

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.641 van 4 oktober 2019
in de zaak A. 227.203/X-17.424.**

In zake : Dariya BEZUGLA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sander Kaïret en Pieter Van Assche
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Butenaerts en Andy Hoedenaeken
 kantoor houdend te 1080 Brussel
 Leopold II-laan 180
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de NV DROH!ME EXPLOITATION
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter, François Tulkens en Bert
 Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 januari 2019, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 6 december 2018 waarbij aan de nv Droh!me Exploitation de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend “voor de inrichting van een actief vrijetijdspark, op terreinen gelegen aan de Terhulpseseenweg 51 – 53 en de Terhulsesteenweg 61”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 243.466 van 23 januari 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

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

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de tussenkomende partij en verzoekster hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 6 september 2019, welke zitting is uitgesteld naar de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 20 september 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sander Käret, die verschijnt voor verzoekster, advocaat Andy Hoedenaeken en advocaat Barbara Speleers loco advocaten Stijn Butenaerts en Andy Hoedenaeken, die verschijnen voor de verwerende partij, en advocaten François Tulkens en Filip De Preter, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 243.466 van 23 januari 2019.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekster voert in haar eerste middel onder meer de schending aan van artikel 28 van het Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening (hierna: het BWRO) en van de artikelen 0.7 en 15 van het besluit van 3 mei 2001 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan (hierna: het GBP).

Zij zet onder meer uiteen dat het opleggen van de voorwaarde dat de door het bestreden besluit vergunde parking op de open plek in het bosgebied “ook bereikbaar dient te blijven voor bezoekers van het bos uiteraard niet wegneemt dat de voorziene parking [...] kadert in een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag die helemaal niet ten dienste staat van het bosgebied”. Een “gebruikelijke aanvulling van en het toebehoren bij de bestemming” conform artikel 0.7 GBP kan volgens haar “in geen geval een parking ten behoeve van een vrijetijdspark gelegen buiten het bosgebied [...] zijn”. Het gegeven dat de onvergunde parking reeds lang zou bestaan en werd aangelegd voor het stallen van paardenwagens, is volgens haar “geen dienstig motief [...] om in strijd met de geldende voorschriften van het GBP een uitgebreide parking (inclusief verhardingen, afsluitingen, etc.) voor 429 motorvoertuigen [...] te vergunnen”.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de kwestieuze parking een gebruikelijke aanvulling op de bestemming bosgebied betreft. De parking bevindt zich naast het Zoniënwood dat dagelijks bezoekers lokt en is noodzakelijk om de talloze voertuigen van de bezoekers van het bos een parkeerplaats te bieden. Zonder de bestemming van het GBP aan te tasten, zullen ook de bezoekers van de evenementen hun voertuig op de kwestieuze parking kunnen parkeren. De verwerende partij betoogt dat die parking “een dubbel gebruik [heeft], hetgeen blijkt uit de bestreden beslissing”. Zij zal “te allen tijde toegankelijk en bereikbaar blijven voor iedereen met in het bijzonder de bezoekers van het bos”. Omwille van “de noodzakelijke rol [die] de parking speelt voor de functie van de hippodroom van Bosvoorde als ontvangspoort van het Zoniënwood, is de parking rechtstreeks aanvullend bij de economische en sociale functie van het woud”. Verweerder betoogt dat het bestreden besluit uitdrukkelijk overweegt dat “de dimensionering is afgestemd op de dimensie van het woud, en dat het gebruik gedurende bepaalde periodes of uren voornamelijk ten behoeve van het bos zal staan, en het daarom ook een toebehoren is van het woud”.

4.3. De tussenkomenende partij stelt in haar memorie tot tussenkomst dat “de vergunde parking een bestaande parking is” die sinds ze bestaat “tegelijk door de bezoekers van het Zoniënwood en door de bezoekers van de site van de hippodroom [wordt gebruikt]” en dat dit ook zo zal blijven. Er “is dus sprake van een dubbel gebruik”. Zij betoogt voorts dat de Brusselse regering bij de totstandkoming van het GBP “[heeft] erkend dat ook in het [b]osgebied bepaalde activiteiten kunnen worden toegelaten”. Omwille van “de noodzakelijke rol [die] de parking speelt voor de functie van de hippodroom van Bosvoorde als ontvangspoort van het Zoniënwood, is de parking rechtstreeks aanvullend bij de economische en sociale functie van het woud”. De tussenkomenende partij meent verder dat het bestreden besluit terecht motiveert dat de kwestieuze parking “ook kan worden gerechtvaardigd op basis van het voorschrift 0.7 van het GBP” en betoogt dat dit besluit nergens een spanningsveld tussen de parkeerbehoefte van de gebruikers van het bos en die van de site van de hippodroom erkent. Zij stelt dat er al meerdere parkings in bosgebied bestaan en dat de kwestieuze parking

“ook voorzien [wordt] in [het] ontwerp-schema van de Structuurvisie van het Zoniënwoud”. Ook zou “het bestek van de concessie” erin voorzien dat de kwestieuze parking op de huidige locatie moet blijven. Het bestreden besluit houdt volgens de tussenkommende partij “rekening met de dimensionering van het woud”. Zij meent dat de parking niet voor langere periodes of hoofdzakelijk bestemd is voor bezoekers van het vrijetijdspark. Het gegeven “dat de parking weliswaar ook voor andere functies dienstig is, en dus ook gebruikt zal worden door de bezoekers hippodroom-site”, staat er volgens haar “niet aan in de weg dat de parking ten allen tijde kan (en zal) worden gebruikt voor bezoekers van het bos”. Zij betoogt dat “de hippodroom in zijn geheel te beschouwen is als onthaalinfrastructuur [...] voor het Zoniënwoud, in overeenstemming met de [...] Structuurschets, en dus met inbegrip van de bijhorende parking”. In die zin acht zij de “hele hippodroom, inclusief de noodzakelijke parking, [...] rechtstreeks aanvullend op de sociale functie van het bos”. Die beoordeling is ook door de gemachtigde ambtenaar gemaakt en werd door verzoekster niet betwist.

4.4. Verzoekster stelt in haar memorie van wederantwoord, onder meer, dat onmiskenbaar blijkt dat de parking hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend, ten dienste staat van het vrijetijdspark en dat deze niet “als een aanvulling bij het bosgebied wordt vergund”. Leefmilieu Brussel zag zich volgens haar zelfs genoodzaakt om als voorwaarde op te leggen dat de parking ook voor bezoekers van het bosgebied bereikbaar moet blijven. Het gegeven dat de parking rechtstreeks aanvullend is bij het vrijetijdspark, maakt haar niet rechtstreeks aanvullend bij het bosgebied, wel integendeel. Het betoog van de tussenkommende partij dat de gehele hippodroomsite, inclusief de parking, als “ontvangstpoort” een rechtstreekse aanvulling op de sociale functie van het bosgebied zou zijn, is volgens haar feitelijk onjuist nu deze site “voorziet in eigen activiteiten volkomen vreemd aan het bosgebied”, en vindt “nergens steun in het bestreden besluit, noch de adviezen”.

4.5. De tussenkommende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de verzoekende partij geen enkel element aanvoert waaruit blijkt dat de parking hoofdzakelijk gebruikt zou worden voor de hippodroomsite. Dat de

parking ook door bezoekers van de hippodroomsite gebruikt zal kunnen worden, “staat er niet aan in de weg dat de parking te allen tijde kan worden gebruikt voor bezoekers van het bos”. De milieuvergunningsvoorwaarden garanderen net dat de parking voor deze laatste bezoekers toegankelijk zal blijven.

4.6. Verzoekster doet in haar laatste memorie nog gelden dat zij wel degelijk elementen aanvoert waaruit blijkt dat de parking hoofdzakelijk gebruikt wordt voor de hippodroomsite. “Bovendien is ook niet-hoofdzakelijk gebruik van de parking ten behoeve van een evenementenpark strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het bosgebied”.

Beoordeling

5.1. Artikel 28 BWRO bepaalt dat “[a]lle bepalingen van het gewestelijk bestemmingsplan [...] bindende kracht en verordenende waarde [hebben]”.

Artikel 15 GBP luidt:

“Bosgebieden

Die gebieden zijn bestemd voor beboste of te bebossen ruimten en wateroppervlakten die de essentiële elementen van het landschap vormen. Ze worden onderhouden of ingericht met het oog op de vrijwaring van de harmonieuze coëxistentie van de ecologische, economische en sociale functies van bossen en wouden.

Enkel handelingen en werken noodzakelijk voor de bestemming van deze gebieden of rechtstreeks aanvullend bij de ecologische, economische en sociale functies zijn toegelaten.”

Artikel 0.7 GBP luidt:

“Voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten kunnen in alle gebieden worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de hoofdbestemming van het betrokken gebied en met de kenmerken van het omliggende stedelijk kader.

In de groengebieden, de groengebieden met hoogbiologische waarde, de bosgebieden, de parkgebieden en de landbouwgebieden kunnen die voorzieningen, evenwel, slechts de gebruikelijke aanvulling van en het toebehoren bij hun bestemmingen zijn.

[...]”.

5.2. Uit de overweging in het bestreden besluit “dat het gebruik [van de parking op de open plek in het bosgebied] gedurende bepaalde periodes of uren voornamelijk ten behoeve van het bos zal staan” volgt dat deze parking voor meerdere periodes – zo niet hoofdzakelijk – ten dienste staat van het “vrijtijdspark” in de naastgelegen zone voor openbaar nut, meer bepaald tijdens de openinguren van de in dit “vrijtijdspark” opgenomen restaurant, brasserie, “multifunctionele zalen, bureaus”, minigolf, “multisportterreinen” en evenemententent.

5.3. Artikel 15 GBP legt een uitdrukkelijk verband tussen de toegestane handelingen en werken en de bestemming bosgebied. Enkel handelingen en werken die noodzakelijk zijn voor de bestemming bosgebied, of die rechtstreeks aanvullend zijn bij de ecologische, economische en sociale functies van bossen en wouden zijn toegelaten.

Ook artikel 0.7 GBP legt een duidelijk verband tussen de toegestane voorzieningen en de bestemming bosgebied, waar dit voorschrijft dat voorzieningen van collectief belang “slechts” de gebruikelijke aanvulling van en het toebehoren bij “hun bestemming”, te dezen bosgebied, kunnen vormen.

5.4. Uit de voormelde bepalingen volgt dat in bosgebied “enkel” handelingen en werken toegelaten zijn die noodzakelijk of rechtstreeks aanvullend zijn bij de ecologische, economische en sociale functies van het bosgebied (artikel 15 GBP), en dat “slechts” die voorzieningen van collectief belang in bosgebied toegelaten zijn die de gebruikelijke aanvulling van en het toebehoren bij de bestemming bosgebied zijn (artikel 0.7 GBP). Behoren duidelijk niet tot deze toegelaten handelingen, werken en voorzieningen: de aanleg en het gebruik van een parking voor motorvoertuigen die voor langere periodes, zo niet hoofdzakelijk, bestemd is voor de bezoekers van het in een zone voor openbaar nut gelegen “vrijtijdspark” met restaurant, brasserie, “multifunctionele zalen, bureaus”, minigolf, “multisportterreinen” en evenemententent. De strijdigheid van deze aanleg en dit gebruik met de bestemming bosgebied, wordt niet goedge maakt door het feit dat de parking

“gedurende bepaalde periodes of uren” voornamelijk gebruikt zal worden door bezoekers van het bos.

5.5. De door de tussenkomende partij aangehaalde “visie” van de gemachtigde ambtenaar “dat de site van de Hippodroom met de bestaande onthaalinfrastructuur, waaronder een bestaande parking, dienstig is als een poort tot het Zoniënwood, en bijgevolg rechtstreeks aanvullend is bij, in het bijzonder, de sociale functie van het bosgebied”, gaat aan de voormelde strijdigheid van de aanleg en het gebruik van de parking ten behoeve van het – niet in bosgebied gelegen – “vrijetijdspark” voorbij. Het etiket “poort tot het Zoniëwood” vermag die strijdigheid niet op te heffen.

5.6. De hiervoor vastgestelde schending van de artikelen 15 en 0.7 GBP wordt niet ontkracht door het betoog van de tussenkomende en de verwerende partij dat op de kwestieuze locatie in de feiten al lang een parking bestaat, dat de Structuurvisie van het Zoniënwood en “het bestek van de concessie” op die locatie een parking vereisen, dat de Brusselse regering bij de totstandkoming van het GBP “erkend [heeft] dat ook in het [b]osgebied bepaalde activiteiten kunnen worden toegelaten” en dat het bestreden besluit rekening houdt met de “dimensionering” van het woud.

5.7. Met betrekking tot het door de tussenkomende partij ter zitting bijgebrachte besluit van 16 mei 2019 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering ‘tot instelling van de procedure om het gewestelijk bestemmingsplan om redenen van openbaar nut gedeeltelijk te wijzigen teneinde het project voor de renovatie van de hippodroom van Ukkel-Bosvoorde te kunnen verwezenlijken’, stelt zij terecht zelf dat dit besluit “geen authentieke interpretatie” aan een en ander vermag te geven, en dat het “niet bindend” is. Dat er volgens deze partij “een zeker gezag” aan het besluit moet worden gegeven, vermag niet goed te maken dat het bestreden besluit de kwestieuze parking met schending van de vigerende bestemming bosgebied heeft vergund.

5.8. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 6 december 2018 waarbij aan de nv Droh!me Exploitation de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de inrichting van een actief vrijetijdspark op terreinen gelegen aan de Terhulpssteenweg 51 – 53 en de Terhulpssteenweg 61.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro die verschuldigd is aan verzoekster.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier oktober tweeduizend negentien, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust