

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 225.357 van 7 november 2013

in de zaak A. 206.084/VII-38.632.

In zake : de STAD BRUSSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Manuela von Kuegelgen en Renaud van Melsen
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 149, bus 20
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
 vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jean Eric Sacré
 kantoor houdend te 1060 Brussel
 Charleroisesteenvweg 138, bus 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 14 juni 2012 waarbij de beroepen ingesteld op 22 december 2006 en 31 december 2008 tegen de (al dan niet stilzwijgende) beslissingen van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, houdende de bevestiging van de stilzwijgende weigeringen door het Brussels Instituut voor Milieubeheer van een milieuvergunning aan de NV Octa+ voor de uitbating van een tankstation, gelegen aan de Sint-Annadreef 10 te Brussel, gegrond worden verklaard en de gevraagde vergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2013.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Renaud van Melsen, die tevens loco advocaat Manuela von Kuegelgen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bernard Derveaux, die loco advocaat Jean Eric Sacré verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De NV Octa+ wenst aan de Sint-Annadreef 10 te Brussel een tankstation uit te baten. Zij dient hiertoe op 9 november 2005 een eerste maal een milieuvergunningsaanvraag in.

3.2. Het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM) brengt omtrent deze aanvraag geen beslissing ter kennis binnen de termijn bepaald in artikel 43, § 2, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Overeenkomstig artikel 43, § 3, van dezelfde ordonnantie komt dit neer op een weigering van de vergunning.

3.3. De NV Octa+ dient tegen deze stilzwijgende weigeringsbeslissing een beroep in bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna : Milieucollege).

3.4. Deze instantie weigert eveneens de milieuvergunning.

3.5. Op 22 december 2006 stelt de NV Octa+ bij de verwerende partij een beroep in tegen deze weigeringsbeslissing van het Milieucollege.

3.6. Over dit administratief beroep blijkt nog geen uitspraak te zijn gedaan, wanneer de NV Octa+ in februari 2008 voor de tweede maal een milieuvergunningsaanvraag indient.

3.7. Ook deze aanvraag stuit op een stilzwijgende weigeringsbeslissing vanwege het BIM.

3.8. Na administratief beroep tegen laatstgenoemde beslissing, volgt andermaal een stilzwijgende bevestigende beslissing vanwege het Milieucollege.

3.9. Op 31 december 2008 dient de NV Octa+ hiertegen beroep in bij de verwerende partij.

3.10. Op 14 juni 2012 verklaart de verwerende partij de beroepen van 22 december 2006 en 31 december 2008 gegrond en verleent zij de gevraagde milieuvergunning.

Dit is het thans bestreden besluit, waarvan de motieven als volgt luiden :

"Overwegende dat het beroep bij de Regering ontvankelijk is rationae temporis en rationae personae, aangezien de rechten voor het beroep zijn betaald en het beroep is ingesteld in de vorm en volgens de termijn die door de ordonnantie betreffende de milieuvergunningen zijn voorgeschreven;

Overwegende dat dit beroep en het beroep ingediend op 22 december 2006 betrekking hebben op de stilzwijgende weigerings van de vergunning voor dezelfde inrichting en dezelfde uitbater betreffen, in casu de nv OCTA+;

Overwegende dat de eisende partij de twee beroepen betreffende deze stilzwijgende weigerings wil samenvoegen en vraagt dat de Regering de gevraagde vergunning zou afleveren;

Overwegende dat er reden is om de twee beroepen samen te voegen vanwege de verknochtheid van deze twee dossiers;

Overwegende, vanuit inhoudelijk standpunt, dat de uitbating is gelegen in een woongebied van het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP);

Overwegende dat een woongebied van het GBP hoofdzakelijk bestemd is voor huisvesting, maar ook andere activiteiten toestaat, zoals productieactiviteiten, kantoren en handel;

Overwegende dat die activiteiten verenigbaar moeten zijn met de huisvesting en de continuïteit van de huisvesting moeten garanderen;

Overwegende dat productieactiviteiten in het GBP zijn gedefinieerd als ambachtsactiviteiten, hoogtechnologische activiteiten, nijverheidsactiviteiten, activiteiten voor de vervaardiging van materiële diensten en van immateriële goederen;

Overwegende dat onder een activiteit voor de vervaardiging van materiële diensten een activiteit van dienstverlening moet worden verstaan;

Overwegende dat de uitbating van een tankstation binnen deze categorie van activiteiten voor de vervaardiging van materiële diensten valt;

Bovendien overwegende dat het tankstation ook een kleine handelszaak zal omvatten;

Overwegende dat de aard van de activiteiten van de eisende partij is toegestaan in het woongebied waarin zij zich situeren;

Overwegende dat, wat de verenigbaarheid met de huisvesting betreft, er moet worden vastgesteld dat er sinds 1955 een tankstation op het terrein is gevestigd en dat de opeenvolgende uitbatingsvergunningen sinds 1985 altijd zijn afgeleverd;

Overwegende dat er tegen deze uitbating nooit een klacht is ingediend;

Integendeel overwegende dat de buurtbewoners na de stilzwijgende weigering van de milieuvergunning een petitie hebben ondertekend voor het toestaan van het behoud van het tankstation;

Overwegende dat uit deze petitie blijkt dat de bewoners voor de uitbating van het tankstation zijn, onder meer vanwege het werkelijke gebrek aan een kleine handelszaak in de wijk;

Overwegende dat de inplantingssite van het tankstation gesaneerd is en dat de oude technische inrichtingen van het vroegere tankstation volledig zijn afgebroken en zijn vervangen door nieuwe, veiligere installaties;

Overwegende dat die inrichtingen een gunstig advies van de DBDMH hebben gekregen, mits enkele voorwaarden die, volgens de milieuvergunning, onmiddellijk bij de ingang van de uitbating moeten worden nageleefd;

Overwegende dat er op mobiliteitsvlak geen problemen te verwachten zijn, aangezien het tankstation relatief brede in- en uitgangen heeft, om verkeersopstoppen te vermijden;

Bovendien overwegende dat er geen enkel milieubezwaar tegen dit tankstation bestaat;

Overwegende dat er derhalve reden is om de milieuvergunning aan de nv OCTA+ toe te kennen, mits uitbatingsvoorwaarden om de eventuele milieuhinder te beperken;

Overwegende dat de beroepen van de eisende partij betreffende de aflevering van de milieuvergunning ontvankelijk en gegrond moeten worden verklaard".

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

4. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 159 van de Grondwet, van de artikelen 64, 153, 155 en 325 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004, van het Bijzonder Bestemmingsplan (hierna : BBP) nr. 48-05, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 20 oktober 1956, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 3 mei 2001 tot goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan, van de voorschriften 2.2 en 2.3 van dit Gewestelijk Bestemmingsplan (hierna : GBP) en de hierin vervatte begrippen "handelszaak en productieactiviteit, in het bijzonder die van activiteiten voor de vervaardiging van materiële diensten zoals gedefinieerd in de verklaring bij voormeld Gewestelijk Bestemmingsplan", van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht en van het beginsel van de hiërarchie van de rechtsnormen.

In het tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij de schending aan van het BBP nr. 48-05, waarvan artikel 1 bepaalt "dat het gehele betrokken gebied bestemd is voor verblijfsgebouwen, hetgeen handelszaken en activiteiten voor de vervaardiging van materiële diensten uitsluit". Dit behelst, volgens de verzoekende partij, een essentieel voorschrift van het BBP, dat niet impliciet werd opgeheven door het GBP. Zij merkt ook op dat de vrijwaringsclausule uit voorschrift 0.11 van het GBP te dezen niet van toepassing is, aangezien de litigieuze activiteit reeds gedurende meerdere jaren was stopgezet.

5. De verwerende partij antwoordt hierop dat het servicestation reeds bestaat sedert 1955 en aldus gedekt is door een stedenbouwkundige vergunning, welke, eens ten uitvoer gelegd, nooit vervalt. Aangezien op stedenbouwkundig vlak de inrichting reeds was toegestaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van het BBP in 1956, is de verwerende partij van oordeel dat zij de voorliggende milieuvergunningsaanvraag slechts aan een marginale stedenbouwkundige toetsing diende te onderwerpen, zoals is gebeurd in het bestreden besluit. In ondergeschikte orde, indien zou worden aangenomen dat de aangevraagde exploitatie een handelszaak betreft, stelt de verwerende partij dat de sociale en economische redenen die een overschrijding van de voorgeschreven oppervlakte van 150 m² rechtvaardigen, zijn uiteengezet in het bestreden besluit.

6. De verzoekende partij repliceert dat het irrelevant is dat het tankstation reeds sinds 1955 of 1956 bestaat en regelmatig zou zijn op stedenbouwkundig vlak, aangezien de bestaanbaarheid van de inrichting met de voorschriften van het heersende BBP moet worden nagegaan.

7. In haar laatste memorie zet de verwerende partij uiteen dat er sedert 1955 steeds een vergund tankstation was gevestigd op de betrokken locatie en dat dit in de loop der jaren is geëvolueerd van een garage met kleine shopruimte naar een inrichting voor louter tankactiviteiten met bijhorende shop voor onder meer voedsel en drank. De bestemming "brandstoffenstation" is echter nooit gewijzigd. Zij stelt dat het belangrijkste kenmerk van een servicestation de

aanwezigheid van tanks is voor de opslag van brandstof om deze verder te distribueren aan klanten, dat die opslagactiviteit strikt gereguleerd is en dat aan de eigenlijke verkoop dus wel degelijk een activiteit van vervaardiging van materiële diensten voorafgaat.

Beoordeling

8. De overheid die uitspraak moet doen over een milieuvergunningsaanvraag, dient de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen.

Uit het bestreden besluit blijkt dat de kwestieuze inrichting gelegen is binnen de contouren van het GBP en dat zij, overeenkomstig dit plan, is gesitueerd in woongebied.

Inzake woongebieden luiden de bijzondere voorschriften 2.1 tot en met 2.3 van het GBP als volgt :

"2.1. Deze gebieden zijn bestemd voor huisvesting.

2.2. Deze gebieden kunnen eveneens worden bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, alsmede voor productieactiviteiten waarvan de vloeroppervlakte van al die functies samen, per onroerend goed, niet groter is dan 250 m². Die oppervlakte wordt op 1000 m² gebracht voor school-, culturele, sport-, sociale en gezondheidsvoorzieningen.

Deze gebieden kunnen ook worden bestemd voor kantoren waarvan de vloeroppervlakte, per gebouw, beperkt is tot 250 m².

De vloeroppervlakte voor productieactiviteiten en de kantooroppervlakte mogen, per gebouw, tot 500 m² worden vergroot op voorwaarde dat :

- 1° die vergroting naar behoren met sociale en economische redenen is omkleed;
- 2° de plaatselijke omstandigheden die vergroting mogelijk maken zonder de hoofdfunctie van het gebied in het gedrang te brengen;
- 3° de handelingen en werken aan de speciale regelen van openbaarmaking werden onderworpen.

De vloeroppervlakte bestemd voor productie-activiteiten mag op 1500 m² per gebouw worden gebracht op voorwaarde dat die mogelijkheid is bepaald in een bijzonder bestemmingsplan.

2.3. Buiten de linten voor handelskernen kunnen de benedenverdiepingen

van de gebouwen bestemd worden voor handelszaken. De eerste verdieping kan eveneens bestemd worden voor handelszaken wanneer de plaatselijke omstandigheden dit mogelijk maken en nadat de handelingen en werken aan de speciale regelen van openbaarmaking zullen onderworpen zijn.

De vloeroppervlakte bestemd voor handelszaken mag, per project en per gebouw, niet meer dan 150 m² bedragen.

Die oppervlakte mag, per project en per gebouw, op 300 m² worden gebracht, op voorwaarde dat :

- 1° die vergroting naar behoren met sociale en economische redenen is omkleed;
- 2° de plaatselijke omstandigheden die vergroting mogelijk maken zonder de hoofdfunctie van het gebied in het gedrang te brengen;
- 3° de handelingen en werken aan de speciale regelen van openbaarmaking werden onderworpen".

9. Uit de door de verzoekende partij bijgebrachte stukken 31 en 32 blijkt dat het bestreden tankstation eveneens is gelegen binnen de contouren van het BBP nr. 48-05 "Wijk : Prins Karel Square", dat het in het geding zijnde perceel bestemt tot "gesloten woningbouw". Luidens artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BBP is de strook voor gesloten woningbouw, met uitzondering van het te dezen niet ter zake doende huizenblok 12 R, "bestemd voor verblijfsgebouwen". Dit voorschrift voorziet voorts in geen enkele nevenbestemming, zodat met de verzoekende partij wordt aangenomen dat de geldende voorschriften van het bijzonder plan alleen een louter residentieel gebruik toelaten, en dus een handelsinrichting, zoals het bestreden tankstation, uitsluiten.

Het aangehaalde voorschrift van het BBP dat de betrokken locatie bestemt voor verblijfsgebouwen, houdt geen afwijking in van de voormelde voorschriften van het GBP. De rol van de hiërarchisch lagere plannen bestaat erin de voorschriften van de hiërarchisch hogere plannen, die niet in detail de bestemmingen van de zones regelen, nader te bepalen door ze aan te vullen. Wanneer een hiërarchisch hoger plan, zoals te dezen het GBP, een zone hoofdzakelijk voor huisvesting bestemt en voorts bepaalt dat die zone ook kan worden bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, alsmede voor bepaalde productieactiviteiten, school-, culturele, sport-, sociale en gezondheidsvoorzieningen, kantoren en handelszaken, sluit zulks niet

noodzakelijk uit dat het hiërarchisch lagere plan, zoals te dezen het BBP, bepaalde inrichtingen of activiteiten in bepaalde delen van het plan kan verbieden. Het loutere feit dat het BBP een meer beperkend voorschrift bevat dan het GBP impliceert op zich niet dat het er ook van afwijkt. Een dergelijk verbod brengt immers de hoofdfunctie van de zone niet in gevaar. Nu er geen strijdigheid bestaat tussen de bepalingen van het latere GBP en het eerdere bijzonder plan, is de bestemming door het oudere BBP van rechtswege niet opgeheven.

Het tweede onderdeel van het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 14 juni 2012 waarbij de beroepen ingesteld op 22 december 2006 en 31 december 2008 tegen de (al dan niet stilzwijgende) beslissingen van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, houdende de bevestiging van de stilzwijgende weigeringen door het Brussels Instituut voor Milieubeheer van een milieuvergunning aan de NV Octa+ voor de uitbating van een tankstation, gelegen aan de Sint-Annadreef 10 te Brussel, gegrond worden verklaard en de gevraagde vergunning wordt verleend.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven november tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin