

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.791 van 21 mei 2024
in de zaak A. 238.373/X-18.336**

In zake : de NV K.P.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Brusselmans
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 64 bus 201
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Laurens De Brucker en Agnès Piessevaux
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van “het advies van het stedenbouwkundig college d.d. 7 juli 2022 dat in toepassing van artikel 188/3, laatste lid Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening [hierna: BWRO] geldt als beslissing en waarmee het administratief beroep dat verzoekende partij had aangetekend tegen de beslissing van de gemachtigde ambtenaar d.d. 31 maart 2022 ontvankelijk doch ongegrond werd bevonden. Middels de bestreden beslissing wordt aan verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de uitbreiding van het bestaande shopgebouw en de plaatsing van een hoogspanningscabine aan de Waterloolaan 2A te Brussel.”

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.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 maart 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wannes Op De Becq, die *loco* advocaat Stijn Brusselmans verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Laurens De Brucker, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. De verzoekende partij baat al geruime tijd een tankstation uit aan de Waterloolaan 2A te Brussel.

Het tankstation bevindt zich op een terrein dat de Belgische Staat in concessie heeft gegeven aan nv Parking Des Deux Portes. In de concessieovereenkomst wordt bepaald dat de nv Parking Des Deux Portes zich ertoe verbindt, enerzijds, om op de in concessie gegeven terreinen een ondergrondse parking op te richten maar, anderzijds, ook om er één of meerdere service- en tankstations op te richten en uit te baten.

Ter uitvoering van deze verbintenis heeft de nv Parking Des Deux Portes een huurovereenkomst met verzoekende partij gesloten, voor een periode van vierenzestig jaar, vanaf het ter beschikking zijn van het tankstation.

Zowel de concessieovereenkomst als de huurovereenkomst zijn nog lopende.

4. Op 18 juni 1998 heeft de verzoekende partij een milieuvergunning verkregen voor de exploitatie van het tankstation. Op 12 juni 2012 heeft verzoekende partij de verlenging hiervan aangevraagd, hetgeen bij besluit van 12 februari 2013 wordt toegestaan voor een periode tot 18 juni 2028.

Het administratief beroep dat derden tegen dit besluit hebben ingediend, wordt gedeeltelijk gegrond bevonden. De duur van de verlenging wordt ingekort tot 7 jaar, waardoor de vergunning vervalt op 19 maart 2022. Als motief voor de inkorting van de vergunningstermijn wordt verwezen naar de nakende heraanleg van de Waterloolaan.

5. Op 21 juni 2021 heeft verzoekende partij bij de gemachtigde ambtenaar een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor een gemengd project, zijnde het uitbreiden van het bestaande shopgebouw en het plaatsen van een hoogspanningscabine.

Op 23 juli 2021 heeft verzoekende partij een aanvraag ingediend met het oog op de verderzetting van de uitbating van het tankstation, gelet op het ontbreken van concrete stappen met betrekking tot de heraanleg van de Waterloolaan.

6. Met een besluit van 31 maart 2022 wordt de aangevraagde milieuvergunning geweigerd door Leefmilieu Brussel.

Op dezelfde datum beslist de gemachtigde ambtenaar van Urban.Brussels om de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren

7. De verzoekende partij stelt een administratief beroep in tegen beide beslissingen, respectievelijk bij het Milieucollege en bij de verwerende partij.

8. Wat betreft de weigering van de milieuvergunning beslist het Milieucollege op 11 juli 2022 om het administratief beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren. Ook het tegen die beslissing bij de verwerende partij ingesteld administratief beroep wordt ongegrond bevonden. De desbetreffende beslissing van 10 november 2022 maakt het voorwerp uit van een annulatieberoep bij de Raad van State (zaak nr. G/A 238.222/ VII-41.875).

9. Met betrekking tot het beroep tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning door de gemachtigde ambtenaar van Urban.Brussels geeft het stedenbouwkundig college op 7 juli 2022 het volgend ongunstig advies:

“Overwegende dat het goed gelegen is op de openbare weg op het gewestelijk bestemmingsplan, tussen een typisch woongebied en een sterk gemengd gebied; dat het, volgens het gewestelijk bestemmingsplan, in GCHEWS [Gebied van Culturele, Historische of Esthetische Waarde of voor Stadsverfraaiing] ligt en langs een structurerende ruimte; dat het bovendien voor het voorportaal en de ingang naar het Egmontpark ligt, beschermd als monument sinds 1992 en dat het gehele bouwblok waar het goed voor gelegen is één grote vrijwaringszone is genaamd ‘Vrijwaringzone van Geheel: Egmontpaleis of Arenbergpaleis’;
Overwegende dat de aanvraag ingediend werd na 1 september 2019, de dag waarop het nieuwe BWRO in werking is getreden;
Dat de aanvraag over een tankstation gaat met een luifel op 5m hoogte en 3 pompen en een cabine met een winkelruimte in van ongeveer 10m² oppervlakte;

Dat de aanvraag een gemengde vergunningsaanvraag betreft en de milieuvergunning van klasse B een effectenrapport vereist;

Dat de aanvraag het behoud beoogt van het bestaande servicestation met zijn pompen, tanks, luifelkolommen, vulpunten en verluchtingen, het verwijderen van alle overige nevenvolumes, de plaatsing van een hoogspanningscabine naast de winkel, de plaatsing van een betonnen wand aan de achterkant van de winkel en de hoogspanningscabine met verticale houten planken tot op de onderkant van de luifel, het opwaarderen van de bestaande luifel en voorzien van fotovoltaïsche zonnepanelen en het wegnemen van de plexiglazen koepels;

[...]

Overwegende dat de bestaande commerciële ruimte van ongeveer 10m² vloeroppervlakte op de openbare weg staat en dus zonevreed is; dat deze wel zo vergund werd in vorige aanvragen maar dat de huidige aanvraag deze nog wil uitbreiden tot 18m² en dit strijdig is met het algemeen voorschrift 0.9 van het Gewestelijk Bestemmingsplan [hierna: GBP] dat als volgt luidt

‘Er mogen verbouwingswerken, zware renovatiewerken of afbraak-wederopbouwwerken worden uitgevoerd aan bestaande gebouwen waarvan de bestemming vermeld in de bouw- of stedenbouwkundige vergunning die erop betrekking heeft of, bij ontstentenis van zo'n vergunning, waarvan het geoorloofd gebruik niet overeenstemt met de voorschriften van het plan.

Die handelingen en werken voldoen aan de volgende voorwaarden:

1° zij verhogen de bestaande vloeroppervlakte niet met meer dan 20 % per periode van 20 jaar;

2° nemen de stedenbouwkundige kenmerken van het huizenblok in acht;

3° zij worden onderworpen aan de speciale regelen van openbaarmaking.’

Dat aan de eerste voorwaarde niet voldaan werd omdat de bestaande vloeroppervlakte in één keer met meer dan 20% wordt uitgebreid in de aanvraag; dat een strijdigheid met een voorschrift van het GBP niet toegestaan kan worden;

Overwegende dat de aanvraag bovendien de constructie van een muur voorstelt achter de shop en de voorgestelde hoogspanningscabine die het zicht van op de Gulden Vlieslaan en de Waterloolaan naar het voorportaal van het Egmontpark hindert en het zicht op de achterliggende bouwblok van op de publieke ruimte plaatselijk ontnemt; dat dit niet aanvaard kan worden omdat dit voorportaal beschermd is als monument en het achterliggend bouwblok als ‘Vrijwaringzone van Geheel: Egmontpaleis of Arenbergpaleis’; dat er heel wat gevels achter op de Waterloolaan geïnventariseerd zijn als bouwkundig erfgoed en het zicht op deze zo veel mogelijk behouden moet blijven; dat deze voorgestelde betonnen wand met houten lamellen strijdig is met voorschrift 24 van het GBP betreffende ingrepen aan een bestaande toestand in structurerende ruimten, waarin

opgelegd wordt dat deze de kwaliteit van het stedelijke landschap verbetert; dat strijdigheden met voorschriften van het GBP niet kunnen aanvaard worden;

Overwegende dat de aanvraag een hoogspanningscabine voorstelt die op dezelfde manier het zicht verhindert op het achterliggende voorportaal en op de gevels van het achterliggende bouwblok; dat tijdens de hoorzitting gevraagd werd waarom deze hoogspanningscabine nodig is voor het functioneren van het tankstation en dat via e-mail van 29 juni 2022 een uitleg werd gegeven; dat deze hoogspanningscabine dezelfde strijdigheid met voorschrift 24 van het GBP meebrengt en niet toegestaan kan worden; dat uit de aanvullende documenten doorgegeven op 29 juni 2022 blijkt dat een laadpaal voor elektrische wagens voorzien is in het project maar het plan geen parkeerplaats vermeldt waar wagens voldoende lang kunnen blijven staan om van deze laadpaal gebruik te maken;

[...]

Overwegende dat het wegnemen van de plexiglazen koepels de lichtinval vermindert op de onderliggende piste in combinatie met de voorgestelde betonnen wand; dat de installatie van zonnepanelen, indien zij niet zichtbaar zijn van op de publieke ruimte, niet vergunningsplichtig is;

Overwegende dat hieruit volgt dat het project niet overeenkomt met een goede ruimtelijke ordening en niet kan worden geaccepteerd;”

10. Op 30 november 2022 wordt met toepassing van artikel 188/3 BWRO een herinneringsbrief gestuurd.

Met een schrijven van 13 januari 2023 wordt verzoekende partij ingelicht van het feit dat de termijn van dertig dagen waarbinnen de verwerende partij haar besluit dient te betekenen, is verstreken en dat het advies van het stedenbouwkundig college geldt als beslissing.

Dit als beslissing geldend advies is het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

11. Het enige middel voert de schending aan van de artikelen 0.9 en 24 van het gewestelijk bestemmingsplan, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het continuïteitsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel.

Het middel bekritiseert dat in het als beslissing geldende advies van het stedenbouwkundig college “geoordeeld wordt dat het voorwerp van de aanvraag strijdig is met meerdere reglementaire voorschriften van het GBP en niet overeenkomt met de goede ruimtelijke ordening, terwijl de verwerende partij geenszins kon besluiten tot een strijdigheid van het aangevraagde met de reglementaire voorschriften van het GBP of tot een niet-overeenkomst met de goede ruimtelijke ordening”.

12. In de eerste plaats wordt voorgehouden dat ten onrechte wordt besloten tot een strijdigheid met artikel 0.9 GBP. Deze bepaling is van toepassing op werken die worden uitgevoerd aan bestaande gebouwen “waarvan de bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het plan”. Er is volgens de verzoekende partij echter geenszins sprake van een gebouw waarvan de bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het plan. De aanvraag is overeenkomstig het grafisch plan van het GBP immers gelegen in een “structurende ruimte” waarvan de voorschriften vervat liggen in artikel 24 GBP.

In de bestreden beslissing wordt in dat verband gesteld dat de bestaande commerciële ruimte op de openbare weg staat en dus zonevreed is. Echter op geen enkele manier wordt in het als beslissing geldende advies gemotiveerd waarom de bestemming van het gebouw (tankstation met de commerciële ruimte) niet in overeenstemming zou zijn met de ter zake geldende voorschriften van het GBP. De stedenbouwkundige voorschriften van een

structurende ruimte verbieden geenszins de inplanting van een tankstation met een commerciële ruimte. Ook in het kader van vorige vergunningsaanvragen werd nooit gesteld dat het tankstation met commerciële ruimte principieel strijdig zou zijn met de bestemmingsvoorschriften van de structurende ruimte. Door nu voor het eerst dit standpunt in te nemen zonder afdoende motivering, wordt het zorgvuldigheids- en continuïteitsbeginsel geschonden.

13. Zelfs indien geoordeeld zou worden dat de bestemming van het gebouw (tankstation) niet in overeenstemming zou zijn met de ter zake geldende voorschriften van artikel 24 GBP, dan nog kan er geen strijdigheid met artikel 0.9 GBP vastgesteld worden. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de aanvraag leidt tot een vergroting van de bestaande vloeroppervlakte met meer dan 20 % en dat het aangevraagde om die reden strijdig is met artikel 0.9 GBP. Uit de bij de aanvraag gevoegde documenten blijkt echter dat de bestaande exploitatieoppervlakte 340 m² bedraagt en dat deze ongewijzigd blijft. De bestaande shop kent een oppervlakte van 10 m² en wordt uitgebreid naar 15,5 m². Er wordt verder een bijkomende technische installatie van 11 m² geplaatst maar zowel deze technische installatie als de vermelde uitbreiding van de shop vallen binnen de bestaande exploitatieoppervlakte van 340 m². De bestaande overdekte oppervlakte van het station bedraagt 217,8 m² en ook deze oppervlakte blijft ongewijzigd. Er is dus geenszins sprake van een vergroting van de bestaande vloeroppervlakte met meer dan 20 %.

14. Als tweede weigeringsmotief wordt in het als beslissing geldende advies van het stedenbouwkundig college, volgens de verzoekende partij ten onrechte, gesteld dat het aangevraagde de constructie van een muur achter de shop vooropstelt en dat deze constructie en de voorgestelde hoogspanningscabine het zicht vanop de Gulden Vlieslaan en de Waterloolaan naar het voorportaal van het Egmontpark hinderen en het zicht op het achterliggende bouwblok vanop de publieke ruimte plaatselijk ontnemen. Ten onrechte wordt besloten dat dit alles een strijdigheid met artikel 24 van het GBP met zich mee zou brengen om reden dat het de kwaliteit van het stedelijk landschap niet verbetert. Bovendien zou er ook geen parkeerplaats voorzien worden waar elektrische wagens lang genoeg kunnen staan.

De verwerende partij heeft echter geen rekening gehouden met een nota van 5 september 2022 waarmee verzoekende partij heeft gereageerd op het toen nog loutere advies. In die nota wordt opgemerkt dat in de bestaande toestand de toegang tot het voorportaal van het Egmontpark geenszins wordt afgeschermd van de Waterloolaan en de Guldenvlieslaan. Wat betreft de gebouwen die gelegen zijn aan de Waterloolaan achter het tankstation zal er op geen enkel moment een belemmering zijn van het zicht op het achterliggende bouwblok in vergelijking met de voorheen vergunde toestand. Nazicht van de Brusselse Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed toont verder aan dat middels de huidige aanvraag geenszins het zicht wordt weggenomen op enige geïnventariseerde gevel aan de Waterloolaan.

Voor wat betreft het argument dat er een laadpaal wordt voorzien voor elektrische wagens maar er geen bijhorende parkeerplaats voorzien zou worden waar de elektrische wagens lang genoeg kunnen stationeren, blijkt dat in de eerste en de volgende fase er voldoende opstelplaats is voor de laadactiviteit. De voorziene laders zijn uitgerust voor een laadbeurt van ongeveer 11 minuten. Rekening houdend met het feit dat een gemiddelde tankbeurt ongeveer 3,5 minuten duurt, kan dit niet voor een significant probleem zorgen op het vlak van stationeren.

15. Als derde weigeringsmotief wordt in het als beslissing geldende advies van het stedenbouwkundig college gesteld dat door het wegnemen van de plexiglazen koepels de lichtinval op de onderliggende piste vermindert. Het wegnemen van de plexiglazen koepels werd evenwel doorgevoerd omdat daarmee de totale hoogte van het station en de daarmee gepaard gaande ruimtelijke impact gereduceerd kon worden. Het feit dat het wegnemen van de plexiglazen koepels voor een beperkte vermindering van lichtinval kan zorgen, kan geenszins doen besluiten dat de kwaliteit, de veiligheid of de vlotte bruikbaarheid van het station in die mate worden aangetast dat het als weigeringsmotief kan dienen. Dit is kennelijk onredelijk.

16. De verzoekende partij besluit dat de bestreden beslissing op foutieve, minstens onzorgvuldige, dan wel kennelijk onredelijke wijze besluit dat

het aangevraagde strijdig is met de voorschriften van artikel 0.9 en 24 van het GBP en dat het aangevraagde niet overeenkomt met een goede ruimtelijke ordening.

Beoordeling

17. De geschonden geachte bepalingen van het GBP luiden:

“0.9. Er mogen verbouwingswerken, zware renovatiewerken of afbraak-wederopbouwwerken worden uitgevoerd aan bestaande gebouwen waarvan de bestemming vermeld in de bouw- of stedenbouwkundige vergunning die erop betrekking heeft of, bij ontstentenis van zo'n vergunning, waarvan het geoorloofd gebruik niet overeenstemt met de voorschriften van het plan.

Die handelingen en werken voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° zij verhogen de bestaande vloeroppervlakte niet met meer dan 20 % per periode van 20 jaar;

2° zij nemen de stedenbouwkundige kenmerken van het huizenblok in acht;

3° zij worden onderworpen aan de speciale regelen van openbaarmaking.

Voor die gebouwen kan ook een vergunning worden afgegeven voor de verandering van het gebruik of de bestemming, zoals die is toegelaten in de vorige vergunning, indien die nieuwe vergunning geen verandering van de bestemming van het gebied van het plan tot gevolg heeft.

[...]

24. Structurerende ruimten

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.”

18. Er bestaat geen betwisting over het gegeven dat de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op de uitbreiding van een handelszaak op de openbare weg in een zone die gelegen is in een “structurerende ruimte”.

19. Uit artikel 24 van het GBP vloeit voort dat een wijziging van de bestaande toestand slechts toelaatbaar is voor zover de kwaliteit van het stedelijk landschap minstens wordt behouden.

20. Het bestreden besluit stelt vast dat de aanvraag “het zicht van op de Gulden Vlieslaan en de Waterloolaan naar het voorportaal van het Egmontpark hindert en het zicht op de achterliggende bouwblok van op de publieke ruimte plaatselijk ontnemt”, dat de “voorgestelde betonnen wand met houten lamellen strijdig is met voorschrift 24 van het GBP betreffende ingrepen aan een bestaande toestand in structurerende ruimten”, dat de “hoogspanningscabine dezelfde strijdigheid met voorschrift 24 van het GBP meebrengt en niet toegestaan kan worden”, en dat “het wegnemen van de plexiglazen koepels de lichtinval vermindert op de onderliggende piste in combinatie met de voorgestelde betonnen wand”.

Aldus blijkt voldoende duidelijk om welke redenen tot de strijdigheid met voorschrift 24 van het GBP werd besloten.

21. Er is ongetwijfeld discussie mogelijk over de precieze impact van de aangevraagde wijzigingen op hetgeen zichtbaar is vanaf de voor het publiek toegankelijke ruimten. Maar er kan bezwaarlijk worden betwist dat er, minstens vanuit bepaalde gezichtspunten, wel degelijk een impact is.

22. De vraag of de impact van de aangevraagde wijzigingen de kwaliteit van het stedelijk landschap al dan niet behoudt, laat staan verbetert, laat een ruime beoordelingsvrijheid aan de daarvoor bevoegde overheid. De verzoekende partij kan er niet van overtuigen dat het oordeel dat de aangevraagde wijzigingen een negatieve impact hebben op de kwaliteit van het stedelijk landschap, de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, onzorgvuldig is totstandgekomen of anderszins onwettig is.

23. In de mate dat de verzoekende partij bekritiseert dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met een nota van 5 september 2022, waarin wordt gereageerd op het advies van 7 juli 2022, komt de grief neer op kritiek op de voorschriften die in de BWRO zijn vervat. Deze regelgeving bepaalt uitdrukkelijk dat hetgeen initieel een advies is, door verloop van tijd kan gelden als

een beslissing, wat *a priori* uitsluit dat aan de voormelde nota aandacht wordt besteed.

24. Het besluit is dat de bestreden beslissing kan worden verantwoord op basis van de overwegingen dat de aangevraagde wijzigingen een negatieve impact hebben op de kwaliteit van het stedelijk landschap.

25. Vermits de bestreden beslissing op grond van dit weigeringsmotief kan worden verantwoord, is er geen reden om de grieven ten aanzien van de andere weigeringsmotieven te onderzoeken.

V. Besluit

26. Daar het enig middel niet kan worden aangenomen, dient het beroep hoe dan ook te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust