

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 262.980 van 15 april 2025  
in de zaak A. 238.222/VII-41.875**

In zake :        de NV KUWAIT PETROLEUM  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Stijn Brusselmans  
                      kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
                      Scheldestraat 9  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                      het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaten Joël Van Ypersele en Elise Hecq  
                      kantoor houdend te 1000 Brussel  
                      Koloniënstraat 56, bus 6  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 20 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 10 november 2022 waarbij het beroep tegen de beslissing van het Milieucollege van 11 juli 2022 houdende weigering van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een tankstation aan de Waterloolaan te Brussel, ongegrond wordt verklaard.

*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 op 30 november 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

### *III. Feiten*

3.1. De verzoekende partij exploiteert een tankstation aan de Waterloolaan te Brussel.

3.2. Op 21 juni 2021 dient zij een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor een gemengd project dat er concreet in bestaat dat de winkel wordt uitgebreid en een hoogspanningscabine wordt geplaatst.

Vervolgens dient zij op 23 juli 2021 een milieuvergunningsaanvraag in met het oog op de verdere exploitatie van het tankstation.

3.3. Leefmilieu Brussel weigert op 31 maart 2022 de gevraagde milieuvergunning. Op 11 juli 2022 wordt de milieuvergunning ook in beroep geweigerd door het Milieucollege. Tegen de weigeringsbeslissing van het Milieucollege stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering.

3.4. Bij besluit van 10 november 2022 wijst de Brusselse Hoofdstedelijke regering het beroep tegen de beslissing van het Milieucollege van 11 juli 2022 als ongegrond af.

Dit is de bestreden beslissing die steunt op de volgende motieven:

“Overwegende dat de verzoekende partij aanvoert dat het Milieucollege in zijn beslissing van 11 juli 2022 niet kon verwijzen naar de weigeringsbeslissing van de gemachtigde ambtenaar van 31 maart 2022 betreffende de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag en de motivering ervan; dat zij aanvoert dat een administratief beroep werd ingesteld tegen die beslissing en dat die beslissing derhalve uit de rechtsorde zou verdwijnen;

Overwegende dat het beroep dat bij de regering is ingesteld tegen de beslissing van het Milieucollege een administratief beroep tot herziening is, in die zin dat de beslissing van de regering in de plaats van de beslissing van het Milieucollege treedt; dat dit besluit derhalve in de plaats van de beslissing van het Milieucollege treedt; dat, in de veronderstelling dat de beslissing van het Milieucollege een onregelmatigheid of gebrek vertoont, deze onwettigheid derhalve is gedekt door de beslissing van de toezichthoudende overheid die in herziening handelt;

Overwegende dat, zoals het Milieucollege toelicht in zijn beslissing van 11 juli 2022, de bevoegde overheid de verenigbaarheid van het project met de wettelijke en regelgevende bepalingen die van toepassing zijn, moet verifiëren, waaronder de stedenbouwkundige voorschriften, waarvan niet mag worden afgeweken (arrest van de Raad van State nr. 73.535 van 7 mei 1998); dat dat voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de hiërarchie van de normen; dat het gewestelijk bestemmingsplan (GBP) een regelgevende waarde heeft; dat de milieuvergunning in geval van non-conformiteit met het GBP moet worden geweigerd;

Overwegende dat de verzoekende partij aanvoert dat voorschrift 0.9 van het GBP niet kan worden toegepast bij de analyse van de milieuvergunningsaanvraag; dat in het plan ook wordt aangevoerd dat dat voorschrift enkel van toepassing is op bestaande gebouwen waarvan de bestemming vermeld is in de bouw- of stedenbouwkundige vergunning die er betrekking op heeft of, bij ontstentenis van zo'n vergunning, waarvan het gebruik niet overeenstemt met de voorschriften van het plan; dat dat in casu niet het geval is, aangezien het gebouw in kwestie zich in een 'structurerende ruimte' bevindt;

Overwegende dat, zoals hierboven is vermeld, de vergunnende overheid de verenigbaarheid van het project met de hogere regels moet verifiëren, met name het GBP;

Overwegende dat de overlegcommissie in haar advies van 1 februari 2022 van oordeel was dat het project het beginsel van goede ruimtelijke ordening niet in acht neemt en dat de voorwaarden die in voorschrift 0.9 van het GBP zijn opgenomen bijgevolg niet worden vervuld; dat in het advies van het Stedenbouwkundig College ook wordt geoordeeld dat de aanvraag in strijd is met voorschrift 0.9 van het GBP, aangezien ze leidt tot een vergroting van de bestaande vloeroppervlakte met meer dan 20%;

Overwegende dat de verzoekende partij aanvoert dat bij het ontwerp van het tankstation erop werd toegezien dat de bestaande luifel zo goed mogelijk past in de huidige visie wat betreft duurzaamheid, maar ook een bescheiden aanwezigheid; dat de rol van snelle laadpalen in de energietransitie ook wordt benadrukt; dat er dus wordt geoordeeld dat de impact op de ruimtelijke ordening minimaal is;

Overwegende dat het project van de verzoekende partij een wijziging van de bestaande feitelijke toestand van de bouwprofielen inhoudt en dus krachtens voorschrift 21 van het GBP moet voldoen aan de bijzondere voorwaarden die na het advies van de overlegcommissie zijn vastgelegd; dat de overlegcommissie in casu geen bijzondere voorwaarden heeft vastgelegd; dat zij heeft geoordeeld dat het project niet voldoet aan de vereisten van voorschrift 21 van het GBP betreffende het goed gelegen in een gebied van culturele, historische, esthetische waarde of voor stadsverfraaiing, aangezien het project door zijn vestiging, constructie, omvang en functie in strijd is met de noodzaak om de architecturale en esthetische eigenschappen van goederen die zijn gelegen in de omgeving van het project te bewaren;

Overwegende dat de verzoekende partij aanvoert dat de lichte en doorschijnende structuur van de luifel niet standaard is en dat die op vraag van de autoriteit uitdrukkelijk zo werd ontworpen; dat de luifel werd aangepast, zodat de aanwezigheid ervan zo goed mogelijk wordt geïntegreerd in het stedelijke weefsel; dat de parkeerplaatsen in de omgeving werden geschrapt om de kwaliteit van het stedelijke landschap te behouden;

Overwegende dat de overlegcommissie heeft geoordeeld dat het project niet in overeenstemming was met voorschrift 24 van het GBP betreffende de handelingen en werken die een wijziging van de bestaande feitelijke toestand van structurerende ruimten tot gevolg hebben; dat zij geoordeeld heeft dat het project dat een wijziging inhoudt van de bestaande feitelijke

toestand de kwaliteit van het stedelijke landschap niet verbetert; dat het advies van het Stedenbouwkundig College ook in die richting gaat, aangezien erin wordt gesteld dat het project de kwaliteit van het stedelijke landschap niet verbetert, met name vanwege de vergroting van het bestaande gebouw en de bouw van de cabine, die zorgen voor een visuele verloedering van de wijk en de vrijwaringszone;

Overwegende dat de verzoekende partij aanvoert dat haar project voldoet aan de voorschriften van het GBP en van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening; dat zij van oordeel is dat de beslissing van het Milieucollege tot weigering van de gevraagde milieuvergunning het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van het gewettigd vertrouwen schendt; dat zij aanvoert dat haar project kan worden verzoend met het nieuwe fietspad dat is gepland;

Overwegende dat de schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen met name een fout uit hoofde van de administratie vereist; dat de verzoekende partij niet aantoont dat de administratie een fout heeft begaan; dat er bovendien moet worden benadrukt dat de milieuvergunning voordien voor een beperkte periode van zeven jaar is verlengd;

Overwegende dat het feit dat de milieuvergunning in het verleden is toegekend niet automatisch het recht geeft op een gelijkaardige vergunning later; dat in casu het project niet valt onder voorschrift 0.11 van het GBP, aangezien de aanvraag niet bestaat uit een verlenging, hernieuwing of wijziging van een bestaande milieuvergunning; dat het in casu echter gaat om een nieuw project;

Overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat het project dat het voorwerp uitmaakt van een milieuvergunningsaanvraag niet voldoet aan meerdere reglementaire voorschriften van het GBP; dat het beroep dus ontvankelijk maar ongegrond moet worden verklaard en dat de gevraagde milieuvergunning moet worden geweigerd.”

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Exceptie*

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij niet over het vereiste belang beschikt “aangezien het over een gemengd project gaat, en aangezien dat de stedenbouwvergunning werd geweigerd ook de milieuvergunning automatisch is geweigerd”. Zij verwijst in dit verband naar artikel 101, § 7, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: BWRO).

### *Beoordeling*

5. Artikel 176/1 BWRO omschrijft een ‘gemengd project’ als “een project dat op het ogenblik van zijn indiening zowel een milieuvergunning met betrekking tot de installatie van klasse 1 A of 1 B als een stedenbouwkundige vergunning vereist”. In geval van een gemengd project bepaalt artikel 101, § 7, tweede lid, BWRO, zoals vervangen door artikel 81 van de ordonnantie van 30 november 2017 ‘tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen’, dat de definitieve weigering van de milieuvergunning van rechtswege de nietigheid inhoudt van de stedenbouwkundige vergunning.

De verwerende partij leidt uit het feit dat de stedenbouwkundige vergunning voor het gemengde project definitief werd geweigerd, rechtsgevolgen af die niet voortvloeien uit de duidelijke tekst van artikel 101, § 7, tweede lid, BWRO.

6. De exceptie wordt verworpen.

### *V. Onderzoek van het enige middel*

#### *Standpunt van de verzoekende partij*

7. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 0.9, 0.11, 21 en 24 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’, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, en het continuïteitsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen dat artikel 0.9 van het GBP van toepassing is op verbouwingswerken, zware renovatiewerken of afbraakwederopbouwwerken die worden uitgevoerd aan bestaande gebouwen

waarvan de bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het plan en dat deze bepaling niet geldt voor de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag. Zelfs indien zou worden geoordeeld dat dit voorschrift ook van toepassing is op milieuvergunningsaanvragen, dient te worden vastgesteld dat er geenszins sprake is 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 “structurerende ruimte” waarvan de voorschriften vervat liggen in artikel 24 van het GBP. Op geen enkele manier wordt in het bestreden besluit gemotiveerd waarom de bestemming van het gebouw (tankstation) niet in overeenstemming zou zijn met de ter zake geldende voorschriften van het GBP. Tot slot blijkt uit de aanvraag dat de totale oppervlakte van de inrichting behouden blijft op 340 m<sup>2</sup>. Bijgevolg is er geen sprake van een vergroting van de bestaande vloeroppervlakte met meer dan 20%.

Voorts merkt de verzoekende partij op dat de milieuvergunning in ieder geval verleend kon worden in toepassing van artikel 0.11 van het GBP omdat er op het ogenblik dat de aanvraag werd ingediend sprake was van de hernieuwing/wijziging van een bestaand tankstation.

Aangaande artikel 21 van het GBP stelt de verzoekende partij dat deze bepaling van toepassing is op gebieden van culturele, historische, esthetische waarde of stadsverfraaiing, maar voor het overige erin geen bijzondere voorwaarden zijn bepaald. In de bestreden beslissing wordt weliswaar gesteld dat het project “door zijn vestiging, constructie, omvang en functie in strijd is met de noodzaak om de architecturale en esthetische eigenschappen van goederen die gelegen zijn in de omgeving van het project te bewaren”, maar dit weigeringsmotief is niet afdoende omdat niet wordt aangegeven welke onderdelen van de aanvraag in strijd zijn met “welke specifieke architecturale en esthetische eigenschappen van welke specifieke goederen die gelegen zijn in de omgeving”.

Ook met betrekking tot de verenigbaarheid van het project met artikel 24 van het GBP is de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd. Er wordt immers louter verwezen naar het standpunt van de overlegcommissie en naar

het advies van het Stedenbouwkundig College, zonder dat de verwerende partij overgaat tot een eigen beoordeling. In het kader van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure werd reeds opgemerkt dat het bestaande tankstation vanaf de Guldenvlieslaan het zicht op de toegangspoort van het Egmontpark blokkeert en dat de structuur met verticale houten planken de perimeter van de luifelprojectie niet overstijgt. De aanduiding van de nieuwe betonnen wand heeft enkel betrekking op de betonwand van de middenspanningscabine. De gebouwen die gelegen zijn aan de Waterloolaan achter het tankstation maken deel uit van de vrijwaringszone, maar er zal geen belemmering zijn van de zichten op dit achterliggende bouwblok. Bovendien blijkt uit de Brusselse inventaris van het bouwkundig erfgoed dat de gebouwen die gelegen zijn achter het tankstation niet individueel als onroerend erfgoed beschermd zijn. In zoverre door de overlegcommissie wordt gesteld dat de grootte, de materialen, de algemene esthetiek en de functie van de benzinepomp ongepast zijn, dat zowel de bestaande constructies als die welke het voorwerp zijn van de vergunningsaanvraag tot gevolg hebben dat de bestaande openbare ruimte en de omgeving ervan worden aangetast en aanzienlijke schade toebrengen aan de kwaliteit van het betrokken stedelijk landschap en dat de gevraagde werken, installaties en activiteiten aanzienlijke visuele, geluids- en geurhinder veroorzaken die niet verenigbaar is met de functies van de aangrenzende gebouwen, benadrukt de verzoekende partij dat in het verleden dergelijke fundamentele bezwaren nooit werden geuit.

### *Beoordeling*

8. De verzoekende partij betwist niet dat de milieuvergunningsaanvraag betrekking heeft op een inrichting die volgens het grafisch plan van het GBP gelegen is in een “structurende ruimte”. Overeenkomstig voorschrift 24 van het GBP moeten handelingen en werken die een wijziging tot gevolg hebben van de bestaande feitelijke toestand van structurende ruimten en van hun naaste omgeving, zichtbaar vanaf de voor het publiek toegankelijke ruimten, de kwaliteit van het stedelijk landschap behouden en verbeteren. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat het project een “wijziging van de bestaande feitelijke toestand” inhoudt die “de kwaliteit van het

stedelijke landschap niet verbetert”.

De verwerende partij overschrijdt haar discretionaire bevoegdheid niet door, onder verwijzing naar de ongunstige adviezen van de overlegcommissie en van het stedenbouwkundig college, te oordelen dat de bestaande feitelijke toestand van de betrokken structurerende ruimte wordt gewijzigd door een vergunningsaanvraag die strekt tot “een vergroting van de bestaande vloeroppervlakte [van een inrichting]” en dat een tankstation door zijn aard en kenmerken niet beschouwd kan worden als een kwalitatieve verbetering van het stedelijk landschap.

Met haar eigen opvatting over de visuele impact van de inrichting, die volgens de verzoekende partij veeleer beperkt zou zijn door de lichte en doorschijnende structuur van de luifel, toont zij niet aan dat het standpunt van de verwerende partij doet blijken van onredelijkheid. Het is immers niet ondenkbaar dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, geplaatst in dezelfde feitelijke omstandigheden, ook aangenomen zou hebben dat, zoals *in casu* in het advies van de overlegcommissie wordt toegelicht, de betrokken constructies en het gebruik ervan als zodanig “aanzienlijke schade toebrengen aan de kwaliteit van het betrokken stedelijk landschap”.

Evenmin toont de verzoekende partij aan dat de beoordeling van de verwerende partij gebaseerd is op foutieve gegevens of op een onzorgvuldige feitenvinding. In dit verband bevestigen de gegevens van de zaak dat het tankstation in kwestie vlak aan de zogenaamde Milaandoorgang gelegen is die toegang geeft tot het Egmontpark. Het feit dat de doorgang naar het Egmontpark niet volledig zou zijn afgeschermd door de constructies van het tankstation en het park niet direct zichtbaar zou zijn vanaf de Waterloolaan of de Guldenvlieslaan, doen daar geen afbreuk aan.

9. Artikel 21 van het GBP legt stedenbouwkundige voorschriften op voor de “gebieden van culturele, historische, esthetische waarde of voor stadsverfraaiing”. Volgens die bepaling wordt binnen deze gebieden - op het plan

van het GBP aangeduid in overdruk - “de wijziging van de bestaande feitelijke toestand van de bouwprofielen of van het aanzicht van de gevels die vanaf de voor het publiek toegankelijke ruimten zichtbaar zijn, onderworpen aan bijzondere voorwaarden, die het gevolg zijn van de noodzaak om de culturele, historische of esthetische eigenschappen van die perimeters te bewaren of te valoriseren, of de verfraaiing ervan te bevorderen, mede door de architecturale kwaliteit van de op te richten bouwwerken en installaties”.

Blijkens de motivering van de bestreden beslissing acht de verwerende partij, in navolging van de overlegcommissie, het project niet verenigbaar met het betrokken bestemmingsvoorschrift omdat het door “zijn vestiging, constructie, omvang en functie in strijd is met de noodzaak om de architecturale en esthetische eigenschappen van goederen die zijn gelegen in de omgeving van het project te bewaren”. Derhalve is er volgens de verwerende partij geen aanleiding om bijzondere voorwaarden op te leggen zoals bedoeld door artikel 21 van het GBP. De draagwijdte van artikel 21 van het GBP wordt niet miskend door de vergunning voor een project dat strijdig wordt geacht met de goede ruimtelijke ordening te weigeren en niet onder voorwaarden te verlenen. Vergunningsaanvragen voor de verdere exploitatie van bestaande inrichtingen worden door het GBP overigens niet vrijgesteld van een toets aan de goede ruimtelijke ordening.

10. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat artikel 0.9 van het GBP in voorliggend geval niet van toepassing is en uit de strijdigheid met die bepaling geen wettig weigeringsmotief kan worden afgeleid, wordt kritiek uitgebracht op een overtoollige redengeving. De weigering van de gevraagde vergunning wordt immers naar recht verantwoord door de onverenigbaarheid van het project met de stedenbouwkundige voorschriften van de artikelen 21 en 24 van het GBP.

11. Het enige middel is ongegrond.

## **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 vijftien april tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Carlo Adams,        | kamervoorzitter, |
| Peter Sourbron,     | staatsraad,      |
| Francis Van Nuffel, | staatsraad,      |
| bijgestaan door     |                  |
| Elisabeth Impens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Carlo Adams**