

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.484 van 8 april 2022
in de zaak A. 229.861/X-17.642**

In zake : Dariya BEZUGLA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sander Käret 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, Andy Hoedenaeken en Max Robert
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 François Tulkens, Filip De Preter 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 19 december 2019, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest van 18 oktober 2019 waarbij de stedenbouwkundige
vergunning wordt verleend aan de nv Droh!me Exploitation voor de inrichting van
een actief vrijetijdspark op terreinen gelegen aan de Terhulpensesteenweg nrs.
51-53 en nr. 61 te Brussel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv Droh!me Exploitation heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 februari 2020. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie en een verzoek tot handhaving van de gevolgen ingediend en verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld over de toepassing van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 maart 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sander Kaïret, die verschijnt voor verzoekster, advocaat Max Robert, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaten François Tulkens en Bert Van Herreweghe, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. Verzoekster woonde tot 22 mei 2021 aan de Terhulpssteenweg 114 B1 te Brussel, in een woning die thans nog steeds haar eigendom is, gelegen recht tegenover een op het gewestelijk bestemmingsplan (GBP) aangeduid bosgebied. Ten oosten van dit bosgebied toont hetzelfde bestemmingsplan een gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten (hierna: de zone voor openbaar nut). Verspreid binnen de zone voor openbaar nut staan gebouwen die aanhorigheden waren van de renbaan van Bosvoorde, waar tot in 1987 paardenrennen werden georganiseerd.

In de feiten bevindt er zich tegenover het woongebouw van verzoekster een ongeveer 50 meter brede en ongeveer 200 meter diepe open plek (hierna: de open plek in het bosgebied), daar de westelijke rand van de zone voor openbaar nut bebost is en er in de oostelijke rand van het bosgebied slechts enkele geïsoleerde bomen staan.

Zoals werd vastgesteld in 's Raads arrest nr. 241.563 van 22 mei 2018 staan er zowel in de zone voor openbaar nut als op de open plek in het bosgebied meerdere bomen die opgenomen zijn in de wetenschappelijke inventaris van het natuurlijk erfgoed van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel van de website “brugis” van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.

De kwestieuze parking, gelegen tegenover verzoeksters woning, wordt op de plannen tot aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning als volgt weergegeven:



3.3. Op 27 oktober 2017 verleent het Brussels Instituut voor Milieubeheer aan de tussenkomen partij een milieuvergunning voor de exploitatie van het recreatiepark “Droh!me melting park” op de site. Op 26 februari 2018 bevestigt het Milieucollege deze vergunning onder voorwaarden. De Brusselse Hoofdstedelijke regering bevestigt op haar beurt de voormelde vergunning van 26 februari 2018 middels een stilzwijgende beslissing. Onder anderen verzoekster heeft een vernietigingsberoep tegen deze laatste beslissing, alsook tegen het besluit van het Milieucollege van 26 februari 2018, ingediend (zaak A. 226.663/VII-40.427). De stilzwijgende beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke regering maakt tevens het voorwerp uit van het beroep in de Franstalige zaak A. 226.733/XV-3920 voor de Raad van State. De beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 maakt ook het voorwerp uit van het beroep in de Franstalige zaak A. 226.657/XV-3906.

3.4. Op verzoeksters vordering schorst de Raad van State met zijn arresten nr. 241.563 van 22 mei 2018 en nr. 241.709 van 1 juni 2018 bij uiterst

dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van de besluiten van de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van respectievelijk 6 maart 2018 en 25 mei 2018 waarbij aan de bvba Simply Better een stedenbouwkundige vergunning voor drie maanden voor de “Organisatie van TO2 2018” op de site wordt verleend.

3.5. Met een besluit van 6 december 2018 verleent de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning voor haar onder randnummer 3.2 vermelde project.

Het besluit vergunt, onder meer, in het bosgebied, meer bepaald op de open plek in het bosgebied, tegenover het appartementsgebouw waar verzoekster woont, een parking voor het stallen van 429 voertuigen.

3.6. De tenuitvoerlegging van de voormelde stedenbouwkundige vergunning wordt met 's Raads arrest nr. 243.466 van 23 januari 2019 bij uiterst dringende noodzakelijkheid geschorst. Met zijn arrest nr. 245.641 van 4 oktober 2019 vernietigt de Raad van State deze vergunning.

3.7. Op 16 oktober 2019 vraagt de gemachtigde ambtenaar met toepassing van artikel 191 van het Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening (BWRO) om de door de tussenkomende partij ingediende plannen te wijzigen. Gesteld wordt dat de perimeter van de voorziene parking dient gewijzigd te worden “conform aan de rechtstoestand (feitelijke toestand voorafgaand aan het in werking treden van de organieke stedenbouwwet van 1962) zoals voorgesteld op de kaart gevoegd bij de huidige beslissing en opgesteld door architect Paul Breydel rond 1940”. De kwestieuze parking wordt op de gewijzigde plannen als volgt weergegeven:



3.8. Op 18 oktober 2019 verleent de gemachtigde ambtenaar, na indiening door de tussenkommende partij van gewijzigde plannen, een stedenbouwkundige vergunning voor de inrichting van een actief vrijetijdspark op de terreinen gelegen aan de Terhulpensesteenweg nrs. 50-53 en nr. 61.

Dit is de bestreden beslissing. Zij voorziet in de schrapping van 127 parkeerplaatsen, en bevat de volgende (vrij vertaalde) overwegingen:

Toepassing van artikel 191 BWRO

237. Overwegende dat volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State, het onderzoek naar de noodzaak van het verkrijgen van een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning traditioneel plaatsvindt in het licht van de wetgeving en principes van de goede ruimtelijke ordening op het moment dat de feiten hebben plaatsgevonden;

238. Overwegende dat de handelingen en werken die werden volbracht zonder stedenbouwkundige vergunning, omdat zij werden uitgevoerd op een tijdstip dat een dergelijke vergunning niet vereist was, niet opnieuw in vraag kunnen worden gesteld door wijzigingen in de wetgeving die nadien hebben plaatsgevonden omdat het gebruik van die werken en handelingen werd voortgezet in de tijd, en dat in het licht van het principe van de nietretroactieve werking van wetten en reglementen;

239. Overwegende dat uit twee historische studies die werden toegevoegd aan het aanvraagdossier van de stedenbouwkundige vergunning (1° 'Historique des origines et de la végétation de l'hippodrome de Boitsfort' ALIWEN SA, met medewerking van professor Yvon Leblicq, februari 2005 (op vraag van de Grondregie van het Ministerie van het Brusselse

Hoofdstedelijke Gewest); 2° ‘Etude Historique’, JNC International SA, oktober 2015 (gevraagd in het kader van de aanvragen van stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning) dat de aanleg van het terrein als parking zich heeft voorgedaan voorafgaand aan 1922 en dat het gebruik ervan zonder enige twijfel werd voortgezet tot aan de invereffeningstelling van de vennootschap die de hippodroom uitbaatte, in 1997;

240. Overwegende dat de historische studie van JNC International SA overweegt dat “op de eerste editie van de kaart op schaal 1/25.000ste van het Militair Geografisch Instituut van België, opgericht in 1954 (...) de parking en het binnenste deel van de piste in de nabijheid van de tribunes zijn aangeduid als weides (gazons) op de legende”; Dat het plan van de bestaande toestand dat is toegevoegd aan het aanvraagdossier voor de stedenbouwkundige vergunning aangeeft dat de parking vandaag bestaat uit een grindverharding zonder nadere precisering; Dat volgens een onderzoek van de orthofoto’s op brugis, die verharding moet aangelegd zijn tussen 1996 en 2004;

241. Overwegende dat, om de regelmatigheid vast te stellen van de aanleg en het gebruik van het terrein van de hippodroom en de parking, alsook de omvang daarvan, het noodzakelijk is om de situatie te onderzoeken in termen van de juridische ontwikkeling van de volgende gebeurtenissen:

- het kappen van hoogstammige bomen;
- het aanzienlijk wijzigen van het bodemreliëf;
- het oprichten of het gebruik van het terrein voor het plaatsen van een of meerdere vaste installaties;
- het gewoonlijk gebruik en de inrichting van een terrein als parking;
- het wijzigen van de bestemming van het terrein naar een parking.

242. Overwegende dat het kappen van hoogstammige bomen pas vergunningsplichtig is sinds de inwerkingtreding van de Ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991 (afgekort ‘OPU’) en zijn artikel 84, §1, 8°, zijnde op 1 juli 1992; Dat het kappen van hoogstammige bomen in 1922 ten einde de parking mogelijk te maken dus nog niet onderworpen was aan een vergunningsplicht;

243. Overwegende dat artikel 18 van de Besluitwet van 2 december 1946 betreffende de stedenbouw het aanzienlijk wijzigen van het bodemreliëf door graven of ophogen onderwierp aan een voorafgaande toelating van de Minister van Openbare Werken; Dat vanuit een stedenbouwkundig opzicht, er geen toelating vereist was voor het aanzienlijk wijzigen van het bodemreliëf, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 1962 (artikel 44.2 en 44.3 van die wet); Dat aldus het wijzigen van het bodemreliëf, in de veronderstelling dat die aanzienlijk zou zijn, niet vergunningsplichtig was in 1922, datum waarop het terrein werd ingericht als een parking;

244. Overwegende dat het gewoonlijk gebruiken van een terrein als parking pas vergunningsplichtig werd bij de inwerkingtreding van artikel 84, §1, 10° b) van de Ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991, zijnde op 1 juli 1992; Dat aldus voor het gewoonlijk gebruik van een terrein als parking die werd ingericht voor

1922 en behouden bleef tot minstens 1997 er geen stedenbouwkundige vergunning nodig was;

245. Overwegende dat wat betreft het gebruik van de bestemming van het terrein, volgens artikel 2, 2°, g van titel I van de Bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie een bouwvergunning verplicht is voor ‘de aanpassing van een of verscheidene lokalen of een opgetrokken gebouw om deze een nieuwe bestemming te geven, de wijziging van de binnenverdeling van de lokalen van een bouwwerk om ze anders dan voor woondoeleinden te bestemmen’; Dat deze bepaling enkel betrekking heeft op opgerichte gebouwen, en dus niet van toepassing is op de situatie ter plaatse op het terrein; Dat het wijzigen van de bestemming van een terrein pas vergunningsplichtig is sinds de inwerkingtreding van artikel 84, §1, 5° b) van de Ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991, zijnde op 1 juli 1992; Dat er voor het wijzigen van de bestemming van het terrein naar parking die werd ingericht voor 1922 en behouden bleef tot minstens 1997 er geen stedenbouwkundige vergunning nodig was;

246. Overwegende dat de inrichting of het gebruik van een terrein voor de plaatsing van een of meerdere vaste installaties onderworpen is aan een vergunning, op zijn minste, sinds de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 (artikel 44.1 van die wet); Dat de Raad van State overweegt dat het plaatsen van een grindverharding een handeling is die onderworpen is aan een stedenbouwkundige vergunningsplicht (RvSt 21 mei 1987, nr. 28.0021, Van Sumere, Pas. 1991, IV., p.75; RvS 5 april 1990, nr. 34.601, Walgraef); Dat aangezien zij werd aangelegd tussen 1996 en 2004, er voor een dergelijke verharding een stedenbouwkundige vergunning moest worden gevraagd;

247. Overwegende dat uit deze analyse blijkt dat de feitelijke situatie van de parking, wat betreft zijn perimeter en zijn gebruik, zoals die bestond voorafgaand aan de Stedenbouwwet van 1962 niet in vraag kan worden gesteld en daarom naar recht is verworven; Dat, in het geval komt vast te staan dat het terrein is aangelegd en gewoonlijk is gebruikt als parking sinds 1922 tot op heden, het verderzetten van die activiteit niet het voorwerp moet uitmaken van een stedenbouwkundige vergunning, onder voorbehoud van de grindverharding die werd gelegd na 1962;

248. Overwegende dat in het licht van al die elementen samengenomen, de gevraagde stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder voorbehoud dat de perimeter van de parking wordt gewijzigd naar zijn oorspronkelijk bestaande toestand, conform aan zijn rechtstoestand, zijnde de toestand voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 1962;

249. Overwegende dat de gemachtigde ambtenaar bijgevolg toepassing heeft gemaakt van art. 191 BWRO (brief van 16/10/2019), en de volgende voorwaarde heeft opgelegd: ‘Aanpassen van de perimeter van de voorziene parking, conform aan de rechtstoestand (feitelijke toestand voorafgaand aan het in werking treden van de organieke stedenbouwwet van 1962) zoals voorgesteld op de kaart gevoegd bij de huidige beslissing en opgesteld door architect Paul Breydel rond 1940’;

250. Overwegen de dat de aanvrager gewijzigde plannen heeft ingediend, conform de voorwaarden die werden geformuleerd door de gemachtigde

ambtenaar met toepassing van artikel 191 BWRO (brief van 16/10/2019), op 17/10/2019; dat die wijzigingen betrekking hebben op:

- Aanpassen van de perimeter van de voorziene parking, conform aan de rechtstoestand zoals weergegeven op het plan opgesteld door architect Paul Breydel rond 1940: de gevraagde wijziging voorziet dus in een beperking van de hoofdparking, waarbij de totale capaciteit wordt gebracht van 499 naar 372 parkeerplaatsen;

XVI. Eindconclusie:

[...]

254. Overwegende dat de milieueffectenstudie aantoont dat er reeds een risico is op verzadiging van de parking en een tekort van een tiental plaatsen op kritieke dagen (gunstige weersomstandigheden) enkele uren per week; dat de studie overigens bovendien besluit dat bij een bezoekersaantal van 600 personen in de evenementenzone, de organisatie van een evenement specifieke maatregelen noodzaakt om het risico op te hogen impact op de wijk te voorkomen; dat die voorwaarde is voorzien in de milieuvergunning nr. 584868 die met name voorziet dat dergelijke evenementen 'het voorwerp moeten uitmaken van een specifieke mobiliteitsanalyse, te verwerken in een op te stellen aangepast Mobiliteitsplan, dat moet worden overgemaakt aan leefmilieu Brussel en de gemeente Ukkel een maand voorafgaand aan de activiteit'; dat die voorwaarde toelaat om op adequate wijze de impact te regelen van evenementen die de interne parkeercapaciteit op de site aanzienlijk overschrijden;

255. Overwegende dat de gewijzigde aanvraag voorziet in een beperking van de hoofdparking, waardoor de capaciteit van de parking wordt gebracht van 499 naar 372 parkeerplaatsen; dat men zich derhalve kan verwachten aan een groter tekort bij de complete inrichting van het programma dat wordt voorzien in de overeenkomst; dat de milieueffectenstudie als alternatief 2C het behoud van het huidige aanbod aan parkeerplaatsen heeft onderzocht, rekening houdend met een optimalisering van de bestaande parking binnen zijn bestaande perimeter; dat ook een verminderde capaciteit van 300 plaatsen werd onderzocht; dat de analyses van die alternatieven dus elementen aanbrengen die toelaten om de effecten van de gewijzigde aanvraag in te schatten; dat de effecten van die verminderingen globaal genomen positief waren, maar dat er enkele belangrijke problemen inzake parkeren werden vastgesteld; dat het mogelijk was om die effecten te milderen door het inzetten op een modale verschuiving, een specifiek parkeerbeheer dat wildparkeren tegengaat en oplossingen voor parkeren buiten de site;

256. Overwegende dat de vermelde milieuvergunning de capaciteit voor evenementen die geen specifiek mobiliteitsplan behoeven heeft herzien; dat die limiet is verminderd naar 400 personen ten einde rekening te houden met de verminderde capaciteit;

257. Overwegende dat in het kader van die vergunningsaanvraag, slechts rekening mag worden gehouden met de cumulatie van de behouden activiteiten, in het bijzonder golf, en deze die opgenomen zijn in de vergunningsaanvraag; dat rekening houdend met die verschillende activiteiten en een beperking van het bezoekersaantal tot 400 personen in de evenementenzone van 'village de Paris' en 'la Grande Tribune', de

prognosegegevens die zijn opgenomen in de studie toelaten om aan te nemen dat de risico's op verzadiging van de parking en het wegennet beperkt zijn; dat de hypothesen in de milieueffectenstudie maximalistisch zijn opgevat; dat de gevallen waarin het bezoekersaantal van de evenementenzone hoger is dan 400 personen geregeld zullen worden door een specifiek mobiliteitsplan, conform de milieuvergunning; dat gelet op de regionale uitdagingen verbonden aan dit project, die impact op het parkeren aanvaardbaar lijkt;

258. Overwegende dat de grens tussen de parking en de boszone niet fysiek is bepaald op het terrein; dat om wildparkeren buiten de grenzen van de parking te voorkomen, die grens moet worden gematerialiseerd door het plaatsen van een lichte afsluiting.

3.9. Bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 16 mei 2019 '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' keurt de Brusselse Hoofdstedelijke regering het principe goed van een gedeeltelijke wijziging van de kaart met de bodembestemmingen van het GBP, en dit voor het gebied dat overeenkomt met het deel van de parking van de hippodroom van Ukkel-Bosvoorde dat in bosgebied gelegen is (hierna: het besluit van de verwerende partij van 16 mei 2019). Hierop volgt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 20 mei 2020 'tot inleiding van de procedure om het gewestelijk bestemmingsplan deels te wijzigen met het oog op de uitvoering van het project voor de renovatie van de hippodroom van Ukkel-Bosvoorde' (hierna: het besluit van de verwerende partij van 20 mei 2020).

IV. Ontvankelijkheid

A. Ontvankelijke middelen

De aangevoerde exceptie

4. De tussenkomende partij werpt in haar memorie een gebrek aan duidelijke middelen op. Zij stelt dat het in het verzoekschrift "vergeefs zoeken is naar de opgave van een specifieke rechtsregel of een specifiek rechtsbeginsel, gevolgd door een beredeneerde uiteenzetting waarom de bestreden beslissing die regel of dat beginsel schendt en voor onwettig gehouden moet worden" en dat zij

“in deze procedure dan ook naar best vermogen (repliceert) op de middelen, maar enkel in zoverre zij die redelijkerwijs begrepen heeft”.

Beoordeling

5. Daargelaten de vraag of de kritiek van de tussenkomende partij beschouwd kan worden als een ontvankelijkheidsexceptie, kan deze hoe dan ook geen bijval vinden. Uit de memorie blijkt dat de tussenkomende partij de middelen duidelijk heeft begrepen, samengevat en besproken.

B. Ontvankelijkheid ratione personae

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, een “constante mobiliteitshinder” te ondervinden door het in- en uitrijden van de parkeerplaatsen voor wagens en moto’s. Naast parkeer- en mobiliteitshinder in de straat, zorgt het manoeuvreren van honderden voertuigen tevens voor geluidsoverlast en aantasting van de luchtkwaliteit in haar onmiddellijke woonomgeving. Ook is er overlast door de bestuurders en passagiers “die rondom de geparkeerde voertuigen elkaar treffen en napraten, ter hoogte van de ingang (en dus ook ter hoogte van de woning van de verzoekende partij)”. Zij wijst erop dat de tussenkomende partij “aanvankelijk 200.000 bezoekers per jaar verwacht, een aantal dat zal stijgen doorheen de jaren”. Gelet op het schrappen van 127 parkeerplaatsen voor nochtans hetzelfde vrijetijdspark, “zal er zo mogelijk nog meer hinder zijn door de aanpassing van de plannen”.

Voorts meent de verzoekende partij dat ook de waarde van haar pand vermindert, “dat zich zal bevinden tegenover een (vergunde) parking voor een recreatiepark in plaats van de rustige en residentiële bosrijke omgeving waarin de bestemming voorziet”.

6.2. De tussenkomende partij werpt in haar laatste memorie een ontvankelijkheidsexceptie wegens gemis aan belang op. Zij wijst erop dat de

verzoekende partij sinds 23 mei 2021 niet langer woonachtig is tegenover de kwestieuze parking, maar wel op ruim een kilometer daar vandaan. Aan verzoeksters “vrijblijvende verklaring” met betrekking tot de beweerde waardebepaling van de woning kan “geen afdoende belang bij het beroep worden ontleend”. Vooreerst blijkt niet dat de verzoekende partij nog eigenaar is van de woning aan de Terhulpssteenweg nr. 114 B1. Daarnaast is de aangevoerde waardevermindering “volstrekt hypothetisch”. De kwestieuze parking was immers al aanwezig “op het moment dat de verzoekende partij het appartement aan de Terhulpssteenweg zelf betrokken heeft, en ook op het moment dat de betrokken meergezinswoning werd opgericht”. De verzoekende partij geeft overigens geen details over de locatie en de aard van de woning. Bovendien wordt met de bestreden beslissing geen parking vergund, maar wordt enkel de bestaande feitelijke toestand bevestigd.

6.3. De verwerende partij betwist in haar laatste memorie eveneens verzoeksters belang, nu zij sinds 23 mei 2021 niet langer woonachtig is tegenover de kwestieuze parking. “Overigens kan de vraag worden gesteld of dit belang er *überhaupt* ooit is geweest vermits het appartement van verzoekende partij zich reeds aan de andere kant dan deze die uitkijkt op de parking bevond”.

6.4. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie, wat haar belang betreft, dat zij inderdaad verhuisd is, maar dat zij nog steeds eigenaar is van de woning gelegen aan de Terhulpssteenweg 114 B1. Zij stelt haar belang steeds mede op haar hoedanigheid van eigenaar van deze woning te hebben gesteund. De bewoners van haar woning zijn verplicht om dagelijks deel te nemen aan de onveilige verkeerssituatie ter hoogte van haar woning, die ingevolge het bestreden besluit een waardevermindering ondergaat. Bovendien heeft zij de intentie om haar praktijk als psychologe in haar woning aan de Terhulpssteenweg 114 B1 te vestigen.

Beoordeling

7.1. De verzoekende partij brengt het bewijs bij dat zij nog steeds eigenaar is van de woning gelegen aan de Terhulpssteenweg 114 B. Zij overtuigt

ervan dat het met het bestreden besluit vergunde actief vrijetijdspark een belangrijke toestroom van motorvoertuigen voor deze woning zal genereren, die mobiliteitshinder, geluidsoverlast en een aantasting van de luchtkwaliteit in de onmiddellijke omgeving van haar woning kan teweegbrengen. Aangenomen moet worden dat deze hinder een negatieve impact op de waardebeoordeling van haar voormelde woning kan hebben. Op grond daarvan doet de verzoekende partij van een voldoende, actueel belang bij haar beroep blijken.

7.2. De excepties zijn ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 28 BWRO, van de artikelen 0.7 en 15 van het GBP, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, alsook van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

8.1.1. In een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoekster dat de aanleg en het gebruik van een parking (inclusief het aanbrengen van verhardingen en het afdekken van de bodem met ondoorlaatbare materialen) wordt toegelaten in bosgebied, ofschoon de aanleg en het gebruik van een parking in geen geval principieel strookt met de bestemmingsvoorschriften van het bosgebied, inzonderheid niet met de voorschriften van artikel 15 van het GBP. De Raad van State heeft reeds eerder geoordeeld dat de bestemmingsvoorschriften de inplanting van een parking niet toelaten. Een parking met 285 parkeerplaatsen voor een actief vrijetijdspark kan in de eerste plaats niet beschouwd worden als een voorziening voor het bosgebied, en nog minder als een “gebruikelijke aanvulling” ervan, noch als een “toebehoren bij” dergelijk gebied, zoals vereist door artikel 0.7 GBP. Bovendien is er, in vergelijking met de eerder vernietigde vergunning, geen enkele garantie meer voor het gebruik van de parking “gedurende bepaalde periodes of uren” voor bezoekers van het bos, minstens wordt daaromtrent met geen woord gerept in het bestreden besluit, wat des te onzorgvuldiger is gelet op de sterke

reductie van het aantal parkeerplaatsen (-127) en de ongewijzigde omvang van het vrijetijdspark. De aanvraag is wat het vrijetijdspark betreft niet gewijzigd. Het gegeven dat de onvergunde parking reeds lang zou bestaan en zou zijn aangelegd voor het stallen van paardenrenwagens, is geen dienstig motief om in strijd met de geldende voorschriften van het GBP een uitgebreide parking (inclusief verhardingen, afsluitingen, ...) te vergunnen.

8.1.2. In een *tweede middelonderdeel* betoogt de verzoekende partij dat het bestreden besluit getuigt van een kennelijke tegenstrijdigheid. Enerzijds, wordt gemotiveerd dat de “bestaande” parking een verworven recht zou zijn en niet vergunningsplichtig, anderzijds, wordt het toch nodig geacht om deze vermeende “bestaande” parking te vergunnen, inclusief de aanleg en de inrichting ervan. Bovendien is het kennelijk onjuist dat de huidige parking qua perimeter, aanleg en gebruik ongewijzigd zou zijn sinds 1962. Verzoekster verwijst in dat verband naar luchtfoto's. Zelfs in de veronderstelling dat het rooien van bomen, het doorvoeren van een aanzienlijke reliëfwijziging, en het gewoonlijk gebruik van een terrein pas vergunningsplichtig zou zijn geworden sinds 1 juli 1992, zoals wordt geopperd in het bestreden besluit, dient vastgesteld te worden dat zelfs in 1996 de open plek in het bos kennelijk niet overeenstemde met de huidige open plek. Erger nog, het is zelfs kennelijk onjuist dat de vergunde parking zou overeenstemmen met de op heden bestaande parking. De motivering van het bestreden besluit aangaande de parking is aldus gebaseerd op kennelijk onjuiste feiten en onjuiste aannames.

8.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de kwestieuze parking wel degelijk bestaat van vóór de stedenbouwwet van 1962. De bestreden beslissing baseert zich daarvoor op twee studies. De bestemmingsvoorschriften van het bosgebied worden door de bestreden beslissing niet aangetast, noch gewijzigd. De eeuwenoude parking is een gebruikelijke aanvulling op de bestemming bosgebied. Zij is noodzakelijk om de talloze voertuigen van de bezoekers van het bos te plaatsen. Zonder de bestemming aan te tasten, zullen de bezoekers van de evenementen op de hippodroomsite tevens hun voertuig kunnen plaatsen op de parking. De parking heeft een dubbel gebruik, hetgeen uit de bestreden beslissing blijkt. In die beslissing wordt ook uitdrukkelijk

gemotiveerd dat de parking te allen tijde zal toegankelijk en bereikbaar zijn voor iedereen, in het bijzonder voor de bezoekers van het bos. Terecht motiveert de bestreden beslissing dat de parking verenigbaar is met de bestemming bosgebied. Omwille van de noodzakelijke rol die de parking speelt voor de functie van de hippodroom als ontvangspoort van het Zoniënoud, is de parking rechtstreeks aanvullend bij de economische en sociale functie van het woud. Van een spanningsveld tussen de parkeerbehoefte van de gebruikers van de hippodroomsite en de parkeerbehoefte van de bezoekers van het bosgebied is geen sprake. De bestreden beslissing overweegt uitdrukkelijk 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”.

8.3.1. De tussenkomen partij betoogt in haar memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de kwestieuze parking niet het voorwerp van de bestreden vergunning uitmaakt. De bestreden beslissing beperkt zich tot de vaststelling dat de parking “zowel wat betreft haar perimeter als haar gebruik, naar recht is verworven in de toestand zoals die bestond voorafgaand aan 1962”. De beoordeling van de wettigheid van de kwestieuze parking komt in de eerste plaats de vergunningverlenende overheid toe, die ter zake een weloverwogen afweging heeft gemaakt. De parking zal verder gebruikt kunnen worden door bezoekers van de hippodroom en bezoekers van het bos. De geldende milieuvergunning bepaalt ook dat de “hoofdparking P1 te allen tijde toegankelijk (moet) blijven voor de gebruikers van het woud”. Waar verzoekster zich beklaagt over de reductie van het aantal parkeergelegenheden met 127 plaatsen valt haar kritiek niet te begrijpen. Zij blijkt geen enkel gebruik van de parking voor bezoekers aan de hippodroom te tolereren. Het aangepaste parkeeraanbod wordt in het bestreden besluit evenwel “concreet in rekenschap genomen, en aanvaardbaar geacht”. Verzoeksters verwijzing naar adviezen die zijn uitgebracht omtrent een eerdere aanvraag is niet relevant, nu de parking thans niet het voorwerp uitmaakt van de vergunningsaanvraag. Dit laatste belet de toekenning van de stedenbouwkundige vergunning niet. De parking, die van vóór 1962 dateert en deel uitmaakt van een definitieve milieuvergunning, kan tot het bestaande aanbod worden gerekend, een aanbod dat in de bestreden vergunning werd onderzocht en aanvaardbaar geacht.

8.3.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, betoogt de tussenkomende partij dat de kwestieuze parking reeds decennialang bestaat en in gebruik is voor bezoekers van het bos en de hippodroom, wat in de bestreden beslissing omstandig wordt gemotiveerd. Aan de hand van een wetenschappelijk gefundeerd onderzoek naar de geschiedenis van de parking van de hippodroom, afgezet tegen het geldende rechtskader, komt de verwerende partij tot de vaststelling dat de bestaande hoofdparking (P1), binnen de perimeter zoals die bestond in 1962 en zoals die wordt aangeduid op het vergunde plan, op stedenbouwkundige vlak wettig is, zowel wat haar gebruik als haar bestemming betreft. Waar de verzoekende partij verwijst naar enkele luchtfoto's van eind jaren tachtig en negentig, om daaruit dan te besluiten dat de "open plek in het bos" die zichtbaar is op die foto's niet zou overeenstemmen met de "huidige open plek", valt redelijkerwijs niet in te zien hoe zulks relevant zou kunnen zijn ter beoordeling van de (wettige) toestand van de parking in 1962, en hoe dit de omstandige analyse van de vergunningsbeslissing zou tegenspreken. Waar verzoekster niet eens de moeite neemt om die analyse in het bestreden besluit inhoudelijk bij haar betoog te betrekken, toont zij in elk geval niet aan dat de analyse verkeerd zou zijn.

8.4. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat uit de tekst van het bestreden besluit en uit de vergunde plannen zeer duidelijk blijkt dat de bestreden vergunning betrekking heeft op de aanleg van de (nieuwe) hoofdparking P1 in bosgebied, inclusief gewijzigde aanleg, verhardingen en betonstructuren. Het betreft dus geenszins de parking in de toestand zoals die vóór 1962 zou hebben bestaan. In het besluit van de verwerende partij van 20 mei 2020 wordt expliciet door verwerende partij erkend dat minstens de bestaande (illegale) verharding middels het bestreden besluit wordt geregulariseerd. In dit besluit wordt voorts overwogen dat gelet op de huidige bestemming en het arrest nr. 245.641 van 4 oktober 2019 van de Raad van State een wijziging van het GBP zich opdringt om het "behoud" en de "heraanleg" van de parking vergunbaar te maken. Verzoeksters verwijzing naar de uitgebrachte adviezen is voorts wel degelijk relevant, nu dit de enige adviezen zijn die in dit dossier werden uitgebracht. Dit geldt nog meer, nu uit deze adviezen duidelijk blijkt dat de bezoekers van het vrijetijdspark de beschikbare parkeerplaatsen van de parking zullen hypothekeren,

en nu de parkeercapaciteit door het bestreden besluit ernstig wordt gereduceerd. De verzoekende partij stelt ten slotte dat noch de verwerende partij noch de tussenkomenende partij het harde feit weerlegt dat uit een luchtfoto van 1961 blijkt dat de perimeter van de open plek in het bos kennelijk niet overeenstemt met de huidige situatie.

8.5. In haar laatste memorie doet de tussenkomenende partij nog gelden dat de kwestieuze parking geen deel uitmaakt van de aanvraag en de bestreden vergunning. Waar die parking weliswaar op de plannen staat aangeduid (als onderdeel van de bestaande toestand), beperkt de vergunningsbeslissing zich tot de vaststelling dat deze parking, zowel wat betreft haar perimeter als haar gebruik, naar recht is verworven in de toestand zoals die bestond voorafgaand aan 1962. De vaststelling dat op het plan dat hoort bij de bestreden vergunning voor dat vergund geachte deel van de parking ook al (nieuwe) uitrusting van de parking is weergegeven (inclusief afvoer en aangepaste beplanting), is geen relevante overweging, aangezien ook deze inrichting uitdrukkelijk uit de vergunning is gesloten. Ook de voorwaarde bij de vergunning om de perimeter van de parking op het terrein met een lichte afsluiting fysiek af te bakenen, maakt niet dat er daarmee in het bosgebied een parking werd vergund of geregulariseerd. De wettigheid van deze voorwaarde wordt trouwens niet in vraag gesteld. De wijziging van de perimeter op het plan is ingegeven door het redelijke verzoek van het bestuur om de vergund geachte perimeter van de parking weer te geven op het plan. Dat verzoek is ook logisch: de aanvraag maakt gebruik van een bestaand en wettig parkeeraanbod. Het louter weergeven van die perimeter op het plan, maakt nog niet dat de parking als zodanig ook deel uitmaakt van de aanvraag en de bestreden vergunning. Het tegendeel blijkt uit het bestreden besluit. Waar dit besluit vaststelt dat er enkel voor de aanwezige grindverharding (geplaatst in de periode 1996-2004) een vergunningsplicht geldt, mag daaruit niet worden besloten dat de bestreden vergunning die grindverharding zou hebben vergund. Die overweging in het bestreden besluit is weliswaar ongelukkig geformuleerd, daar – zoals de tussenkomenende partij schrijft – “het plaatsen van een grindverharding op een bestaande en vergunde parking beschouwd dient te worden als een (van vergunning vrijgesteld) onderhoudswerk”.

De verwijzing naar het besluit van de verwerende partij van 16 mei 2019 vermag niet tot het tegendeel te doen besluiten. In dit besluit wordt nergens erkend dat de grindverharding door het bestreden besluit werd geregulariseerd. Weliswaar wordt in het navolgend besluit van 20 mei 2020 van de verwerende partij verkeerdelijk gesteld dat de grindverharding “door de vergunning geregulariseerd is”. Ook valt niet in te zien hoe een dergelijke overweging, die uitgaat de Brusselse Hoofdstedelijke regering in haar hoedanigheid van plannende overheid en die dateert van ruim 7 maanden na de bestreden beslissing, afbreuk vermag te doen aan de tekst van het bestreden besluit zelf.

Beoordeling

9.1. 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.

[...]”.

9.2. Met de verzoekende partij moet vastgesteld worden dat op de plannen horende bij de vergunningsaanvraag, de kwestieuze parking met aanduiding van de inrichting, de betonstructuren en verharding ervan, inclusief de doorsnedes van de aan te leggen verhardingen en constructies, worden aangegeven. Er blijkt voldoende uit dat deze parking onderdeel uitmaakt van het te vergunnen project. De aanvraag werd op verzoek van de gemachtigde ambtenaar gewijzigd, in de zin dat de omtrek van de kwestieuze parking wordt gereduceerd. Het bestreden besluit maakt er melding van dat de aldus gewijzigde aanvraag voorziet in een beperking van de hoofdparking, waardoor de capaciteit van de parking wordt gebracht van 499 naar 372 parkeerplaatsen. Dit besluit stelt tevens dat de grens van de gereduceerde parking moet worden gematerialiseerd door het plaatsen van een lichte afsluiting, en dit teneinde wildparkeren buiten de grenzen van de parking te voorkomen. In het besluit van de verwerende partij van 20 mei 2020 wordt ten slotte erkend dat de grindverharding van de parking door het bestreden besluit wordt geregulariseerd.

Daargelaten de vraag of de kwestieuze parking, die op vraag van de gemachtigde ambtenaar wordt beperkt tot een deel van de initieel gevraagde parking, naar omtrek en gebruik overeenstemt met deze van vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 29 maart 1962, moet alleszins worden aangenomen dat zij deel uitmaakt van het te vergunnen project en van de bestreden vergunning.

9.3. In 's Raads vernietigingsarrest nr. 245.641 van 4 oktober 2019 wordt met betrekking tot de eerdere vergunning voor (onder meer) de aanleg van de hoofdparking P1 in het betrokken bosgebied als volgt geoordeeld:

“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’ [...].”

In ’s Raads voormelde arrest werd tevens vastgesteld dat het gegeven dat de parking eveneens en op bepaalde momenten voornamelijk ook gebruikt zal worden door bezoekers van het bos, de strijdigheid van de aanleg en het gebruik als parking met de bestemming bosgebied, niet kan goedmaken, alsook dat de schending van de artikelen 15 en 0.7 GBP “niet [wordt] ontkracht door het betoog van de tussenkommende en de verwerende partij dat op de kwestieuze locatie in de feiten al lang een parking bestaat [...]”.

De Raad van State herneemt deze overwegingen voor wat de huidige zaak betreft. De conclusie is dat het bestreden besluit de bestemming bosgebied van het GBP schendt.

9.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Verzoeken tot handhaving van de gevolgen

Uiteenzetting van de verzoeken

10.1. De verwerende partij verzoekt in haar laatste memorie, in ondergeschikte orde, om met toepassing van artikel 14^{ter} RvS-wet te voorzien in een termijn van handhaving van de gevolgen van de vernietigde vergunning van één jaar na kennisgeving van het arrest. Samen met de tussenkommende partij zal zij deze termijn van één jaar desgevallend benutten om in voorkomend geval de vastgestelde onregelmatigheid te corrigeren, zonder dat de werking van de hippodroom daardoor in het gedrang komt.

10.2. De tussenkomende partij verzoekt in haar laatste memorie eveneens, in uiterst ondergeschikte orde, om in toepassing van artikel 14^{ter} RvS-wet te voorzien in een termijn van handhaving van de gevolgen van de vernietigde vergunning gedurende een termijn van één jaar na kennisgeving van het arrest. De termijn van één jaar acht de tussenkomende partij nodig om aan haar respectievelijk aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de mogelijkheid te geven om de in voorkomend geval vastgestelde onregelmatigheid te verhelpen, zonder dat de werking van de hippodroom daardoor in het gedrang komt.

Beoordeling

11.1. Artikel 14^{ter} RvS-wet bepaalt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.”

11.2. De bevoegdheid om bepaalde gevolgen te handhaven kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van de bestreden handeling zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

Ingevolge artikel 14^{ter} RvS-wet dienen “uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen” te worden aangetoond vooraleer specifieke gevolgen van een vernietigd besluit kunnen worden gehandhaafd. De verwerende of tussenkomende partijen dienen dan ook te bewijzen dat, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, de vernietiging onaanvaardbare gevolgen zou teweegbrengen. Gelet op het uitzonderlijk karakter

van de handhaving van de gevolgen van een vernietigd besluit, komt het de verwerende of de tussenkomende partij toe om nauwgezet de gevolgen aan te duiden die moeten worden gehandhaafd en voor welke tijd.

11.3. Zowel in het door de verwerende partij als in het door de tussenkomende partij geformuleerde verzoek tot handhaving van de gevolgen wordt enkel ingegaan op de volgens hen noodzakelijke termijn om de gevolgen te handhaven. Nergens wordt geduid welke uitzonderlijke redenen een aantasting van het legaliteitsbeginsel kunnen rechtvaardigen, laat staat dat daar stavende elementen worden toe bijgebracht.

11.4. De summiere uiteenzetting van zowel de verwerende als de tussenkomende partij bevat geen argumenten die een handhaving van de gevolgen kunnen rechtvaardigen. Het betoog van de tussenkomende partij ter terechtzitting dat de procedure tot wijziging van het GBP met het oog op de uitvoering van haar kwestieuze project lopende is, kan, daargelaten de vraag naar de tijdigheid van dit betoog, evenmin overtuigen.

11.5. De verzoeken worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest van 18 oktober 2019 waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend aan de nv Droh!me Exploitation voor de inrichting van een actief vrijetijdspark op terreinen gelegen aan de Terhulpensesteenweg nrs. 51-53 en nr. 61 te Brussel.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 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 acht april tweeduizend tweeëntwintig, 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