uiteengezette argumenten, beroept op de schending van het redelijkheidsbeginsel, dient te worden vastgesteld dat de Raad van State desbetreffende slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt. In de gegeven omstandigheden kan de

beslissing om de stedenbouwkundige vergunning te verlenen om de Akenkaai ter plaatse herin te richten door deze om te vormen tot wandel- en fietsruimte, met toevoeging van aangepast stadsmeubilair, groenelementen, vlonders, passerelles, platforms, mobiele kiosken en dergelijke meer niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd.

13. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 237 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (“Onwettigheid van de vergunning wegens gebrek aan advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen”).

Zij licht dit middel toe als volgt:

“68.

Artikel 237 §1 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004 bepaalt het volgende:

‘In de vrijwaringszone bedoeld in artikel 228 zijn alle handelingen en werkzaamheden, die van die aard zijn dat ze het uitzicht op het goed dat tot het onroerende erfgoed behoort, of vanaf dat goed wijzigen, gebonden aan het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, evenals aan het advies van de overlegcommissie.’

Welnu, een deel van de Akenkaai waarop de aanvraag betrekking heeft, bevindt zich in dergelijke vrijwaringszone.

De Haven van Brussel heeft dit gegeven reeds in haar aanvraag vermeld (...):

‘Compris dans le périmètre de l’arrêté de classement ou d’inscription sur la liste de sauvegarde ou de l’arrêté entamant la procédure de classement ou d’inscription approuvé le: 15/01/1998, dénommé: FERME DES BOUES: PERIMETRE DE PROTECTION’.

In de toelichtende nota van 30 maart 2005 gehecht aan het bericht van openbaar onderzoek (...) wijst de Stad Brussel eveneens op dit gegeven:

‘d. Prescriptions légales

Entre la rue de la Dyle et le quai de la Voirie, le quai des Péniches est en zone de protection autour de la ferme des Boues, monument classé (15.01.1998)’.

Ook het ontvangstbewijs van de aanvraag van 19 april 2005 (...) maakt uitdrukkelijk melding van de verplichting om het advies te vragen van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.

Het rapport opgesteld op 24 november 2005 door het departement Stedenbouw van de Stad Brussel ter voorbereiding van het advies van het College wijst tenslotte nogmaals op de verplichte toepassing van artikel 237 §1 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

69.

Uit de bestreden beslissing blijkt evenwel dat aan deze adviesvereiste werd voorbijgegaan, zodat een schending voorligt van artikel 237 §1 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

Het betreft hier nochtans een door de wet verplicht opgelegd advies, dat als een substantieel vormvereiste moet worden beschouwd.

De bestreden beslissing is dan ook genomen met schending van een substantieel vormvereiste, dat de openbare orde aanbelangt”.

Beoordeling

15. Uit het administratief dossier blijkt dat de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen om advies werd gevraagd, en dit advies ook heeft verleend op 4 mei 2005.

16. Het middel mist derhalve feitelijke grondslag, en is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien februari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens