

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.912 van 30 mei 2024
in de zaak A. 226.663/VII-40.427**

In zake : D.B.
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 Tangui Vandenput en Laurens De Brucker
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
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 12 november 2018, strekt tot de
nietigverklaring van:

- het “stilzwijgend besluit” van de Brusselse Hoofdstedelijke regering houdende
bevestiging van de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 waarbij
aan de nv Droh!me Exploitation een milieuvergunning onder voorwaarden wordt
verleend voor het exploiteren van diverse vergunningsplichtige inrichtingen die

onderdeel zijn van een recreatiepark, gelegen op een terrein aan de Terhulpensesteenweg te Ukkel;

- de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 waarbij aan de nv Droh!me Exploitation een milieuvergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het exploiteren van diverse vergunningsplichtige inrichtingen die onderdeel zijn van een recreatiepark, gelegen op een terrein aan de Terhulpensesteenweg te Ukkel.

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 18 januari 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 10 november 2021 een verslag opgesteld.

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 16 februari 2022 een aanvullend verslag over een verzoek tot behoud van bepaalde gevolgen van een te vernietigen akte opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 maart 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sander Kaïret, die verschijnt voor verzoekster, advocaat Laurens De Brucker, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt 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 is eigenaar van een perceel dat gesitueerd is tegenover een bosgebied. Ten oosten van dit bosgebied heeft het gewestelijk bestemmingsplan voorzien in een gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten. Verspreid binnen de zone voor openbaar nut staan gebouwen die aanhorigheden waren van de renbaan van Bosvoorde, waar tot in 1987 paardenrennen werden georganiseerd.

Tegenover het woongebouw van verzoekster bevindt zich een ongeveer 50 meter brede en ongeveer 200 meter diepe open plek, die volgens het gewestelijk bestemmingsplan gelegen is in bosgebied en binnen de 50m-contour van het aangrenzende Natura 2000-gebied.

Zowel het bosgebied als de zone voor openbaar nut maken deel uit van het bij koninklijk besluit van 2 december 1959 beschermde landschap Zoniënwoud.

3.2. De nv Droh!me Exploitation is concessionaris van de als ‘de Hippodroom van Bosvoorde’ bekend staande site en wenst er een ‘recreatiepark’ op te realiseren dat bestaat uit: de aanleg van een sportzone binnen de contouren van de oude renbaan (minigolf, multisportterreinen, grasveld, klimrek), de transformatie van bestaande gebouwen in multifunctionele zalen, bureaus,

onthaalinfrastructuur, sanitair en douches, een brasserie en een restaurant, een skeelerweg, verscheidene fiets- en wandelwegen, een parking en een tent voor evenementen.

Op 3 november 2015 dient zij een milieuvergunningsaanvraag in voor de realisatie van het project.

3.3. Een eerste openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 2 mei 2016 tot en met 16 mei 2016.

3.4. Op 21 februari 2017 verklaart de begeleidingscommissie de effectenstudie volledig en verklaart het de effectenstudie als afgesloten.

3.5. Op 18 augustus 2017 dient de nv Droh!me Exploitation een gewijzigde projectaanvraag in.

3.6. Van 28 augustus tot en met 26 september 2017 wordt een nieuw openbaar onderzoek gehouden.

3.7. De Overlegcommissie brengt op 13 oktober 2017 een advies uit.

3.8. Op 27 oktober 2017 verleent Leefmilieu Brussel de gevraagde milieuvergunning.

3.9. Tegen deze beslissing worden verscheidene bestuurlijke beroepen bij het Milieucollege ingesteld. Verzoekster diende zelf geen beroep in.

3.10. Het Milieucollege bevestigt bij besluit van 26 februari 2018 de verleende milieuvergunning, mits wijziging of vervanging van bepaalde vergunningsvoorwaarden.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.11. Vervolgens worden tegen de beslissing van het Milieucollege beroepen ingesteld bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering. Verzoekster diende zelf geen beroep in.

3.12. Met een brief van 27 juli 2018 maant de nv Droh!me Exploitation de Brusselse Hoofdstedelijke regering aan om een beslissing te nemen over de ingestelde beroepen.

3.13. Op 26 september 2018 worden de beroepsindieners en de nv Droh!me Exploitation er schriftelijk van ingelicht dat geen beslissing werd genomen over de ingestelde beroepen. De brief vermeldt dat de regering, ingevolge de rappelbrief van de nv Droh!me Exploitation, over een termijn van dertig dagen beschikte om zijn beslissing ter kennis te brengen, dat de regering pas is kunnen samenkomen op 6 september 2018 en dat zij dus geen tijdige beslissing heeft kunnen nemen binnen de vastgestelde termijn. Derhalve wordt de vergunningsbeslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 geacht te zijn bevestigd.

Dit is de eerste bestreden “beslissing”.

3.14. Op 6 december 2018 verleent de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de nv Droh!me Exploitation de met de milieuvergunning overeenstemmende stedenbouwkundige vergunning. Bij arrest nr. 245.641 van 4 oktober 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.641) vernietigt de Raad van State deze stedenbouwkundige vergunning.

3.15. De gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest levert op 18 oktober 2019 aan de nv Droh!me Exploitation opnieuw een stedenbouwkundige vergunning af voor het project.

Tegen die vergunningsbeslissing stelt verzoekster bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in (zaak A. 229.861/X-17.642). Die zaak wordt definitief beslecht bij arrest nr. 253.484 van 8 april 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.484) waarbij de Raad van State overgaat tot de
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.912

vernietiging van het besluit van de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 oktober 2019.

IV. Verzoek tot samenvoeging

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster merkt op dat “[i]n zoverre een Franstalig verzoekschrift tot nietigverklaring zou worden ingesteld door een of meerdere partijen die beroep hebben ingesteld tegen de beslissing van het Milieucollege, [...] de zaak in toepassing van artikel 61, 2° [van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973] verwezen [dient] te worden naar de tweetalige kamer”.

5. Van haar kant wijst de verwerende partij erop dat tegen de bestreden beslissingen twee andere beroepen tot nietigverklaring bij de Raad van State zijn ingediend (zaken A. 226.657/XV-3906 en A. 226.733/XV-3920). Zij meent dat het in het kader van een goede rechtsbedeling aangewezen is om de voormelde zaken samen te voegen met voorliggende zaak.

Beoordeling

6. Een procespartij beschikt niet over het voorrecht dat op eenvoudig verzoek wordt overgegaan tot de samenvoeging van onderscheiden zaken die bij de Raad van State aanhangig zijn gemaakt. De samenvoeging van zaken kan enkel worden bevolen als de Raad van State zelf van oordeel is dat daartoe aanleiding bestaat in het belang van een goede rechtsbedeling. De enkele vaststelling dat tegen dezelfde aanvechtbaar geachte administratieve rechtshandeling(en) meerdere vernietigingsberoepen werden ingesteld, vormt op zich geen wettige reden om deze beroepen als verknocht aan te merken.

Beroepen die gericht zijn tegen dezelfde beslissingen, maar die in een verschillende taal worden ingediend, worden in principe toebedeeld aan een kamer die zetelt in de taal van het verzoekschrift. Het is niet gebruikelijk om

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.912 VII-40.427-6/21

dergelijke zaken systematisch te laten behandelen door de tweetalige kamer die in wezen niet is opgericht om bemiddelend op te treden ten aanzien van de rechtsprekende bevoegdheid van de betrokken eentalige kamers. Het komt aan elke betrokken eentalige kamer toe om te onderzoeken en te beoordelen of er in het gegeven geval sprake is van verknochte zaken die overeenkomstig artikel 61, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, naar de tweetalige kamer moeten worden verwezen.

7. In de zaak A. 226.733/XV-3920 werd op 12 september 2022 het tussenarrest nr. 254.447 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.447) gewezen. In dit arrest wordt geen uitspraak gedaan over een vraag tot samenvoeging, maar wordt enkel vastgesteld dat in het verslag van de auditeur een andere oplossing van het geschil wordt voorgesteld, wordt vervolgens geoordeeld dat de rechtspunten omtrent de ontvankelijkheid van het beroep een grondig onderzoek vereisen en wordt de zaak te dien einde naar de gewone rechtspleging verwezen.

8. Er is geen noodzaak om in te gaan op de vraag tot samenvoeging, noch tot doorverwijzing naar de tweetalige kamer.

V. Verzoek om de zaak te laten behandelen door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak

9. Volgens verzoekster lijken de Nederlandstalige en de Franstalige kamers van de Raad van State er een andere zienswijze op na te houden over de draagwijdte van de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep. Meer bepaald zou in de Nederlandstalige rechtspraak worden aangenomen dat het annulatieberoep tegen de stilzwijgend bevestigde beslissing van het Milieucollege niet ontvankelijk is, terwijl in de Franstalige rechtspraak wordt geoordeeld dat het net die bevestigde beslissing is die de nadelen veroorzaakt en waarvan de vernietiging dient te worden nagestreefd middels het instellen van een annulatieberoep.

Beoordeling

10. In hoofddeorde geldt dat de gedingvoerende partijen zelf niet over de mogelijkheid beschikken om met toepassing van artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de verwijzing van een zaak naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak te vorderen. Ten overvloede zal hierna worden aangegeven waarom het geschil kan worden beslecht zonder op principiële wijze uitspraak te doen over de draagwijdte van de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep (zie randnummer 19).

11. Er is geen reden om in te gaan op het door verzoekster gedane voorstel tot verwijzing.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties van de verwerende partij en de tussenkomende partij

12. De verwerende partij en de tussenkomende partij werpen op dat uit de artikelen 81 en 82 van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: milieuvergunningsordonnantie) niet volgt dat er bij het overschrijden van de termijn om over het ingestelde bestuurlijk beroep te beslissen een aanvechtbare stilzwijgende beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot stand komt, maar er enkel sprake kan zijn van de bevestiging van een reeds bestaande administratieve rechtshandeling, te weten de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018. Voorts stellen zij dat de stilzwijgende bevestiging van de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 door het verstrijken van de termijn om over het ingestelde beroep uitspraak te doen, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 82 van de milieuvergunningsordonnantie en er geen stilzwijgende beslissing tot stand komt die het voorwerp kan zijn van een ontvankelijk annulatieberoep bij de Raad van State.

De verwerende partij werpt daarnaast op dat per verzoekschrift slechts één administratieve handeling bestreden kan worden, tenzij het gaat om verscheidene beslissingen die dermate samenhangend zijn dat vaststellingen of

beslissingen met betrekking tot het beroep tegen het ene besluit doorslaggevend zijn voor de behandeling van het beroep tegen het andere besluit.

13. In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat de verwerende partij noch de tussenkomen de partij belang hebben bij de exceptie aangezien de zogezegd onbestaande stilzwijgende beslissing intussen werd gewijzigd. Voorts wijst zij erop dat uit Nederlandstalige arresten blijkt dat de devolutieve werking van het administratief beroep meebrengt dat enkel de nietigverklaring kan worden gevorderd van de stilzwijgend tot stand gekomen beslissing ook al vloeit dat rechtsgevolg rechtstreeks voort uit de wet.

14. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat uit de tekst van artikel 82, tweede lid, van de milieuvergunningsordonnantie blijkt dat de beslissing die het voorwerp is van het administratief beroep, *in casu* de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018, “slechts definitief griefhoudend” wordt wanneer er door de Brusselse Hoofdstedelijke regering geen beslissing wordt genomen over het beroep en dat niet aangenomen kan worden dat alsdan een impliciete beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot stand is gekomen die bij de Raad van State kan worden aangevochten, maar uitgegaan moet worden van een toestand “alsof er *ab initio* nooit een hoger administratief beroep [...] mogelijk was [tegen die beslissing]”. Deze “interpretatie” zou worden ondersteund door artikel 3, 16°, van de milieuvergunningsordonnantie waarin het begrip “definitieve beslissing” wordt omschreven.

15. Voor het eerst werpt de tussenkomen de partij in haar laatste memorie op dat verzoekster niet langer woonachtig is op het in het verzoekschrift opgegeven adres en dat zij op haar nieuwe woonplaats geen hinder kan ondervinden van het project. Voorts zou evenmin worden aangetoond dat, in geval verzoekster nog steeds eigenaar zou zijn van de in het verzoekschrift vermelde woning, er effectief sprake is van een waardevermindering van die woning ten gevolge van het vergunde project.

Met betrekking tot het voorwerp van het beroep herhaalt de tussenkomende partij dat de stilzwijgende bevestiging van de vergunningsbeslissing van het Milieucollege rechtstreeks voortvloeit uit de milieuvergunningsordonnantie.

16. Om aan te tonen dat zij nog steeds eigenaar is van de betrokken woning, voegt verzoekster bij haar laatste memorie een eigendomstitel.

Beoordeling

Exceptie nopens het actueel belang van verzoekster

17. Verzoekster toont aan dat zij nog steeds eigenaar is van de woning die gelegen is in de onmiddellijke nabijheid van het bestreden project. Zij overtuigt ervan dat het 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 woning kan hebben. In haar hoedanigheid van eigenaar van de betrokken woning beschikt verzoekster actueel nog steeds over het in rechte vereiste persoonlijk belang bij het instellen van het annulatieberoep.

18. De exceptie wordt verworpen.

Excepties nopens het voorwerp van het beroep

19. Er wordt vastgesteld dat in het kader van voorliggend annulatieberoep ook de uitdrukkelijke vergunningsbeslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 wordt aangevochten en dat de verwerende partij en de tussenkomende partij niet betwisten dat uit artikel 82 van de milieuvergunningsordonnantie voortvloeit dat de Raad van State in dit geval zijn wettigheidscontrole kan uitoefenen ten aanzien van de in voormelde beslissing uitgedrukte motieven. De omstandigheid dat ook een zogenaamd “stilzwijgend

besluit” van de Brusselse Hoofdstedelijke regering wordt bestreden, heeft bijgevolg geen invloed op de ontvankelijkheid van het beroep als dusdanig. In geval hierna de onwettigheid zou worden vastgesteld van de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018, is het aangewezen om het zogenaamde “stilzwijgend besluit” van de Brusselse Hoofdstedelijke regering minstens omwille van de rechtszekerheid te vernietigen.

20. In beginsel kan per verzoekschrift slechts één administratieve rechtshandeling worden aangevochten. Deze regel stelt het belang van een goede rechtsbedeling voorop waarbij de rechtsstrijd overzichtelijk wordt gehouden en een vlotte procesgang niet wordt gehinderd. Meerdere vorderingen kunnen slechts op ontvankelijke wijze als een enkele rechtszaak aanhangig worden gemaakt indien bij uitzondering de goede rechtsbedeling daardoor wordt bevorderd, meer bepaald indien vorderingen, wat hun voorwerp of wat hun grondslag betreft, zo nauw samenhangen dat het als waarschijnlijk voorkomt dat vaststellingen gedaan of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag zullen hebben op de uitkomst van de andere.

In dit geval spreekt het voor zich dat de in het voorwerp van het beroep vermelde “beslissingen” een zodanig nauwe samenhang vertonen die vereist dat de betwisting in één geding wordt afgedaan.

De exceptie nopens het meervoudig voorwerp van het beroep wordt verworpen.

VII. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

21. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van artikel 28 van het Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening (hierna: BWRO), van artikel 15 van het gewestelijk bestemmingsplan (hierna: 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 het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoekster betoogt onder meer 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.

In de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 kan niet gelezen worden om welke redenen de aangevraagde inrichtingen in bosgebied vergund kunnen worden, inzonderheid een parking voor honderden voertuigen binnen de 50m-contour van een Natura 2000-gebied. De bestreden beslissing bevat immers geen pertinente motieven omtrent de verenigbaarheid van de vergunde activiteiten met de bestemming bosgebied.

Bovendien worden in de verleende vergunning voorwaarden opgelegd die afbreuk doen aan de bestemming van het bosgebied en die kennelijk niet strekken tot de vrijwaring van de harmonieuze coëxistentie van de ecologische, economische en sociale functies van bossen en wouden. De aan te leggen parking zal niet ten dienste staan van de functies die het bosgebied moet vervullen, maar zal hoofdzakelijk gebruikt worden voor de talrijke evenementen die plaatsvinden in de zones “gebieden voor sport- of vrijetijdsactiviteiten in de open lucht” en “gebieden van collectief belang of van openbare diensten”, waarin de DROH!ME-site gelegen is. Het opleggen van een voorwaarde, waarin bepaald wordt dat de parking ook bereikbaar dient te blijven voor bezoekers van het bos, neemt niet weg dat de voorziene parking regelrecht indruist tegen de bestemmingsvoorschriften van het GBP. Terzijde merkt verzoekster op dat de begrenzing tot maximaal 600 bezoekers per evenement in werkelijkheid dode letter zal blijven aangezien aan de organisatoren van tijdelijke evenementen stelselmatig tijdelijke vergunningen worden afgeleverd waarin het aantal bezoekers niet wordt beperkt.

Verzoekster beklemtoont dat bij het verlenen van een milieuvergunning de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht moeten worden genomen, hetgeen moet blijken uit de motivering van de vergunningsbeslissing. Zij stelt vast dat de motieven van de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 beperkt zijn tot een verwijzing naar het advies van de gemachtigde ambtenaar van 25 oktober 2017, terwijl uit geen enkel motief blijkt dat de aanvraag getoetst werd aan de geldende bestemmingsvoorschriften.

22. De verwerende partij antwoordt dat in de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 wordt verwezen naar het afdoende gemotiveerd advies van de dienst Stedenbouw van 25 oktober 2017, dat de hoofdparking een gebruikelijke aanvulling is van een gebied voor groene ruimten en dat het project Drohme Melting Park een toegangspoort wil zijn voor de bezoekers van het Zoniënwoud. Bovendien heeft het Milieucollege op deugdelijke gronden gemotiveerd waarom het Natura-2000 gebied niet zal worden aangetast. Tegelijk werden door het Milieucollege een reeks voorwaarden opgelegd die waarborgen dat de ecologische functie van het gebied wordt gerespecteerd, waarbij inzonderheid kan worden verwezen naar de verplichting tot “het waterdicht maken van de ondergrondse parkeergarage en de aanleg van een waterdicht afwateringssysteem dat leidt naar een regenwaterbassin waarvan de afvoer op de openbare riolering wordt aangesloten”.

23. De tussenkommende partij laat van haar kant gelden dat de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 afdoende formeel gemotiveerd is met betrekking tot de verenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met het GPB, dat de bestreden beslissingen betrekking hebben op een decennialang bestaande parking die werd bestendigd door het GPB, dat de bestreden vergunning op zich weinig zal veranderen aan het gebruik van de parking in kwestie daar ze in de toekomst zowel zal worden gebruikt door de bezoekers van het Zoniënwoud als door de gebruikers van de hippodroom, dat er een motivering voorhanden is waaruit blijkt dat de parking “als ontvangstpoort van het Zoniënwoud” verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van artikel 15 van het GPB omdat het gaat om een voorziening die de ecologische, economische en sociale functie van het bosgebied aanvult, dat de betrokken parking eveneens

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.912 VII-40.427-13/21

ingepast kan worden in bestemmingsvoorschrift 0.7 van het GBP, dat het gebruikelijk is om parkeerplaatsen te voorzien voor de bezoekers van een bos, dat in dit geval de dimensionering van de parking afgestemd is op de dimensie van het woud, dat het in de eerste plaats aan het vergunningverlenend bestuur toekomt om te beoordelen of de betrokken parking verenigbaar is met artikel 15 van het GBP, dat uit niets blijkt dat de beoordeling van dit aspect kennelijk onredelijk is, dat niet valt in te zien waarom een parking niet rechtstreeks aanvullend zou kunnen zijn bij de sociale en ecologische functies van een bosgebied, dat in de Structuurvisie Zoniënwoud reeds werd gewezen op de functie van de hippodroom-site als “ontvangstpoort” van het Zoniënwoud, dat de vergunningverlenende overheid de (beleids)visie is bijgetreden dat de site van de hippodroom met de bestaande parking in functie staat van de sociale functie van het bosgebied, dat de omstandigheid dat de parking ook gebruikt zal worden door de bezoekers van de hippodroom-site er niet aan in de weg staat dat de parking te allen tijde gebruikt kan worden voor de bezoekers van het bos.

24. Verzoekster wederantwoordt dat de verwijzing in de tweede bestreden beslissing naar het bestaan van een advies van de gemachtigde ambtenaar niet doet blijken van een eigen toets van de verenigbaarheid van de aanvraag met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, dat het gebruik van de bestaande open plek in het bos voor activiteiten die geen uitstaans hebben met het bosgebied strijdt met de voorschriften van het GBP, dat de noodzaak om te voorzien in milderende maatregelen precies aantoont dat de vergunde activiteiten niet strekken tot de vrijwaring van het bosgebied, dat de Droh!me-site geen uitstaans heeft met de ecologische, economische en sociale functies van het bosgebied en dat onmiskenbaar blijkt dat de parking hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend, in functie staat van het vrijetijdspark.

25. In haar laatste memorie doet de tussenkommende partij nog gelden dat parking P1 geen onderdeel meer is van de stedenbouwkundige vergunning van 18 oktober 2019 en er ook geen sprake meer kan zijn van een regularisatie of uitbreiding van die parking omdat in voormelde vergunning wordt vastgesteld dat “de parking, zowel naar haar gebruik als naar haar bestemming, naar recht verworven is, in de mate dat die bestemming en gebruik zich al voordeed

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.912 VII-40.427-14/21

voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962”, dat de vaststellingen in arrest nr. 245.641 van 4 oktober 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.641) dan ook niet langer relevant zijn, dat het met de bestreden beslissing vergunde project thans enkel “gebruik [maakt] van een bestaand en wettig parkeeraanbod”, en dat de voorwaarde omtrent de toegankelijkheid van de parking voor de bezoekers van het bos geen afbreuk doet aan het feit dat “de parking door het bestuur geacht wordt vergund te zijn, zowel naar perimeter als haar gebruik, en dit ongeacht of zij ten dienste staat van het bos of de hippodroom”.

26. Verzoekster merkt in haar laatste memorie op dat de tussenkomende partij ten onrechte wil doen geloven dat de hoofdparking niet langer deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag en dat de tussenkomende partij in dit verband verwijst naar een “niet-corresponderende onwettige stedenbouwkundige vergunning” van 18 oktober 2019, terwijl uit diverse stukken en gegevens die aan de basis liggen van de thans bestreden beslissing duidelijk blijkt dat er sprake is van een hoofdparking met parkeerplaatsen voor 428 motorvoertuigen.

Beoordeling

27. Het voorwerp van de betwisting heeft betrekking op de exploitatie van een recreatiepark dat zal ingericht worden op het terrein van de voormalige renbaan van Ukkel-Bosvoorde. De bestreden vergunning heeft mede betrekking op (de regularisatie van) de hoofdparking. Als vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd dat deze parking te allen tijde toegankelijk moet zijn voor de gebruikers van het bos.

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

Artikel 15 van het 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 van het 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.

[...]”

29. In de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 wordt met betrekking tot de bezwaren dat het project niet verenigbaar is met de voorschriften van het GBP, verwezen naar het advies dat de gemachtigde ambtenaar op 25 oktober 2017 heeft uitgebracht en waarin, mits een aantal vergunningsvoorwaarden worden opgelegd, het project verenigbaar wordt geacht met de voorschriften van het GBP. Uit de overweging dat het dit advies zal ‘respecteren’, volgt dat het Milieucollege van oordeel is dat het project kan ingepast worden in de bestemmingsvoorschriften van het GBP.

30. Artikel 15 van het 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 van het 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.

31. 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 van het 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 van het 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 “vrijetijdspark”. De strijdigheid van deze aanleg en dit gebruik met de bestemming bosgebied, wordt niet goedge maakt door het feit dat de parking ook of zelfs voornamelijk gebruikt zal worden door bezoekers van het bos.

32. De schending van de artikelen 15 en 0.7 van het GBP wordt niet ontkracht door het verweer dat de betrokken locatie reeds gedurende lange tijd in gebruik is als parkeergelegenheid. Evenmin vormt de visie dat de renbaan met bestaande onthaalinfrastructuur, waaronder de kwestieuze parking, dienstig is als toegangspoort tot het Zoniënwoud en bijgevolg de sociale functie van het bosgebied aanvult, een in rechte aanvaardbaar motief om voorbij te gaan aan de strijdigheid van de aanleg en het gebruik van de parking ten behoeve van het - niet in bosgebied gelegen - “vrijetijdspark”. Hetzelfde geldt voor de bewering dat de grootte van de parking afgestemd is op de “dimensionering” van het woud.

33. Tot slot kan de tussenkomen de partij geen rechtsgevolgen afleiden uit de stedenbouwkundige vergunning van 18 oktober 2019, alleen al omdat deze vergunning door de Raad van State werd vernietigd bij arrest nr. 253.484 van 8 april 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.484) en dus geacht wordt nooit te hebben bestaan. Ten overvloede wordt erop gewezen dat de

Raad van State in voormeld arrest heeft geoordeeld dat “alleszins [moet] worden aangenomen” dat de parking deel uitmaakt van het project.

34. Het tweede middel is, in de aangegeven mate, gegrond.

VIII. Verzoek tot handhaving van de gevolgen

Standpunt van de partijen

35. De tussenkomende partij verzoekt in haar laatste memorie, in uiterst ondergeschikte orde, om in toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te voorzien in een termijn van handhaving van de gevolgen van de vernietigde vergunning gedurende één jaar na kennisgeving van het arrest. De termijn van één jaar acht de tussenkomende partij nodig om aan haar 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.

36. Verzoekster verzet zich in haar laatste memorie tegen het geformuleerde verzoek. Zij merkt op dat de bewuste parking reeds jarenlang illegaal wordt geëxploiteerd, met medeweten van de verwerende partij en de tussenkomende partij. Volgens verzoekster kadert het verzoek tot handhaving van de gevolgen in een poging om in tussentijd het gewestelijk bestemmingsplan aan te passen in functie van het project. Voorts is het voor verzoekster onduidelijk in welk opzicht een handhaving van de gevolgen de (legale) werking van de Hippodroom zou kunnen vrijwaren. Daarenboven maakt de tussenkomende partij niet aannemelijk dat er uitzonderlijke redenen zouden voorliggen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel kunnen rechtvaardigen. Kennelijk heeft het verzoek ook geen betrekking op de uitvoering van het vergunde project, vermits de vergunning niet conform werd/wordt uitgevoerd.

Beoordeling

37. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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.”

38. 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} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dienen “uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen” te worden aangetoond vooraleer specifieke gevolgen van een vernietigd besluit kunnen worden gehandhaafd. De tussenkomende partij dient 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 tussenkomende partij toe om nauwgezet de gevolgen aan te duiden die moeten worden gehandhaafd en voor welke tijd.

39. In het door de tussenkomende partij geformuleerde verzoek tot handhaving van de gevolgen wordt enkel ingegaan op de volgens haar 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. De summiere uiteenzetting van de tussenkomende partij bevat geen argumenten die een handhaving van de gevolgen kunnen rechtvaardigen.

40. Het verzoek wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het Milieucollege van 26 februari 2018 waarbij aan de nv Droh!me Exploitation een milieuvergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het exploiteren van diverse vergunningsplichtige inrichtingen die onderdeel zijn van een recreatiepark, gelegen op een terrein aan de Terhulpensesteenweg te Ukkel, alsmede het zogenaamd “stilzwijgend besluit” van de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot bevestiging van voormelde beslissing.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissingen.

3. 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, op dertig mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams